

**ЗБИРКА НА ДОКУМЕНТИ  
ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА  
ОД ПОГЛАВЈЕТО 23**

---

**ПРАВОСУДСТВО И  
ТЕМЕЛНИ ПРАВА**

**МРЕЖА**

**23**



Наслов на публикацијата

Збирка на документи за јавна политика од Поглавјето 23 - Правосудство и темелни права

Издавач

Институт за европска политика - Скопје

За издавачот:

Д-р Малинка Ристевска-Јорданова

Адаптација за печат:

Гаја Дизајн

Лектура:

Елена Цуцулоска

Публикацијата е достапна само во електронска форма

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

061.2:[347.96/.99:347.2(497.7)(047)

ЗБИРКА на документи за јавна политика од поглавјето 23 :  
правосудство и темелни права. - Скопје : Институт за европска  
политика (ЕПИ), 2015. - 352 стр. : табели ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамките на проектот: "Мрежа  
23"

ISBN 978-608-4702-19-1

а) Граѓански организации - Човекови права и слободи - Евалуација на  
правосудство - Македонија - Извештаи  
COBISS.MK-ID 99648266

Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Европската Унија и од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Македонија, во рамките на проектот Мрежа 23 што го спроведоа Институтот за европска политика - Скопје, Центарот за управување со промени и Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на донаторите.

**СОДРЖИНА:**

<b><i>ПРЕДГОВОР</i></b> .....	<b>6</b>	
 <b><i>ИНСТИТУТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА</i></b>		
<b><i>АНАЛИЗА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА</i></b>		
<b><i>- СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ -</i></b> .....	<b>7</b>	
<b>I. ВОВЕД</b> .....	<b>9</b>	
<b>II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ</b> .....	<b>10</b>	
<b>III. АНАЛИЗА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ</b> .....	<b>12</b>	
<b>IV. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНКЕТА НА ГРАЃАНИТЕ</b> .....	<b>27</b>	
<b>V. АНАЛИЗА НА АНКЕТНИ ПРАШАЛНИЦИ</b> .....	<b>49</b>	
<b>VI. СОГЛЕДУВАЊА ОД МОНИТОРИНГОТ НА СЕДНИЦИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ.</b> .....	<b>51</b>	
<b>VII. ОСВРТ НА ОДЛУКИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ ДОНЕСЕНИ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ГОДИНА ДО 2014 ГОДИНА</b> .....	<b>56</b>	
<b>VIII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>58</b>	
 <b><i>КОАЛИЦИЈА „СИТЕ ЗА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ“</i></b>		
<b><i>ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ФЕР И ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ</i></b> .....		<b>69</b>
<b>I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО</b> .....	<b>72</b>	
<b>II. ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ</b> .....	<b>74</b>	
<b>III. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРЕДМЕТИТЕ</b> .....	<b>78</b>	
<b>IV. СТАНДАРДИ ЗА ФЕР И ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ</b> .....	<b>79</b>	
<b>V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>94</b>	
<b>VI. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>96</b>	
<b>VI. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СТАНДАРДИ</b> .....	<b>97</b>	

***ЗДРУЖЕНИЕ НА ГРАЃАНИ „НОВУС“***

***НЕЗАВИСНОСТА И ОБЈЕКТИВНОСТА НА ПРАВОСУДСТВОТО ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА ВО СОГЛАСНОСТ СО ПОГЛАВЈЕ 23 – ВТЕМЕЛЕНИ ПОСТУЛАТИ ИЛИ ПРЕДИЗВИК ЗА РЕФОРМИ.....98***

I. ПРЕДГОВОР.....	100
II. ВОВЕД.....	101
III. ЗА ПРОЕКТОТ.....	101
IV. МЕТОДОЛОГИЈА.....	102
V. КАДЕ Е РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ОДНОС НА ПОГЛАВЈЕ 23, ГЛЕДАНО НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗВЕШТАИТЕ ОД ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА?.....	103
VI. НЕЗАВИСНОСТ И ОБЈЕКТИВНОСТ НА СУДСТВОТО – ПРАВНА РАМКА.....	105
VII. СУДСТВОТО ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА – ВТЕМЕЛЕНИ ПОСТУЛАТИ ИЛИ ПРЕДИЗВИК ЗА РЕФОРМИ.....	110
VIII. НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	117
IX. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	122
X. БИБЛИОГРАФИЈА.....	124

***ЗДРУЖЕНИЕ НА ФИНАНСИСКИ РАБОТНИЦИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА***

***ИЗВЕШТАЈ ЗА УТВРДЕНИТЕ СОСТОЈБИ, ПРАКТИКИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРО ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДОВИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА...127***

I. ОСНОВНИ СОДРЖИНСКИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРОЕКТОТ.....	129
II. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОСНОВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	133
III. ДОБИЕНИ РЕЗУЛТАТИ – АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ.....	139
IV. СУМИРАН ПРЕГЛЕД НА ПОЗНАЧАЈНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВА СУДСКАТА ВЛАСТ.....	156
V. ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ТЕКОВНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ НА СУДСКАТА ВЛАСТ.....	160
VI. АНАЛИЗИРАНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ИЗРАБОТКА НА ИЗВЕШТАЈОТ.....	163

***ФОНДАЦИЈА „НВО ИНФОЦЕНТАР“***

***КОЈА Е ЦЕНАТА НА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО?.....165***

I. ВОВЕД.....	167
II. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ НИЗ ПРИЗМАТА НА СУДСКИТЕ СЛУЧАИ.....	167
III. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ОПШТЕСТВЕНИТЕ ГРУПИ.....	175
IV. ЗАКЛУЧОЦИ.....	177

**КОАЛИЦИЈА „СЕКСУАЛНИ И ЗДРАВСТВЕНИ ПРАВА НА МАРГИНАЛИЗИРАНИ  
ЗАЕДНИЦИ“**

**АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА НА  
МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ НА ЛОКАЛНО НИВО: ОПШТИНА БИТОЛА,  
ОПШТИНА СТРУМИЦА И ОПШТИНА ЦЕНТАР.....180**

I. ВОВЕД.....	182
II. МЕТОДОЛОГИЈА.....	183
III. ОПШТА ЗАКОНСКА РАМКА.....	183
IV. ОПШТИНА БИТОЛА.....	185
V. ОПШТИНА СТРУМИЦА.....	192
VI. ОПШТИНА ЦЕНТАР.....	197
VII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	204

**ЗДРУЖЕНИЕ ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИИ И РАЗВОЈ ПАКТИС ПРИЛЕП**

**СИСТЕМ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА СОСТОЈБАТА  
НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО ОПШТИНА ПРИЛЕП.....210**

I. ВОВЕД.....	213
II. МЕТОДОЛОГИЈА.....	213
III. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ И ПОТРЕБА ОД АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ.....	214
IV. ЗАКОНСКА РАМКА НА СИСТЕМОТ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ.....	222
V. ИСТРАЖУВАЊЕ, АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИ.....	232
VI. ЗАКЛУЧОК.....	253
VII. ПРЕПОРАКИ.....	255
VIII. БИБЛИОГРАФИЈА.....	256

**ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ „ЕДНАКОВ ПРИСТАП“**

**АНАЛИЗА НА ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ  
ВКЛУЧИТЕЛНО И АНАЛИЗА (COST-BENEFIT ANALYSIS) НА ТРОШОЦИТЕ ЗА  
НЕГОВО СПРОВЕДУВАЊЕ СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА РОДОВИОТ АСПЕКТ .....259**

I. ВОВЕД.....	262
II. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА.....	262
III. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП.....	264
IV. ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВНА ПОМОШ.....	265
V. НОРМАТИВНИ МОДЕЛИ И ПРАКТИЧНИ ИСКУСТВА ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ (ВО ПОНАТАМОШНИОТ ТЕКСТ ЗБП) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ДРУГИ ДРЖАВИ.....	268
VI. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ТЕРЕНСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ.....	269

<b>VII. АНАЛИЗА НА ПРИДОБИВКИТЕ И ТРОШОЦИТЕ (COST-BENEFIT-ANALYSIS) ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ</b> .....	277
<b>VIII. ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	289
<b>IX. ПРЕПОРАКИ</b> .....	289
<b>X. ЛИТЕРАТУРА</b> .....	290
<b>XI. ПРИЛОЗИ</b> .....	291

***ЗДРУЖЕНИЕ ПЛОШТАД СЛОБОДА – ЗДРУЖЕНИЕ ЗА АКТИВИЗАМ, ТЕОРИЈА И УМЕТНОСТ, СКОПЈЕ***

***НОВИТЕ УЛИЦИ ВО СКОПЈЕ И ТЕМЕЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЃАНИТЕ***.....300

<b>I. МЕТОДОЛОГИЈА</b> .....	302
<b>II. ДОМАШНА РЕГУЛАТИВА</b> .....	305
<b>III. РЕГУЛАТИВА НА ЕУ</b> .....	306
<b>IV. СТУДИИ НА СЛУЧАЈ</b> .....	308
<b>V. ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	318
<b>VI. ПРЕПОРАКИ</b> .....	321

***СИНДИКАТ НА НОВИНАРИ И МЕДИУМСКИ РАБОТНИЦИ***

***СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ - МЕДИУМИ, ГАЗДИ, НОВИНАРИ И РАБОТНИЧКИ***

***ПРАВА***.....323

**СИСТЕМАТСКА КОРУПЦИЈА ВО МАКЕДОНСКИТЕ МЕДИУМИ**

*/ Владо Апостолов /* .....327

**ВО МЕДИУМИТЕ СИНДИКАТОТ Е „МИСЛЕНА ИМЕНКА“**

*/ Тамара Чаусидис /* .....333

**СЛУЧАЈОТ НА ПЕТТЕМИНА ОТПУШТЕНИ НОВИНАРИ ОД „УТРИНСКИ ВЕСНИК“**

*/ Гушење на правото да ги браниш своите права /*

*/ Свездан Георгиевски /* .....338

**СЛУЧАЈ АЛФА ТВ**

*/ Санта Аргирова /* ..... 344

## Предговор

Оваа збирка е резултат на грантовата шема спроведена во рамките на проектот „Мрежа 23“, финансиран од Европската Унија, преку Програмата за поддршка на граѓанското општество и од Кралството Холандија, преку програмата МАТРА.

Грантовите беа доделени по пат на јавен оглас, врз основа на утврдени критериуми. Основната цел беше да се даде релевантен придонес на граѓанските организации во следењето и во евалуацијата на политиките кои се опфатени со Поглавјето 23 од пристапувањето во Европската Унија – правосудство и темелни права.

Во рамките на проектот беа спроведени активности за јакнење на капацитетите на граѓанските организации за придонес во следењето и во евалуацијата на политиките, заснован врз докази и аргументи. За таа цел, беше изготвена методологија за следење и евалуација на политиките од Поглавјето 23, беа одржани обуки, а беше овозможено и менторство при подготовката на документите на јавна политика.

Збирката се објавува со цел да се овозможи што поширок досег на спроведените истражувања, а резултатите од спроведените проекти да станат достапни до надлежните институции, засегнатите страни и најшироката јавност. Се надеваме дека тие ќе бидат од полза при натамошното креирање и спроведување на политиките поврзани со Поглавјето 23 – правосудство и темелни права. Исто така, се надеваме дека со нивното објавување ќе придонесеме за заживување на толку неопходниот дијалог во македонското општество за овие теми.

\* \* \*

Проектот го реализираа Институтот за европска политика – Скопје и партнерите: Хелсиншки комитет на Република Македонија и Центар за управување со промени.

Како резултат на проектот, беше формирана Мрежа 23 - мрежа на единаесет граѓански организации од Република Македонија, кои дејствуваат во областа на правосудството и темелните права – Поглавјето 23 од пристапувањето во ЕУ.

## **Институт за човекови права**



### **АНАЛИЗА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

#### **- СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ -**



**СОДРЖИНА:**

<b>- СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ -</b> .....	<b>7</b>
<b>I. ВОВЕД</b> .....	<b>9</b>
<b>II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ</b> .....	<b>10</b>
<b>III. АНАЛИЗА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ</b> .....	<b>12</b>
<b>IV. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНКЕТА НА ГРАЃАНИТЕ</b> .....	<b>27</b>
<b>V. АНАЛИЗА НА АНКЕТНИ ПРАШАЛНИЦИ</b> .....	<b>49</b>
<b>VI. СОГЛЕДУВАЊА ОД МОНИТОРИНГОТ НА СЕДНИЦИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ.</b> .....	<b>51</b>
<b>VII. ОСВРТ НА ОДЛУКИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ ДОНЕСЕНИ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ГОДИНА ДО 2014 ГОДИНА</b> .....	<b>56</b>
<b>VIII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>58</b>
<b>ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	<b>58</b>
<b>ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>60</b>
<b>АНЕКС 1: ПРЕГЛЕД НА РЕШЕНИЈАТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ ДОНЕСЕНИ ВО ПОСТАПКА ЗА НЕСТРУЧНО И НЕСОВЕСНО ВРШЕЊЕ НА СУДСКАТА ФУНКЦИЈА И ДИСЦИПЛИНСКАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ГОДИНА ДО 2014 ГОДИНА</b> .....	<b>62</b>

## I. ВОВЕД

Остварување на правото на правично судење преку независно, непристрасно и стручно судство е основа на владеењето на правото во секоја модерна демократска држава. Од секоја држава која тежнее кон тоа, оправдано се очекува да стори сè за обезбедување на она што го препорачуваат меѓународните инструменти. Државата треба да го организира својот политички и правен систем на таков начин што независноста и непристрасноста во судството ќе ја поттикнува и ќе овозможи таа доверба да се реализира.

Независноста на судството државата ја обезбедува преку избор на судиите, а изборот мора да задоволи одредени меѓународни критериуми кои ќе ги преточи во свои национални. Обврска и одговорност на секоја држава е да продуцира закони, во поширока смисла на зборот, кои се база за избор на квалитетни судии.

Затоа, Судскиот совет е самостоен и независен орган на судството, кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции во согласност со Уставот и со законите.

Институтот за човекови права, чија мисија е промовирање, унапредување и заштитата на човековите права и слободи, го реализираше проектот на тема „Независен Судски совет на Република Македонија – стремеж и предизвици“ со цел да се придонесе кон квалитетно остварување на човековото право на независен и на непристрасен суд во остварување на правото од кривична, цивилна и административна правна сфера заради остварување на независноста, објективноста и на транспарентноста на работата на Судскиот совет на Република Македонија (ССРМ). Отстранувањето на влијанијата при остварувањето на неговите уставни функции е од огромно значење. Овој проект ќе придонесе кон доследно спроведување на утврдените законски надлежности и евентуално детектирање на потребата од одредени измени во постојните законски решенија или носење нови регулативи во оваа област, што ќе поттикне и ќе овозможи зголемување на независноста и на објективноста во постапките за избор, разрешување и за изрекување на дисциплинските мерки на судиите во Република Македонија. На тој начин, ќе се зајакне и одговорноста и отчетноста како на оваа институција кон граѓаните така и на судиите. Ова е особено важно во ова време кога довербата во правосудството е на многу ниско ниво.

Отсликувањето на состојбите во функционирањето на ССРМ, како орган кој активно и континуирано треба да ја промовира и да ја штити судската независност, што ги засега сите граѓани, и анализата на одредени закони за независност, стручност, професионалност, одговорност и отчетност, како основни карактеристики на владеењето на правото кои се реализираат во практиката, ќе ја зајакне перцепцијата кај пошироката јавност и ќе го поттикне влијанието на НВО за промена на состојбите во оваа област, преку барање од ова тело за доследно почитување на законските одредби преку разни активности, вклучувајќи и нивно директно учество во предлагање измени во регулативата.

## II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ

Институтот за човекови права проектот „Независен Судски совет на Република Македонија – стремеж и предизвици“ го реализираше во рамките на грантовата шема на Институтот за европска политика, а во рамките на проектот „Мрежа 23“ ИПА 2013/333-780, финансиран од Европската Унија.

Целта на проектот е придонесување кон зголемување на независноста, објективноста и на транспарентноста на Судскиот совет на Република Македонија (ССРМ) преку отстранување на влијанијата при остварувањето на неговите уставни функции.

Проектот се реализираше во текот на шест месеци, од 1 ноември 2014 година до 30 април 2015 година. Предвидени беа повеќе видови активности кои се реализираа преку анализирање законски норми, спроведување истражување во насока на утврдување на перцепцијата на граѓаните, интервјуа со разрешени судии, судии против кои се воделе дисциплински постапки и пензионирани судии, доставување прашалници до сите членови на Судскиот совет на Република Македонија (ССРМ), следење на седниците на Судскиот совет на Република Македонија во период од 6 месеци од проектната имплементација.

- Првата активност предвидена во проектот се однесува на анализирање на нормите во законите кои ја обработуваат оваа материја, како и анализирање на практичната примена на законските норми од страна на Судскиот совет на Република Македонија во согласност со нивната надлежност, следење на седниците на ССРМ и мониторинг на транспарентноста на ССРМ.

Во текот на планирањето на проектните активности беше предвидена анализа на уставните амандмани кои беа најавувани, но кои не беа донесени и наместо нив беа донесени три закона и тоа: **Закон за изменување и дополнување на Законот за Судски совет на Република Македонија (двапати) и Закон за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија**,<sup>1</sup> со што е формирано ново тело: Совет за утврдување факти и утврдување постапка за утврдување одговорност на судија.

Што се однесува до мониторингот на ССРМ, во текот на спроведување на оваа активност се јави застој во континуитетот на следењето на седниците. Имено, мандатот на претседателката на ССРМ измина на 20 декември 2014 година и цели три месеци ССРМ не функционираше во смисла на избор на нов претседател и одржување редовни седници на кои се разгледуваат претставките од граѓаните и од правните лица.

Исто така, подолг временски период (февруари - април) не функционираше интернет-страницата на Судскиот совет на Република Македонија, како и на судовите на територија на Република Македонија. Причина за оваа состојба е тендерска постапка за набавка на web hosting.

- Втората предвидена активност беше спроведување интервјуа со неизбрани кандидати за судии, со разрешени судии, судии против кои се воделе дисциплински постапки и

---

<sup>1</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија (Сл. весник на Република Македонија бр. 20/2015 од 12.2.2015 година), Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија (Сл. весник на Република Македонија бр. 61/2015 од 17.4.2015 година) и Закон за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија (Сл. весник на Република Македонија бр. 20/2015 од 12.2.2015 година).

пензионирани судии во временски период од 2012 до 2014 година, како и доставување прашалници до сите членови на Судскиот совет на Република Македонија (поединечно на секој член, претседателот на ССРМ, претседателот на Врховен суд на Република Македонија и Министерот за правда на Република Македонија).

Анкетните прашалници со членовите на ССРМ беа испратени по пошта, поединечно до секој член. Во пликото освен анкетниот прашалник имаше и пропратно писмо, како и уште еден плик со поштенска марка и адреса на ИЧП, со цел да не предизвикаме дополнителни трошоци на анкетираниите лица. Но, не добивме ниту еден повратен одговор и покрај тоа што и дополнително побаравме да ни одговорат на прашалниците.

Имињата на пензионираните судии ги добивме преку слободен пристап на информации од јавен карактер, но само име и презиме, без да ни се достават и други барани информации (телефон и адреса). Затоа, наидовме до потешкотии со пронаоѓање контакти на пензионираните судии. Интервјуата со пензионираните судии беа спроведени од двајца анкетари, беа анкетирани, односно интервјуирани 10 пензионирани судии, кои побараа да бидат анонимни.

Што се однесува до разрешените судии и судии против кои се воделе дисциплински постапки, податоци за нив добивме преку слободен пристап до информации од јавен карактер и тоа податоци за бројот на разрешени судии по години, а решенијата ги презедовме од интернет-страницата на ССРМ. Во решенијата беа напишани судиите со иницијали на името, презимето и судот. Изготвен е преглед на решенијата на ССРМ донесени во постапка за нестручно и за несовесно вршење на судската функција и дисциплинска одговорност во период од 2010 до 2014 година.

- Третата активност беше спроведување телефонска анкета во насока на „мерење“ на перцепцијата на граѓаните за функционирањето на ССРМ и колку тој е ослободен од политичкото влијание на извршната и на законодавната власт при изборот на кадри и извршувањето на доверените надлежности и колкава е довербата во овој орган. Анкетата беше спроведена по телефонски пат, од страна на агенцијата Рејтинг. Анкетата беше анонимна и содржеше 15 прашања кои се однесуваат на перцепцијата на граѓаните во врска со независноста на работата на Судскиот совет на Република Македонија. Со анкетата беа опфатени 1.200 испитаници од 80 општини, со репрезентативен опфат на сите етнички заедници, урбани, рурални средини и региони. Анкетата е извршена во период од 22 до 25 декември 2014 година. Можна статистичка грешка +/- 4,3%.
- Четвртата активност се однесува на изготвување правно-истражувачка анализа на законската регулатива, детална анализа на ново донесениот Закон за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност за судија и каква е релацијата на овој закон во однос на функционирањето на ССРМ. Изработена е анализа чиј фокус е изготвување заклучоци и препораки за идентификуваните легислативни и практични недостатоци во законските одредби и во практичното функционирање на ССРМ. Ова, со цел подигнување на свеста меѓу релевантните актери за мерките и за активностите кои треба да се преземат за отстранување на недостатоците, а во насока на целосно остварување на начелото на независност, стручност и на компетентност на членовите на ССРМ и практично остварување на критериумите за избор, дисциплинска одговорност и разрешување на судиите.

Во текот на спроведување на проектните активности, беа детектирани две целни групи (директна и индиректна). Целните групи беа утврдени во зависност од начинот на спроведените активности и од вклученоста на групите во тие активности, како и од влијанието на резултатите кои беа постигнати со спроведувањето на проектот.

Директна целна група беа членовите на ССРМ и судиите (пензионирани и разрешени судии).

Индириктна целна група се граѓаните на Република Македонија. Анкетата е извршена на мал дел од оваа целна група, но, сепак, доволно репрезентативен за да се утврди мислењето за функционирањето на Судскиот совет на Република Македонија, а преку анализа на нивните одговори се дојде до општото јавно мислење.

### **III. АНАЛИЗА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСКИ СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - СТРЕМЕЖ И ПРЕДИЗВИЦИ**

Судскиот совет е презентирани во Уставот на Република Македонија како независно и самостојно тело. Со Законот за Судскиот совет на Република Македонија беа уредени постапките за избор и за разрешување судии, како и за дисциплинска одговорност на судија и постапката за утврдување нестручно и несовесно вршење на судската функција. Ваквата концепција на правното регулирање на овие прашања беше резултат на демократските процеси по осамостојувањето на Република Македонија, при што се имаше предвид веќе постојната определба за поделба на власта на законодавна, извршна и на судска власт каде основен постулат беше обезбедување независно судство. Во обезбедување на правните основи во оваа насока, беа земени предвид и меѓународни документи, како и одредена практика во други држави.

Во времето на градење на законските решенија, а и подоцна во нивното оценување од релевантните меѓународни тела, генерална оценка беше дека постојат гаранции за обезбедување независност на судството. Дополнително, во практиката се појавија одредени проблеми, како во работењето на Судскиот совет вклучувајќи го и изборот на негови членови така и во извршување на судската функција од страна на судиите избрани од овој орган или во делот на разрешување судии. Се направи обид некои проблеми да се разрешат со донесување одредени законски промени во оваа област, но, за жал, многу од законските решенија не произведоа позитивни резултати во практиката. Одредени негативности во доменот на независноста на судството беа детектирани како од националните така и од меѓународните тела во подолг временски период.<sup>2</sup>

Како резултат на констатираните негативности, Владата предложи и одредени уставни амандмани кои, за жал, иако се презентираа во необично кратка постапка без дебати и потребни дискусии во јавноста како јавни расправи за предложените содржини, ги поминаа формално сите процедури и сега се во собраниска постапка.

---

<sup>2</sup> Види извештаи:

EC progress report 2014, стр. 40: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

(GRECO) the Council of Europe's Anti-Corruption Group, стр. 38 и 39: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)4\\_TheFYROMacedonia\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf)

OSCE Legal Analyses of Independence of Judiciary, стр. 142: <http://www.osce.org/skopje/67584?download=true>

Анализа на ИЧП за независно судство во Република Македонија, стр. 119: [http://www.ihr.org.mk/images/pub/Analiza\\_na\\_nezavisno\\_sudstvo\\_vo\\_RM.pdf](http://www.ihr.org.mk/images/pub/Analiza_na_nezavisno_sudstvo_vo_RM.pdf)

Во меѓувреме, беа донесени одредени нови законски решенија – Закон за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија и Закон за изменување и дополнување на Законот за Судски совет, кои ќе бидат предмет на оваа анализа и кои, за жал, не ги имаа предвид одредените предлози за поефикасно разрешување на состојбите во судството во која област Судскиот совет на Република Македонија има важна и во одредени ситуации одлучувачка улога.

***Осврт кон причините за донесување на Законот за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија***

Законот за Совет за утврдување факти не само што е донесен во скратена постапка туку и избрзано. Приказот на оценките на состојбите и на причините за донесување на овој закон се многу општи, неаргументирани и без конкретни показатели. Од тука следи дека голем простор е оставен за пренесување на законските текстови на Законот за судовите и Законот за Судски совет без конкретно да се позиционира вистинскиот проблем со евентуална поткрепа во научната, теоретската област, како и детектирање на проблемите во практиката како од национален така и од меѓународен аспект.

Особено недостасува компаративна анализа на состојбите и можните начини на регулирање на состојбите од погоре наведените аспекти како во регионот така и пошироко.

Предлагачот се повикува на забелешките од извештајот за напредокот на Република Македонија на Европската комисија и препораките на ГРЕКО,<sup>3</sup> без конкретно да ги елаборира и да даде можност за нивно разгледување со презентирање можност за разрешување на состојбите од страна на институциите во државата, од науката, а особено од Судскиот совет кој досега беше надлежен да постапува во ситуации презентирани во законот.

Препораката на ГРЕКО по точка 168<sup>4</sup> се однесува за дисциплински прекршоци предвидени конкретно за судиите. Тие треба да бидат јасно одредени и санкциите треба да се протегаат така што ќе обезбедат со сигурност подобра пропорционалност наспроти повредата. Разрешувањето на судијата да е возможно само во многу сериозни случаи на нестручно и на несовесно однесување, при што треба да се внимава особено на сите околности на случајот. Делот од препораката се однесува на потребата да се повлече санкцијата за разрешување судија во случај кога е утврдена само повреда на судење во разумен рок.

Другата препорака по точка 169<sup>5</sup> се однесува за потребата дисциплинската постапка за судиите да се ревидира на начин на којшто повредите ќе бидат предмет на самостојна дисциплинска постапка, а имајќи ги предвид принципите на судската независност, телото што ќе ја иницира постапката и врши истрага во врска со дисциплинска постапка, да биде одвоено од телото коешто одлучува за санкциите.

По однос на препораката од точка 168, законодавецот таа не ја имплементира во Законот за Советот за утврдување факти и во Законот за измени на Судскиот совет.

<sup>3</sup> GRECO-Group of States against Corruption.

<sup>4</sup> Извештај на ГРЕКО, стр. 38:

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)4\\_TheFYROMacedonia\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)4_TheFYROMacedonia_EN.pdf)

<sup>5</sup> Стр. 39.

По однос на препораката од точка 169, таа е несоодветно применета, особено во делот на независноста на телата на Советот за утврдување факти и Судскиот совет, којшто во анализата е дополнително обработен.

Имајќи ги предвид наведените принципи на судската независност, сметаме дека во препораката се прави споредба со постапка слична на постапката во кривично правната област, во која како странка која презема дејство во насока на започнување на кривичната постапка се јавува обвинител, а судот постапува по обвинението и пресудува. Во согласност со националното право во делот на дисциплинската постапка, со оглед на тоа дека станува збор за права и за обврски врзани за работен однос, а не за кривично-правна одговорност, може во една иста постапка да се разрешува прашањето за покренување дисциплинска постапка и за разрешување судија во процедура каква што е и за другите работни односи, а тоа е во согласност со начелата и со принципите на постапките за утврдување на граѓанските права и обврски (член 6 од ЕКЧП). Во овие постапки, во согласност со националното право, судот ја прима тужбата во која се наведени факти, по неа судот постапува и носи како процедурални така и мериторни одлуки, при што ги има предвид и дисциплинските санкции коишто резултираат од работниот однос, при што не се доведени во прашање принципите на судската независност.

Ова не значи дека судијата или претседателот на судот не подлежат на кривично правна одговорност во кривичната постапка која може да произлезе и од фактите кои се евентуално утврдени во спроведената дисциплинска постапка или од постапката за разрешување на погоре наведените лица.

Сакаме да укажеме и на околноста дека во јавноста нема презентирана реакција на судиите кои ќе бидат главни актери на кои ќе се применува овој закон. Не е овозможена ниту јавна дебата за да се слушне и зборот на јавноста, вклучувајќи го и граѓанскиот сектор,<sup>6</sup> и покрај тоа што станува збор за важен сегмент кој треба да обезбеди независно и непристрасно судство во целост, посебно во постапките кои се третирали во овој закон.

За да се имаат предвид критиките и препораките на меѓународниот фактор, треба да се испочитуваат стандардите во државата во согласност со Уставот и со законите кои ја уредуваат оваа материја.

Наведената причина за потребата од донесување на Законот по скратена постапка, дека не се работи за обемен и за сложен закон, е многу произволна и неаргументирана. Зачудува ваквото размислување кога е општо познато дека состојбите во судството целосно гледано се оценуваат негативно и постои големо незадоволство заради тоа. Несериозноста кон ова прашање, секако, дека е недоволното дебатирање на предлог-законот и од страна на пратениците во Собранието на Република Македонија.

Суштествено е прашањето каде предлагачот најде основа за донесување на овој закон за формирање ново тело. Со овој закон се одзема одредена надлежност од Судскиот совет на Република Македонија, којшто е уставна категорија и таа надлежност се пренесува на друго тело кое со Уставот не е предвидено. Не е доволно да се повикува на начела на Законот за Судскиот совет на Република Македонија и Законот за судовите без тие да ги коментира и да ги аргументира.

---

<sup>6</sup> <http://www.mhc.org.mk/reports/274>



Секако дека треба да се има предвид и фактот дека пред донесување на овој закон беа презентирани и уставни амандмани каде оваа институција не беше предвидена, а, од друга страна, со амандманите беше предложен сосема друг концепт во доменот на одговорност на судиите, вклучувајќи ја и дисциплинската постапка.<sup>7</sup>

Независноста и самостојноста на судскиот систем се актуелизира уште со прифаќањето на концептот на поделба на власта на: законодавна, извршна и судска, како три носечки столба на државотворноста на нашето општество кое се стреми кон еднаквост на трите власти, еднаквост на граѓаните во една правна држава во која е потребно да се обезбеди што е можно повисок степен на владеење на правото, заради обезбедување услови за развиток на демократијата и на институциите кои треба да обезбедат солидна и сигурна општествена заедница за сите граѓани со почитување на сите темелни вредности на уставниот поредок во нашата држава.

Од овој аспект, во развојот на нашето општество беа донесени или изменети цел корпус на закони кои ја уредуваат оваа материја предвидена во самиот Устав на Република Македонија под наслов „Судство“. Во овој дел на Уставот беше определено и местото на поранешниот Републички судски совет, неговиот состав, имунитет и надлежност, чија материја беше поконкретно уредена со донесување на Законот за Републичкиот судски совет. Овој закон претрпе измени во смисла на целосно одвојување на изборот и разрешување на судиите од надлежност на Собранието на Републичкиот судски совет со давање целосна надлежност на Судскиот совет. Поради ова, Законот за судскиот совет во изминатиот период од 2006 година до 2011 година претрпе три измени.

Во 2014 година се предвидоа нови уставни промени, но со оглед на настанатите состојби во државата тие не беа целосно реализирани, па и покрај фактот дека не се усвоени уставните амандмани на предвиден законит и легален начин, сепак, Собранието на Република Македонија по скратена постапка во февруари 2015 година, покрај Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија, донесе и Закон за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија.

Основањето на Советот за утврдување факти како самостоен и независен орган во правосудниот систем нема уставна поткрепа. Образложението на предлагачот на Законот е дека со измените и со дополнувањата на Законот за судски совет се доразработува постапката за одговорност на судија во корелација со Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија.

Донесувањето на Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, не произлегува ниту како обврска ниту како потреба и причина предвидена во Уставот на Република Македонија како највисок правен акт, кој ја тангира сферата на судството, ниту, пак, од другите закони кои ја уредуваат оваа материја (Закон за судовите, Закон за судски Совет). Ваквиот однос кон донесување на овој Закон ќе трпи уште поголема критика кога не се донесени уставните амандмани кои по правило би требало да се донесат пред да се донесе самиот закон, се разбира доколку е предвидено негово донесување.

Во продолжението главна тема на анализата претставуваат прашањата на надлежноста на Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија

---

<sup>7</sup> Институтот за човекови права реагираше на содржината на предлогот на уставните измени, кои се детално елаборирани: <http://ihr.org.mk/mk/pocetna/224-2014-10-14-21-18-28.html>



(понатаму само Совет за факти), којшто веќе е донесен и со кој се основа, односно се формира овој орган.

Целта за основање на ваквата институција во судството само поради потребата од утврдување факти и донесување одлука за потребата од доставување барање за покренување постапка за утврдување одговорност на судија или претседател на суд пред Судскиот совет на Република Македонија (чл. 2 од Законот за Совет за утврдување факти, Службен весник на Република Македонија бр. 20/2015 од 12.2.2015 година) не е во прилог на оправданоста за основање самостоен и независен орган и на јакнење на независноста на Судскиот совет, ниту воопшто на независноста на целокупниот судски систем.

Како што е погоре нагласено, неговото основање нема основа во сегашниот Устав на Република Македонија, ниту во предложените амандмани на Уставот кои се во собраниска процедура. Од друга страна, имајќи ја предвид надлежноста на Судскиот совет на Република Македонија во согласност со измените (Службен весник на Република Македонија бр. 20/2015 од 12.2.2015 година) за утврдување на одговорноста во дисциплинска постапка и постапката за нестручно и за несовесно работење на судијата, донесувањето одлука значително ќе се забави. Уште повеќе што и Судскиот совет на расправата има можност да изведува и други прибавени докази во текот на постапката.

Која е потребата за формирање на Советот за утврдување факти, којшто во својата надлежност треба да обезбедува податоци, односно докази кои се од интерес за утврдување на состојбите во врска со одговорноста на судиите, кога и Судскиот совет во својата надлежност има обврска да ја следи и да ја оценува работата на судиите, да се грижи за угледот на судиите и довербата на граѓаните кон судството, да ги разгледува и да ги оценува извештаите за работата на судовите, како и да утврдува ориентациски број предмети што треба да ги реши судијата месечно, како и да врши други работи утврдени со закон. Се чини дека одредени надлежности кај овие два совета се преклопуваат, па се поставува повторно прашањето за потребата за формирање на Советот за факти.

Ако се тргне од предвидениот состав на Советот за факти (чл. 6 од Законот), веднаш се воочува нагласениот привилегиран однос на законодавецот кон одредена категорија на луѓе (пензионери) од професионалната дејност (судии, јавни обвинители, универзитетски професори и адвокати), преку нивното вклучување да го водат и да го раководат овој Совет наспроти останатите пензионирани лица според Законот за работни односи и Законот за пензиско и инвалидско осигурување. Со тоа непосредно се задира во правото на еднаквата примена на законите за сите граѓани на Република Македонија во областа на задолжителното пензионирање во јавниот сектор.

Не може да се занемари ниту фактот на финансирање на овој орган кој дополнително го оптоварува Судскиот буџет, односно буџетот на Република Македонија. Покрај средствата за работа на Советот, определени се и плати за претседателот и членовите на Советот соодветни на платите за тие функции во Судскиот совет.

#### ***Осврт на надлежностите на Советот за утврдување факти***

Во поглед на надлежноста на Советот за утврдување факти, во согласност со чл. 32 од донесениот Закон, надлежноста на овој Совет се сведува на:

- Расправа по иницијативи (претставки и поплаки) поднесени од граѓани, правни лица, претседатели на судови за работата на судиите или за одолжување на судските постапки, но и по „допрен глас“ или други сознанија за работата на судиите или на претседателите на судовите;
- Да прибавува податоци и докази во врска со наводите во иницијативата;
- Да прибавува податоци и докази кои се наоѓаат кај државен орган, орган на единица на локална самоуправа, кај физичко или кај правно лице на кое му е доверено вршење на јавни овластувања;
- Да врши непосреден увид во судски и во други списи и досиеја во врска со наводите во иницијативата;
- Да ги разгледува извештаите на Судскиот совет на Република Македонија за работата на судиите и на судовите;
- Да поднесува барање за поведување постапка за одговорност на судија или на претседател до Судскиот совет на Република Македонија и да го застапува таквото барање;
- Да изготвува извештај за својата работа и да го објави на својата веб-страница;
- Да врши и други надлежности утврдени со закон.

**I.** Дадената надлежност на Советот за утврдување факти да расправа за одолжување на судските постапки е недоволно јасна во однос на дадената надлежност на Врховниот суд на Република Македонија,<sup>8</sup> којшто одлучува по предметите за евентуално незапазување на разумниот рок во водењето на судските постапки. Сметаме дека нема потреба од определување ваква непрецизно определена надлежност уште повеќе што секако дека судската одлука во оваа област е доволна и е релевантна.

**II.** Надлежноста на Советот за утврдување факти да расправа „по допрен глас“ што се третира како иницијатива, за преземање понатамошни дејства е нејасна и е прешироко определена, давајќи му надлежност како на јавен обвинител. Доволно е јавниот обвинител да презема дејства по допрен глас, имајќи предвид кој сè може да се јави како иницијатор пред Советот за факти, со цел тој да може да презема дејства од интерес за утврдување на состојбите.

**III.** Дадената надлежност на Советот за факти да постапува и по други добиени сознанија за работата на судиите и на претседателите на судовите, претставува нејасна и нецелосна надлежност имајќи предвид, како што погоре е наведено, кој сè може да се јави како иницијатор за постапување на Советот за факти.

Ваквото нејасно и нецелосно дефинирање на надлежностите во оваа смисла остава можност и за евентуално одредени злоупотреби. Патем речено, терминот „наод“ кој го употребува законодавецот не е соодветен со оглед на тоа дека во иницијативата се содржани наводи, а не „наоди“. Наодите треба да се утврдуваат и да се изведуваат како резултат на постапување по иницијативата. Советот за утврдување факти постапува по наводите во иницијативата, а барањето за покренување постапка треба да е резултат на наодите коишто тој ги утврдил.

**IV.** Во надлежност на Советот за утврдување факти е определено да ги разгледува и извештаите на Судскиот совет на Република Македонија за работата на судиите и на судовите во

---

<sup>8</sup> Член 4, став 4 и 5 од Законот за измени и дополнувања на Законот за судовите (Сл. весник на Република Македонија бр. 35/2008).

Република Македонија, но не е јасно по која основа и која е причината за определување на оваа надлежност, ниту целта на таквото разгледување. Дали на овој начин не се воведува контрола на работењето на Судскиот совет и не се доведува во прашање неговата независност утврдена со Законот да има својство на самостоен судски орган.

Дадената надлежност Советот за факти да изготвува само годишен извештај за работата од неговата надлежност и тој да го објавува на неговата веб-страница, без да биде предмет на разгледување и на оценување од никого, не обезбедува имплементирање на принципот на одговорност, иако делумно е обезбеден стандардот на транспарентност.

V. Вршењето други надлежности утврдени со Законот на Советот за факти е сосема нејасна и непотребна одредба, имајќи ги предвид целта и потребата од формирање на овој Совет. Додавање други надлежности без нивно конкретизирање во работата на овој Совет, може да создаде проблеми од аспект на евентуална произволност во неговото работење што ја доведува во прашање не само потребата од формирање на овој Совет туку и независноста на судството.

Одвојувањето на постапката за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија пред Советот за утврдување факти како нов орган, од постапката пред Судскиот совет за разрешување на судиите и на претседателите на судовите, не е во прилог на самостојноста и на независноста на двата органи, како ни во согласност со препораките на ГРЕКО кога на расправата пред Судскиот совет можат да се изведат и прибавени докази во текот на постапката (чл. 23 од измените на Законот за Судски совет). Ова значи дека постапките пред двата совета, кои треба да бидат одвоени, самостојни и независни, не се такви и основано се поставува прашање за потребата од ваков нов орган кој ќе утврдува само факти за одговорност, а тие факти во согласност со овој Закон може да ги прибере и самиот Судски совет.

Законот за Советот за утврдување факти воопшто не го регулира прашањето што треба да содржи самата иницијатива која може да произлезе не само од поплаки и претставки туку и по допрен глас или други добиени сознанија за работата на судиите или на претседателите на судовите, за кои, пак, не е определен изворот од каде тие би допреле до Советот или начинот на кој Советот би ги добил тие сознанија, со цел да се избегне евентуална злоупотреба или намера да се интервенира во независноста при работењето на судијата. Ова е потребно со цел да се обезбеди непостапување на Советот за факти по основа на таканаречениот извор „рекла-кажала“, чие постапување не е во насока на обезбедување на гаранциите за независност.

***Осврт кон покренувањето на постапката за утврдување факти за одговорност на судија или претседател на суд***

Постапката за утврдување факти за одговорност на судија или на претседател на суд, започнува со разгледувањето на иницијативата преку определен известител од редовите на членовите на Советот, кој изготвува извештај за навременоста, дозволеноста, целосноста и основаноста на иницијативата и го доставува до Советот. Тој, пак, може по одржана расправа да ја отфрли иницијативата доколку не ги исполнува потребните услови во согласност со чл. 40, ст. 2 од Законот за Совет за утврдување факти, односно ако:

- Е поднесена за дејство на судијата кое не претставува повреда во согласност со законот;
- Настапила застареност; и
- Иницијативата е поднесена од неовластено лице.

Според овој став, Советот расправа само по погоре наведените основи содржани во три алинеи, помеѓу кои не е јасно зошто не е опфатена целосноста на иницијативата.

Во следниот став 3 е определено дека при одлучувањето Советот е врзан за фактичката состојба изнесена во иницијативата.

Содржината на ст. 4 е уште понејасна и збунувачка кога е наведено дека Советот врз основа на извештајот на известителот расправа и доколку најде дека иницијативата е ненавремена, нецелосна, неоснована или недозволена, ќе ја отфрли и за тоа ќе го известат подносителот. Дали ова значи расправа по извештајот на известителот во два наврата и ако е така зошто е тоа потребно кога Советот може веднаш да расправа по сите основи за отфрлање на иницијативата или се работи за нешто друго што не е јасно формулирано.

Ако иницијативата се испитува од формални и од процедурални причини поради кои може да биде отфрлена, а тоа е случај само кога станува збор за ненавременост, нецелосност и за недозволеност. Прашањето на основаност е постапување и разгледување на суштината на проблемот и одлуката на Советот за факти во овој дел може да биде одбивање или уважување на иницијативата. Исто така, нејасно е како ќе биде отфрлена како неоснована кога за прифатена иницијатива Советот формира комисија од три члена за утврдување на фактите во врска со наводите (чл. 40, ст. 5) токму со цел да ја испита основаноста на иницијативата.

По доставување на иницијативата и на доказите лично до судијата или претседателот, се чека одговор на иницијативата и на доказите за одговорот во рок од осум дена од нејзиното добивање (чл. 41, ст. 1 и 2).

Понатаму, Комисијата во насока за утврдување на основаноста на иницијативата прибавува податоци и докази од интерес за утврдување на фактите во врска со одговорноста на судијата, (се поставува прашањето зошто ова не важи и за претседателот на Судот). Доколку тие се наоѓаат кај државен орган, орган на единица на локална самоуправа или кај физичко или правно лице на кое му е доверено вршење на јавни овластувања, тие се должни да постапат по барањето на Комисијата без надомест (чл. 42, ст. 1 и 2).

Ваквото право не е предвидено за судијата или за претседателот на судот поради што со право се наметнува прашањето за еднаквоста на оружјето на Комисијата, од една страна, и судијата или претседателот против кого е поднесена иницијативата, од друга страна.

Нееднаквоста се гледа како во однос на самата неможност судијата или претседателот на судот да бара податоци и докази од тие органи така и во самата обврска на Комисијата да постапува кон овие лица и таа можност кон нив да ја извршува без надомест, како што е законски одредено.

Комисијата закажува расправа во рок од седум дена од денот на добивање одговор од судијата или од претседателот (чл. 43, ст. 1) и на расправата се покануваат судијата или претседателот на судот и им се доставуваат прибавените докази од Комисијата (чл. 44, ст. 1).

На расправата ќе се изведат доказите предложени од подносителот на иницијативата, судијата или претседателот на судот, како и доказите што ги прибавила Комисијата (чл. 45, ст. 1).

Од содржината на погоре наведените одредби, произлегува дека судијата или претседателот ги добиваат доказите навремено. Доказите кои ги прибавила Комисијата од чл. 42 ги доставува на судијата или на претседателот на судот, но со оглед на тоа да не е предвидена иста

можност за прибавување податоци и докази на судијата или на претседателот како што е овозможено на Комисијата, се доведува во прашање можноста за конфронтирање со овие докази и давање релевантен одговор во врска со нив. Поради ова се поставува прашањето за ефикасно користење на правото дадено во чл. 45, ст. 2 со кое судијата или претседателот има право да се произнесе по сите докази изведени на расправата пред Комисијата.

По завршувањето на расправата, Комисијата во рок од десет дена поднесува извештај за утврдените факти до Советот, кој врз основа на тој извештај повторно расправа и треба да одлучи за поднесување барање до Судскиот совет на Република Македонија за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд. Советот може и да ја одбие иницијативата ако утврди дека е неоснована заради непостоење докази дека судијата сторил повреда во согласност со законот (чл. 49, ст. 1 и 2). Ова значи дека Советот мериторно одлучува во поглед на основаноста на иницијативата, поради што неговата обврска да расправа по извештајот на известителот за основаноста на иницијативата од чл. 40, ст. 4 од Законот не е потребна, а уште повеќе што во таа фаза на постапката иницијативата се разгледува од формални причини. Основаноста е од суштинско значење и не би можела да биде отфрлена без да се утврдат фактите за нејзината основаност. По донесување одлука од страна на Советот за факти за одбивање на иницијативата како неоснована заради непостоење докази, Законот не предвидува право на жалба на подносителот на иницијативата, поради што се поставува прашањето дали не е повредено правото на жалба гарантирано со Уставот за поднесување жалба против поединечни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања. Притоа, се поставува и прашањето за видот и за степенот на постапката што ја спроведува овој орган кој иако е самостоен и независен, сепак, неговите одлуки не подлежат на жалба или на некаков друг вид правен лек.

Ова прашање по однос на правото на жалба или сличен лек не е овозможено на судијата или на претседателот на судот кога иницијативата е уважена иако по неа ќе се расправа подоцна.

Воедно, треба да се укаже и на фактот дека одлуката на Советот за факти за поднесување барање до Судскиот совет на Република Македонија за поведување постапка за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд од чл. 49, ст. 1 од Законот, не се доставува до судијата или до претседателот, туку се доставува одлуката од чл. 50 од овој Закон, поточно заклучокот на Советот за факти со кој се определува еден член на Советот да го застапува во постапката за утврдување одговорност на судија или на претседател на суд пред Судскиот совет на Република Македонија. Овој заклучок и предметот со сите списи во рок од три дена од денот на одржување на седницата се доставува до Судскиот совет на понатамошно постапување, со што завршува постапката пред овој орган.

Ова значи дека работата на Советот за утврдување факти се сведува на претходна постапка за утврдување факти околу одговорноста на судијата или на претседателот на судот, а оваа постапка завршува пред тој орган со поднесување барање за поведување постапка за одговорност пред друг независен орган, без да се овозможи запознавање на судијата или на претседателот со одлуката за поведување постапка за утврдување одговорност и без да се овозможи правен лек по однос на дотогашната работа на Советот за утврдување факти, како што веќе укажавме.

Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија содржи најмногу одредби за постапката за избор на членови на Советот.<sup>9</sup> Овие одредби разгледувани од аспект на обезбедување самостојност и независност на Советот за факти, кој според чл. 2, ст. 2 од погоре наведениот Закон треба да биде самостоен и независен орган, не може да се прифатат дека во целост ја постигнале таквата цел.

Тргувајќи од првиот избор на членовите на Советот, кој во согласност со чл. 52, ст. 1 од преодните и од завршните одредби на Законот за Советот за утврдување факти, којшто треба да го спроведе комисија формирана од Судскиот совет на Република Македонија во состав од пет члена, всушност се определува уште една надлежност на Судскиот совет која не е предвидена во измените на Законот за Судски совет. Определувањето на оваа надлежност на Судскиот совет, иако се однесува само на првиот избор на членови на Советот за факти не е јасно одредено како ќе ја изврши Судскиот совет, имајќи ги предвид важноста на органот на Советот за факти којшто му ја дава законодавецот и неговата независност од Судскиот совет. Во исто време, се поставува прашањето како Судскиот совет во постапката за избор на членови на Советот за факти ќе формира предвидени комисији, (член 13) Комисија за подготвување кандидатска листа составена од 3 члена и (член 14) Комисија за спроведување избори, исто така, составена од 3 члена, кога комисијата од Судскиот совет во согласност со Законот е составена од 5 члена. Ова од причина што освен обврската на Судскиот совет да ја започне постапката за избор на членови на Советот во рок од 60 дена од денот на важноста на Законот за Советот за утврдување факти (чл. 52, ст. 2) не е определено според која постапка ќе се изврши изборот на членовите. Дали според постапката за избор на членови на Судскиот совет што ја врши Судскиот совет или според постапката за избор на член на Советот за факти, бидејќи условите предвидени за избор на членови на Судскиот совет не се идентични со условите за избор на членови на Советот за факти, кој ќе врши избор на членови од четири категории на пензионирани лица (судии, јавни обвинители, универзитетски професори и адвокати). Ова прашање се поставува од причини што законодавецот во чл. 11 со наслов „услови за член на Советот од редот на судиите“ се определил за член на Советот од редот на судиите. Ако предвидената постапка понатаму за избор на член на Советот за факти се однесува за сите членови, не е јасно зошто законодавецот прави ваква разлика, кога тој одредува целокупниот Совет за факти да биде од редот на пензионирани судии, пензионирани јавни обвинители, пензионирани универзитетски професори и пензионирани адвокати. Патем речено, во категоријата на членови на Советот за факти нема лица коишто ја обавуваат судската функција, туку како кандидати покрај другите се јавуваат само пензионирани судии. Сметаме дека овој наслов не е соодветен на содржината на членот 11 кој се однесува за избор на сите членови на Советот за факти.

Покрај ова, во чл. 13, став 3, алинеја 5, кандидатите за членови на Советот на факти од редот на припадниците на заедниците се третирали како да се посебна категорија на предвидените пензионирани лица.

Понатамошниот избор на Советот за факти, односно на член на Советот ќе се спроведува според постапката за избор предвидена во одредбите на Законот за Советот за факти и условите предвидени за овие лица (чл. 6 и чл. 11).

Советот за факти којшто за првпат треба да биде избран од страна на Судскиот совет, понатаму треба самостојно да функционира и да го спроведува понатамошниот избор на членови на Советот по пат на непосредни и на тајни избори од страна на сите судии во Република

<sup>9</sup> Анализа на ИЧП за домашните правни лекови во постапките при изборот, разрешувањето и изрекувањето дисциплински мерки на македонските судии, <http://www.ihr.org.mk/images/pub/finalihr.pdf>



Македонија (чл. 16 од Законот). Меѓутоа, се поставува прашањето од аспект на неговата самостојност и независност токму во врска со даденото право и обврска за спроведување на понатамошните избори за членови на тој Совет.

Имено, покрај предвидените услови во чл. 6 од Законот во поглед на потребниот непрекинат стаж од над 15 години во соодветната професија и покажаните резултати во работењето, Законот предвидува дека на огласот за избор може да се јави секој кој во моментот на објавување на огласот исполнува услов за положен тест за интегритет и психолошки тест (чл. 11, ст. 1).

Психолошкиот тест кој по пат на проверка на социјалните способности на кандидатот и тестот за интегритет со кој се проверуваат неговите етички и морални вредности за вршење на функцијата член на Советот, ги спроведува Судскиот совет на Република Македонија (чл. 11, ст. 2 и 3).

За спроведување на психолошкиот тест и на тестот за интегритет, Судскиот совет на Република Македонија ангажира стручни лица од независна и од целосно акредитирана професионална институција (чл. 11, ст. 5).

Спроведувањето на овие два теста преку Судскиот Совет и во постапката за избор на членови на Советот за факти, не е во прилог на самостојноста и на независноста на овој Совет и претставува мешање на Судскиот совет во предвидената надлежност за спроведување на постапката за избор на членови од страна на Советот за факти.

Покрај ова, не се знае во кое време се спроведуваат потребните тестови, бидејќи кандидатот за да може да се јави на огласот кој трае 15 дена од денот на објавувањето, треба да има положено тест за интегритет и психолошки тест (чл. 11, ст. 1), додека, пак, во согласност со чл. 12 од Законот, кон пријавата за кандидатура, кандидатот доставува само потврда за стаж, биографски податоци и податоци за учество во стручна и професионална едукација, а тестовите не се споменуваат, иако кандидатурата би требало да се врши во времетраење на огласот, што значи кога се поднесуваат предвидените документи треба кандидатот да ги има положено предвидените тестови.

Ова значи дека кандидатите кои ќе се јават на огласот за избор за член на Советот за факти претходно треба да се обезбедат и со положен тест за интегритет и психолошки тест преку Судскиот совет, наместо таквите тестови да може да ги спроведе и органот пред кој се врши самиот избор за член на Советот, со почитување на сите правила околу ангажирање стручни лица од независна и од целосно акредитирана професионална институција.

### ***Осврт кон постапката пред Судскиот совет на Република Македонија***

Постапката пред Судскиот совет, пак, започнува по барањето на Советот за утврдување факти со определување известител од редот на членовите на Судскиот совет кој изготвува извештај за тоа дали барањето е навремено, целосно и дозволено и го доставува на одлучување до Советот без оглед на тоа дали се однесува на поведување дисциплинска постапка или постапка за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција (чл. 3, ст. 1 и чл. 17, ст. 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет в. в. со чл. 56, ст. 1 и чл. 80, ст. 1 од Законот за Судски совет на Република Македонија).

Со оглед на тоа дека барањето е поднесено од надлежен орган овластен по закон за поднесување вакви барања, не е многу јасна причината за оваа законска обврска за определување известител кој ќе ја проверува само навременоста, целосноста и дозволеноста на поднесеното барање, по кое претходно работел Советот за утврдување факти и чија законска обврска е да поднесе навремено целосно и дозволено барање.

На истата седница на која се разгледува извештајот на известителот се одлучува и за поведување дисциплинска постапка или за нејзино запирање, односно за поведување постапка за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција или за нејзино запирање. Одлуката на Советот се доставува до подносителот на барањето, судијата и до претседателот на судот каде што судијата ја врши функцијата. Во оваа фаза на постапката повторно не е предвидена можност за некаков правен лек од страна на судијата по однос на одлуката за поведување постапка, кога тој всушност ја осознава самата одлука за поведување постапка против него и нејзината содржина. Особено ако се земе предвид наведената потреба од законодавецот за формирање две тела за покренување и за водење дисциплинска постапка.

Советот закажува расправа во рок од 15 дена од денот на донесување на одлуката за поведување постапка и на неа се покануваат подносителот на барањето и судијата, на кои им се доставуваат доставените докази од страна на Советот за утврдување факти (чл. 8 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судски совет в. в. со чл. 64, ст. 1 од Законот за судски совет).

Нејасно е зошто се доставуваат доказите доставени од Советот за утврдување факти на подносителот на барањето кога тој е всушност и подносителот на доказите.

На расправата се изведуваат доказите предложени од подносителот на барањето, судијата, како и прибавените докази во текот на постапката пред Советот (чл. 9 и чл. 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет в. в. со чл. 65, ст. 1 и чл. 89, ст. 1 од Законот за Судски совет).

Имајќи ги предвид препораките на ГРЕКО за одвојување на постапката за поведување и за истражување од постапката за одлучување за дисциплинска одговорност и постапката за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција, се поставува прашање зошто Судскиот совет повторно прибавува докази, кога со Законот за утврдување факти тоа е во надлежност на Советот за утврдување факти (чл. 32).

Во чл. 68, ст. 1 од Законот за судски совет, предвидена е постапка за сторена дисциплинска повреда на која укажуваат изведените докази, со можност барателот да го прошири барањето со истакнување и на друго барање. Но, за волја на вистината, во Законот за Советот за утврдување факти не е предвидена таква можност, туку, напротив, Советот за факти е врзан за фактичката состојба изнесена во иницијативата за поведување постапка.

Се поставува прашање што ќе прави тој Совет за факти во таков случај кога нема надлежност да го прошири барањето со истакнување и на друго барање, а со Законот за ССРМ му се бара такво постапување што е со принципот на владеење на право *vis à vis* законските одредби.

Во ст. 4 на одредбата од чл. 68 е предвидено известителот на Судскиот совет во рок од осум дена по дадениот одговор на барањето да поднесе извештај со предлог за основаноста на проширеното барање до Советот кој треба да одлучи за продолжување на дисциплинската постапка по проширеното барање, но недостига аргумент дека Советот за утврдување факти одлучува за поведување постапка по проширеното барање. Додека во ст. 5 од чл. 68 е предвидено



дека барателот може да го дополни барањето со други дејства на правење на повредата за која е поведена постапката, што не се смета за проширено барање за кое, исто така, не е определено како ќе постапи Советот за утврдување факти, кој е единствено надлежен за поднесување барање за поведување постапка пред Судскиот совет.

Во поглед на поведување постапка за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција (чл. 78, ст. 4 од Законот за Судски совет) е предвидено дека оваа постапка во секој случај не може да се поведе, доколку изминат повеќе од пет години од денот на сторената повреда, освен ако е донесена одлука на Европскиот суд за човекови права поради повреда на чл. 6 од Европската конвенција за човекови права или е донесена одлука на Врховниот суд на Република Македонија по однос на правото за судење во разумен рок, како резултат на постапување на судијата за кој е поведена постапката за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција.<sup>10</sup>

Ваквата одредба сметаме дека е несоодветна од неколку причини. Таа не е јасна и прецизна во која ситуација судијата може да одговара кога е утврдена повреда на чл. 6 од страна на Европскиот суд за човекови права.

Член 6 опфаќа повеќе елементи на фер постапување каде што не секогаш тоа е резултат на нестручно постапување на судијата. Во постапката на ЕСЧП, странка е државата, а не судијата, и утврдената повреда се однесува на државата и таа има обврска да ја санира.<sup>11</sup> Ова значи дека судиите коишто постапувале во сите национални постапки по тој спор треба индивидуално да бидат детектирани како сторители на таа повреда која е директно врзана за нестручното постапување на судиите.

Ваквата одговорност на судиите не може да биде предмет на разгледување во недогледно време. Институтот „застареност“ е потребно еднакво да се применува во целокупниот правен систем. Тој во дадената ситуација воопшто не е третиран.

Горе кажаното се однесува и за постапките каде што постапувал и Врховниот суд на Република Македонија во постапки за судење во разумен рок.

Ваквата одредба сметаме дека не е доволно јасна во поглед на рокот за поведување постапка за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција по донесената одлука на Европскиот суд за човекови права или на Врховниот суд на Република Македонија. Таа постапка може да биде поведена по истекот на рокот за застареност од пет години од денот на сторената повреда, поради донесување на одлуката на Европскиот суд за човекови права или на Врховниот суд на Република Македонија, но не е определен рокот којшто треба да се запази по донесување на тие одлуки, поради што произлегува како тој рок да е бесконечен, што е спротивно на сите законски решенија поврзани со институтот на застареност. Сметаме дека законодавецот ја пропуштил можноста за определување на овој рок при донесување на Законот за именување и дополнување на Законот за судски совет, како што ја пропуштил и можноста да постапи во согласност со препораките на ГРЕКО од точка 168.

<sup>10</sup> Види извештај ГРЕКО.

<sup>11</sup> Државата е одговорна какви судии избира и не може да се чека на пресуда на ЕСЧП во врска со нестручното постапување на судијата, а во меѓувреме истите судии да ја вршат функцијата.

***Осврт кон причините за донесување измени и дополнувања на Законот за Судскиот совет на Република Македонија***

Зачудува фактот што постојано се прават концепции за промени во областа на изборот, разрешувањето и дисциплинската одговорност на судиите.

Овие промени се прават со промени како во Уставот така и во законите. Ваквото постапување во никој случај не укажува на стабилен и на изедначен пристап во решавањето на ова прашање, а со тоа и обезбедување на принципот на независноста и на непристрасноста во судството. Со востановување на Советот за утврдување факти во согласност со ново донесениот закон за Совет за утврдување факти оваа состојба повеќе се усложнува. Со проширување и со усложнување на постапките за утврдување одговорност на судиите и со изрекување соодветни санкции во согласност со надлежноста на двата совета, и во споредба со законските решенија на другите системи, доаѓа до забавување на тие постапки.

Една од таквите промени е донесувањето на Законот за измени и дополнување на Законот за Судски совет на Република Македонија (Сл. весник на Република Македонија бр. 61/2015 од 17.4.2015 година), донесен по неполни два месеци од претходните измени на истиот закон.

И во овој закон како и во претходно анализираниите закони, во делот на оценката и состојбата во областа што треба да се уреди со овој закон, општо се наведени одредени состојби без некое конкретизирање, без вистински да се елаборираат потребата и причините за неговото донесување.

Законското решение за зголемување на мандатот на претседателот на Судскиот совет од две години на три години со право на повторен избор (член 1), не е јасно на кој начин ќе обезбеди независност на судството како предуслов за владеење на правото и основен гарант за фер судење. Напротив, пократкиот мандат на претседател, особено во дадената ситуација во Република Македонија, сметаме дека е подобро законско решение во смисла на оневозможување подолготрајно раководење на органот од една иста личност. Уште повеќе што се обезбедува и право на повторен избор.

Основано се поставува прашањето зошто на членовите на Советот од редот на судиите е потребно повторно да се врши испитување на социјалните способности за вршење на судиската функција за што би се спровеле тестови за интегритет и психолошки тестови, кога веќе овие тестови се спроведени за истите лица при избор за судии. Секако дека треба да се додаде и околноста што не е објаснета зошто формата и содржината на тестовите ги уредува ССРМ, а формалното спроведување на овие тестови се извршува од стручни лица од независна и од целосно акредитирана професионална институција, а врз основа на меѓународно признати психолошки тестови кои се применуваат во најмалку една од земјите-членки на ЕУ и на ОЕЦД. Што ќе уредува ССРМ во ваква ситуација?

Позитивна промена сметаме дека е направена во делот на одредување појасни и конкретни критериуми за избор на член на ССРМ по предлог на Собранието на Република Македонија и по предлог на Претседателот на Република Македонија во насока на определување 15-годишно работно искуство во правната професија по положен правосуден испит и истакнато вршење во правната професија со научна или со професионална работа или со свое јавно дејствување. Во исто време, критериумот е зајакнат со елементот кандидатот да ужива углед, да поседува интегритет за вршење функција член на Судски совет и да поседува социјални

способности за вршење на таа функција за што се спроведуваат тестови за интегритет и психолошки тестови.

Ваквите промени ги оценуваме како позитивни и од аспект што се во согласност со заклучоците што се презентирани во анализата на независноста на судството изготвена од ИЧП.<sup>12</sup> Меѓутоа, основано се поставува прашањето зошто овие измени се донесени по извршениот избор на претседател на ССРМ кој подолго време се одолговлекуваше и зошто овие измени не се внесени во измените на Законот за ССРМ, донесени во февруари 2015 година (Сл. весник на Република Македонија бр. 20/2015). Со ваквото однесување се става под сомнеж целта за обезбедување на независноста на судството преку зајакнување на критериумите за член на ССРМ.

Иако се извршени измени во членот 11 од стариот Закон (основниот), каде стои наслов „Услови за член на Советот од редот на судиите, сепак, не е извршено усогласување на измените во текстот на законот со насловот, бидејќи сега содржината на оваа одредба се однесува на сите кандидати за членови на Советот, а не само на оние од редот на судиите.

Со член 5 од измените на Законот, судскиот изборен именик кој бил воден од Министерството за правда, во согласност со чл. 17 од Законот за Судски совет се префрла во надлежност на Судскиот совет. Имајќи ја предвид содржината на овој именик, законодавецот не дава никакво образложение зошто ја прави оваа измена. А, од друга страна, сметаме дека прашањето на независноста на судството со старата законска одредба не е доведено во прашање. Ова е првенствено од причини што Министерството за правда нема никаква улога во спроведувањето избори, целосно, ниту на судии ниту на членови на Судски совет. Од друга страна, со сегашните законски измени независноста е доведена во прашање. Против решението на Судскиот совет во делот на дадената можност судијата да побара исправка на податоците во Судскиот изборен именик, доколку таа исправка не ја стори Судскиот совет, судијата може да покрене управен спор пред надлежен суд. Во ваква ситуација кога Судскиот совет понатаму е надлежен за избор, се поставува прашањето дали се запазени принципите на независноста на судството, особено од гледна точка на принципот: objective appearance. Органот којшто го спроведува изборот одлучува и за други прашања поврзани со самиот избор.

Член 6 од измените предвидува пополнување на испразнето судиско место и бара потребна специјализација за неговото пополнување. За каква специјализација станува збор може само да се претпоставува од причини што не ни постои можност за неа. Може да стане збор само за одредено искуство во одредена област стекната во текот на работата. АСЈО, исто така, не овозможува специјализација на судскиот кадар по области. Од друга страна, ваквата одредба е нејасна и донекаде контрадикторна, а и неприменлива имајќи ги предвид, прво, веќе одредената надлежност на одредени судови (Управен суд, Виш управен суд, Основен суд Скопје 1 Скопје и Основен суд Скопје 2 Скопје), второ, можноста за префрлање од еден оддел во друг по желба на самиот судија и во зависност од потребите на судот (во согласност со чл. 39, ст. 9 од Законот за судовите) и, трето, можноста на еден судија да постапува во две или во повеќе области што е случај во помалите судови.

Забелешките на одредбата од членот 6 се однесуваат и на одредбата од членот 7 од овој Закон, при што може да се додаде дека се прави одредена дискриминација во однос на рангирањето на пријавените кандидати за судии. Со оглед на тоа дека во согласност со Уставот не постојат специјализирани судови, туку само редовни, основано се поставува прашање дали

<sup>12</sup> [http://www.ihr.org.mk/images/pub/Analiza\\_na\\_nezavisno\\_sudstvo\\_vo\\_RM.pdf](http://www.ihr.org.mk/images/pub/Analiza_na_nezavisno_sudstvo_vo_RM.pdf)

ваквото законско одредување не е спротивно на Уставот. Од друга страна, се доведува во прашање можноста за напредување на судиите од понизок во повисок суд. Со сите овие измени, повторно не е овозможен правен лек на незадоволните кандидати кои во постапка за избор не биле избрани за судии или за членови на Судскиот совет. Пошироко елаборирање на ова прашање дадено е во анализата на домашните правни лекови во постапките при изборот, разрешувањето и изрекувањето на дисциплинските мерки на македонски мерки.<sup>13</sup>

Правејќи ја анализата на направените законски измени и носењето нови законски решенија во делот за изборот, разрешување и покренување дисциплински постапки за судии, констатираме дека најблаго речено несериозен е односот на законодавецот кога непредвидува одговорност во работењето на надлежните органи Советот на утврдување факти и Судскиот совет на Република Македонија. Разгледувањето на извештаите за нивната работа и евентуалната одговорност во согласност со законот и Уставот не ја исполнува обврската да се предвиди погоре наведената одговорност.

#### **IV. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНКЕТА НА ГРАЃАНИТЕ**

Една од предвидените методологии за прибирање информации беше и анкетата на граѓаните. Анкетата во вид прашалник беше изработена од проектниот тим, а беше спроведена по телефонски пат од агенцијата Рејтинг.

Анкетата содржи 15 прашања кои се однесуваат на перцепцијата на граѓаните во врска со независноста на работата на Судскиот совет на Република Македонија.

Со анкетата беа опфатени 1.200 испитаници од 80 општини, со репрезентативен опфат на сите етнички заедници, урбани, рурални средини и региони. Анкетата е извршена во период од 22 до 25 декември 2014 година. Можна статистичка грешка +/- 4,3%.

---

<sup>13</sup> [www.ihr.org.mk](http://www.ihr.org.mk)

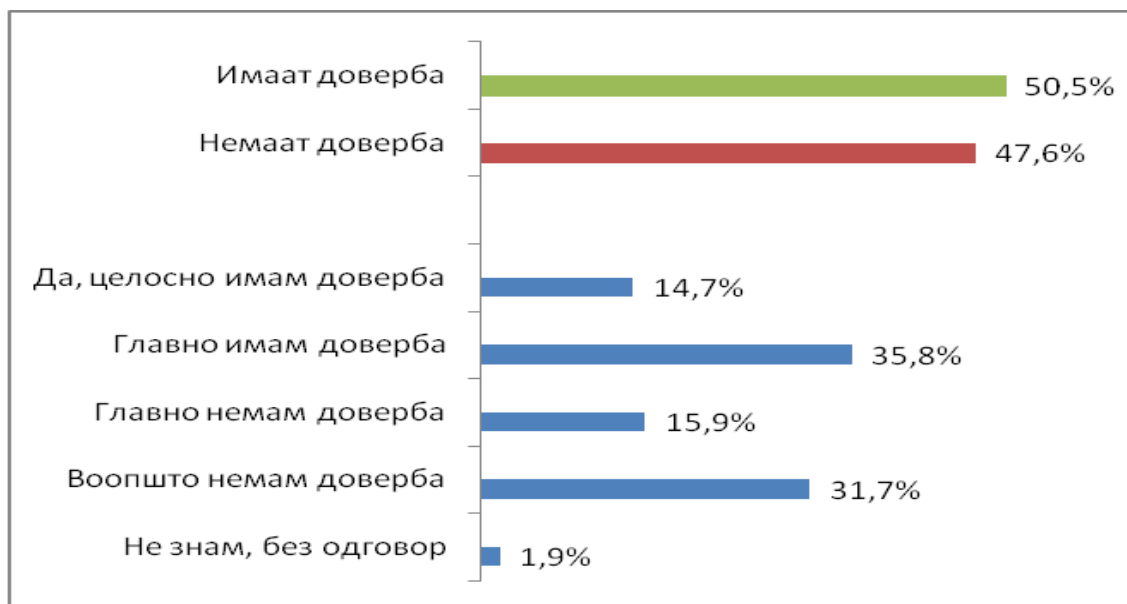
## Структура на примерокот според релевантни социо – демографски карактеристики

		Процент
		%
Пол	Машки	53,6
	Женски	46,4
		100
Возраст	18-29 години	21,3
	30-49 години	37,0
	50-64 години	27,1
	65 и повеќе години	14,6
		100
Степен на образование	Основно и помалку	12,5
	Средно	52,1
	Вишо и високо	35,4
		100
Место на живеење	Град	62,4
	Село	37,6
		100
Работен статус	Вработен во приватен сектор	24,1
	Вработен во државен сектор	17,6
	Невработен	25,9
	Студент\ученик	4,1
	Домаќинка	6,2
	Сопственик на приватен бизнис	0,7
	Пензионер	18,7
	Друго	2,7
	100	
Етничка припадност	Македонец	69,7
	Албанец	24,0
	Друго	6,3
		100
Регион	Североисточен	8,2
	Источен	8,8
	Југоисточен	8,4
	Скопски	28,8
	Полошки	15,8
	Пелагониски	11,5
	Вардарски	7,3
	Југозападен	11,2
	<b>100</b>	

### Прашање 1: дали имате доверба во професионалното работење на Судскиот совет на Република Македонија?

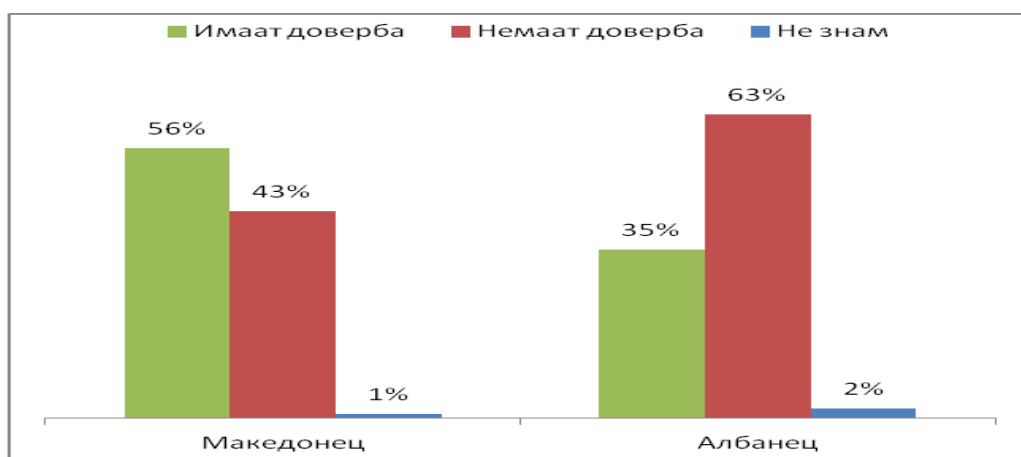
Од добиените одговори на граѓаните, може да се забележи дека мислењето кај граѓаните е поделено, односно 50,5% од испитаниците имаат доверба во ССРМ, додека, пак, 47,6% немаат доверба во професионалното работење на ССРМ. Доколку подетално се анализираат табелите, може да се забележи дека 31,7% од граѓаните воопшто немаат доверба во ССРМ, што е релативно висок процент на недоверба, а само 14,7% целосно имаат доверба. Најголем е процентот на испитаниците коишто главно имаат доверба во ССРМ или 31,7%.

Табела 1



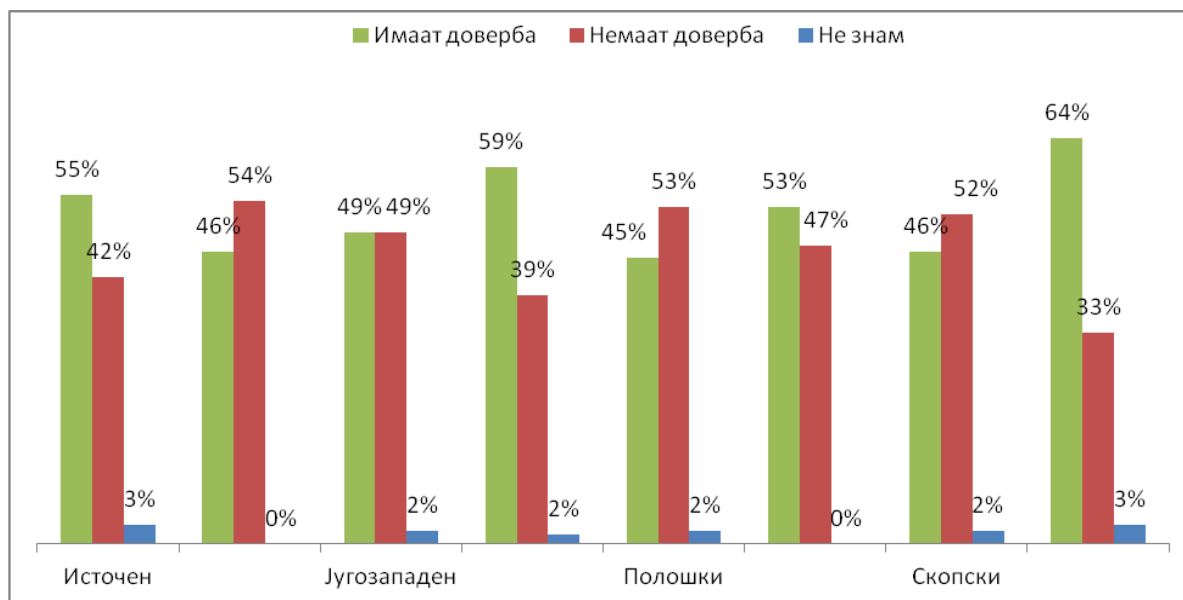
Според етничката припадност од табела 2, може да се забележи дека недовербата во работата на ССРМ е поголема кај Албанците (63% од испитаниците Албанци), за разлика од Македонците каде што процентот на недоверба е помал (43%), но, сепак, релативно висок. Од ова може да се заклучи дека, генерално, процентот на недоверба кај граѓаните на Република Македонија во независноста на работењето на ССРМ е доста висок.

Табела 2



Од Табела 3 се гледа дека најголема доверба во професионалното работење имаат граѓаните од вардарскиот регион или 64%, пелагонискиот се 58%, источниот се 55% и од североисточниот регион се 53%. Најголема недоверба во професионалното работење на ССРМ има во југоисточниот или 54% и во полошкиот регион или 53%. Во југозападниот регион мислењата се поделени.

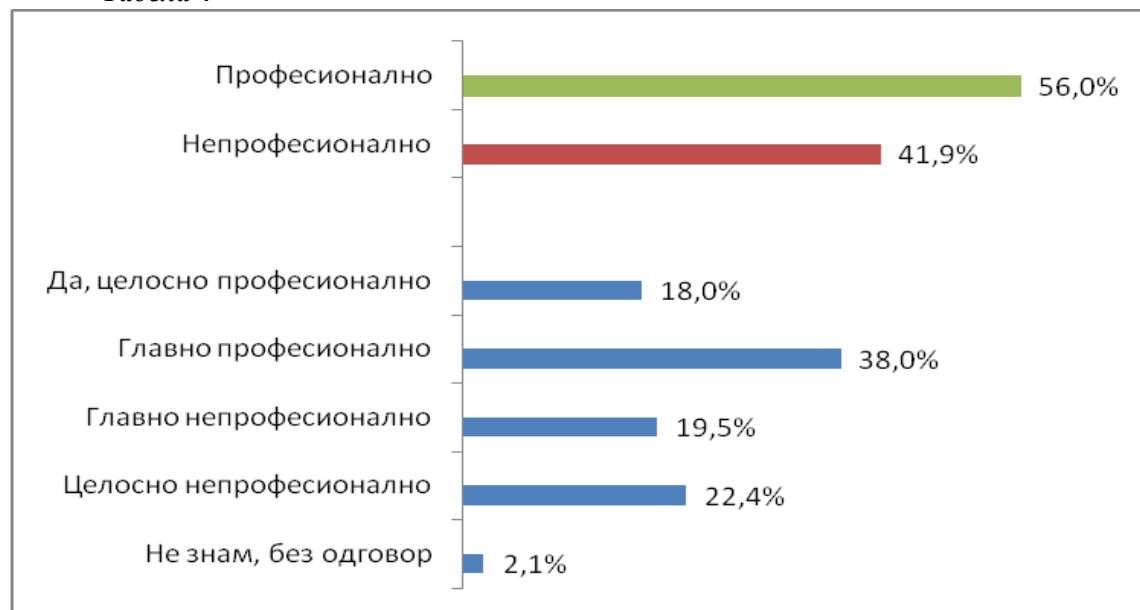
Табела 3



**Прашање 2:** општо земено, дали работата на ССРМ ја оценувате како професионална?

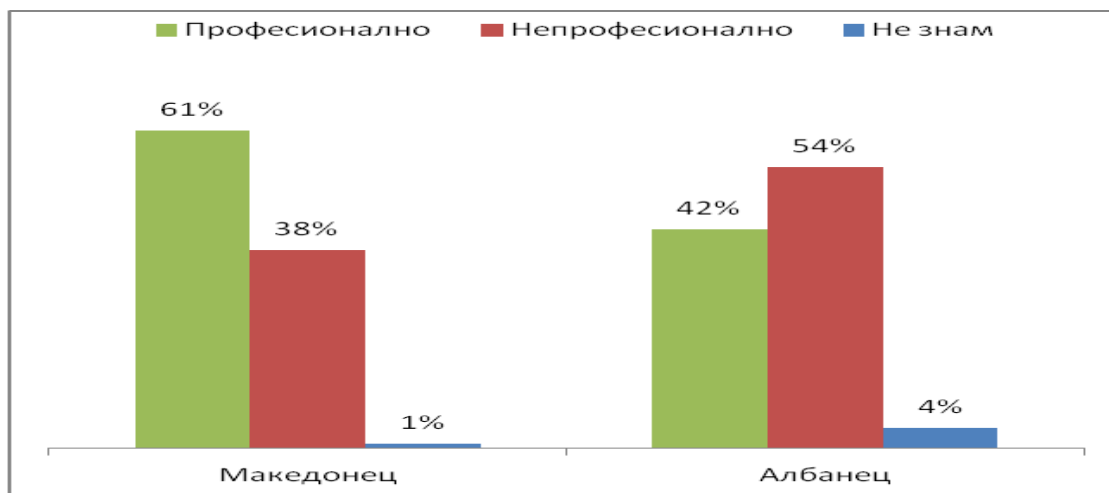
Од добиените резултати на ова прашање, се гледа дека е висок процентот на граѓани коишто ја оцениле работата на ССРМ како непрофесионална и тоа 41,9%. Како професионална ја оцениле 56% од граѓаните, од коишто 18% ја оцениле како целосно професионално, додека, пак, 38% ја оцениле работата на ССРМ како главно професионално.

Табела 4



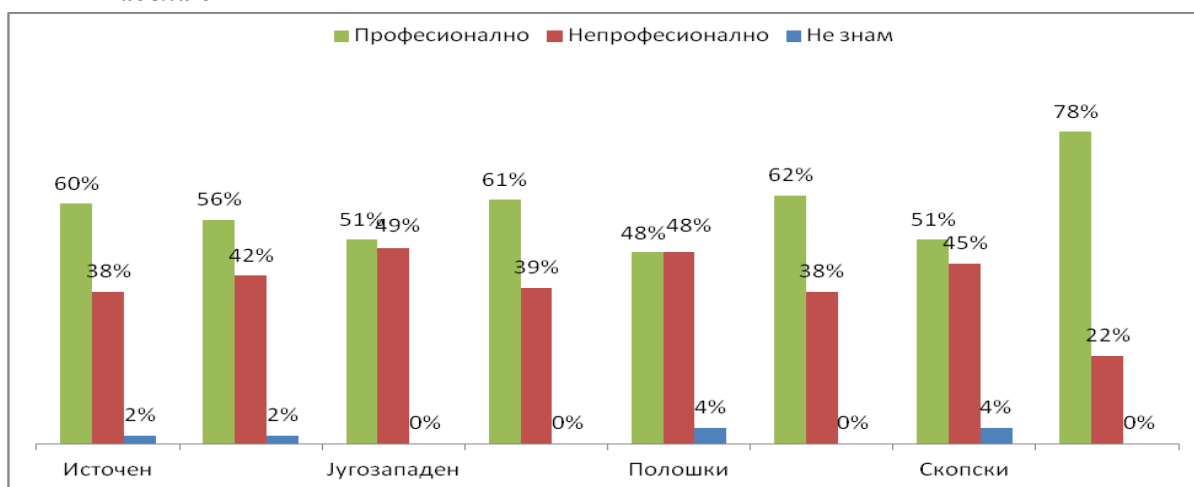
Според етничката припадност, повисок просек од Македонците или 61% сметаат дека ССРМ ја извршува својата работа професионално, а додека 38% од нив сметаат дека работата на ССРМ е непрофесионална. Кај Албанците поголем е процентот на незадоволство од работењето на ССРМ и поголем е процентот на граѓани коишто сметаат дека работењето на ССРМ е непрофесионално или 54%, наспроти 42% Албанци коишто сметаат дека работата е професионална.

Табела 5



Од табела 6 може да се забележи дека процентот на граѓани коишто сметаат дека ССРМ ја врши работата професионално е најголем во вардарскиот регион или 78%, во пелагонискиот се 61% и во североисточниот регион се 62%. Најголемо незадоволство во однос на професионалноста на работата на ССРМ има во југозападниот регион или 49%. Во полошкиот регион, мислењата на граѓаните се поделени, односно 48% сметаат дека ССРМ ја извршува работата професионално, а исто толкав процент сметаат дека работата на ССРМ се врши непрофесионално.

Табела 6

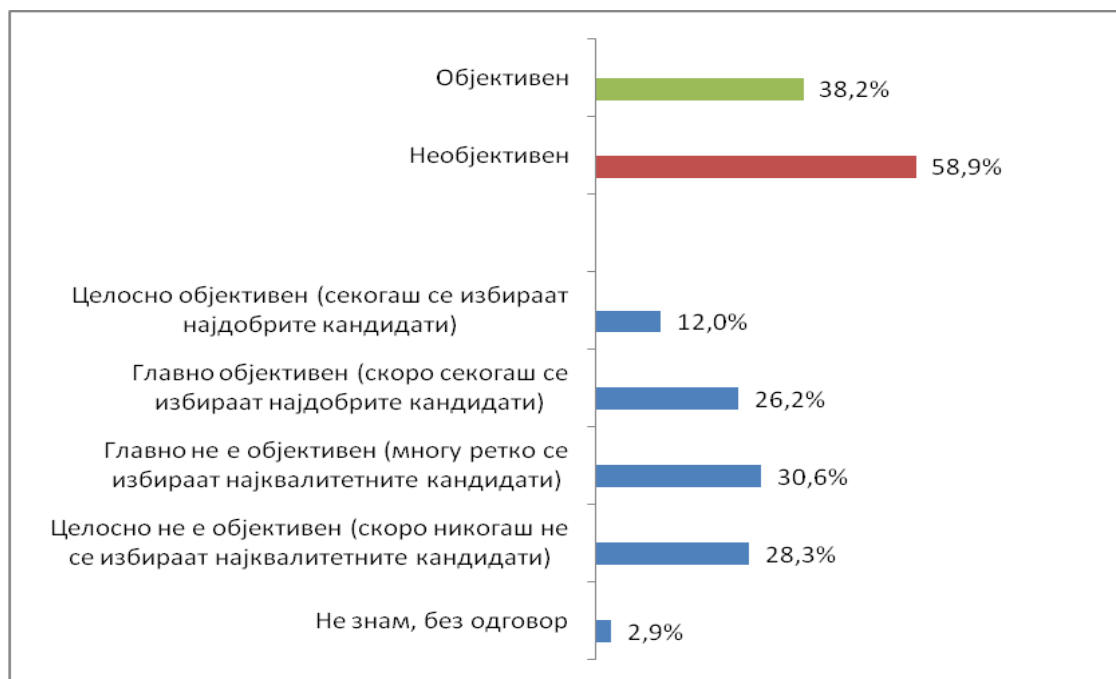


**Прашање 3: дали според вас лично изборот на судии од страна на Судскиот совет на Република Македонија е:**



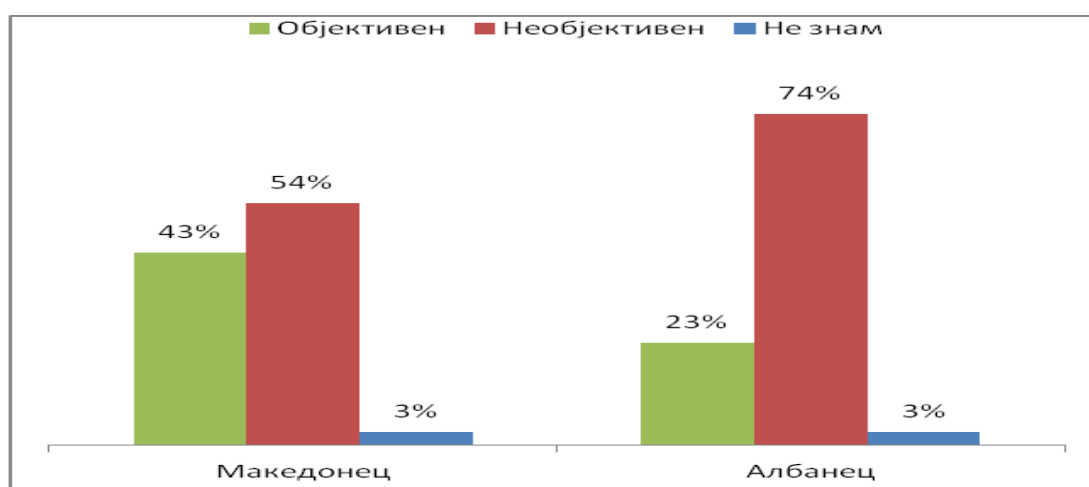
Од табела 7 може да се види дека е многу висок процентот на граѓани коишто одговориле дека изборот на судии од страна на ССРМ е необјективен или 58,9%. Само 38,2% од анкетираниите граѓани сметаат дека овој процес е објективен.

Табела 7



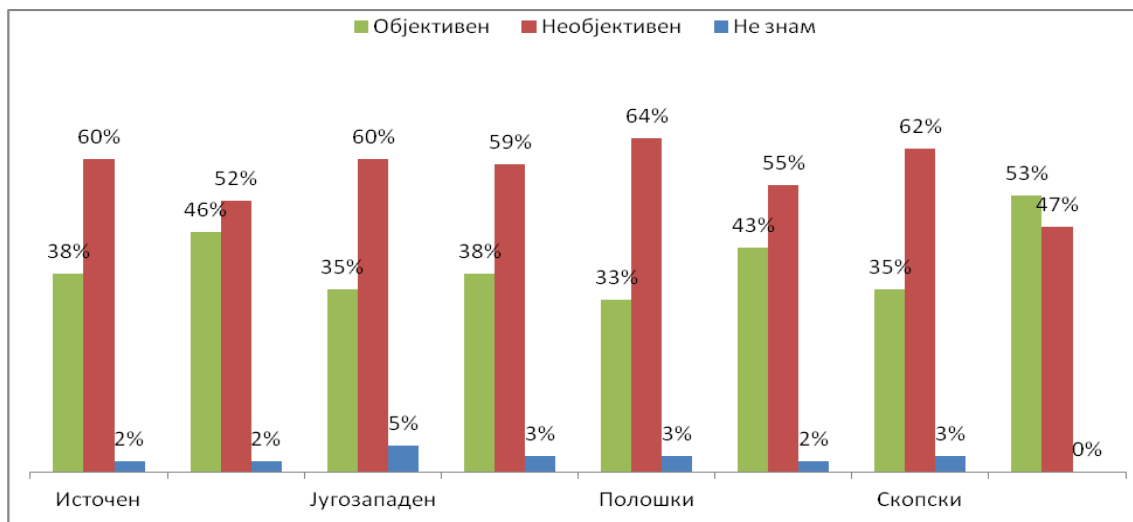
Според етничката припадност, од резултатите се гледа дека процентот на граѓани коишто одговориле дека изборот на судии е необјективен е поголем во споредба со процентот на граѓани коишто сметаат дека изборот е објективен и кај Албанците и кај Македонците, со тоа што кај Албанците изнесува дури 74%, а кај Македонците 54%. Само 23% од Албанците и 43% од Македонците сметаат дека изборот на судии е објективен.

Табела 8



Во сите региони, освен во вардарскиот, преовладува мислењето на граѓаните дека изборот на судии од страна на ССРМ не е објективен (процентите се движат во рамките од 52% до 64% на граѓани кои го сметаат изборот на судии за необјективен). Во вардарскиот регион овој процент е помал и изнесува 47%.

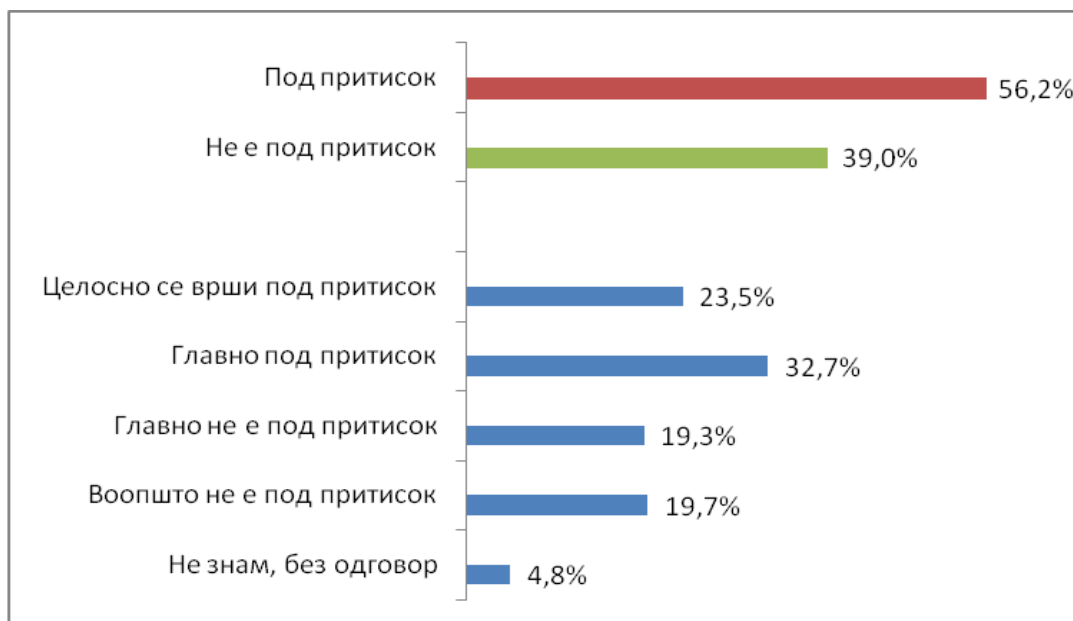
Табела 9



**Прашање 4: дали според вас изборот на кандидати за судии ССРМ го врши под притисок?**

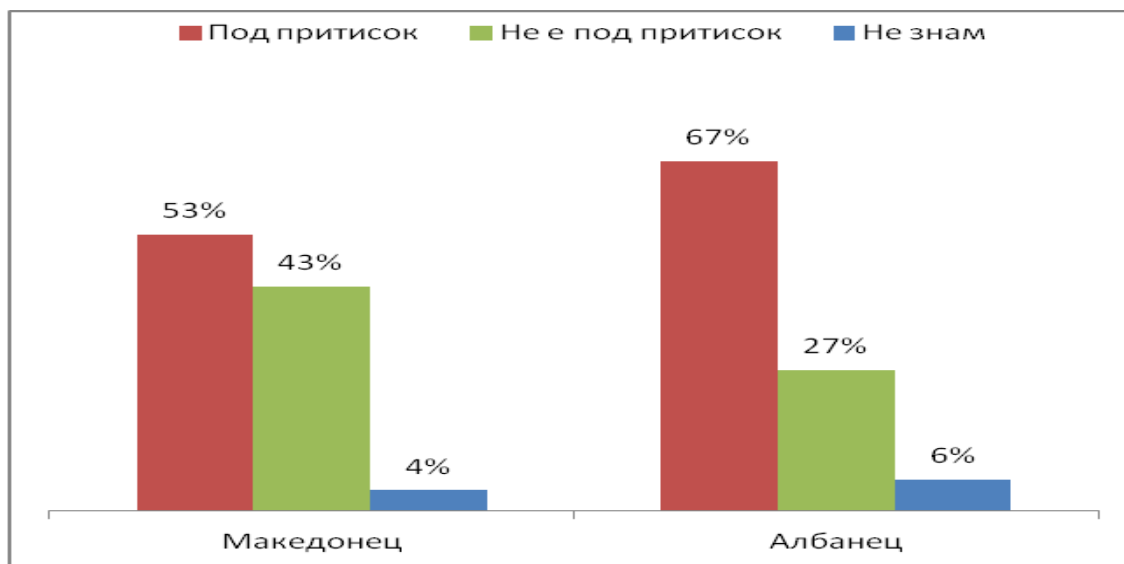
Според добиените резултати од анкетата, поголем процент од граѓаните на Република Македонија или 56% сметаат дека ССРМ го врши изборот на кандидати за судии под притисок. 23,5% од нив сметаат дека изборот се врши целосно под притисок, додека, пак, 32,7% сметаат дека изборот се врши главно под притисок. Дека изборот не е под притисок одговориле само 39% од граѓаните.

Табела 10



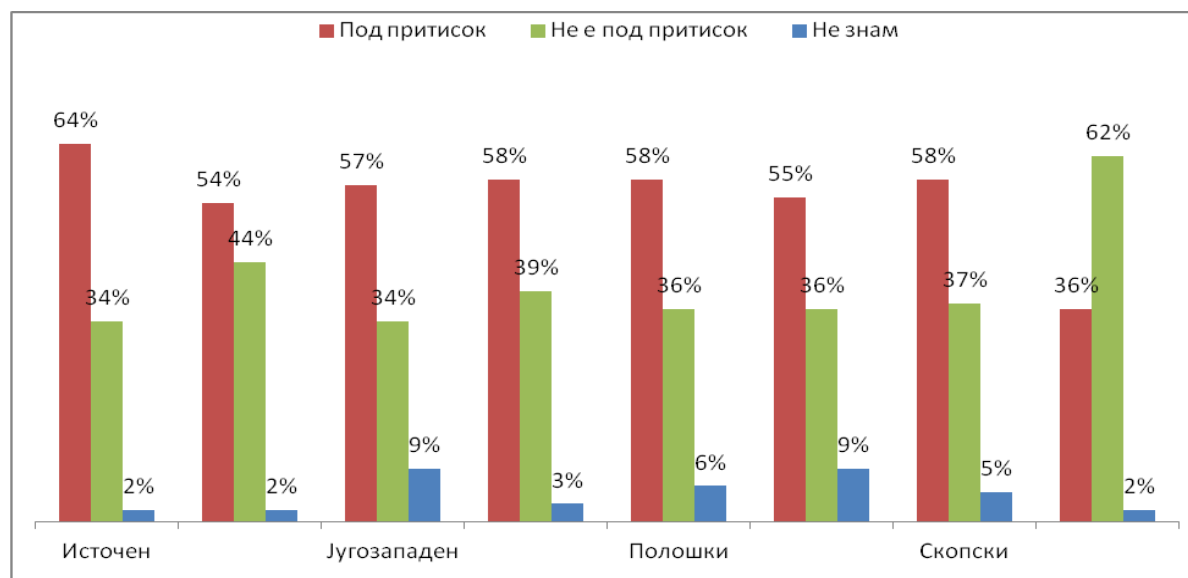
Според етничката припадност, и кај Македонците и кај Албанците преовладува мислењето дека изборот на судии од страна на ССРМ се врши под притисок, со тоа што овој процент е поголем кај Албанците 67%, за разлика од процентот кај Македонците кој изнесува 53%. Само 27% од Албанците сметаат дека овој избор не се врши под притисок. Ваквиот процент изнесува 43% кај Македонците.

Табела 11



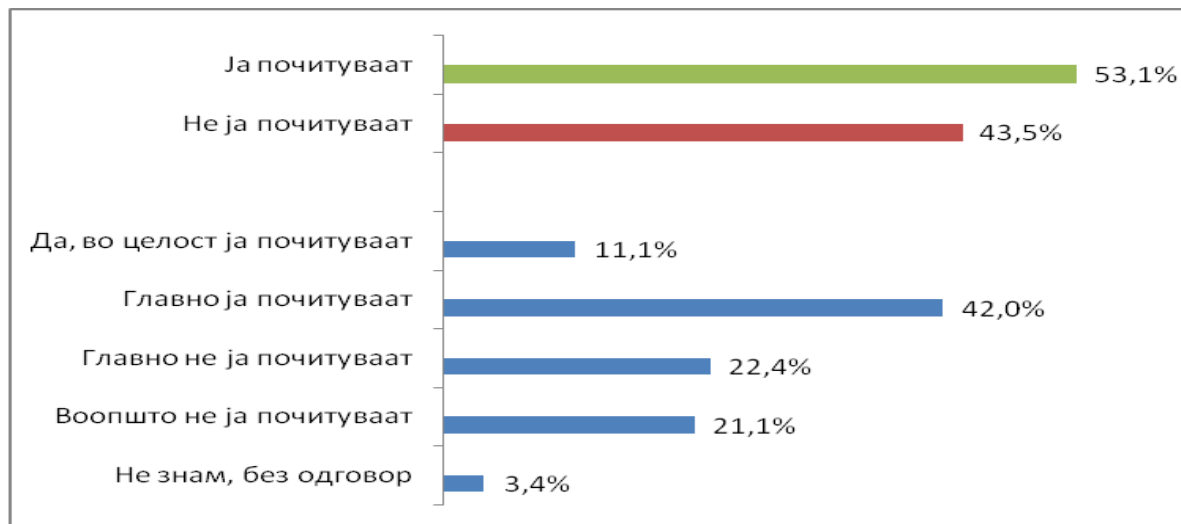
Гледано по региони, во сите региони освен во вардарскиот, преовладува мислењето дека изборот на судии од страна на ССРМ се врши под притисок со тоа што процентот е најголем во источниот регион или 64%. Ситуацијата е поинаква само во вардарскиот регион каде што повисок е процентот на граѓаните коишто сметаат дека изборот на судии не се врши под притисок или 62%.

Табела 12

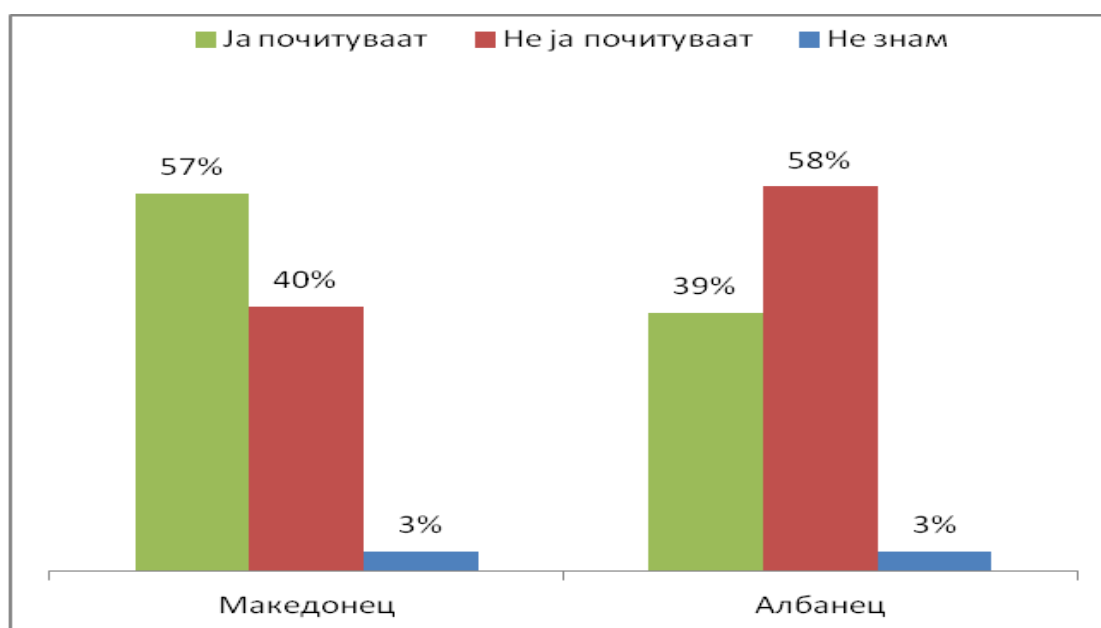


**Прашање 5: дали сметате дека другите тела, институции и органи ја почитуваат независноста на Судскиот совет на Република Македонија?**

На ова прашање, 53,1% од граѓаните одговориле дека другите тела, институции и органи ја почитуваат независноста на ССРМ. Сепак, многу висок е процентот од 43,5% на граѓани коишто одговориле дека другите тела, институции и органи не ја почитуваат независноста на ССРМ.

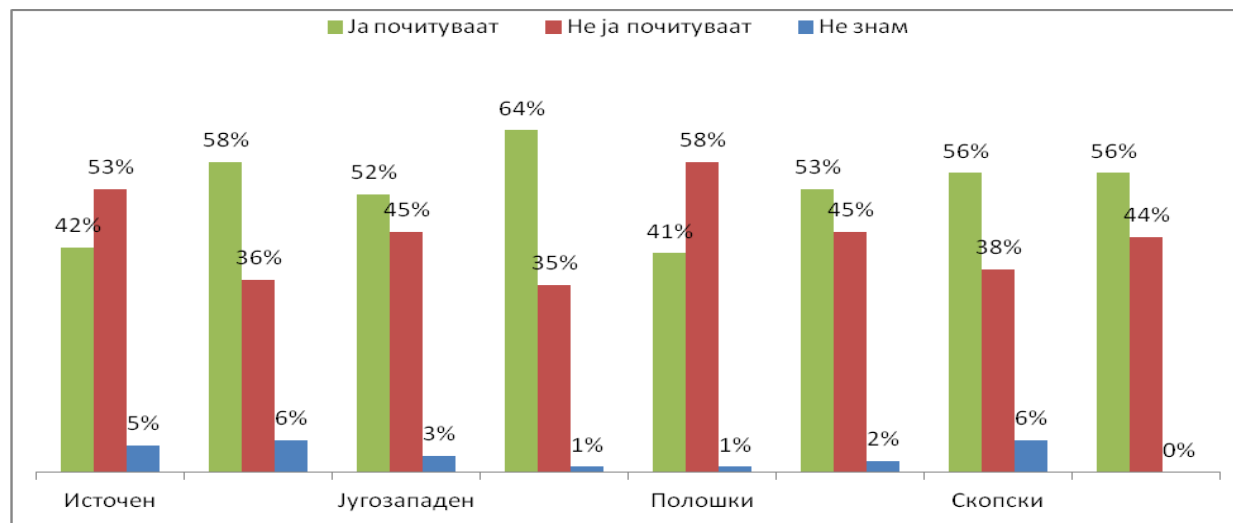
**Табела 13**

Етнички гледано, мислењето се разликува и кај Македонците и кај Албанците. Кај Македонците повисок е процентот на граѓани коишто сметаат дека другите тела, институции и органи ја почитуваат независноста на ССРМ или 57%, наспроти 40% Македонци коишто не го делат тоа мислење. Кај Албанците ситуацијата е малку поинаква, односно 58% сметаат дека другите тела, институции и органи не ја почитуваат независноста на ССРМ.

**Табела 14**

Во сите региони, освен во источниот и во полошкиот регион, преовладува мислењето дека другите тела, институции и органи ја почитуваат независноста на ССРМ и покрај тоа што процентите на негативните одговори се доста високи. Во источниот и во полошкиот регион поголем е процентот на граѓани коишто одговориле дека другите тела, институции и органи не ја почитуваат независноста на ССРМ.

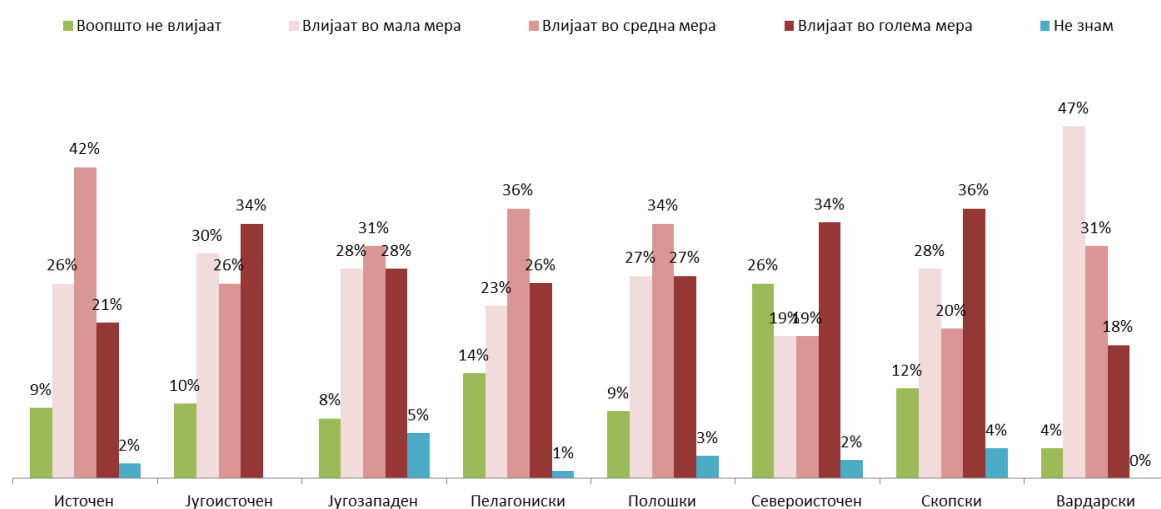
Табела 15



**Прашање 6: дали определени надворешни фактори влијаат врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ?**

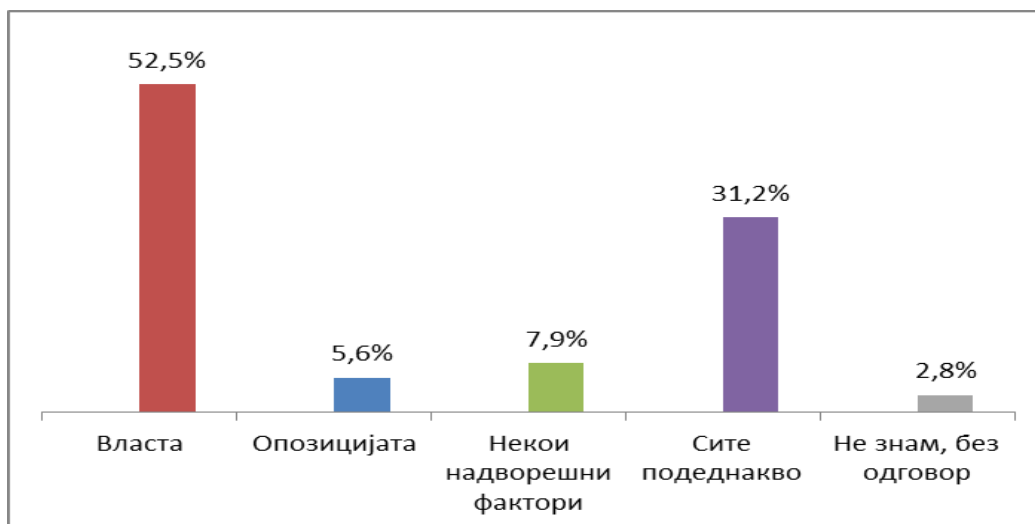
Од добиените одговори на ова прашање пресликани во табела 16, произлегува дека високи се процентите на граѓани коишто мислат дека определени надворешни фактори влијаат врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ. Особено највисоки се процентите на граѓаните коишто одговориле дека тоа влијание е во голема и во средна мера.

Табела 16

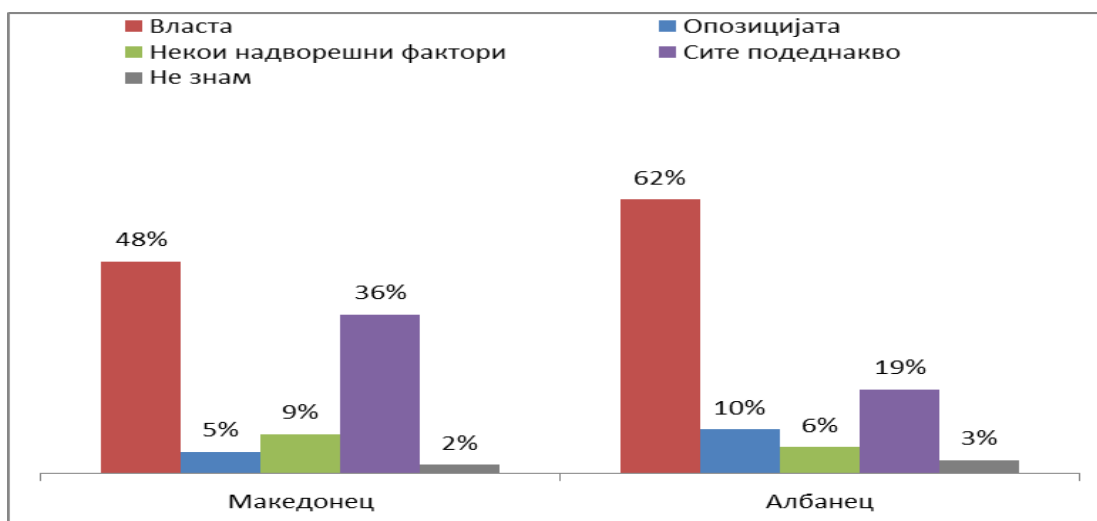


**Прашање 7: кој најмногу влијае врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ?**

Ова прашање се однесува на оние коишто на претходното прашање одговориле дека определени надворешни фактори влијаат врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ. Имено, на прашањето кој најмногу влијае врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ, најголем процент од граѓаните, односно 52,5% одговориле дека власта е таа којашто го врши најголемото влијание, 31,2% одговориле сите подеднакво, 7,9% одговориле дека некои надворешни фактори врши влијание, 5,6% одговориле дека опозицијата врши влијание, а 2,8% немаат мислење околу ова прашање.

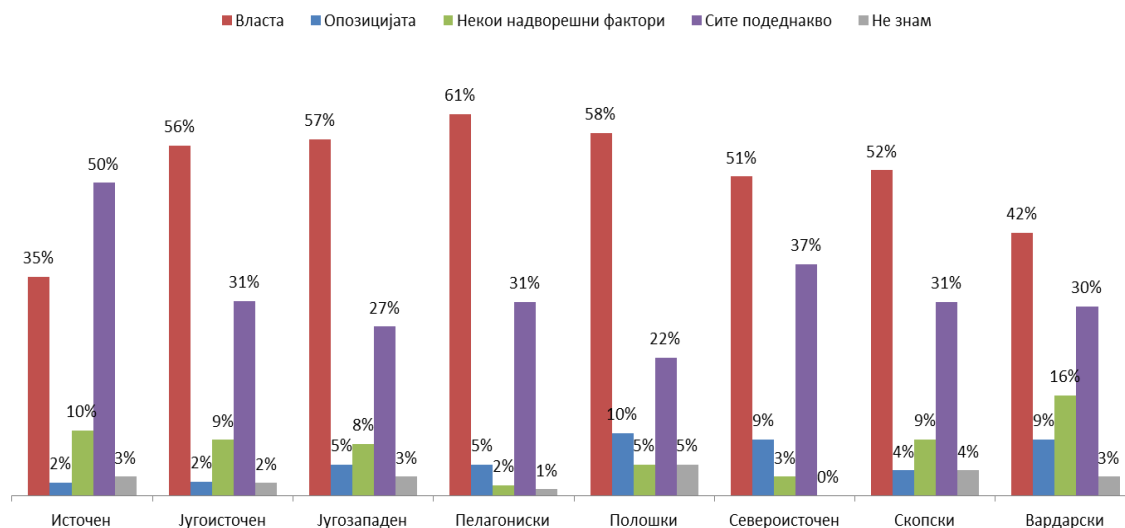
**Табела 17**

И кај Македонците и кај Албанците најголемиот процент од граѓаните сметаат дека власта е таа којашто најмногу влијае врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ. Тој процент изнесува 48% кај Македонците и 62% кај Албанците.

**Табела 18**

Гледано по региони (табела 19), во сите региони освен во источниот, најголем процент од граѓаните сметаат дека власта е таа којашто врши најголемо влијание врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ. Во источниот регион најголемиот број од анкетираниите граѓани сметаат дека сите подеднакво влијаат влијание врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ.

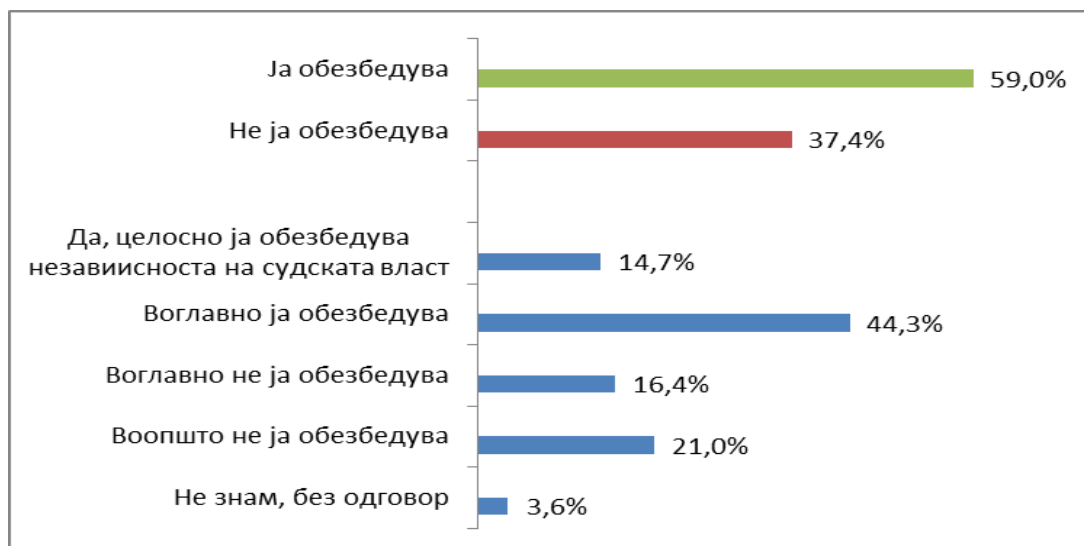
Табела 19



#### Прашање 8: дали според Вас, Судскиот совет на Република Македонија ја обезбедува независноста на судската власт?

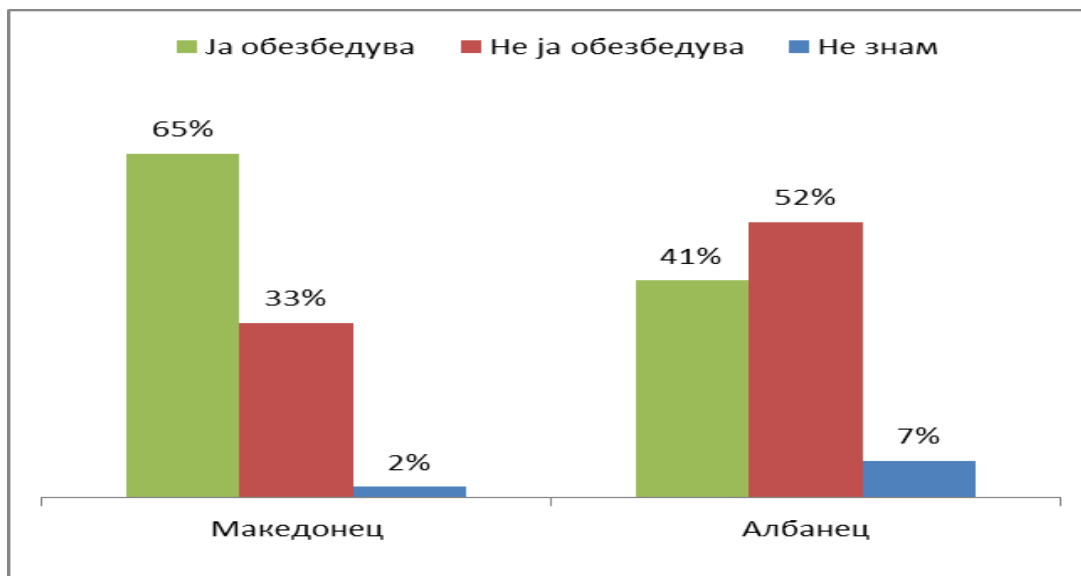
Од добиените одговори на ова прашање може да се види дека 59% од граѓаните одговориле дека ССРМ ја обезбедува независноста на судската власт. Меѓутоа висок е процентот на граѓани коишто сметаат дека ССРМ не ја обезбедува независноста на судската власт (37,4%).

Табела 20



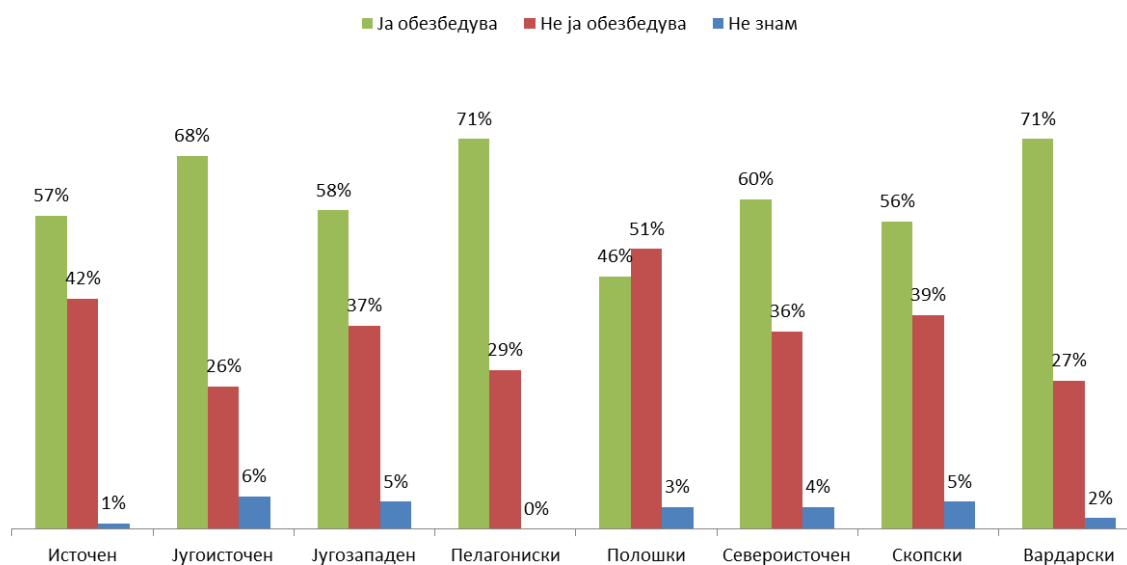
Според етничката припадност, имаме различна ситуација и кај Македонците и кај Албанците. 65% од Македонците сметаат дека ССРМ ја обезбедува независноста на судската власт, а 33% дека не ја обезбедува, додека, пак, кај Албанците повисок е процентот на граѓани коишто сметаат дека ССРМ не ја обезбедува независноста на судската власт (52%), наспроти 41% коишто сметаат дека ја обезбедува.

Табела 21



Во сите региони, освен во полошкиот поголем, е процентот на граѓани коишто сметаат дека ССРМ ја обезбедува независноста на судската власт. Во полошкиот регион 51% од граѓаните имаат поинакво размислување и сметаат дека не ја обезбедува.

Табела 22

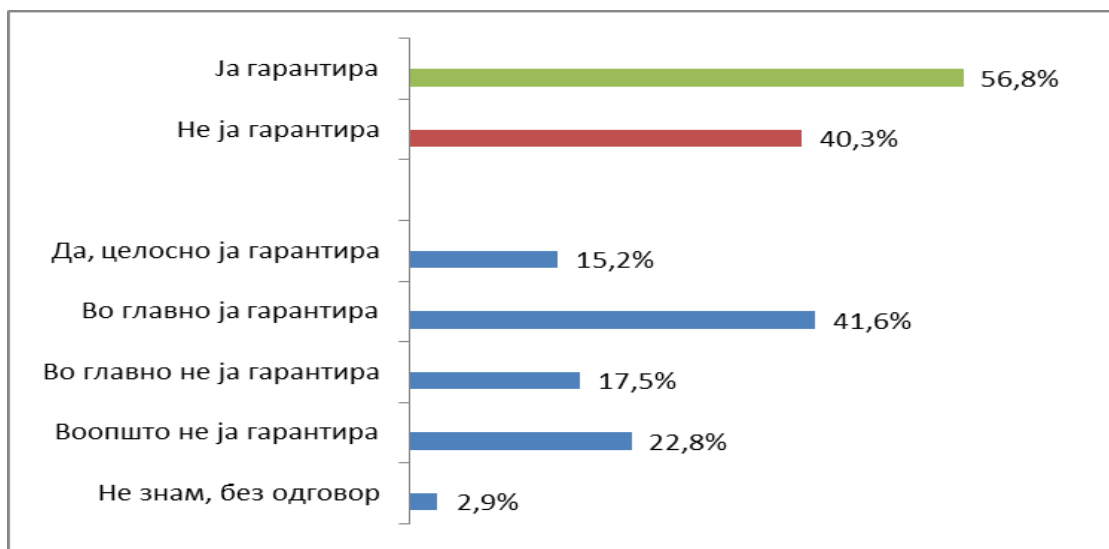




**Прашање 9: дали начинот, критериумите и постапката за избор на членови на Судскиот совет на Република Македонија гарантира независност, непристрасност и професионалност на избраните членови?**

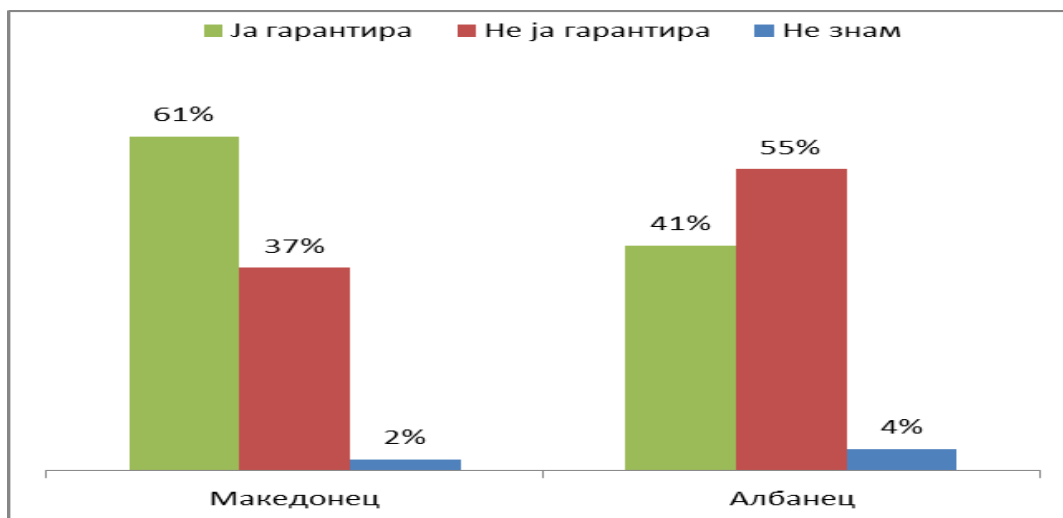
На ова прашање, 56,8% од граѓаните одговориле дека начинот, критериумите и постапката за избор на членови на Судскиот совет на Република Македонија гарантира независност, непристрасност и професионалност на избраните членови. Меѓутоа, висок е процентот на граѓани коишто не го делат таквото мислење (40,3%), што е навистина загрижувачки.

**Табела 23**



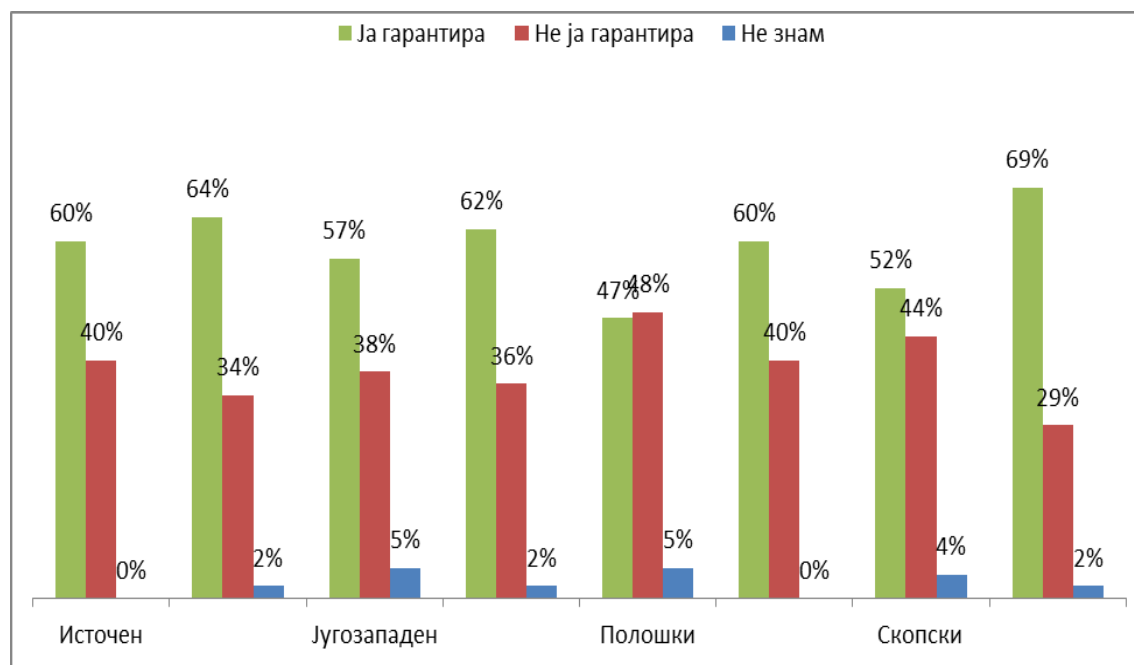
Според етничката припадност, повторно се забележува разлика кај Македонците и Албанците. 61% од Македонците сметаат дека начинот, критериумите и постапката за избор на членови на Судскиот совет на Република Македонија гарантира независност, непристрасност и професионалност на избраните членови, додека, пак, 37% сметаат дека не гарантира. Кај граѓаните Албанци 55% сметаат дека начинот, критериумите и постапката за избор на членови на Судскиот совет на Република Македонија не гарантира независност, непристрасност и професионалност на избраните членови, а додека, пак, 41% сметаат дека гарантира.

**Табела 24**



Гледано по региони, во сите региони освен во полошкиот, повисок е процентот на граѓани кои сметаат дека начинот, критериумите и постапката за избор на членови на Судскиот совет на Република Македонија гарантира независност, непристрасност и професионалност на избраните членови. Во полошкиот регион имаме поделени мислења, па така 48% од граѓаните сметаат дека не ја гарантира, а 47% дека ја гарантира.

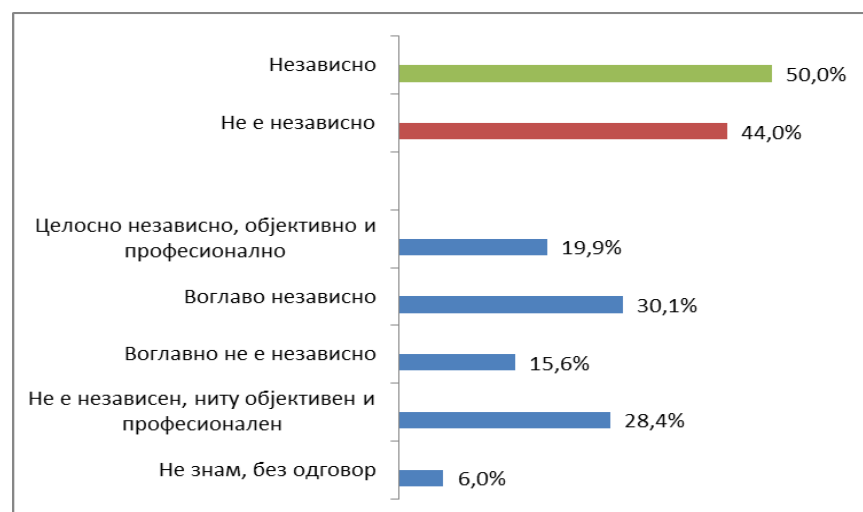
Табела 25



**Прашање 10:** како, според Вас, Судскиот совет на Република Македонија ја следи и ја оценува работата на судиите, одлучува за дисциплинска одговорност, и како утврдува нестручно и несовесно вршење на судиската функција?

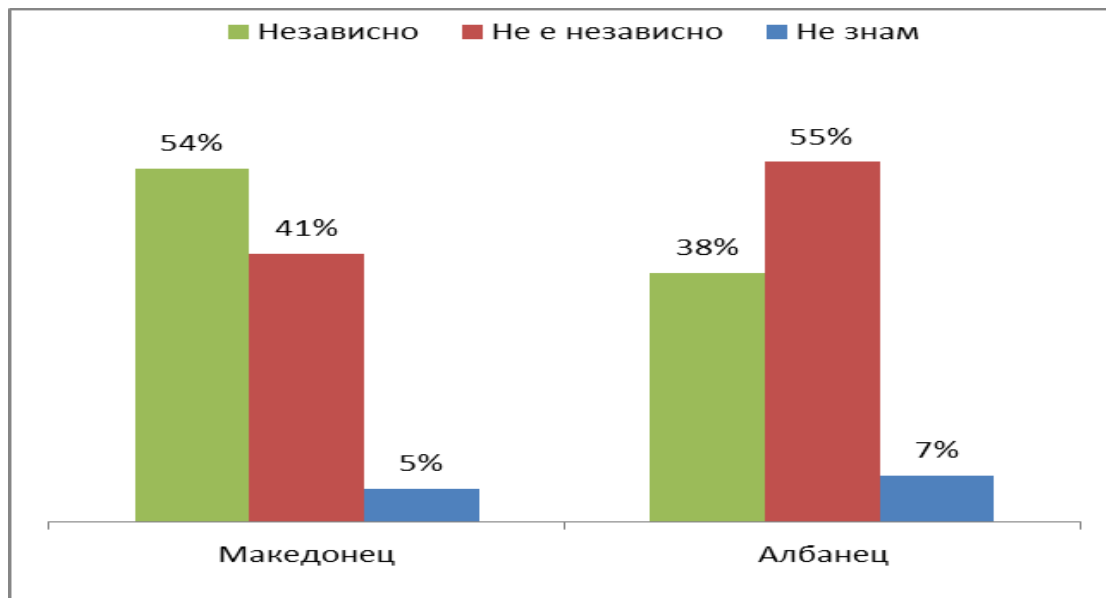
Од табела 26 може да се види дека дури 44% од испитаниците сметаат дека ССРМ не е независен кога ја следи и ја оценува работата на судиите, одлучува за дисциплинска одговорност, и како утврдува нестручно и несовесно вршење на судиската функција. 50% од испитаниците сметаат дека ССРМ е независен при вршењето на таа функција. Притоа, од подеталната табела може да се види дека 28,4% сметаат дека ССРМ не е ниту независен, ниту објективен, ниту професионален.

Табела 26



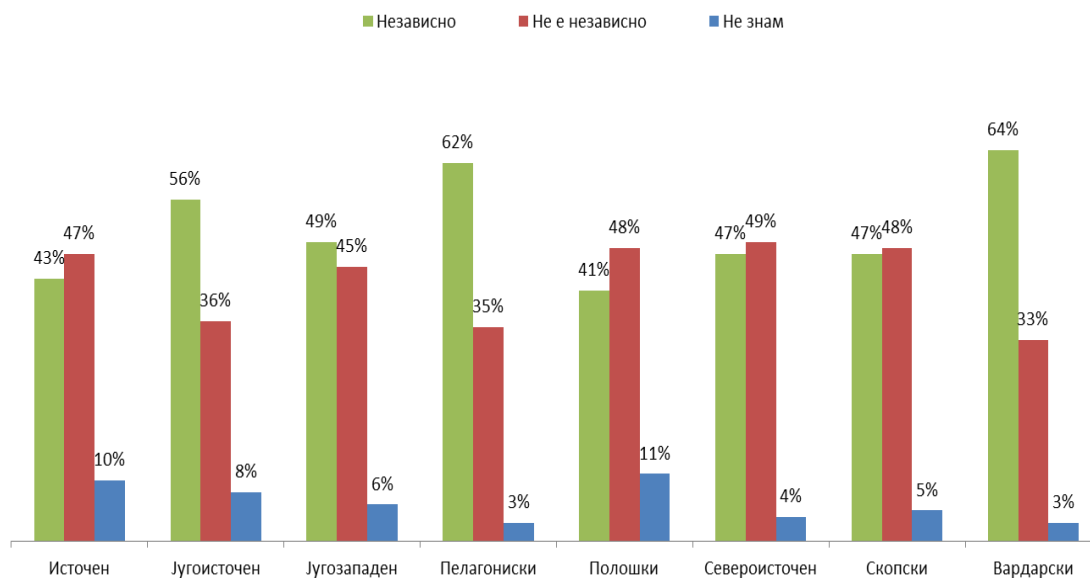
Постојат разлики во процентите и кај Македонците и Албанците, односно 54% од Македонците сметаат дека ССРМ е независен кога ја следи и ја оценува работата на судиите, одлучува за дисциплинска одговорност, и како утврдува нестручно и несовесно вршење на судиската функција, додека, пак, 55% од Албанците сметаат дека ССРМ не е независен при извршувањето на таа функција.

Табела 27



Според региони, во источниот, полошкиот, североисточниот и во скопскиот регион поголем е процентот на испитаници коишто сметаат дека ССРМ не е независен при извршувањето на оваа функција. Во југоисточниот, југозападниот, пелагонискиот и во вардарскиот регион повисок е процентот на граѓани коишто мислат дека ССРМ е независен при вршењето на оваа функција.

Табела 28

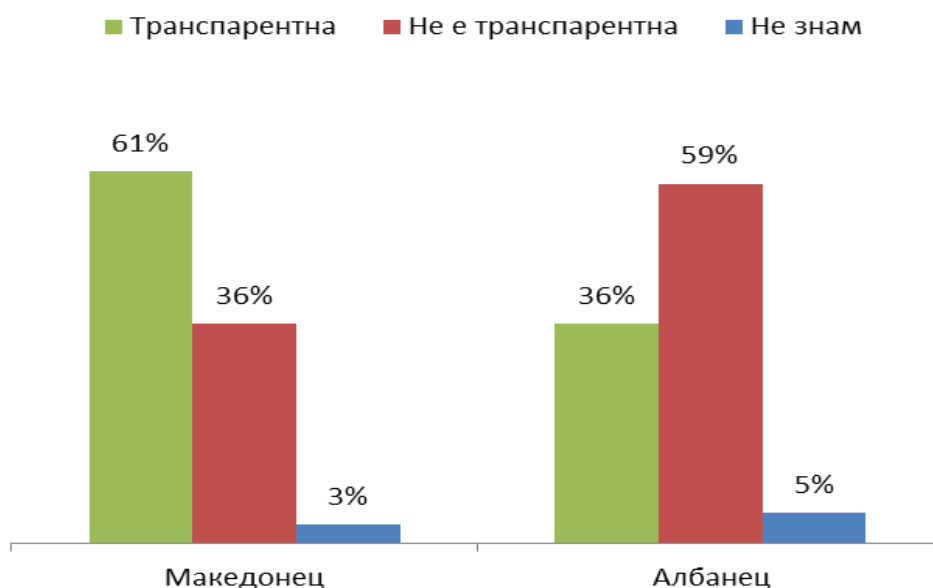


**Прашање 11: дали работата на ССРМ во однос на изборот на судии, изрекувањето дисциплински мерки и разрешувањето судии е транспарентна?**

Од табела 29 може да се забележи дека 54,8% од испитаниците сметаат дека работата на ССРМ во однос на изборот на судии, изрекувањето дисциплински мерки и разрешувањето судии е транспарентна. 42% од граѓаните опфатени со анкетата сметаат дека не е транспарентна работата на ССРМ во однос на изборот на судии, изрекувањето дисциплински мерки и разрешувањето судии.

**Табела 29**

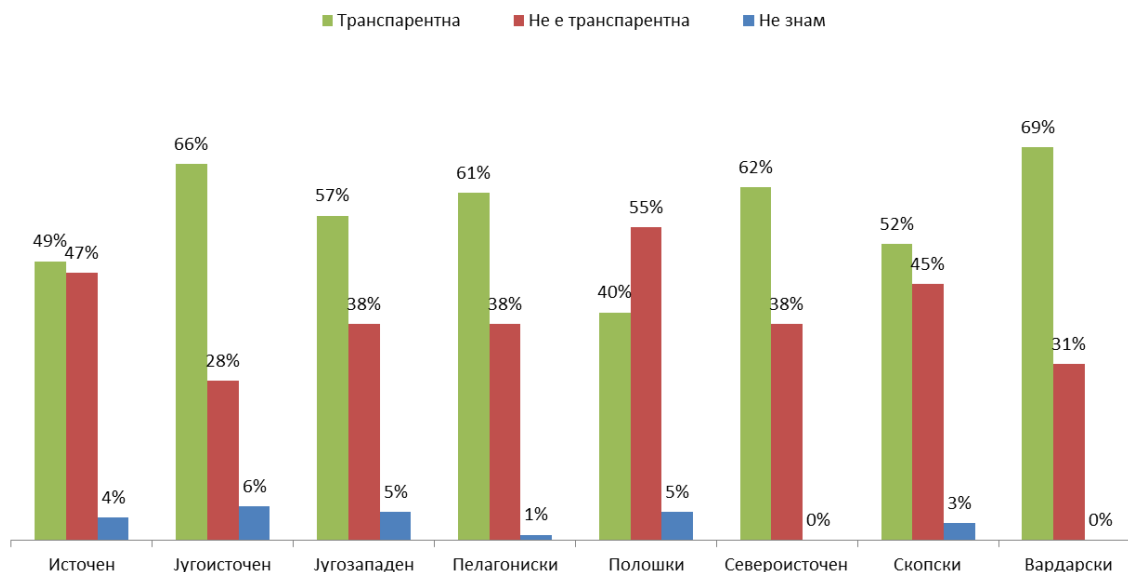
Ситуацијата е различна и кај Македонците и Албанците. 61% од Македонците сметаат дека работата е транспарентна, додека, пак, 59% од Албанците сметаат дека ССРМ не е транспарентен. Кај Македонците 36% сметаат дека не е транспарентна работата, а кај Албанците ист толкав процент сметаат дека работата на ССРМ е транспарентна.

**Табела 30**

Според региони, во сите региони освен во полошкиот, поголем е процентот на граѓани коишто сметаат дека ССРМ е транспарентен во однос на изборот на судии, изрекувањето дисциплински мерки и разрешувањето судии. Меѓутоа, сепак, може да се забележи дека се доста високи и процентите на граѓани коишто сметаат дека работата на ССРМ не е транспарентна, дури

и во полошкиот регион тој процент е поголем или 55% од процентот на граѓани коишто мислат дека е транспарентен или 40%.

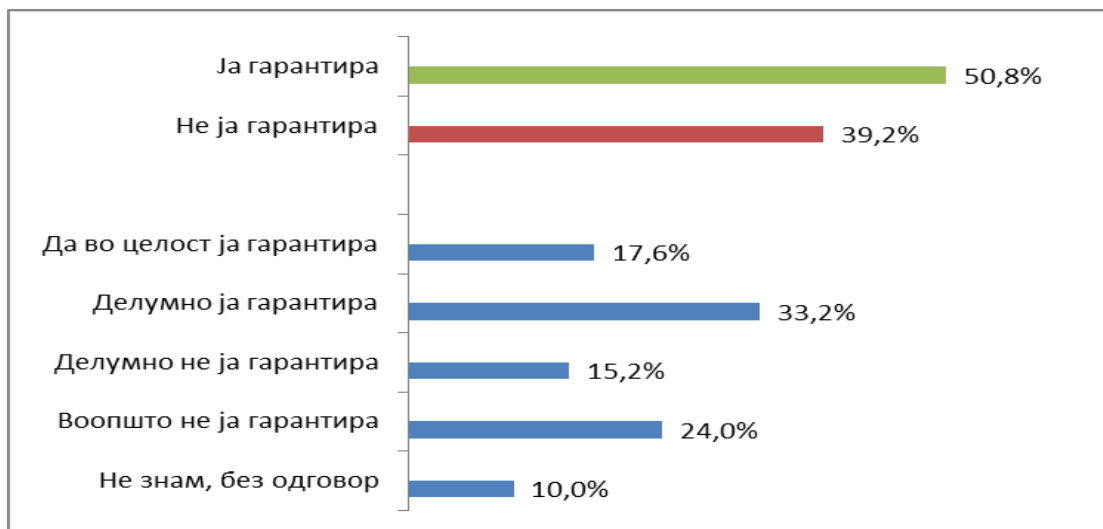
Табела 31



**Прашање 12:** дали, според Вашето мислење, сегашните судиски плати и надоместоци ја гарантираат судската независност и непристрасноста, имајќи ги предвид меѓународните стандарди?

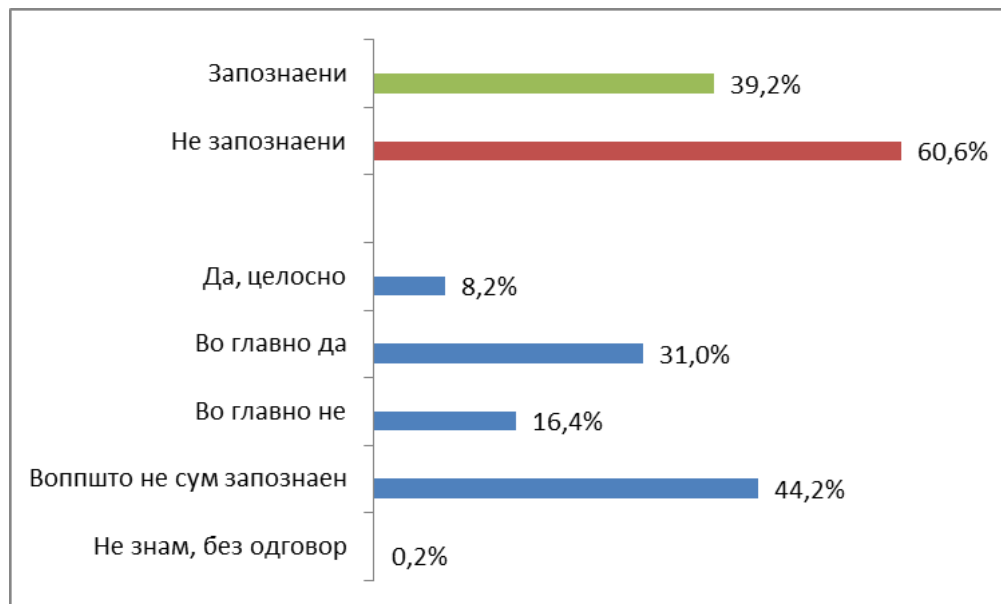
На ова прашање, 50,8% од граѓаните одговориле дека сегашните судиски плати и надоместоци ја гарантираат судската независност и непристрасноста, додека, пак, процентот на граѓани коишто сметаат дека сегашните судиски плати и надоместоци не ја гарантираат судската независност и непристрасноста изнесува 39%. Притоа, од деталната табела може да се забележи дека највисоки се процентите „делумно ја гарантира“ кој изнесува 33,2% и „воопшто не ја гарантира“ кој изнесува 24%.

Табела 32

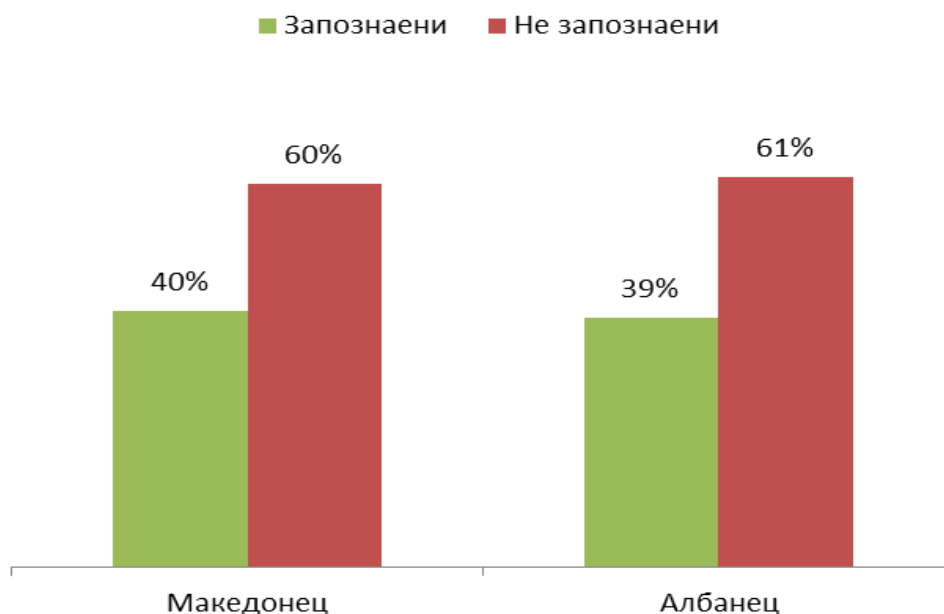


**Прашање 13: дали сте запознаени со меѓународните стандарди за независност и непристрасноста на судството?**

На ова прашање, дури 60,6% од граѓаните одговориле дека не се запознаени со меѓународните стандарди за независност и за непристрасност на судството. Само 39,2% одговориле дека се запознаени. Од деталната табела може да се забележи дека најголем е процентот на граѓани коишто воопшто не се запознати со овие стандарди.

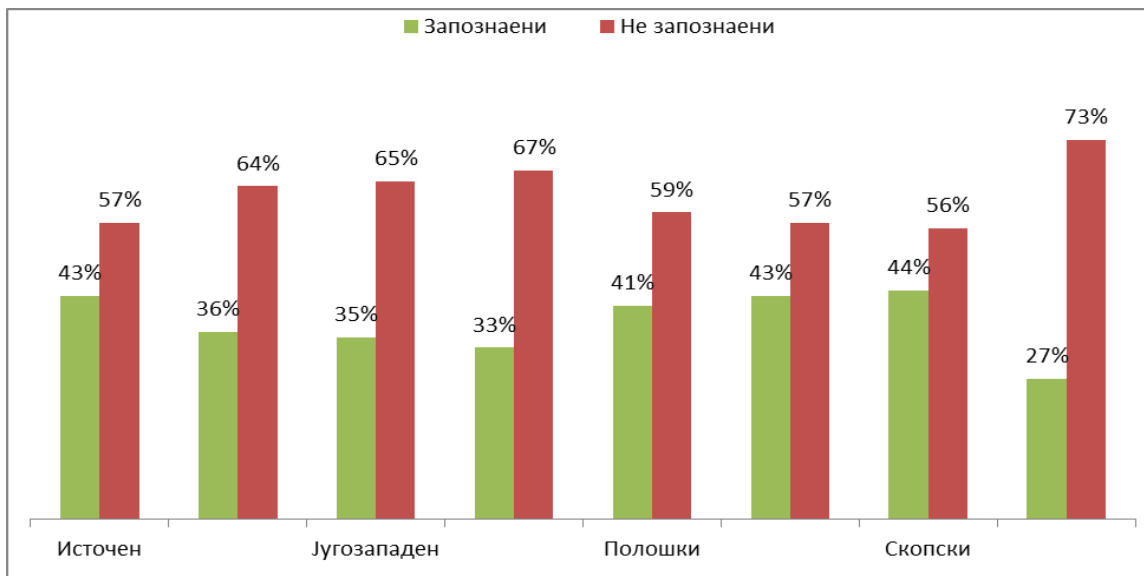
**Табела 33**

Според етничката припадност, процентите речиси се совпаѓаат и кај Македонците и кај Албанците, односно и кај двете етнички заедници поголем е процентот на граѓани коишто не се запознати со овие стандарди (60% и 61%), наспроти оние коишто не се запознати (40% и 39%).

**Табела 34**

И по региони, во сите региони на Република Македонија повисок е процентот на граѓани коишто не ги познаваат меѓународните стандарди за независност и за непристрасност на судството. Овој процент на непознавање е најголем во вардарскиот регион.

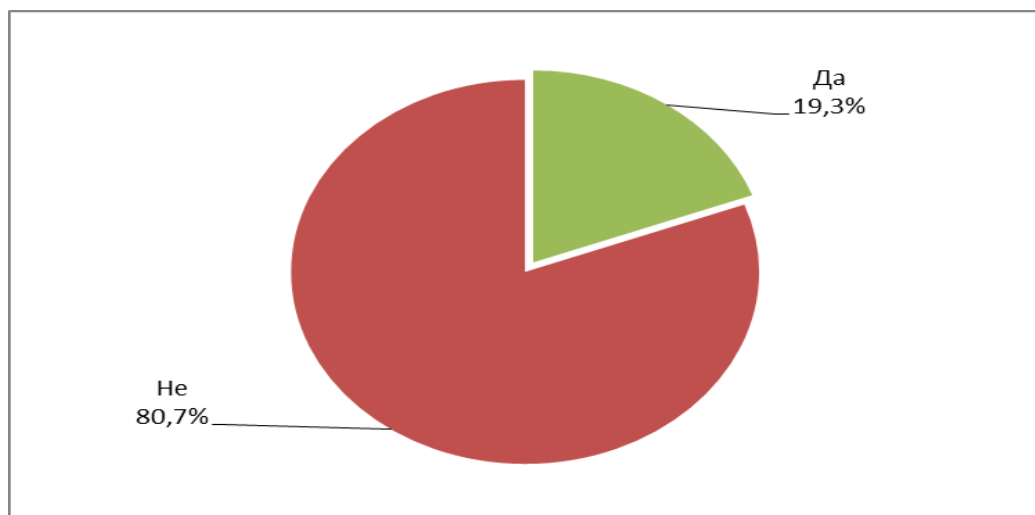
Табела 35



**Прашање 14:** дали сте запознаени со предложените уставни измени за Судскиот совет на Република Македонија?

На ова прашање, дури 80,7% од граѓаните одговориле дека не се запознати со предложените уставни измени за Судскиот совет на Република Македонија. Само 19,3% од граѓаните се запознати.

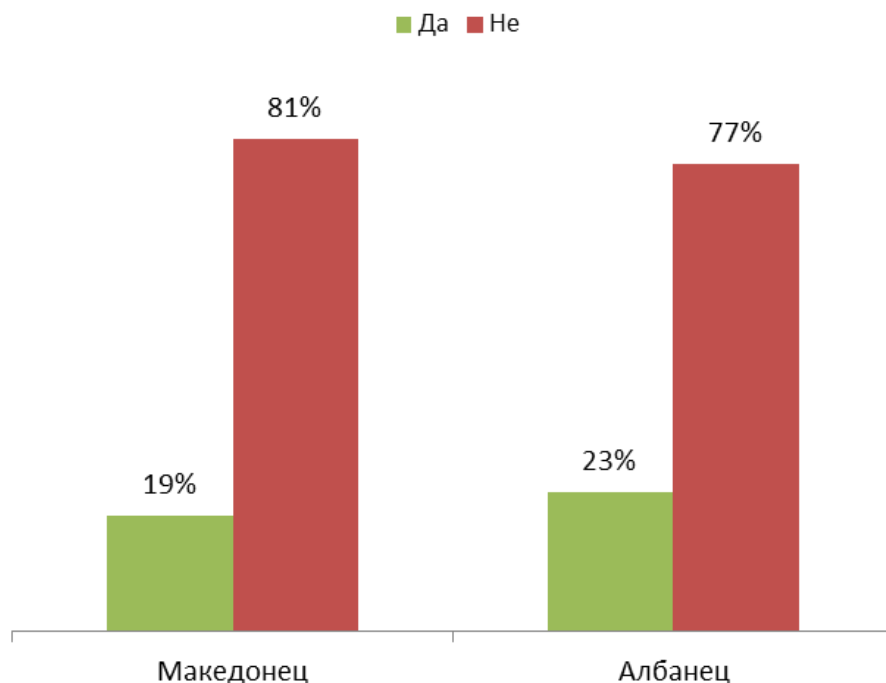
Табела 36





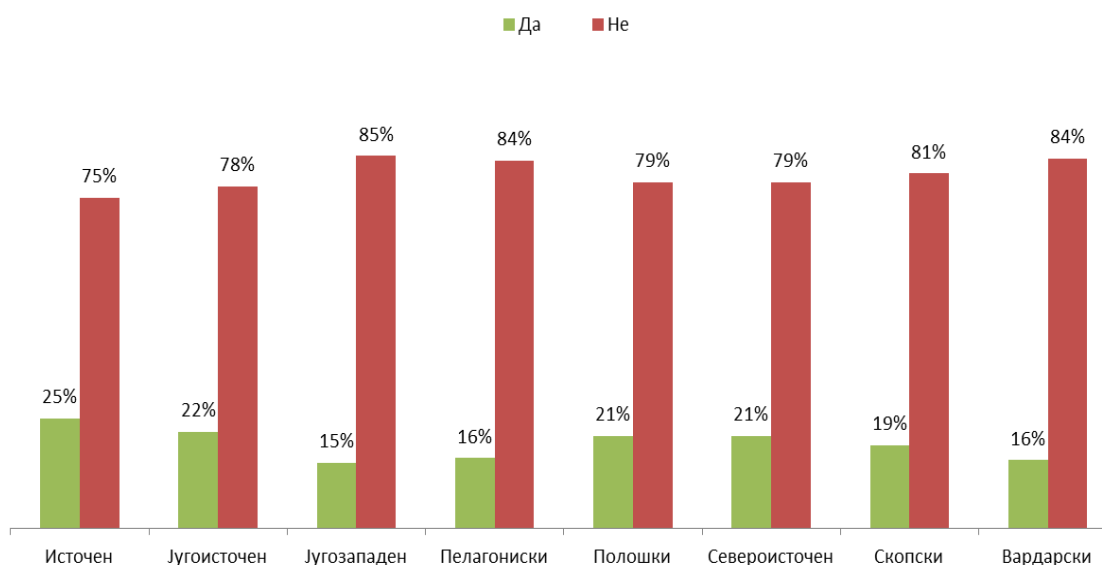
Според етничка припадност, ситуацијата не се разликува многу кај Македонците и Албанците. Од табелата може да се види дека процентот на незапознаеност до предложените уставни измени коишто се однесуваат на ССРМ е многу голем и изнесува 81% кај Македонците и 77% кај Албанците.

Табела 37



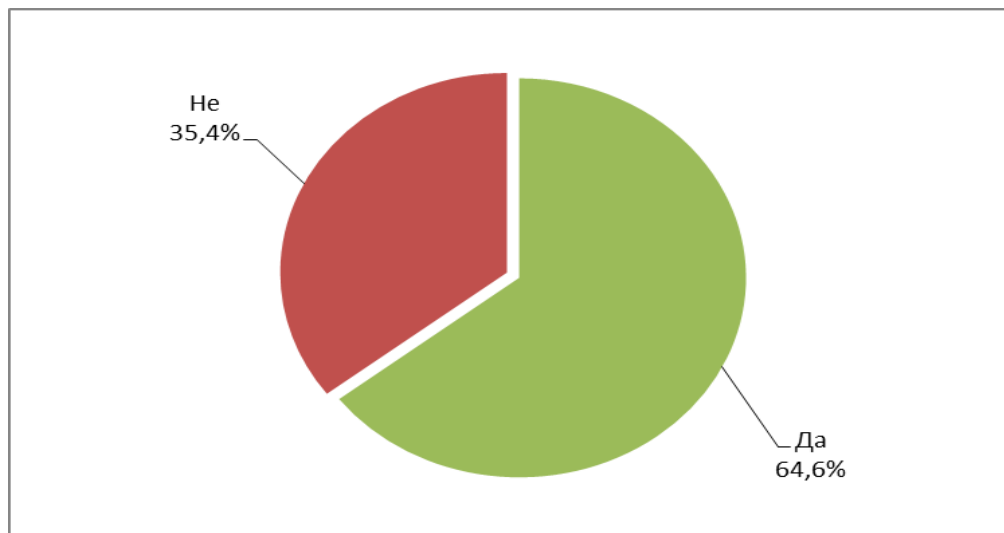
Ситуацијата по региони е, исто така, скоро идентична во сите региони. Процентите на непознавање на предложените уставни измени се високи и изнесуваат од 75% до 84%.

Табела 38

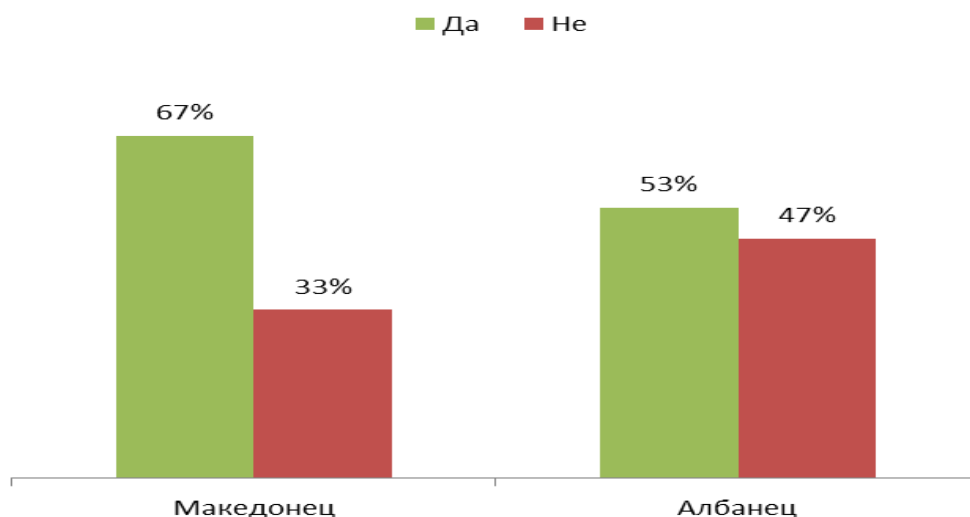


**Прашање 15:** дали мислите дека со тоа ќе се обезбеди поголема независност и непристрасност на ССРМ?

64,6% од испитаниците сметаат дека предложените уставни измени ќе придонесат за да се обезбеди поголема независност и непристрасност на ССРМ. Висок е процентот на граѓани (дури 35,4%) коишто не веруваат дека предложените измени ќе придонесат за обезбедување поголема независност и непристрасност на ССРМ.

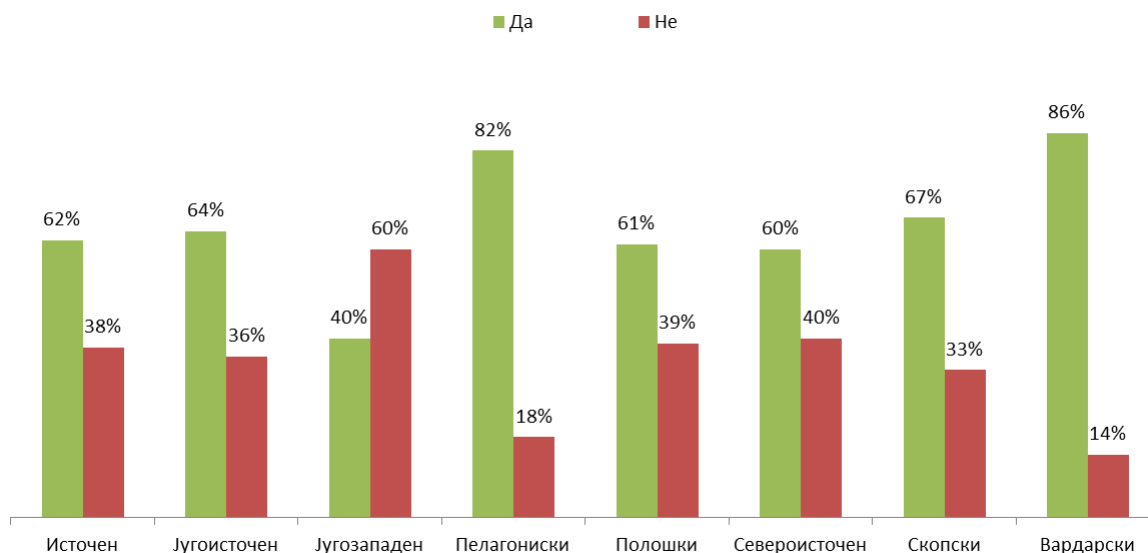
**Табела 39**

Според етничката припадност, позитивно мислење за предложените уставни измени имаат 67% Македонци, а овој процент кај Албанците изнесува 53%. Дека уставните измени нема да придонесат кон обезбедување поголема независност и непристрасност на ССРМ сметаат 33% Македонци и 47% од Албанците.

**Табела 40**

Во сите региони освен во југозападниот, граѓаните сметаат дека уставните измени ќе придонесат кон обезбедување поголема независност и непристрасност на ССРМ, додека, пак, овој процент е помал во југозападниот регион во којшто 60% сметаат дека овие измени нема да придонесат кон обезбедување поголема независност и непристрасност на ССРМ.

Табела 41



## V. АНАЛИЗА НА АНКЕТНИ ПРАШАЛНИЦИ

Прашалникот за независноста на Судскиот совет на Република Македонија, беше изготвен од проектниот тим на ИЧП и содржи 11 прашања кои беа наменети за пензионирани судии, судии против кои е изречена дисциплинска мерка и разрешени судии во периодот од 2012 до 2014 година. Интервјуто беше спроведено на 10 судии и прашањата се однесуваа на општото познавање на судиите за законските основи за независноста и за непристрасноста на Судскиот совет на Република Македонија. Колку определени надворешни фактори влијаат врз самостојноста и независноста на ССРМ и колку овој Совет ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт.

На првото прашање: - Дали сметате дека домашната правна рамка обезбедува и гарантира целосна независност и непристрасност на работата на Судскиот совет на Република Македонија (ССРМ)?, најголем дел од интервјуираните судии одговорија негативно. Како причини за овој одговор ги наведоа: уставната поставеност, условите за избор на членовите на ССРМ, начинот на предлагање и избор на судии, како и непрецизните одредби за одвивање на постапката за оценка и за одговорност на судија. Како најзастапен одговор на ова прашање беше наведен проблемот за начинот на изборот на членовите на ССРМ, дека критериумот за кариера, стручност и совесност е запоставен и не ја дава замислената правна рамка во однос на реалната независност и пристрасност.

На второто прашање: - Дали, според Вашето мислење, Судскиот совет е самостоен и независен орган на судството?, повторно беше негативно одговорено од страна на сите интервјуирани судии. Беше потенцирано од повеќето судии дека сметаат дека ССРМ е зависен од извршната власт и дека притоа не е предвидена постапка за одговорност на членовите на ССРМ доколку ги злоупотребуваат дадените функции.

Како одговор на прашањето: - Дали сметате дека определени надворешни фактори влијаат врз самостојноста и независноста во работата на ССРМ?, од сите судии беше посочено влијанието од страна на извршната власт којашто според нив е највидлива посебно при изборот на судии, особено кога беше можен избор на судии кои немаат завршено Академија. Некои од одговорите беа дека надворешните влијанија започнуваат токму со предлагањето и со изборот на членовите на ССРМ и поради тоа нужни се законски измени во тој дел. Како пример беше посочено и дека „истакнат правник“ како член на ССРМ избира и судии на Врховен суд.

Генерален одговор на прашањето: - Дали сметате дека другите тела, институции и органи ја почитуваат независноста на Судскиот совет на Република Македонија?, беше дека не постои независен Судски совет и поради тоа не ужива почитување од страна на другите органи и институции. Како причини за непочитување на ССРМ од страна на другите органи беше наведено дека ССРМ не ги истражува различните судски одлуки за исти предмети и дека работата на овој орган се сведува на површна судска статистика којашто се добива од системот АКМИС.

Петтото прашање гласеше: - Дали според Вас, Судскиот совет ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт?. Одговорот на ова прашање гласеше: „ССРМ ниту обезбедува ниту гарантира самостојност и независност на судската власт, туку напротив создаде целосно зависно судство“. Како уште еден доказ за зависноста на ова тело, еден од интервјуираните судии ги наведе последните случувања со објавените телефонски снимки за кои ССРМ требал да се произнесе за аргументирано да ги одбрани своите одлуки за избор. Исто така, беше напоменато дека ССРМ требало да се произнесе за предметите со заштитен сведок, мерките притвор и сличните одлуки за кои има приговори и од ЕУ, но ССРМ одлучува да молчи за нив.

На прашањето: - Дали работата на ССРМ ја оценувате како професионална и ефикасна?, повторно беа дадени слични одговори. Според едни, ССРМ не е професионална и ефикасна поради некавалитетниот кадар на членовите, кои се без доволно искуство и се лесни за манипулација и, според други, поради зависноста на ова тело од извршната власт и неговата неможност да одлучува самостојно. Беше наведено дека ССРМ ниту еднаш не излегол со соопштение до јавноста со професионални согледувања со сеопфатна анализа на која било област од судството, дека сè се сведува на статистички податоци за бројот на предмети, решени или нерешени.

Еден од испитаните судии во пензија истакна дека професионалноста на ССРМ е видлива во одреден дел, меѓутоа ефикасноста и ажурноста изостанува, а изостанува и транспарентноста на работата на ССРМ.

Следното прашање гласеше: - Според Вас, колку независно, објективно, професионално и правично одлучувале членовите на судскиот совет во постапките за избор, разрешување и за изрекување дисциплински мерки на судии?. Како одговор беше наведено дека избирањето судии е без образложение зошто пријавените со повеќе искуство и поголемо образование не се избрани. Беше наведено дека сè додека не се даде детално образложение на одлуките, не може да се говори за независен Судски совет.

На прашањето: - Според Вас, колку работата на Судскиот совет во постапките за избор, разрешување и за изрекување дисциплински мерки на судиите била транспарентна?, беа понудени слични одговори како на претходното прашање, односно дека: „нема образложенија на одлуките на судскиот совет и поради тоа не може да говориме за транспарентност“, а само еден од испитаниците одговорил дека смета дека ССРМ е делумно транспарентен орган.

На прашањето: - Што мислите, дали предложените уставни измени во однос на составот на Судскиот совет (со зголемување на бројот на судии, а без министерот за правда и претседателот на Врховниот суд) ќе придонесат за објективноста на работата на ССРМ во постапките за избор, разрешување и за изрекување дисциплински мерки на судии?. На ова прашање беа понудени малку поразлични одговори, односно дел одговорија потврдно дека предвидените измени ќе придонесат за објективноста на ССРМ, додека дел одговорија негативно. Одредени судии истакнаа дека предложените уставни измени ќе дадат позитивни ефекти, меѓутоа во подоцнежното време, бидејќи влијанието на власта, односно партиите на власт уште еден период ќе имаат влијание. Додека други сметаа дека овие измени нема воопшто да придонесат за зголемување на објективноста на ССРМ.

Други одговорија дека се потребни измени, но дека составот на Судскиот совет треба да биде само од судии и судиите да продолжат да ја работат судската работа, а редуцирано и истовремено да ја обавуваат функцијата член на Судскиот совет.

Десеттото прашање гласеше: - Дали сметате дека Судскиот совет треба да се депрофесионализира, односно судиите и другите негови членови да продолжат паралелно, но редуцирано да ги извршуваат своите дотогашни функции? Сите интервјуирани судии сметаат дека Судскиот совет треба да се депрофесионализира, односно дека треба неговите членови паралелно да продолжат да ги вршат дотогашните функции.

Последното прашање од анкетниот прашалник гласеше: - Дали сметате дека е потребно конкретизирање во Законот на критериумот „истакнат правник“ при избор на член на Судскиот совет, особено во делот на минимум години на искуство во соодветна правна област?. Главно, одговорите беа дека критериумот треба да се конкретизира, бидејќи е премногу релативен, додека некои истакнаа дека критериумот „истакнат правник“ треба да се дефинира попрецизно во областа од која се бара истакнатиот правник.

## **VI. СОГЛЕДУВАЊА ОД МОНИТОРИНГОТ НА СЕДНИЦИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ**

Седниците на Судскиот совет на Република Македонија беа следени во период од 1 ноември 2014 до 30 април 2015 година и во тек на овој период беа одржани вкупно 6 седници.

На седниците на Судскиот совет претежно се расправаше по претставките и поплаките од граѓаните и правните лица за работата на судиите и на судовите, поднесени до Судскиот совет на Република Македонија

Од начинот на работењето на членовите на ССРМ за време на седницата, може да се увиди дека тие се придржуваат кон деловникот за работа на ССРМ, јасно и концизно ги

образложуваат предметите. За оние предмети кои се покомплицирани или Комисијата не можела да се согласи со единствен став, во тие случаи членот-известител дополнително дава информации, одговара на прашањата поставени од другите членови, се дискутира по однос на предметот, сè додека не се донесе усогласен став. Во случаи кога не е доволно јасно, предметот се повлекува и се даваат упатства што треба дополнително да се достави за решавање на предметот на следната седница.

Најголем дел од претставките на граѓаните, членовите на Судскиот совет ги одбиваат, бидејќи се работи за **жалбени наводи**, односно најчесто странките истата содржина од жалбата или ревизијата ја доставуваат и до Судскиот совет. Но, во согласност со надлежностите, Судскиот совет жалбените наводи не ги разгледува, а за тоа постапува повисокиот суд, и во таа насока и му се одговара на подносителот на претставката.

Во случаи кога во претставката се жалат на **одолговлекување на постапката**, тогаш Судскиот совет се обраќа до претседателот на судот и до конкретниот судија и врз основа на добиениот одговор од нив расправа дали има основа за одолговлекување постапка или не, и во таа насока му се одговара на подносителот на претставката. Судскиот совет нема надлежност за преиспитување одлуки во случај кога се работи за правосилни предмети или предмети постари од 5 години, бидејќи според член 8 од Законот за ССРМ, застареноста за покренување дисциплинска постапка застарува по 5 години од сторената повреда.

На оваа седница, членовите дискутираа дека во најголем број случаи претставките се однесуваат на **незадоволство од судска одлука**, но Судскиот совет нема можности да измени некоја одлука, бидејќи во согласност со законот тие не можат да менуваат и да коментираат судски одлуки и затоа постојат повеќе судски истанци.

Претставките кои се однесуваат за **несовесно вршење на судската функција**, најчесто немаат доволно докази за тоа, односно странките не доставуваат основа врз која би се покренала каква било постапка од страна на Судскиот совет.

**По карактеристични дискусии за одредени претставки од граѓани се следниве:** на седница одржана на 11 и на 12.12.2014 година, еден од членовите на Судскиот совет извести за еден случај за кој постои сомневање за несовесно вршење на судската функција. Имено, доставени се до ВСРМ две ревизии, за истата основа. За двете ревизии различно е постапено и добиени се две различни одлуки. Се задолжи претседателката на ВСРМ да ги провери причините за ваквото постапување и на наредната седница да се произнесе по претставката.

Друг случај за несовесно вршење судиска функција е судија од Основен суд Охрид, кој не се изземал на предмет на кој го работел, иако во адвокатското друштво, застапник на предметот, работел и неговиот син. Во согласност со законот тој требал да се из земе. Судијата известител предложи да се повлече овој предмет и да се чека одлуката од Апелациони суд Битола каде се води постапка по жалба.

Друг случај на несоодветно постапување од страна на судија е констатирано во Основен суд Скопје 2 кога судијата закажал објавување пресуда (во текот на судската ферија), но на закажаното рошиште не дошол заради тоа што заминал на годишен одмор. За заминувањето не ги известил странките, иако го запазил рокот и пресудата формално е изготвена во предвидениот рок. **Во случаи кога се работи за конкретни пропусти од страна на судијата, Судскиот совет писмено укажува на судијата за направениот пропуст како вид опомена. За технички грешки во пресудите, им се укажува на судиите да внимаваат при нивното изготвување.**

Од оваа седница може да се истакне дека имаше проблем околу претставката за судијата кој го судел случајот „Монструм“. Имено, поднесена е претставка за одолговлекување на пишувањето одлука. Со оглед дека се работи за обемен и за тежок предмет, рокот за пишување на одлуката е три месеци. Судијата одлуката ја изготвил 20 дена по изминување на законскиот рок. Најголемиот дел од членовите на ССРМ се согласија дека се работи за тежок случај, а самата одлука е напишана на повеќе од 100 страници, а известителот напоми дека истиот судија претходно судел и друг обемен случај од организиран криминал, и затоа беа со став дека претставката е неоснована. Со овој став не се согласи само еден член на ССРМ, кој инсистираше претставката да биде усвоена како оправдана и судијата да биде казнет, односно да му се изрече опомена. Тој инсистираше двапати да се гласа, иако и при првото гласање имаше мнозинство гласови за неоснованоста на претставката.

На седницата одржана на 16 и на 17 март 2015 година, меѓу другите претставки и поплаки на граѓаните, карактеристична е констатацијата дека има доста претставки кои се однесуваа на одолговлекување постапка пред Управниот суд, во случаи кога една од странките е Министерство за здравство, по проверка од страна на ССРМ, утврдено е дека во сите случаи Управниот суд навремено постапува, но од страна на Министерството за здравство не се доставуваат бараните списи. Затоа се даде предлог ССРМ да се обрати до Министерството за здравство и да побара навремено да се доставуваат списите кои се бараат од страна на судовите, со цел непречено да се завршуваат судските постапки.

Една од претставките за одолговлекување на постапката е предмет во Основен суд Тетово кој трае од 1994 година. Подносителот на претставката истовремено поднел барање до ВСРМ за судење во разумен рок, но известителот по овој предмет предложи ССРМ да прифати дека се работи за одолговлекување на постапката, односно дека претставката е основана, а интерно потоа ССРМ да види каде била заочена постапката. На тоа се спротивстави претседателката на ВСРМ, која кажа дека нема потреба ССРМ да се произнесува дали се работи за одолговлекување на постапката кога за тоа постои Совет при ВСРМ, чија функција е да испитува такви случаи. На тоа се надоврза член од ССРМ кој истакна дека ЕСЧП бара ССРМ да се произнесе за ваквите случаи и побара во конкретниот случај да се констатира одолговлекување постапка. Се одлучи да се одложи решавањето за идната седница, а претседателката на ВСРМ ќе провери што е одлучено во ВСРМ по однос на овој предмет.

Во текот на овој период на мониторирање на работата на Судскиот совет на Република Македонија, се спроведе постапка за избор на претседател на Судски совет на Република Македонија. Најпрвин беше формирана Комисија за избор. Членовите на Комисијата беа именувани од страна на дотогашната претседателка на Судскиот совет на Република Македонија, Александра Зафировска. На седницата присуствуваа сите 15 члена на Советот, претседателката на Врховниот суд на Република Македонија, Лидија Неделкова, и министерот за правда, Аднан Јашари.

На седницата, само еден член се произнесе да предложи претседател од редот на членовите на ССРМ. Беше предложен Бранко Ушковски, за којшто предлагачот изнесе пофални зборови за неговата работа и мандатот во ССРМ, но не беше соопштено ништо за неговото професионално искуство и образование. Постапката за избор на кандидатот за претседател се изврши на непосредни и на тајни избори од страна на сите членови на ССРМ и претседателката на Врховен суд на Република Македонија. По соопштувањето на резултатите, од кои 13 гласа за и едно неважечко ливче, беше избран Бранко Ушковски за претседател на ССРМ.

Претседателот го номинираше за заменик-претседател Адем Селими, а за него 13 членови гласаа за.



Мониторирана беше и седницата на која се разгледуваа поединечно годишните извештаи за работа за 2014 година на сите судови на територијата на Република Македонија.

Врховниот суд на Република Македонија беше прогласен за ажурен суд, бидејќи успеал да го намали остатокот на предмети од 2013 година.

Вишиот Управен суд во 2013 година немал стари премеги и поради тоа беше прогласен за ажурен суд. Просечното време на донесување пресуда на овој суд изнесувало 8 дена.

Просечното времетраење на одлучување на Управниот суд за 2014 година изнесувало 193 дена. Овој суд имал зголемен прилив на предмети од дури 30%. Се констатираа и одредени тешкотии при процесирање на предметите во овој суд. Присутна на седницата на ССРМ беше и претседателката на Управниот суд, којашто ги потенцираше проблемите со кои овој суд се соочува. Како најголем недостиг напомни дека е недоволниот број судии и администрација во судот. Таа го постави и прашањето по кои критериуми им се дозволуваат вработувања на другите судови, а не на Управниот суд којшто забележува драстично зголемување на предметите, а намалување на администрацијата.

Апелациски суд Битола според годишниот извештај, исто така, успеал да го совлада приливот на нерешени предмети и да го намали просечното времетраење на донесување пресуда од 27,7 во 2013 година со 20 дена во 2014 година и беше прогласен за ажурен суд од страна на ССРМ.

Основниот суд Битола-Демир Хисар беше прогласен за ажурен суд во 2014 година.

Основен суд Струга според извештајот за работење на судот во изминатата година, беше прогласен за ефикасен суд.

Основен суд Ресен беше прогласен за ефикасен суд со зголемен број решени предмети во 2014 година.

Просечното времетраење на постапките во Основен суд Прилеп е намалено на 88,8 дена во 2014 година за разлика во 2013 година кога просечното времетраење изнесувало 115,5 дена и овој суд е прогласен за ефикасен.

Основен суд Охрид со останати 330 предмети како нерешени за 2014 година и со просечно времетраење на постапка од 115,5 дена е прогласен за ефикасен суд.

Особено беше нагласено кај апелациското подрачје Битола дека најголем број заостанати предмети се однесуваат на оставина, којашто иако им е доделена на нотарите, сепак, се смета за активен предмет на судот. Беше потенцирано дека проблемот со големото времетраење на оставински постапки на територија на апелација Битола се однесува на големиот број иселеници и тешкотиите да се стапи во контакт со сите наследници.

Апелациски суд Гостивар е прогласен како ажурен суд со само 1 нерешен предмет во 2014 година.

Основен суд Гостивар, Основен суд Тетово, Основен суд Кичево и Основен суд Дебар се прогласени за ажурни судови.

Апелациски суд Скопје со активни 42 судии, со просечно времетраење на постапка од 122,77 дена, не успеал да го реши приливот на предмети и се оценува како **неажурен** суд од страна на ССРМ.

Основен суд Скопје 1 успеал да го намали времетраењето на постапката на 188 во 2014 година и беше прогласен за ажурен суд.

Основен суд Скопје 2, ОС Куманово и ОС Велес, исто така, беа прогласени за ажурни судови според годишниот извештај на судот.

ОС Гевгелија не успеал да ги совлада заостанатите предмети и, воедно, времетраењето на одлучување по предмет се зголемило од 24 дена во 2013 година на 26 дена во 2014 година и поради тоа овој суд беше прогласен како **неажурен**.

ОС Кавадарци, ОС Неготино, ОС Крива Паланка и ОС Кратово беа прогласени како **неажурни** судови поради ненамалениот број заостанати предмети и зголемувањата на траењето на постапките.

Како главна причина за неажурноста на поголемиот дел од судовите на територија на апелациското подрачје Скопје беа наведени намалениот број судии и зголемениот број предмети.

Апелациски суд Штип беше прогласен за ажурен суд на седницата на ССРМ, со останати 31 предмет како нерешени и намалено времетраење на постапка од 6,81 дена во 2013 година со 5,49 ден во 2014 година.

ОС Струмица е прогласен како ажурен суд кај кој е забележан намален прилив на предмети во 2014 година.

ОС Штип, ОС Радовиш и ОС Радовиш беа, исто така, прогласени за ажурни и за ефикасни судови.

Основен суд Делчево е прогласен за **неажурен суд** и за овој суд се предвидени 6 судии според систематизација, а пополнето е само едно, додека двајца судии се делегирани од други судови. На седницата беше напоменато дека бројот на предмети во овој суд се зголемува и дека само тројца активни судии не можат да се справат со приливот на предметите.

ОС Винаца е ажурен суд во согласност со податоците од годишниот извештај.

На седницата на ССРМ одржана на 23.4.2015 година, беше утврдено престанување на вршење судиска функција на И. Т. од В., судија во ОС. В, поради злоупотреба на службена должност и поради изречена безусловна казна затвор подолга од 6 месеци, со која според закон му престанува судиската функција.

Судскиот совет на Република Македонија на 29 април 2015 година спроведе избор на претседатели на основните судови во Република Македонија. На оваа седница за првпат се избраа претседатели на судови по нов принцип, во согласност со член 18 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите (Сл. весник на Република Македонија бр. 150/2010 година). Тоа значи дека за претседател на суд може да се кандидира судија кој во последните две години е оценет со највисока позитивна оценка од страна на ССРМ и во однос на другите пријавени лица има добиено најголем број бодови. Така што работата на ССРМ е олеснета, системот ги исфрла судиите со најголем број бодови, а членовите само гласаат.

## **VII. ОСВРТ НА ОДЛУКИТЕ НА СУДСКИОТ СОВЕТ ДОНЕСЕНИ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ГОДИНА ДО 2014 ГОДИНА**

Институтот за човекови права за потребите на оваа анализа изврши увид во одлуките на Судскиот совет на Република Македонија донесени по спроведени постапки за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција и по спроведени дисциплински постапки за утврдување одговорност на судија во периодот од 2010 до 2014 година, кои се објавени и се достапни на јавноста на нивната веб-страница.

Од прегледаните одлуки, може да се констатира дека Судскиот совет на Република Македонија во наведениот период донел 10 решенија за разрешување судии во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите и 6 решенија за запирање на поведената постапка. Од страна на ИЧП беа побарани и одлуките на Советот формиран при Врховниот суд на Република Македонија, којшто одлучувал по вложените жалби на тие одлуки, но не било позитивно одговорено на барањето, со образложение дека не можат да дадат такви информации. По вложена жалба од страна на ИЧП до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер беше укажано дека Врховниот суд на Република Македонија е должен да ја даде бараната информација, но до изготвување на оваа анализа не беа добиени бараните одлуки. Поради тоа е изготвен фактографски осврт само на содржината на тие одлуки.<sup>14</sup>

Од извршениот увид во одлуките, ИЧП најде дека тие имаат како суштествено правни недостатоци така и недостатоци гледани од процедурално правен аспект.

Од содржината на разгледаните одлуки, може да се заклучи дека тие не се доволно аргументирани, бидејќи не содржат доволно причини за решителните факти и околности битни за донесената одлука за таа да биде јасна за да овозможи како на странките така и на целокупната јавност потполно разбирање кое ќе биде основа за поднесување жалба на засегнатите лица во спорот, а за сите останати основа за доверба во работата на оваа институција.

Особено проблематичен може да се третира случајот каде во оценка на институтот „непристрасност“ како причина за непристрасноста се изедначува извршеното вештачење од лице вработено во орган во кој се врши вештачењето, со лице кое како раководител на органот го верификува направеното вештачење. Недоволно релевантно оценување се среќава и во оценувањето на ефектот од институтот „јавен претрес“ и дадената можност на сите судии кои се членови на Судскиот совет и сите учесници во таа постапка да поставуваат прашања за разјаснување на евентуално спорни елементи за утврдување на вистинитоста.

Од увидот во одлуките на Судскиот совет на Република Македонија, исто така, може да се констатира дека запрените постапки пред Судскиот совет поради настапување како на релативна така и на апсолутна застареност, не содржат доволно аргументи по однос на начинот и на причините за настапување на застареноста, сметано од денот на повредата, а рокот изнесува пет години и е доволно долг за соодветна реакција на сите релевантни органи.

---

<sup>14</sup> Види Анекс 1: преглед на решенијата на Судскиот совет на Република Македонија, донесени во постапка за нестручно и за несовесно вршење на судиската функција и дисциплинска одговорност во периодот од 2010 година до 2014 година.

Во одлуките со кои се разрешени од вршење на судиската функција неколку судии поради одолговлекување на постапките или ненавремено изготвување на одлуките, нема релевантни аргументи за евентуално утврдената објективна или субјективна одговорност на судиите, што би укажувало на нивно несовесно или непрофесионално вршење на работата. Потребно е да се укаже дека постои генерален проблем во македонското правосудство врзано за разумното време потребно за водење на целокупната постапка и одреден дел на такви постапки не биле предмет на разгледување од страна на ССРМ.

Во анализираните одлуки не е дадена доволно аргументирана оценка на дадената законска можност за преземање дејства во оставинска постапка кога се наведуваат евентуално нови наследници или нови докази за утврдување на околноста кој е наследник, како и за утврдување на самата оставинска маса.

Не постои соодветен и аргументиран заклучок за евентуалната одговорност на судија за „недоставување одлуки и покани на странки“, и неодвојување на овој институт од институтот „давање наредба за достава на одлуки и на покани“, при што не се елаборирани надлежностите и одговорностите на судските службеници инволвирани во презентираниите случаи.

Во одредени случаи, Судскиот совет на Република Македонија не дава доволно аргументи зошто како причина за разрешување судија се третира застарување на постапувањето на прекршочните предмети во насока да ја разграничи објективната и субјективната одговорност на судијата, при што потребно е да се укаже дека кај одредени судии таквото однесување резултира со поведување кривични постапки, а сега веќе и со осудителни пресуди. И во овие случаи не се дадени релевантни аргументи за оценка на работата на судските службеници во наведените предмети во рамките на нивните надлежности и одговорности. Потребно е да се напоми за постоење проблеми во судството околу потребата за поголем број судии и судски службеници, особено во прекршочните одделенија, како и потребата за подобрување на условите за работа во тие одделенија.

2. Од увидот во одлуките на Судскиот совет на Република Македонија, исто така, се констатира дека тој првенствено нема изградено критериуми во однос на писменото изготвување на своите одлуки, во смисла на тоа што треба да содржи уводниот дел на одлуката, па натаму до тоа дали на крај треба да стои името на претседателот на советот, кој треба да стави свој потпис според актите на Судскиот совет.

Имено, во уводниот дел на сите решенија стои дека одлуката ја донел Судскиот совет на Република Македонија по спроведена постапка, без да се наведе во кој и каков состав, поточно со какво мнозинство постапувал Судскиот совет на Република Македонија.

Покрај ова, решенијата не содржат правна поука за жалбата, освен во едно решение, во кое е наведен претседателот на Советот, но тоа нема број под кој се водел предметот.

Зачудува фактот што решенијата се без деловоден број, освен едно решение во кое, пак, во уводниот дел стои еден датум на донесување на решението, а на крајот на одлуката каде е ставен бројот, стои друг датум, па не се знае дали се работи за печатна грешка или, пак, дополнително е по тоа одлучувано. Понатаму, во писмениот состав на некои одлуки стои „образложение“, а во некои „од образложението“, како тоа што е внесено во одлуката да е дел од некое образложение кое не е содржано во одлуката, а со тој дел основано се поставува прашањето дали инволвираниот судија бил запознаен.

Постои шаренило и по однос на именувањето на одлуките. Ова особено кај решенијата за запирање на постапките. Имено, во два случаи се носи „одлука“ за запирање на постапката, а во останатите четири случаи „решение“ како вид одлука, што според актите на Судскиот совет на Република Македонија е правилно.

Постапката пред Судскиот совет на Република Македонија е итна и од доверлив карактер, и се води без присуство на јавноста со водење сметка за заштита на личните податоци во согласност со чл. 78, ст. 2 од Законот за Судскиот совет на Република Македонија, чија одредба е преликувана во донесените одлуки на Судскиот совет на Република Македонија на многу рестриктивен и формален начин преку употреба на иницијали за името и за презимето на судијата, па дури и иницијали за судот во кој работи судијата. Со оглед на тоа дека донесените одлуки во целост се достапни на јавноста која знае за кој судија се работи, се наметнува прашањето што се штити со ваквиот пристап во писменото изготвување на донесените одлуки, уште повеќе што иницијалите на судот или на судијата можат да бидат идентични со иницијалите на друг судија или суд, кој не е во постапка пред Судскиот совет на Република Македонија поради што без причина може да биде нарушен неговиот углед. Ваквото постапување е спротивно и на Законот за Судски совет на Република Македонија во кој е предвидено дека по барање на судијата, Советот може да одлучи постапката да се води со присуство на јавноста (чл. 54, ст. 3). Уште повеќе што во некои одлуки е целосно наведен судот во кој работи судијата, а во некои се ставени само иницијали, што укажува на неизедначен пристап во пишувањето на одлуките од страна на членовите на Судскиот совет на Република Македонија, од кои, пак, поголем број се судии и знаат што значи писмено изготвување одлука и што таа треба да содржи.

ИЧП смета дека овие забелешки се важни од аспект на професионалниот однос кон работата и градењето квалитет, бидејќи солидно напишаната одлука е одраз на солидно завршената работа во постапката и нема да остава никакви сомненија, а напротив ќе ја зголеми вербата во работењето на Судскиот совет на Република Македонија, но, за жал, денешната состојба укажува на спротивното.

## **VIII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

### **ЗАКЛУЧОЦИ**

1. Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија и Законот за измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет на Република Македонија, се донесени во брза и скратена постапка, без консултации со засегнатите страни и без јавна расправа, и содржат бројни недостатоци во смисла на нејасни законски решенија, како од аспект на организациската поставеност на надлежностите на Судскиот совет на Република Македонија и Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија така и од аспект на функционирањето на двата органи. При ваква состојба, може да се заклучи дека не е постигната целта за подобрување на независноста и на самостојноста на судскиот систем како што наведува предлагачот на законите.

2. Законот за Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, нема уставна основа за негово донесување, како што е случај со

Законот за Судскиот совет на Република Македонија, а повикувањето на Законот за Судскиот совет на Република Македонија не може да биде основа за донесување на овој закон, особено што и предлозите на уставните амандмани што се во постапка, не предвидуваат основање на таков орган.<sup>15</sup>

3. Законските решенија за ново формираниот Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, како и за постојниот Судски совет на Република Македонија, не предвидуваат одговорност на членовите на овие два совета, ниту предвидуваат обезбедување **суштинска** транспарентност во нивното работење.

4. Нејасни и неусогласени одредби на анализираните закони со постојната законска регулатива од сферата на судството (Закон за судовите, Закон за парнична постапка и Закон за облигациски односи) во насока на обезбедување правна сигурност и идентично постапување кога е во прашање рокот за поведување постапка за нестручно и за несовесно работење на судија, кога станува збор за поведување на таа постапка по добивање одлука од Европскиот суд за човекови права, како и во насока на дадена можност да се осигури јасно, конкретно и поткрепено со аргументи утврдување на индивидуалната одговорност на судијата, особено што постои законска можност за повторување на постапката пред националните судови по добивање одлука од ЕСЧП.<sup>16</sup>

5. Не постои соодветен правен лек по однос на остварување на правото на жалба на незадоволниот кандидат-судија во постапката за избор на судии.

6. Не е обезбедена независна постапка по правниот лек за оспорување на одлуката за дисциплинска одговорност или за разрешување од вршење на судиската функција. Членувањето и гласањето на претседателот на Врховниот суд на Република Македонија на седниците за разрешување судија и за дисциплинска одговорност на судија не може да се занемари и може да предизвика објективно сомневање во независното работење на Советот за одлучување по жалбите против одлуките на Судскиот совет на Република Македонија, формиран од страна на Врховниот суд на Република Македонија. Ваквото сомневање е резултат и на околноста што Деловникот за работа на Врховниот суд на Република Македонија, во согласност со кој треба да се уреди и формирањето на Советот кој одлучува по жалбите, не е достапен на јавноста, ниту со неговата содржина заинтересираните трети лица можат да се запознаат и да ја анализираат.

7. Од спроведената анкета, за работата на Судскиот совет на Република Македонија, каде беше утврдена одредена контрадикторност во одговорите на анкетираниите граѓани, се констатира дека тие делумно имаат доверба во работата на овој орган сметајќи дека изборот, дисциплинската постапка и разрешувањето на судиите се врши исклучиво под притисок на власта.<sup>17</sup>

8. Одлуките на Судскиот совет на Република Македонија се недоволно аргументирани и содржат суштествени правни недостатоци, како и недостатоци од процедурално правен аспект, што остава простор за генерална недоверба во работењето на ова тело.

<sup>15</sup> Види наслов од анализа: осврт кон причините за донесување на Законот за Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија.

<sup>16</sup> Види наслов од анализата: осврт кон постапката пред Судскиот совет на Република Македонија.

<sup>17</sup> Види наслов од анализата – анализа на добиените резултати од спроведената телефонска анкета на граѓаните.



Истовремено, може да се констатира дека во одредени случаи има селективен пристап во неговото работење.<sup>18</sup>

## ПРЕПОРАКИ

1. Потребна е целосна анализа и преиспитување на усогласеноста на овие закони со Уставот на Република Македонија и меѓународните документи во кои се обработени релевантните стандарди за независно судство и наведените согледувања во Поглавјето 23 од извештаите за напредокот на ЕУ за Република Македонија.
2. Да се стопира постапката за избор на членови во Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија имајќи ги предвид констатираните недостатоци, како и поради новонастанатата ситуација во чие разрешување се очекуваат и други јасни насоки во обезбедување на принципот на независно судство.
3. Да се донесат дополнувања на постоечките закони во делот за ефективна одговорност на членовите на Судскиот совет на Република Македонија и Советот за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, како и во делот за обезбедување суштинска транспарентност во работењето на двата совета.
4. Утврдување јасни и конкретни законски одредби за обезбедување реализација на заклучокот бр. 4. Потребна е корекција на одредениот рок кога може да се побара примена на институтот повторување постапка по добивање одлука од Европскиот суд за човекови права, во граѓанско-правна и управно-правна област. Тој рок би требало да тече од моментот на добивање на одлуката од ЕСЧП.
5. Обезбедување независен и ефикасен правен лек на незадоволните кандидати во постапката за избор за судии. Најприменливо решение за да се обезбеди правен лек на незадоволните кандидати кои во постапката за избор не биле избрани за судии е да се додаде уште една одредба во Законот за Судскиот совет, во која ќе се предвиди дека незадоволните кандидати ќе имаат право да поднесат тужба за поведување управен спор пред Управниот суд. Во ваквата постапка тужителите би имале и право на жалба до Вишиот управен суд во случај на добивање негативна одлука, а на тој начин би го искористиле своето уставно загарантирано право на жалба. Имајќи ги предвид претстојните уставни измени, во согласност со предложените нацрт-амандмани, незадоволните кандидати по донесувањето на одлуката на Вишиот управен суд ќе можат постапката да ја продолжат пред Уставниот суд, со поднесување уставна тужба, но само во однос на повреда на правото на фер постапување од страна на органите кои постапувале и одлучувале во наведената постапка.
6. Обезбедување независен и ефикасен правен лек на незадоволните учесници – судии во постапка за дисциплинска одговорност и во постапката за разрешување судии:

---

<sup>18</sup> Види наслов од анализата – осврт на одлуките на Судскиот совет на Република Македонија донесени во период од 2010 година до 2014 година.



- а) Препораката на Институтот за изедначување на ефикасноста на правните лекови, а со тоа и обезбедување независност во судството е да се искористи можноста предвидена во Законот за управните спорови и со измена на Законот за судовите и Законот за Судскиот совет на Република Македонија, наместо да постои право на жалба до Советот за одлучување по жалби при Врховниот суд на Република Македонија, да се востанови право на тужба за поведување управен спор пред Управниот суд и соодветен правен лек - жалба пред Вишиот управен суд. На овој начин ќе се укине Советот за одлучување по жалби при Врховниот суд.
- б) Доколку законодавецот одлучи да не ги вклучува управните судови во двете наведени постапки и остане при постојното законско решение, потребно е да се направат соодветни промени во постапките пред Судскиот совет на Република Македонија и Врховниот суд на Република Македонија, со што ќе се зајакне независноста и непристрасноста и ќе се зголеми ефикасноста на дадениот правен лек.
- в) Во однос на правните лекови, Институтот се сложува со иницијативата со која се најавени измени на Уставот за разрешениот судија или судијата на кој му е изречена дисциплинска мерка, покрај овие правни лекови да има можност да поднесе и уставна тужба (жалба) до Уставниот суд, но само во однос на повреда на правото на фер постапување од страна на органите кои постапувале и одлучувале во наведените две постапки.
7. Зголемување на свеста на граѓаните преку медиумска кампања, брошури и флаери за надлежностите и за значењето на Судскиот совет на Република Македонија и евентуално ново формиранiot Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, во остварување на независноста на судството. Редовно ажурирање на веб-страницата на Судскиот совет на Република Македонија и евентуално ново формиранiot Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија, со прикачување информации коишто се релевантни и се од интерес на јавноста во Република Македонија, како и редовно прикачување на нивните одлуки и нивните годишни извештаи за работа.
8. Промена на практиката на изготвување квалитетни и доволно аргументирани одлуки на Судскиот совет на Република Македонија, без селективен пристап со внесување на сите релевантни податоци, сè во насока на задоволување на меѓународните стандарди од оваа област за потребите на заинтересираните лица за информации од јавен карактер и за јавниот интерес. Вакви одлуки потребно е да ги носи и евентуално ново формиранiot Совет за утврдување факти и покренување постапка за утврдување одговорност на судија.

Институт за човекови права

Претседател,

Маргарита Цаца-Николовска

## **АНЕКС 1: ПРЕГЛЕД НА РЕШЕНИЈАТА НА СУДСКИОТ СОВЕТ ДОНЕСЕНИ ВО ПОСТАПКА ЗА НЕСТРУЧНО И НЕСОВЕСНО ВРШЕЊЕ НА СУДИСКАТА ФУНКЦИЈА И ДИСЦИПЛИНСКАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ГОДИНА ДО 2014 ГОДИНА**

Од изнесената фактографија во решенијата на Судскиот совет по спроведена постапка за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција, поради сторени повреди во согласност со одредбите на Законот за судовите произлегува следното:

**Со решение на Судскиот совет бр. 07-1977/1 од 22.12.2010** година, се разрешени од вршење на судиската функција **двајца судии на Апелациониот суд Скопје** поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција и тоа В. Д. поради две сторени повреди и В. Ц. поради една сторена повреда, по чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од ЗС.

Судијата В. Д. постапувала во предметот Кж. бр. 2354/08, заведен по жалба на првостепената пресуда П К. бр. 1297/02-I на Основен суд Скопје I Скопје, заснована на извршено вештачење од страна на Институтот при М. факултет - Скопје, чие вештачење било верификувано од д-р А. Д., сопруг на судијата, при што не побарала изземање во согласност со чл. 37, ст. 1 од ЗКП, а во врска со чл. 36, ст. 1 и ст. 2 од ЗКП, иако била должна така да постапи. Наспроти ова, во друга идентична состојба, постапувајќи по предметот Кж. бр. 194/09, побарала изземање токму од причина што нејзиниот сопруг го изготвил вештото мислење и таквото барање ѝ било уважено од страна на претседателот на Апелациониот суд.

Втората повреда што ѝ се става на товар е дека судијата В. Д., постапувајќи по жалбата на бранителот на првообвинетиот против пресудата КОК. бр. 7/08 од 3.3.2008 година на ОС Скопје I Скопје, на јавната седница одржана на 16.6.2008 година, постапила несовесно на начин што иако од страна на Вишото јавно обвинителство Скопје било изнесено и Советот бил известен за сознанието дека обвинетиот Х. К. не е тоа лице, туку се работи за лицето И. К., како претседател на Советот не преземала никакви дејства за отстранување на сомнението во поглед на вистинскиот идентитет на обвинетиот, освен прашањето упатено до обвинетиот и неговиот одговор дека неговите генералии се утврдените во првостепената пресуда. Притоа, не допуштила Советот да се изјасни по предлозите дадени од ВЈО, ниту го испочитувала предлогот за одлагање на јавната седница, со што допуштила да се потврди првостепената пресуда против лице кое немало никаква врска со кривично-правниот настан.

Судијата В. Ц. ги сторил повредите така што несовесно и немарно, постапувајќи како судија известител во Совет од петмина судии на Апелациониот суд Скопје, со кој претседавала судијата В. Д. на јавната седница одржана на 16.6.2008 година, постапил несовесно и нестручно, спротивно на начелото на професионален однос кон работата, како известител во Кж. совет, пред сè, поаѓајќи од записникот во предметот Кж. бр. 749/08, кој самиот го составил и го изготвил, а не стручниот соработник, како и самостојното изготвување на пресудата во предметот, покажал крајна професионална неподготвеност со тоа што предлогот и писмените прилози доставени од ВЈО Скопје до Кривичниот совет на Апелациониот суд Скопје со дописот КОЖ бр. 751/08 од 15.5.2008 година, не ги изнел при реферирањето како известител по предметот, не ги внел во записникот од текот на јавната седница, ниту, пак, ги навел во писмено изготвената пресуда со посебен коментар и осврт во поглед на вредноста и на карактерот на овие доставени списи од ВЈО Скопје, а што имало суштинско влијание во поглед на донесувањето на одлуката. Покрај тоа, тој во меѓусебен разговор за содржината на дописот, бил известен и од ОЈО на Скопје, М. З., кој за содржината на писмените прилози во дописот го известил и претседателот на Апелациониот суд Скопје, Ј. М., откако за тоа добил согласност и од ОЈО на Република Македонија, Љ. Ш.

**Со истото решение била запрена постапката** за нестручно и несовесно вршење на судиската функција, поведена против останатите тројца судии од советот И. Л., М. Д. и К. О. и решението за нивно времено оддалечување од вршење на функцијата е ставено надвор од важност. Ваквата одлука е донесена од причина што тие не ја сториле повредата што им се става на товар, бидејќи не им било овозможено од страна на претседателот на Советот да се изјаснат по предлогот на ВЈО, ниту, пак, по писмените прилози кон дописот доставен од ВЈО, со оглед на тоа дека тие не им биле презентирани ниту биле запознати со содржината на тие прилози.

**Со одлука на Судскиот совет без број од 23.12.2010 година**, запрена е постапката за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција поведена против судијата Р. Д. од Основниот суд Струмица, бидејќи настапила како релативна така и апсолутна застареност во согласност со чл. 78, ст. 1 и ст. 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија.

Имено, по донесување решение од истражниот судија при ОС Скопје I Скопје за спроведување истрага против судијата на ден 12.9.2007 година, во кое била определена и мерка притвор поради која била барана согласност од Судскиот совет, што значи Судскиот совет имал сознание за постапувањето на судијата, па од 29.12.2009 година кога била поведена постапката, наспроти датумот на преземени дејства од страна на судијата заклучно со 14.11.2003 година, поминале повеќе од пет години, што значи застареноста била причина за донесување одлука за запирање на постапката против судијата. Истовремено е ставена надвор од важност и одлуката за времено оддалечување од вршење на судиската функција на судијата.

**Со решение на Судскиот совет без број од 23.12.2010 година**, запрена е претходната постапка за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција против судијата В. Т. на Основен суд Куманово.

Имено, барањето за поведување постапка за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција било покренато на 14.10.2010 година, а повредата што се става на товар на судијата била сторена на 19.12.2003 година, што значи по истекот на рокот од пет години, потребен за поведување постапка во согласност со чл. 78, ст. 4 од ЗИДЗСС, по што настапила апсолутна застареност, а Советот ја запрел постапката.

**Со решение на Судскиот совет без број од 24.1.2011 година**, запрена е постапката за утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција против судијата С. И. на Основен суд Куманово и решението за времено оддалечување од вршење на судиската функција е ставено надвор од важност.

Имено, судскиот совет констатирал дека настапила апсолутна застареност во согласност со чл. 78, ст. 4 од Законот за судски совет, односно протек на рокот од пет години од денот на сторената повреда па не можело да се поведе постапка, поради што го ставил надвор од важност и решението за времено оддалечување од вршење на судиската функција. Меѓутоа, во образложението на решението е констатирано дека за повредата сторена под точка 2 од барањето, Советот немал потребно мнозинство за донесување решение со кое судијата ќе го разреши од судиската функција. Поради ова, донесеното решение е нејасно по однос на која повреда е запрена постапката.

**Со решение на Судскиот совет без број од 23.2.2011 година**, судијата И. В. е разрешен од вршење на судиската функција поради нестручно и несовесно вршење на функцијата, а во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите в. в. со чл. 27 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите.

Судијата И. В. од Основниот суд Тетово постапувал во оставинскиот предмет О. бр. 379/06. Во тој предмет бил поднесен предлог за покренување оставинска постапка на ден 15.6.2006 година од предлагачот М.П. за расправање на оставината на неговиот покоен татко и кон предлогот бил доставен договор за подарок ОВР бр. 1734/94 од 1.7.1994 година, заверен пред Општински суд Тетово. По однос на повредата што му се става на товар за несовесно и за нестручно работење во предметот, утврдено е дека судијата има изготвено два записника од 26.6.2006 година, од кои со едниот донел процесно решение за запирање на оставинската постапка поради немање имот на покојниот кој бил опфатен со договорот за подарок и на кој биле потпишани само двајца учесници, а останатите потпишани од учесникот Д. П. Додека на другиот записник од истиот датум составил смртovníца која не ги содржи податоците во согласност со чл. 139 од Законот за вонпроцесна постапка. На тоа рочиште, судијата расправал за оставината и ги огласил учесниците во постапката за законски наследници и навел дека покојниот не оставил тестамент ниту договор за доживотна издршка, а на него се потпишале сите учесници. Судијата донел и друго решение во предметот О. бр. 379/06 од 22.11.2006 година, со кое ја запрел оставинската постапка за расправање на оставината на покојниот Ѓ. П. поради немање имот, а по предлог поднесен на 17.11.2006 година за ново пронајден имот, меѓутоа во решението не навел дека се работи за ново пронајден имот. Покрај тоа, навел дека се јавиле сите учесници, иако тие не биле ниту повикани, ниту, пак, го доставил таквото решение на наследниците. На тоа решение била ставена клаузула за правосилност на ден 13.11.2006 година, па преправена во 23.11.2006 година.

По однос на втората повреда што му се става на товар, утврдено е дека од денот на приемот на поголем број прекршочни предмети до денот на настапување на апсолутна застареност, не презел никакви дејства за завршување на тие предмети.

**Со решение на Судскиот совет без број од 3.11.2011 година**, поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција е разрешена судијата С. Ѓ. на Основниот суд Крива Паланка од вршење на судиската функција, во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 и 10 од Законот за судовите. Истовремено, запрена е и постапката за сторена повреда од чл. 79, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите, а поради незаконско и ненаменско располагање со финансиските средства на судот како поранешен претседател на судот.

Советот утврдил дека судијата при вршење на судиската функција постапила нестручно и несовесно спротивно на чл. 234, ст. 2 од ЗКП и на одлуката на Су. бр. 123/09 од 9.3.2009 година, така што како истражен судија во 10 и во 11 месец 2010 година доверила 7 истражни предмети на вештачење на друштвото „Е“ ДООЕЛ С, наместо на Бирото за судски вештачења, која повреда е предвидена во чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите. Исто така, таа постапила спротивно на правилата на Судскиот кодекс и го нарушила угледот на судската функција на начин што кога според распоредот за дежурство била дежурен истражен судија во период од 29.12.2010 година до 4.1.2011 година и на 31.12.2011 година, заминала од градот без да го извести претседателот на судот и да побара замена, а на 1 и на 2.1.2011 година не одговарала на повиците на нејзиниот службен мобилен телефон, упатени од дежурните службени лица на МВР, која повреда е предвидена во чл. 75, ст. 1, алинеја 10 од Законот за судовите. Додека по однос на повредата за незаконско и за ненаменско располагање со финансиските средства на судот, постапката е запрена, бидејќи против судијата е донесено решение за спроведување истрага поради основано сомнение за кривично дело злоупотреба на службената положба и овластување, но не е донесена правосилна одлука за таа повреда.

**Со решение на Судскиот совет без број од 30.3.2011 година**, судијата и претседател на Основен суд Гостивар, Р. Т. е разрешена од вршење на судиската функција, во согласност со чл.

75, ст. 1, алинеи 2 и 3 од Законот за судовите в. в. со чл. 27 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите.

Судијата Р. Т. како претседател на судот и судија-претседател на кривичниот совет, не презела мерки заради навремено и ажурно постапување по предметот К. С. бр. 160/10, иако жалбата од ОЈО изјавена против решението на истражниот судија била примена во судот во 15 часот и 50 минути, за што била известена навреме истиот ден, па иако се работело за три едноподруго неработни денови, не одредила да одлучува дежурниот совет кој бил во познат состав и можел да одлучи, таа свикала седница на ден 10.10.2010 година и повикала други судии од кои еден што работел на граѓански предмети, а друг на прекршочни предмети. Притоа, како претседател на советот не овозможила целосно реферирање на предметот со цел да ги запознае членовите на советот за кривичните дела на обвинетите, ниту се погрижила да биде целосно разгледана жалбата на ОЈО Гостивар, со што издејствувала за кусо време да се донесе решение со кое е одбиена жалбата и потврдено решението на истражниот судија. Потоа како претседател на судот и претседател на кривичниот совет, не дала наредба за експедиција на решението и не организирила достава, иако во согласност со чл. 88 од Законот за судовите и чл. 9 од Судскиот деловник имала таква обврска. Таа како претседател на советот не ги запознала судиите со предметот, туку тврдела дека постојат услови за замена на мерката притвор со мерката куќен притвор со што тие се сложиле и го потпишале записникот за советување. Тој предмет бил прикажан како завршен кај неа, а во записникот за советување како судија известител бил наведен еден од другите судии кој за тоа воопшто немал сознание. Покрај ова, Советот утврдил дека во други кривични предмети (наведени во решението) покажала висок степен на пристрасност, но и со фактот на преиначување на одлуките во делот на одлуката за кривичната санкција, покажала дека не ја следи законската регулатива, ниту измените на прописите и на судската практика, изрекувајќи несоодветни казни на тежината на делата, што, пак, предизвикало негативен одраз во јавноста за судството во целина. Од сето утврдено, произлегува дека постапувала нестручно, несовесно и немарно во вршење на судската функција.

**Со решение на Судскиот совет без број од 23.2.2011 година**, разрешен е судијата Д. П. на Основен суд Свети Николе, поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите поради две повреди.

Имено, судијата постапувајќи по предметот П. бр. 595/03 за парично побарување, ја одложувал постапката без постоење законска основа, така што меѓу две рочишта во период од 17.12.2003 година до 13.3.2009 година, поточно во период од 5 години и три месеци не презел никакви дејства по предметот.

Слично постапил и по предметот П. бр. 75/03 по тужба на еден тужител против двајца тужени за надомест на штета во вредност од 234.915 денари. По овој предмет, закажал три едноподруго расправи во втори и во трети месец 2006 година, а потоа закажал расправа на 24.3.2006 година по предлог на полномошникот на еден од тужените и решил да одржи подготвително рочиште на кое била изложена тужбата и даден одговор на тужба од полномошникот на тужениот, но на записникот од тој ден не констатирал дека расправата се одлага, ниту навел причини за тоа и од тој ден предметот не го земал во работа. Потоа, предметот во месец септември 2008 година без записник за примопредавање го предал на новоизбраниот судија, што значи дека две години и осум месеци не презел никакви дејства по предметот.

**Со решение на Судскиот совет без број од 18.5.2011 година**, разрешен е судијата Ј. Б. на Основен суд Битола од вршење на судиската функција поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите в. в. со чл. 27 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите.



Имено, судијата постапувајќи по прекршочни предмети во прекршочниот оддел на Основниот суд Битола (поконкретно наведени во решението), постапила спротивно на чл. 373, ст. 1 од ЗКП и судските одлуки ги изготвувала по изминување на повеќе месеци и тоа три предмети по два месеци; 12 предмети по три месеци; 15 предмети по четири месеци; 10 предмети по пет месеци; 10 предмети по шест месеци; 7 предмети по девет месеци; 5 предмети по десет месеци од одржување на последното рочиште. Постапувајќи на овој начин, таа работела нестручно и несовесно, иако според чл. 373, ст. 1 од ЗКП, пресудата мора писмено да се изготви во рок од 15 дена по објавувањето, а во сложени 60 дена, поради што таа била разрешена од вршење на судиската функција.

**Со решение на Судскиот совет без број од 3.11.2011 година**, разрешен од вршење на судиската функција е судијата Р. Р. на Основен суд С., а во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

Судскиот совет утврдил дека судијата неефикасно и неажурно ја водела судската постапка по вкупно 50 прекршочни предмети, без да ги земе во работа во предвидените законски рокови и без преземање процесни дејства, поради што настапила застареност за водење на прекршочната постапка против обвинетите. Исто така, во четири прекршочни предмети постапила спротивно на чл. 85, ст. 1 и 3 од Законот за прекршоци и без да донесе процесно решение за водење единствена постапка како законски услов (ако обвинетиот со едно или со повеќе дејства стори повеќе прекршоци за кои не била донесена одлука, а за сите е надлежен ист суд), со една одлука повеќе обвинети ги ослободила од одговорност поради настапена застареност за водење на прекршочната постапка и гонење на сторителите. Притоа, не наведувајќи образложени причини и факти од кои би можело на јасен начин да се согледаат релевантните факти кои се однесуваат на времето на правење на прекршокот, времето на поднесување на барањето за поведување прекршочна постапка, ниту, пак, од кога отпочнале да течат роковите за застареност и кога таа настапила. Истовремено, утврдено е дека за таквото постапување не била причина нејзиното боледување.

**Со решение на Судскиот совет без број од 23.2.2011 година**, била запрена постапката за утврдување дисциплинска одговорност против судијата В. В. од Основен суд Радовиш за сторена потешка дисциплинска повреда по чл. 76, ст. 1, точка 2 од Законот за судовите, во согласност со чл. 72 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија.

Со истото решение е ставено надвор од важност решението за времено оддалечување на судијата од вршење на судиската функција.

Имено, во предмети од мала вредност, судијата донела решенија за исправка на пресудите, кои станале правосилни на ден 20.1.2009 година, по што следело повлекување на изјавените жалби. Исто така, не била сторена никаква штета на странките, ниту, пак, бил наплатен долгот од фирмата во стечај, која била тужена страна. Бидејќи судијата имала најдобар квалитет во текот на 2008 година, со најголем број завршени граѓански предмети и најголем број пресуди, утврдено е дека судијата не ја сторила потешката повреда за која се поведува дисциплинска постапка во согласност со чл. 76, ст. 1, точка 2 од Законот за судовите в. в. со чл. 28 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, односно ст. 2 според кој потешка повреда се смета повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката, со што се нарушува угледот на судот и на судиската функција. Поради тоа е запрена постапката за утврдување дисциплинска одговорност, како и одлуката за времено оддалечување од вршење на судиската функција е ставено надвор од важност.

**Со решение на Судскиот совет без број од 28.11.2012 година**, разрешена е од вршење на судиската функција судијата А. Б. на Основен суд В. поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

Имено, судијата А. Б. со годишниот распоред за работа на судиите била распоредена да постапува во прекршочниот оддел и како судија за извршување санкции во прекршочниот оддел. На судијата ѝ се ставаат на товар повеќе повреди направени во вршење на функцијата. Така, како судија за извршување санкции постапила нестручно и несовесно на начин што во 49 правосилно завршени предмети, како одговорен судија за извршување прекршочни санкции, предметите не ги доставила до месно надлежните судови според местото на живеалиштето, односно престојувалиштето на осуденото лице со цел наплата на паричната казна, односно глоба. На тој начин, постапила спротивно на чл. 212, ст. 2 од Законот за извршување на санкциите. Во истото својство направила и друга повреда, така што 54 извршни прекршочни предмети не ги доставила на присилна наплата до УЈП за глобата и за трошоците на постапката, со што постапила спротивно на чл. 214, ст. 2 од Законот за извршување санкции, поради што настапила застареност на извршните прекршочни предмети. Понатаму, како судија за прекршоци во прекршочниот предмет ПРК О бр. 3154/09, постапила спротивно на чл. 77, ст. 3 од Законот за шуми, иако била должна да изрече мерка на безбедност задолжително одземање на запрежната кола, како предмет со кој е сторен прекршокот, и таа ја вратила на обвинетиот. Исто така, во прекршочниот предмет ПРК. О бр. 26/11 постапила спротивно на чл. 104, ст. 3 од Законот за шуми, па иако била должна да изрече мерка за безбедност за задолжително одземање приколка за ПМВ Т-400, како предмет со кој е сторен прекршокот, таа ја вратила на обвинетиот. Потоа како судија за прекршоци во 26 предмети постапила нестручно и несовесно кога донела одлука обвинетите во тие предмети да ги огласи за виновни, но истовремено не одлучила за имотно правното побарување, иако била должна тоа да го стори, со што постапила спротивно на чл. 121 ст. 1, алинеја 7 од Законот за прекршоци.

Со истото решение, за сторена повреда по чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите, по однос на уште 24 прекршочни предмети, постапката била запрена, од причина што не сторила повреда во тие предмети.

**Со решение на Судскиот совет без број од 23.4.2014 година**, бил разрешен судијата О. Ф. од Основен суд Кочани, а поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

Имено, судијата по прифаќањето на 49 предмети преку автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети – АКМИС, постапил несовесно, ненавремено и немарно, бидејќи не презел дејства во предвидениот рок, до крајот на наредниот работен ден, односно во рок од 5 дена по приемот на предметите во согласност со чл. 9, ст. 1 од Законот за управување со движењето на предметите во судовите. Исто така, не постапил по барањето за исправка во два вонпарнични предмети. Истовремено, не презел процесни дејства во подолг временски период по 7 предмети, поточно повеќе од 4 години, со што постапил несовесно, немарно и ненавремено, спротивно на чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите, поради што тој е разрешен од вршење на судиската функција.

Со истото решение под ст. II е запрена постапката против судијата за 8 предмети, бидејќи во однос на нив не ја сторил повредата од чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

**Со решение на Судскиот совет без број од 27.3.2014 година**, судијата Б. И. на Основен суд Скопје 1 Скопје е разрешена од вршење на судиската функција, а поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, во согласност со чл. 75, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

Судскиот совет утврдил дека во 10 прекршочни предмети (наведени поконкретно во решението) постапил нестручно и несовесно, така што по настапување апсолутна застареност за водење на постапката на 7.3.2012 година, донела пресуда на ден 10.9.2012 година, со која обвинетите се ослободуваат од одговорност, спротивно на чл. 373 од ЗКП в. в. со чл. 2, ст. 2 од Законот за прекршоци. Понатаму, во 21 прекршочен предмет (конкретно наведени во решението) постапил немарно, нестручно и несовесно, на начин што не преземајќи процесни дејства за запазување на законските рокови за навремено насрочување на предметите, допуштила да настапи застареност за водење на прекршочната постапка. Имено, не закажала главен претрес во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето за поведување постапка и до денот на контролата 21.3.2013 година, не донела пресуда со која обвинетите се ослободуваат од одговорност, што значи направила две повреди од чл. 295, ст. 1 од ЗКП в. в. со чл. 2, ст. 2 од Законот за прекршоци и чл. 373 од ЗКП в. в. чл. 2, ст. 2 од Законот за прекршоци. Исто така, во 117 предмети (поконкретно наведени во решението) немарно, нестручно и несовесно постапила, бидејќи неефикасно и неажурно ја водела постапката без предметите да ги земе во работа во предвидените законски рокови и без да преземе процесни дејства, спротивно на чл. 295, ст. 1 од ЗКП, а в. в. со чл. 2, ст. 2 од Законот за прекршоци, па не го закажала главниот претрес најдоцна во рок од 30 дена од приемот на барањето, ниту го известила претседателот на судот за причините, а притоа до денот на контролата 21.3.2013 година, не донела пресуда со која обвинетите се ослободуваат од одговорност поради настапување застареност за водење на прекршочната постапка, спротивно на чл. 373 од ЗКП в. в. со чл. 2, ст. 2 од Законот за прекршоци.

**Со решение на Судскиот совет без број од 27.3.2014 година**, разрешен е од вршење на судиската функција судијата А. Д. од Основен суд Радовиш, а во согласност со чл. 74, ст. 1, алинеја 2 од Законот за судовите.

Имено, истиот судија определен за извршување прекршочни санкции, во 2009 година во 40 прекршочни извршни предмети (поконкретно наведени во решението) постапил несавесно, немарно и нестручно, што спротивно на чл. 222, ст. 1 од Законот за извршување на санкциите во наведените предмети, не доставил примерок од правосилните прекршочни одлуки до подрачната единица МВР според местото на живеалиште, односно престојувалиште на сторителот на кого му е изречена санкцијата за мерка на безбедност забрана за управување со моторно возило. Со истото решение под ст. II била запрена постапката против судијата за немарно, несавесно и за нестручно постапување во два предмети, бидејќи направените пропусти по жалбата, повисокиот суд ги отстранил со укинување на обжалените решенија, а со сторените пропусти од судијата не била предизвикана штета на странките.



## Коалиција „Сите за правично судење“



## ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ФЕР И ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ

## СПИСОК НА НАЈЧЕСТО УПОТРЕБУВАНИ КРАТЕНКИ

<b>БИХ</b>	Босна и Херцеговина
<b>ЕКЧП</b>	Европска конвенција за човекови права и основни слободи
<b>ЕСЧП</b>	Европски суд за човекови права
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ЗКП</b>	Закон за кривична постапка
<b>ЈО</b>	Јавно обвинителство
<b>КЗ</b>	Кривичен законик
<b>МПГПП</b>	Меѓународен пакт за граѓански и политички права
<b>ООН</b>	Организација на Обединетите нации
<b>ОЈО</b>	Основно јавно обвинителство
<b>ОС</b>	Основен суд
<b>РМ</b>	Република Македонија

**СОДРЖИНА:**

<b>I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО .....</b>	<b>72</b>
<b>1.1. ВОВЕД.....</b>	<b>72</b>
<b>1.2. ЦЕЛИ И МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....</b>	<b>73</b>
<b>II. ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ.....</b>	<b>74</b>
<b>2.1. ДОМАШНА РЕГУЛАТИВА.....</b>	<b>74</b>
<b>2.2. МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3. ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА/СЛУЧАИ ОД РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>75</b>
<b>2.4. КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА.....</b>	<b>76</b>
<b>III. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРЕДМЕТИТЕ .....</b>	<b>78</b>
<b>3.1. ОПШТИ ПОДАТОЦИ .....</b>	<b>78</b>
<b>IV. СТАНДАРДИ ЗА ФЕР И ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1. ПРАВО НА НЕЗАВИСЕН И НЕПРИСТРАСЕН СУД.....</b>	<b>79</b>
<b>4.2. ПРАВО НА СУДЕЊЕ ВО РАЗУМЕН РОК .....</b>	<b>81</b>
<b>4.3. „ЕДНАКВОСТ НА ОРУЖЈАТА“ .....</b>	<b>84</b>
<b>4.4. ЈАВНО СУДЕЊЕ .....</b>	<b>85</b>
<b>4.5. ПРЕСУМПЦИЈА НА НЕВИНОСТ .....</b>	<b>86</b>
<b>4.6. ПРАВА НА ОБВИНЕТИТЕ ЛИЦА .....</b>	<b>87</b>
<b>4.7. ПРАВОТО НА ЖАЛБА .....</b>	<b>91</b>
<b>4.8. ПРАВОТО НА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ ВО ГРАЃАНСКИ ПРЕДМЕТИ .....</b>	<b>92</b>
<b>V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ .....</b>	<b>94</b>
<b>5.1. ЗАКЛУЧОЦИ.....</b>	<b>94</b>
<b>5.2. ПРЕПОРАКИ.....</b>	<b>94</b>
<b>VI. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>94</b>
<b>VII. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СТАНДАРДИ.....</b>	<b>97</b>

## I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

### 1.1. ВОВЕД

*Injustice anywhere is a threat to justice everywhere*

*Martin Luther King*

Коалицијата „Сите за правично судење“ е мрежа на 19 организации, активни на полето на заштита на човековите права и владеење на правото. Основната мисија на Коалицијата се однесува на почитувањето на човековите права и слободи, особено на меѓународните стандарди за правично судење преку разни форми на дејствување во настојувањето да се зголеми нивото на нивното имплементирање, да се иницираат институционални и правни реформи, како и да се врати довербата на граѓаните во судството и во другите институции на системот.

Испитувањата на јавното мислење во Република Македонија во последните неколку години во врска со работењето на правосудниот систем во земјата покажуваат загрижувачки резултати за (не)довербата на граѓаните во работата на македонскиот правосуден систем. Особено во извештаите на Коалицијата е обработена темата на фер и правично судење, па така и во оваа анализа главен акцент се става на примената на меѓународните стандарди за правото на правично судење во разумен рок како фундаментално право на секоја индивидуа вклучена во судска постапка. Уставните и законските гаранции за човековите права и слободи се разгледуваат во корелација со нивното реално остварување и заштита во практиката, односно во постапката по набљудуваните кривични предмети од областа на организиран криминал, со цел да се оцени во која мера тие соодветствуваат на меѓународните принципи и стандарди, а посебно на стандардите предвидени со Европската конвенција за човековите права и основни слободи и јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права.<sup>19</sup>

Потребата од правично судење неколку години назад е потврдена и во годишните извештаи на Народниот правобранител, како и во анализите на граѓанскиот сектор, но и извештаите за напредокот на Република Македонија на ЕУ. Во извештајот на Народниот правобранител за 2014 година е истакнато „во најголем број случаи граѓаните се жалат на долготраење на постапките пред Управниот суд, потоа на граѓанските постапки во кои подносителите бараат остварување и заштита на одредени имотни права, односно статусните права и интереси, а најмалку на првостепените кривични постапки“. Една од препораките на Народниот правобранител во поглед на судските постапки е преземање конкретни мерки за доследна примена на принципот на судење во разумен рок, мерки за стручна, односно кадровска и

---

<sup>19</sup> Судска ефикасност во заштита на човековите права во предметите од областа на корупцијата, извештај од проектот „Програма за набљудување судски предмети во врска со корупцијата во Република Македонија“, Коалиција „Сите за правично судење“, Скопје 2011 година.

финансиска екипираност на судовите и на јавните обвинителства, со што на граѓаните ќе им се овозможи полесен пристап до правдата.<sup>20</sup>

Долготрајните постапки и понатаму се потенцирани како сериозен проблем и во извештајот за напредокот на Република Македонија во 2014 година. Во извештајот се наведува дека „Поединечните фази на судската постапка обично се завршуваат во рамките на законските рокови, вкупната должина на постапката од започнувањето до конечната пресуда останува една од главните причини за поплаки и барања за надомест на штета на граѓаните“. Во извештајот се наведува и дека „Судскиот совет добил 77 жалби од странки кои упатуваат на пристрасни судски постапки, но ниту една не била доволно добро основана за да се активира дисциплинска постапка. Постојат и жалби за индиректно политичко влијание врз водењето и исходот од голем дел од судските постапки, особено во поглед на постапките од организиран криминал и корупција, како и случаи на вклученост на лица од политиката и од медиумите. Најчестите причини за жалба се должината на судските постапки, но и сè поголемиот недостиг на непристрасност или еднаков пристап до правдата. Врховниот суд продолжил да добива жалби за надомест заради неразумно долги судски постапки во периодот на известување.“<sup>21</sup>

Ваквата состојба негативно дејствува врз функционирањето на Република Македонија како демократска и правна држава која почива врз начелото на владеење на правото, држава во која се гарантираат, заштитуваат и се почитуваат правата на човекот утврдени во домашното законодавство и во меѓународните документи на ООН и Советот на Европа, ратификувани од Република Македонија. Со цел да се зголеми довербата на јавноста во правниот систем и да се идентификуваат проблемите во функционирањето на судскиот систем, се наметнува потребата од спроведување на ова истражување во врска со имплементацијата на меѓународните стандарди за правично судење во рамки на работата на Основен суд Скопје I и II.

Коалицијата „Сите за правично судење“ преку набљудување определен број предмети во кривична и во граѓанска постапка, подготви анализа во доменот на имплементација на меѓународните стандарди за правично судење. Преку директен мониторинг од страна на квалификувани и на независни набљудувачи, се доби статистички показател за определени состојби во текот на процесните постапки кои се основа за подготовка на финалниот извештај.

## 1.2. ЦЕЛИ И МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Основната цел на проектот се однесува на зголемување на довербата на јавноста во правниот систем и судството, преку идентификување на проблемите во судскиот систем, а истовремено и нагласување на потребата за правни и институционални реформи, преку кои ќе се обезбеди поголемо почитување на стандардите за правично судење пред домашните судови, како и запознавање на јавноста со стандардите за правично судење.

Во истражувањето беа спроведени методите: набљудување и подготвен инструмент - прашалник. Преку идентификација на активните предмети во граѓанска и кривична постапка, се направи избор на **40 предмети** од кои 33 кривични и 7 граѓански. Во текот на периодот предвиден за набљудување, се создаде можноста за мониторирање на дополнителен број предмети над предвидена рамка. Периодот на мониторирање заврши со **54 предмети** (45

<sup>20</sup> Годишен извештај за степенот на обезбедување почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2014 година, Народен правобранител, март 2015 година.

<sup>21</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија во 2014 година.

кривични и 9 граѓански предмети), кои беа набљудувани на одреден број расправи и рочишта со цел да се испита дали доследно се применуваат меѓународно прифатените стандарди за правично судење. Набљудувањето се спроведе од 3 обучени набљудувачи, еден дипломиран правник и две дипломирани правнички, кои присуствуваа на расправите/рочиштата и директно ги прибираа податоците. Во подоцнежната фаза од периодот наменет за набљудување, беше ангажирана адвокатка како набљудувачка, а и со цел да се анализираат прашалниците и да се даде едно експертско мислење. Набљудувањето како метод овозможува непосредно забележување од страна на набљудувачот/ката, односно директно забележување на предметот на истражување. Вториот метод на пополнување на прашалник беше со однапред изготвена форма на прашања кои заедно со одговорите беа доставувани до проектниот координатор и внесувани во базата на податоци на Коалицијата. Набљудувачите/ките на секоја расправа/рочиште пополнуваа по еден прашалник, којшто се состои од 82 прашања, поделени во неколку поглавја со цел да се испита спроведувањето на законите во судот, почитувањето на имплементацијата на меѓународните стандарди за правично судење, прашања за доказната постапка итн. Оваа активност беше клучна поради фактот што податоците коишто се добиваат од страна на набљудувачите/ките се податоци коишто даваат една непристрасна и транспарентна слика за случајот којшто се набљудува. Со анализа на прашалниците и нивната подоцнежна обработка и презентација на резултатите од истражувањето во финалната публикација, самиот извештај добива нова вредност, поткрепена со нови и релевантни податоци за состојбата со судските предмети од областа на организиран криминал и корупција, како и на предметите во граѓанските постапки.

## II. ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ

### 2.1. ДОМАШНА РЕГУЛАТИВА

Принципите за фер и правично судење се уредени во Уставот на Република Македонија, каде се нагласува начелото на пресумпција на невиност, а воедно во Уставот се гарантира правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања.

Принципот на правично судење во разумен рок е инкорпориран во законодавството на Република Македонија и тој е предвиден во Законот за судовите и Законот за кривичната постапка. Во член 6 од Законот за судовите се вели: „Секому му се гарантира правото на еднаков пристап пред судот во заштитата на неговите права и правно заснованите интереси“. Гаранцијата на правото на судење во разумен рок е содржана во вториот став од овој член со кој се предвидува дека „При одлучувањето за граѓанските права и обврски и при одлучувањето за кривичната одговорност, секој има право на правично и јавно судење во разумен рок пред независен и непристрасен суд, основан со закон“. Правото на правично судење се гарантира и со член 5 од ЗКП, кој предвидува: „Лицето обвинето за кривично дело има право во правично и јавно судење пред независен и непристрасен суд, во контрадикторна постапка да може да ги оспорува обвиненијата против него и да предлага и да изведува докази во своја одбрана“.

Со измените и дополнувањата на Законот за судовите, воведена е посебна постапка за заштита на правото на судење во разумен рок пред Врховниот суд на Република Македонија.

## 2.2. МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Правото на правично судење во разумен рок е предвидено со Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, кој говори за правото на обвинетиот на судење без непотребно одложување. Во член 14 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, се нагласува дека „Секое лице има право на правично и јавно судење пред надлежен, независен и непристрасен суд основан со закон, кој одлучува за основноста на кривичните обвиненија против него...“

Европската конвенција за човековите права и основни слободи и регионалниот механизам за заштита што таа го воспостави, во ликот на Европскиот суд за човекови права, го гарантира правото на правично и јавно судење во разумен рок во член 6, став 1 од Конвенцијата, кој предвидува: „При утврдувањето на какви било кривични обвиненија против него, секое лице има право на судење во разумен рок од страна на независен и непристрасен суд основан со закон“. Во член 6, став 2 и 3 од ЕКЧП се предвидени посебни права на обвинетиот во кривичната постапка, како што се пресумпцијата на невиност, право на подготовка на одбраната, право на бранител и правна помош, право на бесплатна помош од преведувач и други.

## 2.3. ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА/СЛУЧАИ ОД РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Содржината и принципите на правата кои се гарантираат со член 6, незапирливо се развиваат и се надградуваат низ јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права. Меѓу другото, од ова право произлегуваат и позитивни обврски за државите, и тоа во смисла дека секоја држава треба да го организира сопствениот правен поредок на начин кој ќе овозможи судовите да ги исполнат критериумите кои произлегуваат од член 6 од ЕКЧП.

Во годишниот извештај за 2014 година на Бирото за застапување на Република Македонија пред ЕСЧП, се наведува дека во Република Македонија доминираат пресудите кои се однесуваат на членот 6 од ЕКЧП.<sup>22</sup> Во случајот *Михајлов и други против Република Македонија*,<sup>23</sup> „Жалителите се жалеле дека должината на постапките била неспојлива со барањето за 'судење во разумен рок' и дека тие немале делотворен (ефективен) правен лек во оваа смисла“. Жалителите во 1982 година покренале граѓанска постапка за утврдување право на сопственост, која траела до 2008 година. Судот забележал дека „разумноста на должината на постапката мора да се цени во светлината на околностите на случајот и со осврт кон следниве критериуми: сложеноста на случајот, однесувањето на жалителите и на релевантните власти, како и каков интерес на жалителите во спорот бил засегнат (види, помеѓу останатите извори, *Фридлендер [Frydlender] против Франција* [Голем судски совет], бр. 30979/96, параграф 43, ECHR 2000-VII)“. Исто така, судот ценел дека должината на постапката е прекумерна и утврдил повреда на членовите 6 и 13 од ЕКЧП.

Сличен е случајот и на *Паризов против Република Македонија* (14258/03) во кој жалителот се жалел дека должината на постапката не била соодветна со барањето за „разумен рок“, пропишано со членот 6, став 1 од ЕКЧП, а судот утврдил дека има повреда на начелото за судење во разумен рок.

<sup>22</sup> <http://justice.gov.mk/documents/IZvestaj2014.pdf>

<sup>23</sup> <http://justice.gov.mk>, (Михајлов и други против Република Македонија, жалба бр. 40127/04).

Во случајот *Сандел против Република Македонија* (апликација бр. 21790/03), жалителот се жалел врз основа на член 6, ставовите 1 и 3 (а), (б) и (е) од ЕКЧП на прекумерната должина и неправичноста на постапката. Судот оценил дека на 10 април 1998 година, жалителот бил сослушан од истражниот судија во врска со кривичната пријава поднесена против него, а постапките завршиле на 16 јануари 2007 година кога Врховниот суд го одбил барањето за вонредно преиспитување на правосилната пресуда. Според тоа, постапките траеле 8 години, 9 месеци и 9 дена во три нивоа на судска јурisdикција, а ЕСЧП ја имал предвид комплексноста на предметот, односно дека се работело за странец кој го зборувал хебрејскиот јазик. Сепак, според Судот, должината на постапката била прекумерна и не ги исполнила критериумите на барањето за судење во „разумен рок“, при што е утврдена повреда на членот 6, став 1 од ЕКЧП.

Освен случаите за повреда на член 6 заради судењето во неразумен рок, против Република Македонија се поднесени и жалби за повреда на член 6 заради еднаквоста на оружјата, како и во делот на пристапот до правдата. Пресуда по оваа основа е донесена за случајот *Демерџиева и други против Република Македонија* (жалба бр. 19315/06), а поднесувачите се жалеле на повреда на принципот на еднаквост на оружјата, со оглед на тоа што судовите не го испитале наводниот агент-провокадор, чие активно вмешување ја обезбедило нивната осуда, ниту детективите и полициските службеници кои биле присутни на местото на настанот. Тие, исто така, се жалеле дека нивната осуда била заснована само на докази добиени од агентот-провокадор, дека судските одлуки не биле образложени и дека Врховниот суд им го скратил правото на пристап до суд, со тоа што погрешно одбил да го испита нивното барање за вонредно преиспитување на правосилната пресуда. Судот одлучил дека има повреда на членот 6, став 1 од ЕКЧП во однос на правото на жалителите на пристап до суд. Повреда на член 6 во однос на пристапот до суд е утврдено и во предметот *Борис Стојановски против Република Македонија* (апликација бр. 41916/04).<sup>24</sup>

## 2.4. КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА

Правото на правично судење е комплексно прашање кое во себе опфаќа повеќе елементи, а како неопходен услов е потребата од независен суд кој не само што треба да обезбеди заштита на човековите слободи и права туку и функционирање на правната држава. Независноста на судството е основна гаранција за владеењето на правото, демократијата и почитувањето на човековите права. Во оваа насока, компаративните искуства покажуваат дека земјите ова прашање го имаат легислативно решено, но јуриспруденцијата на ЕСЧП, пак, од друга страна, заклучува дека има повреда во овој дел при практичното функционирање на судот како независен и непристрасен орган. Исто така, остварувањето минимални права на обвинетото лице се принципи без кои не може да се замисли правично судење. Информирањето за делото и за основите на обвинението, претставуваат минимум процесна гаранција која мора да се овозможи на секое лице кое се обвинува за кривично дело. Оваа гаранција е содржана во законите за кривична постапка на земјите од регионот, што претставува основа за спроведување правично судење.

Многу држави соочени со проблемите за фер и правично судење, особено во делот на судење во разумен рок, преземаа конкретни акции, па така, на пример, во **Италија** е донесен посебен закон (т.н. Пинто закон) во насока на забрзување на постапките пред надлежните домашни органи, додека во **Полска** по случајот на Кудл е, исто така, донесен закон во кој се

<sup>24</sup> Збирка на пресуди на ЕСЧП и решенија на Врховниот суд, Министерство за правда.



предвидува повисоките судови да може да им наредат на пониските судови за забрзување на постапките, како и да досудат надомест заради долгото траење на постапките. По случајот *Лукеда против Словенија* во 2006 година, во оваа земја е донесен посебен закон со кој се предвидуваат три средства за остварување на правото на разумно судење и тоа жалба до надзорен орган со предлог за забрзување на постапката, предлог за утврдување краен рок и тужба за правично обесштетување. Законот за заштита на правото на судење без непотребно одлагање е донесен и се применува од 2007 година.<sup>25</sup>

Во Република Хрватска овој проблем посериозно бил разгледуван по пресудата за предметот *Хорват против Хрватска*. Во тој предмет, судот не ги прифатил аргументите на хрватската Влада дека не се исцрпени сите правни средства предвидени со законите на оваа земја, бидејќи странката не се обратила до Уставниот суд. Спротивно, судот сметал дека механизмот пред Уставниот суд на Хрватска на подносителот не му е достапен како право, туку зависи од дискрециската оценка на самиот суд. Истовремено, судот оценил дека овој механизам не е делотворен имајќи ја предвид судската практика на Уставниот суд. Во 2002 година, со Законот за изменување и дополнување на Уставниот закон за Уставниот суд на Република Хрватска, се направени измени со кои на Уставниот суд му се дала можност на разгледување на уставната жалба пред исцрпувањето на внатрешните правни лекови во случај кога надлежниот суд не одлучил во разумен рок во граѓанската или во кривичната постапка. Во случај да ја усвои жалбата, Уставниот суд има право да одреди временски период во кој надлежниот суд има обврска да донесе одлука, а може да одреди и правично обесштетување.

Во наредниот случај *Славичек против Хрватска*, судот констатирал дека обраќањето до Уставниот суд претставувало делотворно правно средство, и не ја прифатил жалбата на подносителот, бидејќи утврдил дека не се исцрпени сите правни средства предвидени со домашната легислатива. Во 2005 година, во Република Хрватска е донесен нов закон за судови, кој во посебна глава го регулира правото на судење во разумен рок. Во овој дел, одлучувањето на судење во разумен рок е во надлежност на редовните судови, но по одлуката на Врховниот суд може да се поднесе уставна тужба до Уставниот суд на Хрватска.

Со законот за судови, кој Република Хрватска го донесе во 2013 година (Службен весник бр. 28/13), утврдено е дека е забранет секој облик на влијанија при донесување судска одлука, посебно секој облик на присила кон судиите, злоупотреба на службените овластувања и личните влијанија, како и користење медиуми со кои би се влијаело на текот и на исходот на постапката. И во новиот закон има посебна глава за судење во разумен рок, со која се предвидуваат две правни средства и тоа барање за заштита на правото на судење во разумен рок и барање за исплата на правично обесштетување заради судење во неразумен рок. За барањето одлучува претседателот на судот, а по жалбата одлучува непосредно повисокиот суд. Со Уставниот закон за Уставен суд на Република Хрватска, може да се поднесе уставна тужба за повреда на правото на судење во разумен рок и кога не се исцрпени сите правни средства.

И Уставниот суд на **Босна и Херцеговина** одлучува по жалби за повреда на правото на правично судење, односно во согласност со Уставот на БиХ, тој одлучува за повреди на права утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи.<sup>26</sup> Судската практика на Уставниот суд на БиХ покажува дека постојат голем број предмети каде е утврдена повреда на правично судење, што, од друга страна, е сериозен знак дека е потребно надлежните судови да преземат мерки за почитување на човековите права во оваа сфера.

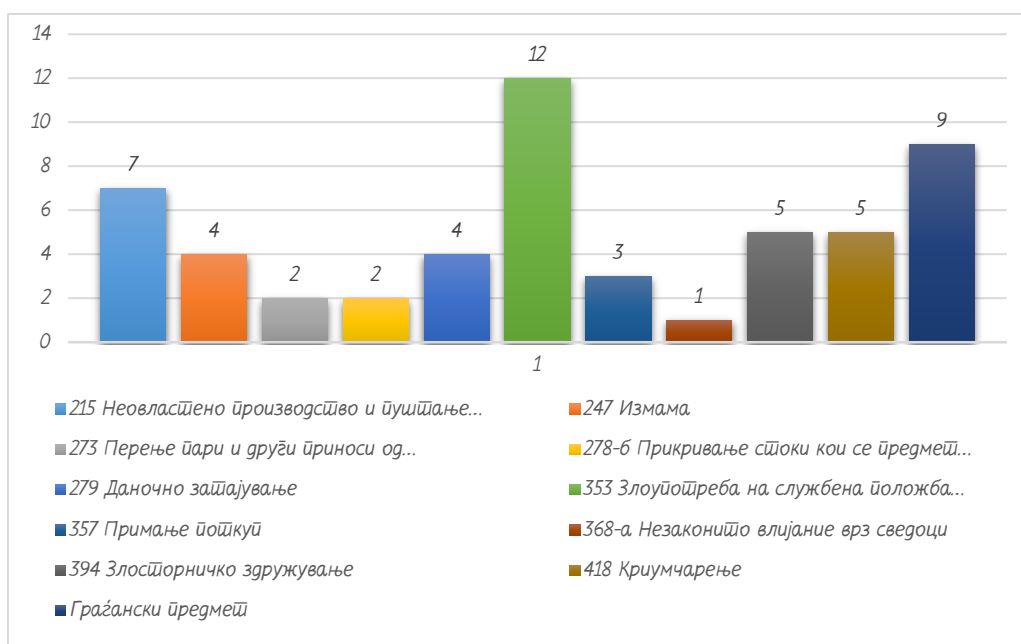
<sup>25</sup> Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebneга odlasanja, Uradni list RS br. 49/2006.

<sup>26</sup> L. Zilić: Pravo na pravično suđenje u krivičnom postupku.

### III. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА СУДСКИТЕ ПРЕДМЕТИТЕ

#### 3.1. ОПШТИ ПОДАТОЦИ

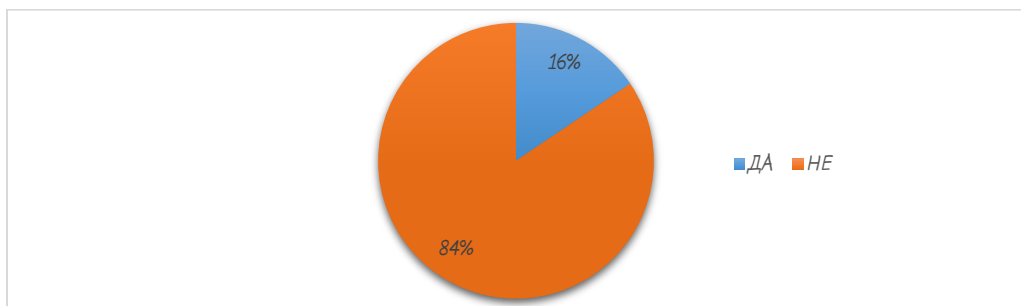
За време на периодот на набљудување, беа опфатени **54 предмети** во Основниот суд Скопје 1 и 2. Во оваа насока беа анализирани случаи и во кривичната, но и во граѓанската постапка, а во овој извештај ќе биде прикажано и почитувањето на принципот за фер и правично судење во граѓанските предмети. Иако, во основа, во најголем дел од случаите принципот на правично судење се врзува со кривичната област и со правата на осудените лица, сепак, треба да се истакне дека меѓународните стандарди важат за сите постапки без разлика на содржината на предметите, па во таа насока, особено во граѓанските предмети, се нагласува потребата од правото на пристап до судот и до правна помош во граѓанските постапки. Истовремено и во граѓанските постапки е потребно право на процесна еднаквост, јавно и контрадикторно судење, сослушување, како и право на јавно објавување на пресудата.



За кое кривично дело се обвинува

Во делот на кривичните предмети кои беа набљудувани, може да се утврди дека најголем дел се однесуваа за дела од областа на организираниот криминал, односно 12 случаи за злоупотреба на службената положба и овластувањето, 7 случаи за неовластено производство и пуштање во промет наркотични дроги и други прекурзори, по 5 случаи за злосторничко здружување, како и криумчарење, а помал е бројот на останатите дела кои спаѓаат во групата на кривични дела од областа на организиран криминал и корупција. Во кривичните предмети, бројот на обвинети лица бил 199.

Имајќи ги предвид измените на Законот за кривична постапка, со кои се утврдува можноста за скратена постапка, од спроведените набљудувања било утврдено дека само во 7 случаи на предмети од кривичната област била применета скратена постапка, додека за останатите се водела редовна постапка.



Дали се води скратена постапка

Заради специфичноста на прашалникот, беа опфатени само 9 предмети од ОС Скопје 2, односно беа мониторирани само точно одбрани граѓански постапки во доменот на примена на меѓународните стандарди за фер и правично судење. Граѓанските предмети се однесуваа за спорови од работни односи, облигациски односи, остварување на правото на сопственост, надомест на штета и стечајна постапка. Во овие предмети, бројот на тужени лица бил 12.

#### IV. СТАНДАРДИ ЗА ФЕР И ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ

Секоја правна држава на своите граѓани треба да им гарантира еднаков пристап до правдата, а со тоа и остварување на стандардите за фер и правично судење. Со имплементирањето на стандардите се зацврстува довербата на граѓаните во судството и се почитуваат основните човекови слободи и права. Но, стандардите за фер и правично судење не се однесуваат само на постапката, туку и пред нејзиното започнување имајќи ја, пред сè, предвид пресумпцијата на невиност, пристапот до правдата, можноста за одбрана и, секако, правото на жалбата. Судот е клучен механизам во остварувањето на правото на фер и правично судење, кој е воедно должен да ја гарантира еднаквоста на оружјата. Концептот *правично судење* во себе вклучува повеќе аспекти од судскиот процес, како што е правото на пристап до судот, истрагата во присуство на обвинетиот, ослободеност од самоинкриминарање, еднаквост на средствата, право на постапката во која се спротивставени двете страни и образложена пресуда.

##### 4.1. ПРАВО НА НЕЗАВИСЕН И НЕПРИСТРАСЕН СУД

Членот 6 од Европската конвенција за човекови права и основни слободи, јасно ги дефинира стандардите и начелата за фер и правично судење, а посебен акцент става врз судиите во постапката, кои треба да обезбедат нивно почитување. Секој судија треба на почетокот од судењето да се потсети на обврските кои произлегуваат од оваа Конвенција, а при заклучувањето на постапката да провери дали ја извршил оваа должност. Судијата е тој кој мора да осигури дека обвинетиот е соодветно застапуван, посебно за кривичните случаи каде треба да се создадат посебни услови за *ранливите* обвинети. Судијата е одговорен да осигури дека се почитува начелото на еднаквост на средствата, што значи дека секоја странка мора да има разумна можност да го изнесе својот случај во услови кои не ја ставаат во значително понеповолна положба во однос на противникот.

Судската независност како важен постулат во остварувањето на правдата е утврдена во повеќе меѓународни документи, меѓу кои Универзалната декларација за човекови права, како и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. Имено, во МПГПП во членот 14 е наведено

дека „Секое лице има право неговиот случај да биде расправан праведно и јавно пред **надлежен независен и непристрасен суд**, установен со закон...“ Прашањето на судската независност е утврдено и во ЕКЧП во членот 6, кој го утврдува правото на правично судење. Впрочем, во Конвенцијата е наведено дека „Секој, при определување на неговите граѓански права и обврски или кога е кривично гонет, има право на правично судење во разумен рок, пред **независен и непристрасен трибунал** основан со закон“. На овој начин, основниот сегмент за пристап до правдата, како и обезбедувањето правично судење е, пред сè, постоењето независен и непристрасен суд.

За остварувањето на правото на правично судење, од особено значење е Препораката CM/REC (2010) на Комитетот на министри за **независноста, ефикасноста и за улогата на судиите** на Советот на Европа,<sup>27</sup> која предвидува дека судската независност е предуслов за владеење на правото и основа за фер судење. За да може да се обезбеди судската независност, потребно е државата да изгради стандарди со кои ќе се гарантира самостојноста на судиите и да овозможи предуслови според кои секој судија ќе може независно и без притисоци да ги носи своите одлуки. **Ефикасноста** се дефинира како донесување квалитетна одлука во разумно време, следејќи ги претпоставките за фер судење. Судиите имаат обврска да обезбедат ефикасен менаџмент на предметите за кои тие се одговорни и по кои постапуваат, а државата е должна да обезбеди услови во кои ќе можат судиите да ја исполнуваат својата мисија, но и да ја заштитат судската независност и самостојност. За да може тоа да се постигне, потребно е обезбедување соодветни ресурси, технички и просторни предуслови, како и опрема, кои ќе му овозможат на судот да го применува правото во согласност со член 6 од ЕКЧП.<sup>28</sup>

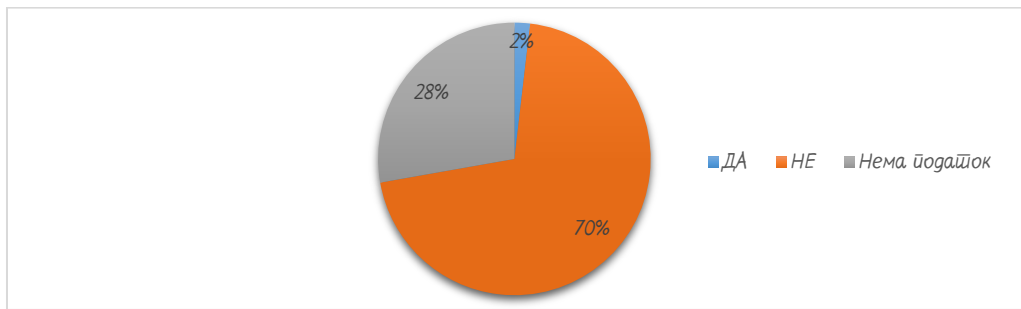
Правото на **непристрасно судење** е, исто така, едно од правата кои овозможуваат фер и правично судење. За да може да се обезбеди непристрасно судење, предвиден е инструментот „изземање судија или поротници“. Правото на непристрасност на судот бара судиите или поротниците да немаат интереси во спорот, односно постапките да се водат правично и да се почитуваат правата на сите страни во спорот. Комитетот за човекови права на ООН истакнува дека непристрасноста „значи дека судијата не смее да има однапред формирано мислење за случајот кој го води, како и дека не смее да постапува на начин кој ќе ги фаворизира интересите на едната страна во спорот“.<sup>29</sup> Основните принципи за независност на судството утврдуваат дека „судиите мора да се однесуваат на начин кој обезбедува непристрасност и независност на судот“.

Иززемањето е начин да се оспори непристрасноста на судот. Од таа страна, овој дел беше опфатен со набљудувањето, при што податоците покажуваат дека немало ниту едно побарано изземање судија или поротник, а во најголем дел, односно во 38 случаи, набљудувачите оцениле дека судиите или поротниците немаат оформено мислење кое може да влијае врз одлучувањето, а за 15 предмети не е евидентиран овој податок. Ова покажува дека во поголем број мониторирани предмети немало сомнение во судската непристрасност, односно само во 1 случај постоело сомнение дека судијата или судијата поротник имал веќе оформено мислење кое може да влијае врз одлучувањето.

<sup>27</sup> Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри на земјите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите на Советот на Европа, усвоена од Комитетот на министри на 17 ноември 2010 година.

<sup>28</sup> Европска конвенција за човековите права и основни слободи: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)

<sup>29</sup> Правично судење, прирачник/Fair Trials Manual, Фонд за хуманитарно право, Белград 2001 година, види случај Картунен против Финска (387/1989), 1992 година, извештај на Комитет за човекови права.



Дали судијата имал оформено мислење кое може да влијае врз одлучувањето

Поточно во предметот **КОК. бр. 7/14**, каде има 9 обвинети лица за злосторничко здружување и даночно затајување, набљудувачот оценил дека судењето било делумно правично сметајќи дека судот бил наклонет кон обвинителството. Набљудувачот констатирал во овој предмет дека одбраната имала само формална улога, бидејќи секој предлог или приговор бил одбиван од страна на судот, а воедно одбраната се пожалила дека не ѝ бил даден пристап до сите докази прибрани од страна на ОЈО, како и од другите органи.

На прашањето дали судот се однесувал со заплашување кон која било од страните, во најголем дел, односно во 42 случаи одговорот бил негативен, а за 12 случаи не е забележан податок по однос на ова прашање. Ист е резултатот и на прашањето за користењето дискриминаторски јазик од страна на судот по основа на пол, род, раса и слично.

Судот за време на судењето се однесувал професионално и со должно внимание, при што се забележани само 2 случаи каде набљудувачите имале забелешки по однос на ова прашање. Една од забелешките е што судијата при одржувањето на расправата разговарал на мобилен телефон. Од останатите одговори, 38 се негативни, а во 14 случаи не е нотирани овој податок.

Прашањето кое се однесува дали судот обезбедил процедурална рамноправност на двете страни или оставил впечаток дека е пристрасен, е проблематично, бидејќи одговорите со *ДА* и *НЕ* може да се однесуваат на двете прашања, што може да доведе до погрешни заклучоци. Така, со позитивен одговор *ДА* се изјасниле 21 набљудувач, што може да значи дека во 21 случај судот обезбедил процедурална рамноправност, но и во толкав број случаи судот да оставил впечаток дека е пристрасен. Со *НЕ* одговориле 9 набљудувачи, а по однос на ова прашање нема податок во 24 набљудувани предмети.

## 4.2. ПРАВО НА СУДЕЊЕ ВО РАЗУМЕН РОК

Имајќи предвид дека периодот на набљудување е краток и во неколку месеци, по однос на ова прашање нема поголеми забелешки од набљудувачите.

Европскиот суд за човекови права нема воспоставено квалитативни параметри за да се утврди разумното времетраење на постапката, а за таа цел поаѓа од „особените околности“ на случајот во комбинација со системските карактеристики на правниот и на судскиот систем на засегнатата држава. Содржината на „особени околности“ ја сочинуваат: сложеноста на случајот, повреденото добро на оштетеното лице, придонесот на подносителот во одолговлекувањето на постапката, придонесот на јавните органи во одолговлекувањето на стадиумите на постапката

(преоптовареноста на судовите не се прифаќа за аргумент на државата, ЕСЧП ѝ наложува на државата да изнајде ефикасен модел на постапка).<sup>30</sup>

Во Македонија не постоеше делотворно правно средство до 2006 година, кога со Законот за судови се вовеле право на тужба за заштита на правото на судење во разумен рок. Првобитно, беше предвидено само право на надомест на штета заради повреда на правата, додека со измените на Законот за судови од 2008 година се вовеле одредба со која Врховниот суд доколку утврди повреда, да може да одлучи по предметот, односно да определи рок за постапување. Во согласност со Законот за судови, „странката може да поднесе барање во текот на постапувањата пред домашните судови, а најдоцна шест месеци сметано од денот на правосилноста на одлуката. Врховниот суд на Република Македонија постапува по барањето кое ги исполнува критериумите во рок од шест месеци од неговото поднесување и одлучува дали понискиот суд го повредил правото за судење во разумен рок, притоа имајќи ги предвид правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи, а особено сложеноста на предметот, однесувањето на странките во постапката и однесувањето на судот кој постапувал“. Истовремено, Законот утврдува дека „доколку Врховниот суд утврди повреда на правото за судење во разумен рок, со решението ќе определи рок во судот, пред кого постапката е во тек, да мора да одлучи за правото, обврската или за кривичната одговорност на подносителот на барањето и ќе досуди правичен надомест за подносителот на барањето заради повреда на неговото право за судење во разумен рок“.<sup>31</sup>

Постојат повеќе пресуди за повреда на правото на судење во разумен рок против Република Македонија. Тука може да се истакне случајот на *Марковски против Република Македонија* (број 22928/03). Жалителот се жалел дека должината на постапката била несоодветна со барањето за судење во „разумен рок“, предвидено во член 6, став 1 од ЕКЧП. Судот утврдил дека граѓанската постапка започнала на 11 август 1995 година, кога жалителот ја поднел тужбата пред Основниот суд Скопје. Постапката завршила на 27 март 2003 година, кога Врховниот суд ја усвоил ревизијата поднесена од страна на работодавачот и го потврдил прекилот на работниот однос поради отпуштање од работа на жалителот.

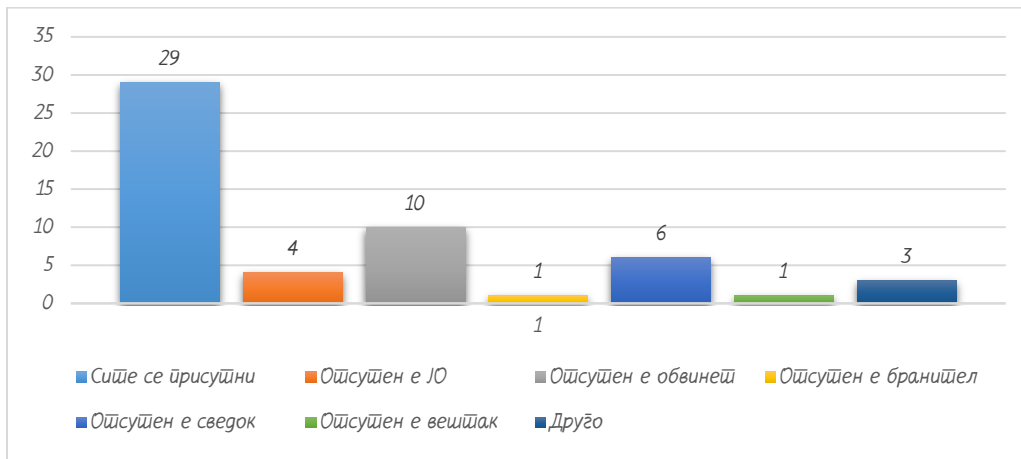
Во пресудата, Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на правото на судење во разумен рок и нагласил дека е обврска на државата-договорничка да го организира нејзиниот правен систем на таков начин што нејзините судови ќе можат да го гарантираат секому правото на добивање конечна одлука во споровите поврзани со граѓанските права и обврски во разумен рок.

Иако не може да се извлече заклучок за судењето во разумен рок, сепак, општ впечаток од анализираните прашалници е честото одложување на рочиштата. Од добиените податоци за набљудуваните предмети, може да се види дека во 53% биле присутни сите повикани лица, односно во 29 предмети. Во останатиот дел, најмногу отсутствувало обвинетото лице (во 10 предмети), како и сведоците (во 6 предмети). Во незначителен број е отсутството на бранителот или вештото лице, но во 7% проценти (4 предмети) отсутствувал и јавниот обвинител.

<sup>30</sup> Luis Lopez Guerra (судија во Европскиот суд за човекови права), неразумни одолговлекувања, *Iustitia* бр. 3, 2010 година, Академија за обука на судии и јавни обвинители на Република Македонија, стр. 22.

<sup>31</sup> Службен весник бр. 58/2006, 35/2008, 61/2008, 118/2008, 16/2009, 150/2010, 39/2012.





Присуство на главна расправа

Новиот Закон за кривична постапка не предвиде измени во делот на одржувањето на главната расправа, па во член 359 е утврдено дека главната расправа се одржува непрекинато, а во случаите кога не е можно главната расправа да се заврши на една главна расправа, претседателот на советот одлучува расправата да ја продолжи наредниот работен ден. Во 26 набљудувани предмети било забележано дека расправата/рочиштето еднаш била/о одложена/о во 10 случаи, двапати била/о одложена/о во 9 случаи, трипати во 5 случаи, четири пати во 1 случај и шест пати во еден предмет. За 28 предмети не е забележано дали и колку пати биле одлагани главните расправи/рочишта.

Со оглед на тоа што во прашалниците од набљудуваните предмети нема целосен податок за бројот на изречени мерки за безбедност, не може да се утврди точната причина заради отсуството на обвинетото лице, односно дали постоеле објективни причини кои зависат од органите кои ги спроведуваат мерките за безбедност. Во дел од прашалниците е наведено дека на обвинетите лица им била изречена мерка притвор, но за дел судот немал сознанија каде се наоѓаат обвинетите лица или, пак, не можела уредно да се спроведе доставата. Во предметот **КОК. бр. 13/12** била одложена главната расправа заради отсуство на ЈО, а во предметот **К. бр. 58/14** четири пати била одложена главната расправа поради отсуство на дел од учесниците во постапката. Во овој предмет бил одбиен предлогот на ОЈО да се читаат исказите на сведоците кои не дошле на расправата. Во предметот **К. бр. 97/13** судот дал наредба за присилно доведување сведок. Воедно, загрижува отсуството на обвинет кој бил во притвор или во затвор, бидејќи тој требало уредно и навремено да биде спроведен на закажаната расправа од страна на затворските служби. Во предметот **КОК. бр. 83/14** е заведено дека во периодот на следење, тој бил одложен осум пати, а во предметот **К. бр. 58/14** обвинетото лице не било спроведено од притвор.

Во оваа насока, треба да се нагласи дека судот е потребно да ги користи сите механизми кои ги предвидува законот во делот на спроведувањето уредна достава, а за обвинетиот кој бил уредно поканет, а не присуствувал на главна расправа, судот има на располагање и мерки за присилно доведување. Законот за кривична постапка предвидува на обвинетиот да му се суди во отсуство само доколку е во бегство или ако не е достапен на државните органи, а притоа постојат особено важни причини да му се суди во отсуство. Дополнително, судот е должен да ги извести сведоците дека во случај на неоправдано изостанување, тие може присилно да се доведат до судот, или да ги казни со парична казна доколку постои уредна покана, а изостанокот не се оправда. Секако, податоците од набљудувањето повторно го истакнуваат како проблем отсуството кое може да биде последица заради неуредна достава, но и заради недоволната свест кај граѓаните за потребата од присуство на главната расправа.

### 4.3. „ЕДНАКВОСТ НА ОРУЖЈАТА“

Во дефинирањето на правичното судење, особено значаен е принципот „еднаквоста на оружјата“, што подразбира еднакви можности на странките во презентирањето на доказите, како и еднаков третман од страна на судот. Тоа значи дека секоја од странките во постапката мора да има разумна можност за претставување на својот случај пред суд, односно дека едната страна нема да биде ставена во понеповолна положба во однос на другата страна.

Практиката на Европскиот суд за човекови права, покажува дека „еднаквоста на оружјата“ значи страните во спорот да имаат еднаква процедурална положба за време на судењето и да имаат еднаква положба во делот на изнесувањето на одбраната или на обвинението.<sup>32</sup> Во кривичните постапки, еднаквоста на оружјето е гаранција за правото на одбрана. Принципот бара доволно време, како и можности за подготовка на одбраната, но опфаќа и право на бранител, правото да се предложат и да се испитаат сведоци и правото на обвинетиот да биде присутен за време на судењето. Прекршувањето на принципот ќе се случи доколку обвинетиот не добие информации потребни за подготовка на одбраната, ако му биде ускратен пристапот до вештите лица или до сведоците и ако не му се дадат еднакви можности како на обвинителот, односно оштетениот во постапката.

„Еднаквоста на оружјето“ го гарантира правото на правично судење, па така ЕСЧП во предметот *Бониш против Австрија* заклучил дека ако на судскиот вештак кој го предложила одбраната не му се овозможени истите предуслови кои му биле овозможени на вештото лице предложено од обвинителството, тогаш станува збор за повреда на член 6, став 1 од Европската конвенција за човекови права и основни слободи.<sup>33</sup>

На прашањето дали одбраната и обвинителот биле еднакво третирани од судијата во врска со приговорите, во 36 случаи е даден позитивен одговор, додека во 18 случаи недостасува овој податок. На прашањето дали одбраната ги имала истите можности како и обвинителството во предлагањето на доказите, во 36 случаи е даден позитивен одговор, во 1 случај негативен одговор, додека за 17 случаи нема податок. Ваквите податоци генерално укажуваат на почитување на принципот на „еднаквост на оружјата“ и правично судење, што е позитивен тренд имајќи предвид дека кај претходниот модел на кривична постапка најголемите забелешки се однесуваа за нееднаквиот третман на странките, односно со мислење дека судот е секогаш понаклонет кон обвинителството.

Во предметот **КОК. бр. 7/14** е забележано дека одбраната се пожалила дека времето за подготовка не било доволно, а според оцената на набљудувачот, одбраната не била еднакво третирана од страна на судот, ниту, пак, ги имала истите можности во предлагањето докази. Во неколку од предметите, одбраната се пожалила дека немала пристап до доказите, па така во предметот **КОК. бр. 1/13** за обвинети лица за кривично дело член 394, ст. 1 – злосторничко здружување, одбраната се пожалила дека не ѝ бил даден пристап до сите докази прибрани од страна на обвинителството. Исто така, и во предметот **КОК. бр. 62/14** каде има 3 обвинети лица по член 215 и член 396, ст. 2 од Кривичниот законик, одбраната се пожалила дека не ѝ бил даден пристап до сите докази прибрани од страна на ЈО. Воедно, во овој случај била дадена забелешка од бранителите дека дел од доказите ги нема во листата на предложени докази.

<sup>32</sup> Правично судење, прирачник/Фонд за хуманитарно право, Белград 2001 година.

<sup>33</sup> Право на правично судење, водич за примена на член 6 од ЕКЧП, Нула Мол и Катарина Харби, 2006 година, издавач Совет на Европа, види случај *Bönisch v. Austria*, 6 мај 1985 година (Application no. 8658/79).



Од набљудуваните предмети е утврдено дека во 15 случаи за време на директното испитување, обвинителството кое го повикало сведокот оставило впечаток дека добро го владее случајот и дека знае што прашува, а во 1 случај делумно го владеело случајот, и во 38 случаи нема податок за ова прашање. Перцепцијата на набљудувачите е дека одбраната била послабо подготвена, односно само во 7 случаи за време на директното испитување оставила впечаток дека добро го владее случајот и знае зошто ги поставува прашањата. На ова прашање делумно е даден одговор за еден предмет, а во 46 случаи недостасува одговор на ова прашање.

#### 4.4. ЈАВНО СУДЕЊЕ

Јавното судење во разумен рок пред независен и непристрасен трибунал претставува дел од стандардите за фер и правично судење. Членот 6 на Европската конвенција за човекови права и основни слободи, гарантира на секого дека за време на определувањето на неговите граѓански права и обврски или кога е кривично гонет да има право на јавно судење. Оваа одредба бара присуство на главната расправа од двете страни, како и расправата да биде отворена за јавноста. Јавната расправа е суштинска за правично судење, а тоа го има констатирано и Европскиот суд за човекови права во случајот *Аксен против Сојузна Република Германија*.

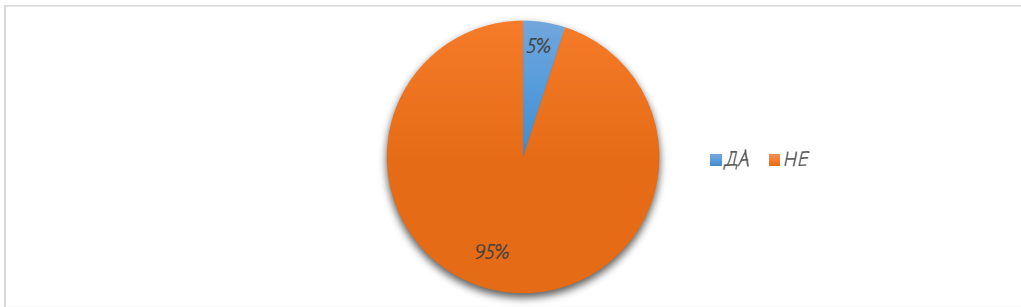
Јавноста на судењето е значајна, бидејќи на тој начин се гарантира и довербата во судството, како и избегнувањето евентуални притисоци или влијание за време на судската постапка. Во Законот за кривична постапка, во член 5 е дефинирано дека „Лицето обвинето за кривично дело има право на правично и јавно судење“, а во член 6 се уредува прашањето на судење во *разумен* рок. Прашањето за правото на јавно судење е утврдено и во Универзалната декларација за човековите права, како и во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. Јавната расправа всушност претставува усна расправа за суштината на спорот во присуство на јавноста, вклучувајќи ги и медиумите.<sup>34</sup>

Доколку се погледнат податоците од набљудувањето, може да се види дека во најголем дел судењата биле јавни, односно во 48 случаи тие се одвивале јавно, а во 6 случаи не е забележано дали судењето било јавно.

Присуството на медиумите било дозволено во 38 случаи, а во 2 случаи претставниците на јавноста и на медиумите биле спречени да присуствуваат на судењето. Во едниот случај, јавноста била исклучена заради заштита на интересите на малолетник, а во другиот случај заради други околности. За 14 случаи не е заведено дали претставниците на јавноста или на медиумите биле спречени да присуствуваат на судењето. Податоците покажуваат дека во најголем дел се спроведувале јавни судења со дозвола на присуство на јавноста и медиумите, но во 15 случаи местото и времето на судењата не биле јавно објавени на таблата надвор од судницата.

---

<sup>34</sup> Правично судење, прирачник/Fair Trials Manual, Фонд за хуманитарно право, Белград 2001 година (превод на Amnesty International Fair Trials Manual).

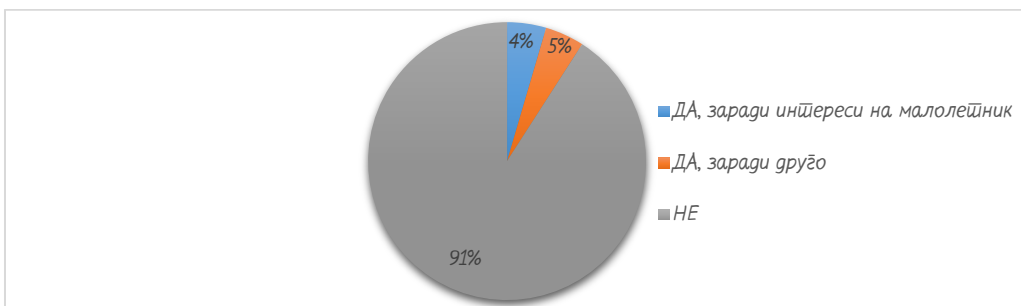


*Дали претставниците на јавноста или медиумите беа спречени да присуствуваат на судењето*

Така, на пример, во предметот **К. бр. 57/12** не било објавено времето и местото за одржување на расправата, како и во која судница ќе се одржи, а во предметот **К. бр. 86/14** за расправата која била презаказана, не била доставена информација до набљудувачот.

За предметот **К. бр. 29/14** против 4 обвинети лица по член 353, ст. 5 - злоупотреба на службената должност, иако расправата претходно била закажана за 11.11.2014 година во 11.00 часот, таа се одржала во 09.00 часот. Бидејќи набљудувачот не успеал да биде присутен на расправата, побарал од кривичното одделение да го информираат дали и за кога има закажано нова расправа. Од одделението не добил одговор, бидејќи не било внесен како датум, а неколку дена подоцна кога набљудувачот повторно сакал да добие информација за следен датум по овој предмет му било кажано дека предметот е затворен.

Постојат исклучоци на јавното судење заради заштита на моралот, јавниот ред или националната безбедност, а посебна заштита се обезбедува кога се работи за интереси на малолетен престапник, односно дете во согласност со дефиницијата на Конвенцијата за правата на детето.



*Дали јавноста беше исклучена целосно или од дел од судењето*

Имајќи предвид дека претходните податоци покажуваат дека само во 2 случаи претставниците на јавноста и на медиумите биле спречени да присуствуваат на судењето, а тоа е нотирано и во делот на исклучувањето (2 случаи), можеме да заклучиме дека во останатите предмети судењата биле јавни, односно било овозможено присуство на претставници на јавноста, како и на медиумите.

#### 4.5. ПРЕСУМПЦИЈА НА НЕВИНОСТ

Европската Конвенција за човекови права и основни слободи, во член 6, точка 2 дефинира дека „Секој кривично обвинет ќе се смета за невин сè додека не се докаже дека е виновен во согласност со законите“. ЕКЧП е обврзувачки меѓународен акт за сите земји-членки на Советот на Европа и претставува составен дел од нивната домашна легислатива. Во таа насока, доколку е

сторена повреда на правата загарантирани со оваа конвенција, граѓаните имаат право да се жалат до Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Пресумпцијата на невиност е утврдена со Уставот на Република Македонија, каде е утврдено дека „Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука“, а во Законот за кривична постапка покрај основното начело сместено во став 1 во кое стои дека „лицето обвинето за кривично дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска пресуда“, додаден е уште еден став со кој сега државните органи, средствата за информирање и сите останати се должни да го почитуваат ова начело. Во овој член 2, став 2 стои: „државните органи, средствата за јавно информирање и другите лица се должни да се придржуваат до правилото од ставот 1 од овој член, а со своите јавни изјави за постапката која е во тек не смеат да ги повредат правата на обвинетиот и оштетениот, како и судската независност и непристрасност“.

Основи на пресумпцијата на невиност се и правото лицето да не сведочи против себе или да ја признае вината, како и правото на молчење. За да се почитува принципот на пресумпција на невиност, товарот на докажување го носи обвинителството. Обвинителството треба да ја докаже вината на обвинетото лице, па во таа насока податоците од набљудувањето покажуваат дека судот ја почитувал пресумпцијата на невиност и товарот на докажување го имало обвинителството, односно не постоеле дејства кои сугерирале дека товарот на докажување е на обвинетиот.

Со новиот Закон за кривична постапка се вовеле англо-саксонскиот стандард на докажаност „надвор од разумно сомневање“.<sup>35</sup> Во Статутот на Меѓународниот кривичен суд се утврдува дека „за да може обвинетиот да биде осуден, судот мора да биде убеден надвор од разумно сомневање во вината на обвинетиот“. Овој стандард на докажување бара оправдување на осудителната пресуда, кој е повисок стандард од претходниот утврден во стариот ЗКП, каде беа потребни „доволно докази“. Во 7 случаи или во 12% е нотирано дека тоа е сторено од страна на судот, односно дека при објавувањето на пресудата судијата ставил до знаење дека неговите наоди се основани надвор од разумно сомневање. Во 5 случаи (9%) судот не постапил според горенаведеното, а за 42 предмети нема податок по однос на тоа дали судијата при објавувањето на пресудата ставил до знаење дека неговите наводи се основани надвор од разумно сомневање.

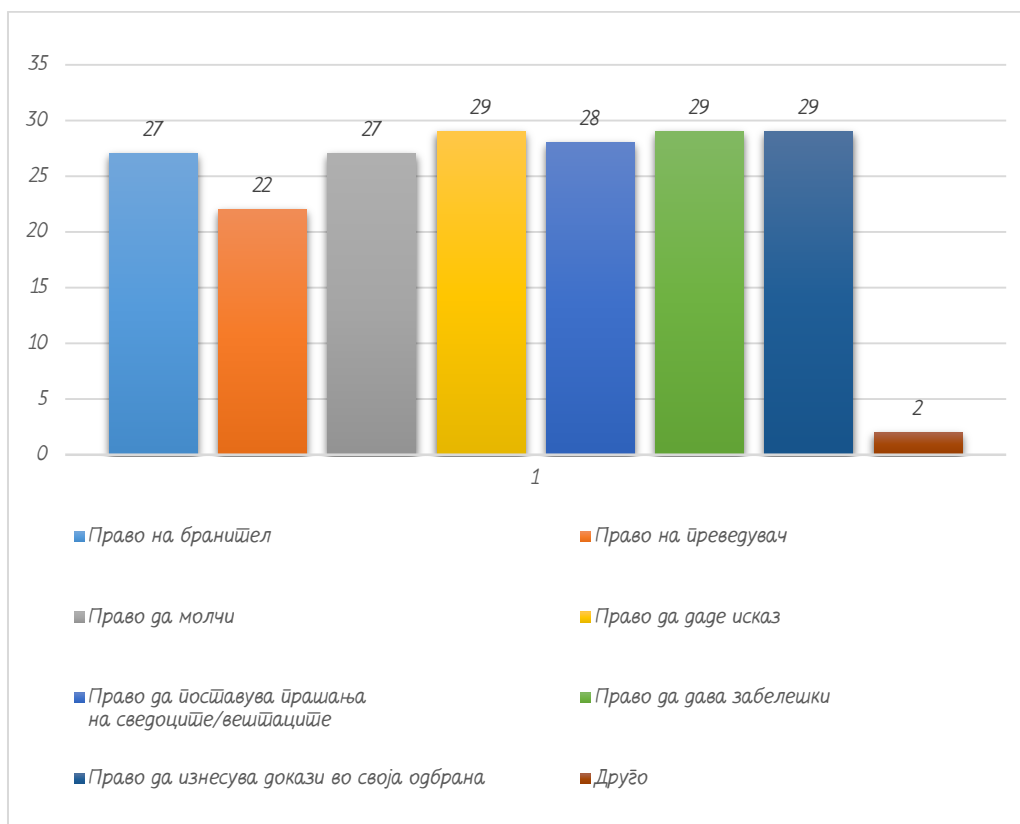
#### 4.6. ПРАВА НА ОБВИНЕТИТЕ ЛИЦА

Правата на обвинетите лица се дел од принципот на фер и правично судење. Во Европската конвенција за човекови права и основни слободи, како минимални права на обвинетото лице се: лицето да биде веднаш детално известено на јазик кој го разбира за природата и за основата на обвинението, да има доволно време и адекватни услови за подготовка на одбраната, да има право да се брани сам или со бранител по свој избор, или доколку не располага со средства за бранител да добие бранител по службена должност, да ги сослуша сведоците, како и да добие преведувач доколку не го разбира или не го зборува службениот јазик на судот. На сличен начин и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права ја уредува проблематиката за правата на обвинетите лица. Имено, МПГПП утврдува дека „секој кој е обвинет за кривично дело има еднакви права во делот да присуствува на судењето, да се брани

<sup>35</sup> Член 40, точка 3 од Законот за кривична постапка „јавниот обвинител или тужителот не докажал надвор од разумно сомневање дека обвинетиот го сторил делото за кое се обвинува“.

сам или со помош на бранител, како и да му се обезбеди бранител бесплатно ако не може сам да го плати“.

Позитивен е примерот **К. бр. 97/13** каде судот во неколку наврати ги објаснувал правата на обвинетото лице кое не го искористило своето право за бранител, односно се бранело само.

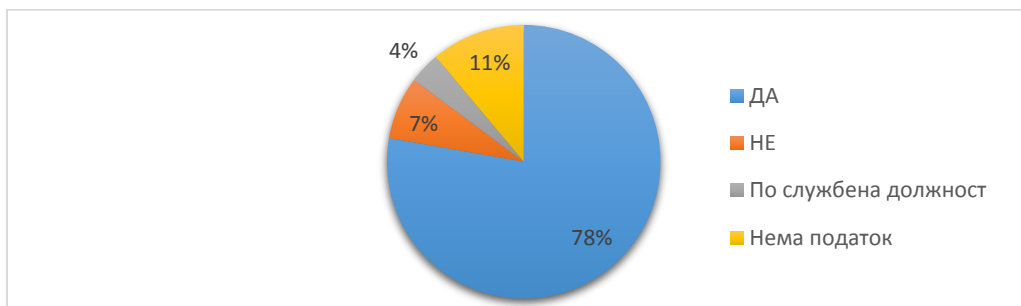


Дали обвинетиот беше поучен за неговите права

Во правата на обвинетиот е да присуствува на судењето, па од страна на набљудувачите било констатирано дека само во 1 случај обвинетиот бил исклучен, а во 34 случаи е заведено дека обвинетиот бил присутен за време на судењето, додека во 19 случаи овој податок не е евидентиран.

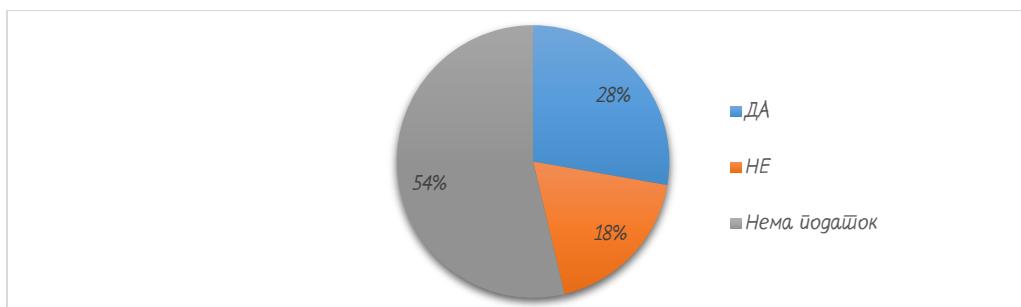
Истовремено е важно обвинетиот да знае, односно да биде прашан дали разбира за што е обвинет. Така, во 30 набљудувани предмети обвинетите лица биле прашани дали разбираат за што се товарат, во 2 случаи не, а во 22 случаи нема податок по однос на ова прашање. Во предметот **К. бр. 47/14** обвинетиот не бил прашан дали разбира за што е обвинет. Доколку обвинетото лице не разбрало, судот дал појаснување во 13 случаи за кое кривично дело лицето се обвинува, а евидентирани се случаи каде обвинетите лица ја признале вината (**КОК. бр. 64/14**), при што судот поставил прашање за да се провери признанието во правец на сите обележја на кривичните дела, како и за доброволноста на признанието и свесноста од последиците од признанието.

Податоците од набљудувањата покажуваат дека во 42 случаи обвинетото лице имало свој бранител, додека во 2 случаи му бил назначен бранител по службена должност. Во 4 случаи, или 7% првообвинетиот немал бранител, односно во овие случаи каде обвинетите немале бранител, постапката се водела за кривични дела за кои одбраната не е задолжителна. За 6 случаи нема забележано дали обвинетото лице имало свој бранител или бранител по службена должност.



*Дали обвинетиот имаше бранител*

Воедно, меѓународните стандарди утврдуваат забрана за вознемирување и заплашување на адвокатот, правото на доверливост во комуникацијата со бранителот, како и правото на бесплатна правна помош. Едно од основните права на обвинетиот е правото на бранител. Законот за кривична постапка утврдува и постоење задолжителен бранител и бранител по службена должност. Ако обвинетиот е нем, глув или неспособен, самиот успешно да се брани, или ако против него се води кривична постапка за кривично дело за кое во законот е пропишана казна доживотен затвор, мора да има бранител уште при првото испитување. Обвинетиот мора да има бранител ако против него е определен притвор за времето додека трае притворот. Кога не постојат услови за задолжителна одбрана, ако според својата имотна состојба не може да ги поднесува трошоците на одбраната, на обвинетиот може по негово барање да му се постави бранител, кога тоа го бараат интересите на правдата, а особено тежината на кривичното дело и сложеноста на случајот.



*Дали обвинетиот беше поучен за правото на бесплатна правна помош*

Во тој дел, во 15 случаи обвинетото лице било поучено за правото на бесплатна правна помош, а во 10 случаи не било поучено (во останатите нема податок). Иако Законот за кривична постапка предвидува дека во правата на обвинетиот (член 70), обвинетиот има право да добие бесплатен бранител доколку нема средства да плати, а тоа го бараат интересите на правдата, како и тежината на кривичното дело и сложеноста на случајот, а се предвидува и одбрана на сиромашните, а мал е бројот на случаи кога лицето било поучено за правото на бесплатна правна помош. Ваквите податоци доведуваат до заклучок дека судовите не секогаш проверуваат дали обвинетото лице е финансиски способно да ги покрие трошоците на одбраната и дека реагираат најчесто во случаи кога законот предвидува задолжителна одбрана. Правото на бесплатна правна помош зависи од исполнувањето два кумулативни услови: лицето да не може да ги надомести трошоците за својата одбрана и бесплатната правна помош да биде во интерес на правдата.

Новиот ЗКП предвидува поголема слобода, односно доволно време за подготвување на одбраната на обвинетиот за време на целата постапка, а посебно внимание се посветува во подготовката на главната расправа. Поканата до обвинетиот мора да се достави така што помеѓу

нејзиното доставување и денот на главната расправа мора да има доволно време за подготвување на одбраната, а најмалку 8 дена.

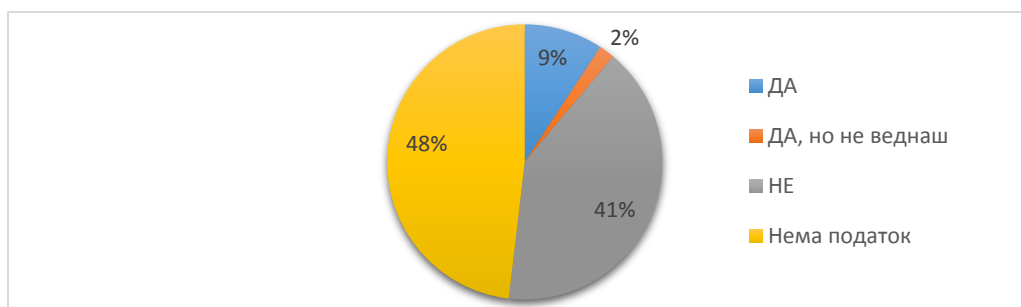
Потоа, пред започнувањето на првото испитување осомничениот задолжително ќе се поучи дека може да земе бранител по свој избор со кого може насамо да се советува и кој може да присуствува на испитувањето и дека има право на увид во списите и да ги разгледува предметите кои се одземени. Секако, правото на одбрана предвидува и право на искусен, компетентен и на ефикасен бранител. Бранителот треба да го извести својот клиент за неговите законски права и должности, како и за правниот систем. Бранителите мора да им помогнат на своите клиенти и да ги преземат сите мерки во остварувањето на нивните права и интереси. Набљудувачите нотирале дека во 53% бранителите квалитетно биле подготвени за случајот и не оставиле впечаток дека не ги застапуваат соодветно своите клиенти.

Во одреден дел од предметите е забележано дека прашањата кои биле поставувани биле делумно јасни, како, на пример, во предметот **К. бр. 75/14**. Во овој предмет се работи за 5 обвинети лица кои се товарат за пронаоѓање и за присвојување археолошки пронајдоци со непроценлива вредност за Република Македонија и при набљудувањето било забележано дека прашањата кои се поставувале биле делумно јасни, а вкрстеното испрашување не се спроведувало непречено, бидејќи ЈО прекинувал со приговори, откако сведокот ќе почнел да одговара, при што тие биле прифакани од советот.

Правниот систем кај нас го гарантира правото на молчење, но нема изречно предвиден механизам како молчењето влијае на судот. Според проценката на набљудувачите, судот не извлекол негативни заклучоци од користењето на правото на молчење, што не е лесно да се заклучи во случаите кога судот тоа нема изречно да го каже, па заклучоци би можеле да се изведуваат од дополнително анализирање на бројот на осудителни пресуди во случаите кога обвинетиот го користел ова право.

Во вкупно 4 случаи одбраната се пожалила дека нема пристап до доказите, односно во 3 случаи одбраната немала пристап до сите докази, а во 1 случај не им биле доставени доказите. Меѓутоа, оваа поплака била дадена на главната расправа каде бранителите се пожалиле дека не успеале да го остварат своето право кое е загарантирано во ЗКП за увид во списите како едно од битните права на одбраната. Значајно е дека иако ова право е загарантирано со законот, не постои правно средство заради ограничувањето на пристапот до доказите.

Правото на одбрана предвидува и доволно време за подготовка, па значајно е да се знае дали одбраната се пожалила дека немала доволно време за подготовка или имало одредени рестрикции. Набљудувачите забележале дека одбраната во овој дел се пожалила во 2 случаи, а во 21 од набљудуваните предмети немало поплаки.



Право на преведувач

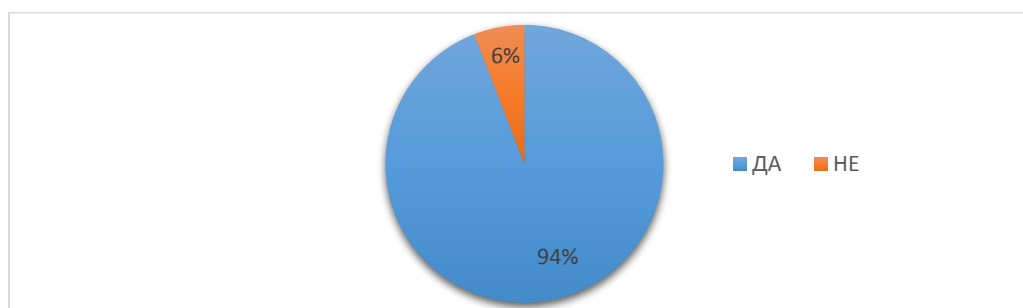
Европската конвенција за човекови права и основни слободи утврдува потреба за бесплатен преведувач со цел остварување фер и правично судење доколку обвинетиот не го разбира или не го зборува службениот јазик на судот, односно има право на преведување. Од добиените податоци во 22 случаи обвинетото лице немало потреба од превод, во 5 случаи имало потреба од превод, а во 1 случај оваа потреба била дополнително побарана. Во 26 предмети овој податок не е нотиран.

Во оваа насока во предметот **КОК. бр. 73/14** е утврдено дека на обвинетите им се обезбедил преведувач, како и во предметот **КОК. бр. 83/14** каде, исто така, е обезбедено превод за обвинетите лица. Квалитетното преведување е од особено значење за фер и правична постапка, бидејќи преведувачот не само што преведува искази кои усно се даваат во постапката туку преведува и документи и други писмени материјали, а квалитетниот превод овозможува и еднаквост на оружјата во постапката. Точниот превод е неопходен предуслов за правото на правично судење. Сепак, нашиот систем не предвидува можност за оспорување на преводот како некомпетентен или пристрасен, како што тоа го предвидува европската директива за правото на преведувач. Податоците, пак, на набљудувачите покажуваат дека само во 1 случај постоело сомневање, но и во таков случај мора да постои механизам за оспорување на квалитетот на преводот кој е суштински во остварувањето на правото на одбрана.

#### 4.7. ПРАВОТО НА ЖАЛБА

Во согласност со меѓународните стандарди, пресудите мора да бидат изречени јавно, освен доколку не постојат ограничувања во тој поглед и секој кој е суден има право да добие образложена пресуда, при што е потребно да се следат принципите на судење во разумен рок. Во согласност со МПГПП, исклучоци од јавно изрекување пресуда постојат кога се однесуваат за малолетно лице чија приватност мора да се заштити, кога станува збор за брачни спорови, како и во случаи за старателство над деца. Изрекувањето на пресудата јавно се применува и кога јавноста била целосно или делумно исклучена од судењето.

Од добиените податоци на набљудувачите, може да се види дека само во 1 случај пресудата не била изречена јавно, но и тука по однос на ова прашање недостасуваат крајните податоци, бидејќи во периодот на мониторирање на предметите донесени се 17 пресуди од кои 13 во кривична постапка и 4 во граѓанска постапка.



*Дали пресудата беше јавно изречена и објавена*

Анализирајќи ги засебно сите прашалници може да се заклучи дека во најголем дел постапките не се завршени, односно дека истите траат и закажани се расправи/рочишта во наредните месеци. Во оваа насока треба да се потенцира важноста од целосно набљудување на предметите, односно продолжување на мониторингот за да може дополнително да се анализира и



прашањето за спроведувањето на меѓународните стандарди кои бараат јавно изрекување на пресудата, освен доколку не постојат ограничувања утврдени со закон.

Во предметот **К. бр. 97/13** за кривично дело од чл. 418, ст. 2 - криумчарење мигранти каде има едно обвинето лице, на расправата одржана на 6.3.2015 година е одлучено пресудата да биде доставена во писмена форма заради избегнување дополнителни трошоци, бидејќи обвинетото лице е во затвор.

Правните лекови се особено важни за оцена во делот на пристапот до правдата. Европскиот суд нагласува дека, иако во член 6 на Европската конвенција за човекови права и основни слободи изречно не е наведено правото на жалба, сепак, тоа право е неделиво од правото за правично судење. Оваа гаранција е потврдена со член 2 од Протоколот 7 кон Конвенцијата во кој се предвидува правото на жалба во кривични дела. Имено, во овој член е наведено дека „секој кој е осуден за кривично дело од страна на трибуналот ќе има право неговото осудување или казна да биде разгледано од повисок трибунал“.<sup>36</sup>

Во оваа насока, податоците на набљудувачите покажуваат дека судот во 13 случаи му објаснил на обвинетиот за условите за жалба, а во 2 случаи не. Во овој дел треба да се нагласи дека во член 40б на ЗКП е предвидена поука, односно дека „по објавувањето на пресудата, претседателот на советот ќе ги поучи странките за правото на жалба, како и за правото на одговор на жалбата“. Но, и тука останува забелешката дека во најголем број предмети не дошло до објавување на пресудата.

И податоците од 2013 година покажуваат дека од вкупниот број мониторирани предмети (37), биле завршени само 15, односно 41%, а 22 предмети (59%) биле сè уште во тек. Во 15 предмети што завршиле, вкупно биле осудени 204 лица, а за едно лице било повлечено обвинението.

Имајќи предвид дека се работи за кривични дела за организиран криминал и корупција, каде постапките траат подолго заради комплексноста во степенот на докажување, обемноста на случаите и поголемиот број обвинети лица, како и вклучувањето вешти лица за кривични дела од областа на економски криминал, набљудувањата треба да ги опфатат постапките докрај, односно до донесувањето на пресудите, со цел да се донесе заклучок за судската ефикасност и судењето во разумен рок.

#### **4.8. ПРАВОТО НА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ ВО ГРАЃАНСКИ ПРЕДМЕТИ**

Европската конвенција за човекови права и основни слободи бара гаранциите од член 6, вклучувајќи го судењето во разумен рок, да се применуваат во сите постапки во кои треба да се одлучува за утврдување граѓански права и обврски. Граѓанските права и обврски се специфичен концепт, односно тоа се права и обврски кои произлегуваат од меѓусебните односи на физичките и на правните лица во областа на граѓанското или на приватното право. Гаранциите за правично судење се применуваат и во граѓански постапки, без разлика дали државата е една од страните во постапката, па во таа насока за судот е важна природата на правата, а не дали тоа е законски регулирано во областа на приватното или на јавното право. Целта на членот 6 не е да обезбеди заштита на нови права, туку да обезбеди процедурална заштита на веќе постоечките права во домашниот правен систем. Така, на пример, во пресудата *Штокало и други против Хрватска*,

<sup>36</sup> Протокол 7 на Европската конвенција за човекови права и основни слободи, Совет на Европа, 1984 година.



судот утврдил дека во Хрватска не е признаено правото на кое се повикуваат подносителите на жалбата во постапка по вонреден правен лек и затоа е одбиена апликацијата за нејзино разгледување во согласност со членот 6 на Европската конвенција за човекови права и основни слободи.

Гаранцијата за правично судење вклучува и право на постапување во разумен рок во сите постапки во кој се утврдува или се остварува, т.е. извршува одредено граѓанско право или обврска. Според практиката на Европскиот суд за човекови права, гаранциите за судење во разумен рок се однесуваат и за управна постапка, извршна постапка, како и постапките пред Уставен суд.

Една од пресудите против Република Македонија за повреда на правото на правично судење во поглед на должината на постапката е *Паризов против Република Македонија* (жалба бр. 14258/03). Во овој предмет, жалителот и други три лица во 1986 година иницирале парнична постапка пред Општинскиот суд Штип за поништување договор за доживотна издршка. Судот констатирал дека предметот бил во тек пред домашните судови повеќе од 20 години пред воведувањето на правниот лек со законот од 2006 година и сè уште не бил решен, како и дека не можат да се извлечат заклучоци од владините опсервации во врска со ефикасноста на лекот во особени околности како што се околностите на овој случај. Судот сметал дека би било несразмерно да се бара од жалителот да го искористи овој лек. Оспорената постапка не била сè уште завршена во време на разгледувањето на апликацијата, со оглед на тоа дека Врховниот суд не одлучил по вложената ревизија на жалителот од 23 април 2007 година. Постапките траеле преку 21 година, од кои 10 години, 9 месеци и 5 дена потпаѓаат под временската надлежност на Европскиот суд.

Судот сметал дека одолговлекувањето на постапката се должи на повторувањето на враќањето на предметите на повторно постапување во случајот (види *Зибери против Република Македонија*, бр. 27866/02, § 46, 5 јули 2007 година). За време на периодот кој потпаѓа под надлежноста *ratione temporis*, случајот бил повторно разгледуван во пет наврати. Сепак, иако Судот не е во позиција да го анализира квалитетот на судската практика на домашните судови, сметал дека со оглед на тоа што враќањето на предметите на повторно постапување вообичаено се наредува како резултат на грешките сторени од страна на пониските судови, повторувањето на таквите наредби во рамките на една постапка претставува сериозен недостаток на правосудниот систем.

Слична е пресудата и на *Ризова против Република Македонија* (бр. 41228/02) каде жалителката во 1988 година поднела тужба пред Општинскиот суд Скопје за надомест на штета. Во овој случај, од 45 расправи закажани помеѓу 23 ноември 1988 година и 20 септември 1996 година, 17 биле одложени, бидејќи судот не успеал да ги повика тужените или предложените сведоци (во една пригода судот побарал полициска помош), седум расправи биле одложени по барање на тужителот заради испитување на некои сведоци или на тужените. Судот утврдил дека периодот кој е во негова надлежност не започнува на тој датум, туку на 10 април 1997 година, откако Конвенцијата влегла во сила во Република Македонија. Постапките вкупно траеле 14 години, 10 месеци и 10 дена. Судот нагласил дека разумноста на должината на постапката мора да се цени од аспект на околностите на случајот, имајќи ги предвид следниве критериуми: сложеноста на предметот, однесувањето на жалителот и на домашните органи, и засегнатиот интерес на жалителот во спорот.

Од набљудуваните граѓански предмети е забележано одлагање на рочиште заради неуредна достава на покана за сведоци (П4. бр. 166/2014), а предмет на тужбата е заради раскинување договор за работа, а на следното рочиште бил присутен само еден сведок предложен

од страна на тужениот, додека другите двајца сведоци, иако уредно биле повикани, не присуствувале на расправата, при што судот испратил покана со опомена за изрекување глоба доколку не се појават на следното рочиште.

Предметот **П. бр. 444/14** е граѓански спор меѓу физичко и правно лице, инвеститор на градба. Се работи за предмет каде еднаш била донесена пресуда и по жалба до Апелациони суд, предметот е вратен на повторно судење. На набљудуваното рочиште било донесено решение да се одржи расправа по тужбеното барање и се повикал тужителот во постапката да се сослуша како странка, претходно поучен за неговите права и обврски, како и за казнивоста на давањето лажен исказ пред судот. По давањето на исказот, тој одговарал на прашања на судот, а подоцна и на прашања на неговиот адвокат и адвокатот на застапникот на тужениот. По редоследот потоа бил сослушан и застапникот на тужениот, а доказната постапка продолжила со изведување докази. Странките биле прашани воедно од судот дали имаат некакви дополнителни докази да приложат, а потоа претседателот на судот донел решение да се затвори доказната постапка. За следното рочиште биле најавени завршни зборови и пресуда. Овој спор во целост траел 5 години и на крај на последното рочиште кое е набљудувано од страна на Коалицијата, извршена е спогодба меѓу страните по предлог на тужената страна.

За предметот **П. бр. 1612/12** на објавата на пресудата не бил присутен тужителот, тужениот и судскиот совет, а пресудата ќе се доставела писмено до странките.

Од набљудуваните предмети и анализата на доставените прашалници, може да се заклучи дека одложувањето на рочиштата било најчесто поради отсуството на странките во спорот, а најголем дел од донесените пресуди биле изречени јавно. Набљудувачите оцениле дека судот подеднакво ги третира и се однесува кон страните, а спроведувањето доказна постапка била проследена со објаснување на начинот на изведување на доказите.

## V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

### 5.1. ЗАКЛУЧОЦИ

Од набљудуваните предмети и добиените резултати за краток временски период, не може да се изведе краен заклучок по однос на прашањето за фер и правично судење. Имено, набљудувањето ги опфатило предметите кои веќе биле започнати, а дел од нив не завршиле откако престанало нивното мониторирање. Од тие причини, дел од прашањата не беа одговорени од страна на набљудувачите, ниту, пак, од досегашните резултати може да се оцени судењето во разумен рок. Од друга страна, доколку е потребна целосна анализа за примената на принципот на фер и правично судење, потребно е да бидат опфатени и мерките преземени пред започнувањето на судењето. Овие мерки може да влијаат на почитувањето на пресумпцијата на невиност, како и на еднаквоста на оружјата. Тоа подразбира Јавното обвинителство и полицијата да не даваат изјави со кои ќе се даваат квалификации за вината или за невиноста на обвинетото лице сè до крајниот исход на судењето.

Од анализата на податоците може да се изведе заклучок дека судовите, генерално, непристрасно и професионално ја извршувале својата функција, односно во ниту еден случај немало барање за изземање на судијата, а во 38 случаи набљудувачите директно одговориле за

непристрасноста на судот. Сепак, било нотирано дека одбраната имала жалби во делот на пристапот до доказите прибавени од Јавното обвинителство или од другите органи, што може да се оцени како нееднаков третман и нееднаквост во оружјата на двете страни во постапката. Во вкупно 4 случаи, одбраната се пожалила дека нема пристап до доказите, односно во 3 случаи одбраната немала пристап до сите докази, а во 1 случај не им биле доставени доказите. Оваа поплака била дадена на главната расправа каде бранителите се пожалиле дека не успеале да го остварат своето право кое е загарантирано во ЗКП за увид во списите како едно од битните права на одбраната. Значајно е дека иако ова право е загарантирано со законот, не постои правно средство заради ограничувањето на пристапот до доказите.

Доколку се погледнат податоците од набљудувањето, може да се види дека во најголем дел судењата биле јавни, односно во 48 случаи тие се одвивале јавно, а во 6 случаи не е забележано дали судењето било јавно. Сепак, забелешката е што во 15 случаи местото и времето на судењето не било јавно објавено преку кое јавноста би можела да се информира за следните рочишта од конкретните предмети кои се воделе пред судот.

Тргувајќи од податоците наведени во прашалниците, може да се констатира дека судот ги почитувал во основа правата на обвинетите лица, се обезбедувал превод во случај на потреба, обвинетите лица биле прашувани дали знаат за што се обвинети, но само во 15 случаи биле запознаени со можноста за бесплатна правна помош. Истовремено, во еден случај постоело сомневање за квалитетот на преводот, што може да доведе до погрешно утврдување на фактичката состојба. Една од забелешките во прашалникот се делумно јасните прашања кои биле поставувани на обвинетото лице или на сведоците во постапката.

Во однос на граѓанските постапки, бил набљудуван предмет кој траел вкупно 5 години, односно по жалба до Апелациски суд бил вратен на повторно судење. Основната забелешка во граѓанските спорови е одлагањето на рочиштата поради отсуство на странките, што, пак, е предизвикано со неуредна достава, а во делот на спроведувањето на постапката набљудувачите немале забелешки, односно оцениле дека таа се спроведува фер и правично.

## 5.2. ПРЕПОРАКИ

- Набљудувањето на предметите да ги опфати сите фази со цел комплетна оценка за примената на стандардите за фер и правично судење;
- Постојење предуслови за остварување судска независност и непристрасност во согласност со домашните и со меѓународните стандарди;
- Почитување на начелото на пресумпција на невиност со вградување зајакната гаранција и контролен механизам во случај на негова повреда, односно задолжителна обврска на судиите да реагираат при повреда на правото на пресумпција на невиност;
- Објавување на местото и на времето на судењето со цел исполнување на стандардите за фер и правично судење;
- Судот е потребно да ги користи сите механизми кои ги предвидува законот во делот на спроведувањето уредна достава, а лицата кои се во притвор задолжително да се спроведуваат со цел избегнување одложување на расправите за постапки по предмети по кои се постапува по итност, имајќи предвид дека на обвинетото лице му е лишена слободата и му се ограничени правата за време на спроведувањето на конкретната мерка;
- Судовите да проверуваат дали обвинетото лице е финансиски способно да ги покрие трошоците на одбраната и да даваат поука за можноста за бесплатна правна помош;

- Обезбедување доволно време за подготвување на одбраната на обвинетиот за време на целата постапка, а посебно во подготовката на главната расправа, со овозможување пристап до доказите и почитување на еднаквоста на оружјата во постапката;
- Воведување правно средство заради ограничувањето на пристапот до доказите, како и механизам за оспорување на квалитетот на преводот кој е суштински во остварувањето на правото на одбрана.

## VI. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Арнаудовски Љупчо, Судски менаџмент, Скопје 2011 година;
- Бужаровска Гордана и др.; Вкрстено испитување, прирачник за практичари - Скопје, ОБСЕ 2010;
- Гарантирање на правото на правен советник – компаративна практика во обезбедувањето правна помош во кривичните предмети, ОБСЕ 2010;
- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2014 година, Народен правобранител, март 2015 година;
- Годишен извештај за работата на владиниот агент и анализа на предметите и постапките пред ЕСЧП 2014 година, февруари 2015 година;
- Европско право за човековите права, М. В. Јанис, Р. С. Кеј и А. В. Бредли, 2002 година;
- Збирка на пресуди на ЕСЧП и решенија на Врховниот суд, Министерство за правда;
- Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebneга odlasanja, Uradni list RS br. 49/2006 Slovenija;
- Z. Seizović, Pravo na pravично sudjenje, Zbornik radova, Pravni fakultet Univerzитета u Istočnom Sarajevu, 2011, str. 232–244;
- Калајчиев Гордан и други, Судската ефикасност во справување со организираниот криминал и корупција, Коалиција „Сите за правично судење“, Скопје 2013 година;
- Lejla Zilić: Pravo na pravично sudenje u krivičnom postupku;
- Миленковиќ-Темелковска Тања, Судската ефикасност во заштита на човековите права во предметите од областа на корупцијата, Коалиција „Сите за правично судење“, Скопје 2011 година;
- Независност на судството, правна анализа ОБСЕ, декември 2009 година, <http://www.osce.org/mk>;
- Николовска-Цаца Маргарита и др., Анализа на независноста на судството во Република Македонија, Институт за човекови права, Скопје, август 2013 година;
- Правично судење, Прирачник, Фонд за хуманитарно право, Белград 2001 година;
- Право на правично судење, Водич за примена на член 6 од ЕКЧП, Нула Мол и Катарина Харби, 2006 година, издавач Совет на Европа;
- Сламков Ѓорѓи, Судската ефикасност во справувањето со корупцијата, Коалиција „Сите за правично судење“, Скопје 2011 година;

- Prof. Uzelac Alan, Pravo na pravично sudjenje u gradjanskim predmetima: nova praksa europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu;
- Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu „Pravo na sudenje u разумном року“, Zbirka izabranih presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, Sarajevo 2009.

## **VI. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СТАНДАРДИ**

- Универзалната декларација за човекови права на Обединетите нации, 1948 година;
- Меѓународен пакт за граѓански и политички права, усвоен на Генералното собрание на ООН во 1966 година;
- Основни начела за независноста на судството на Обединетите нации, усвоени од Седмиот конгрес на Обединетите нации за превенција на криминалот и постапување со престапниците и одобрени со резолуциите на Генералното собрание 40/32 од 29.11.1985 година и 40/146 од 13.12.1985 година;
- Големата повелба на судиите донесена од Консултативниот Совет на европски судии, 17 ноември 2010 година;
- Европска Конвенција за човекови права и основни слободи, ([http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)), Совет на Европа, 1950 година;
- Препорака CM/Rec (2010) 12 на Комитетот на министри на земјите-членки за: независност, ефикасност и одговорност на судиите на Совет на Европа, усвоена од Комитетот на министри на 17 ноември 2010 година.

## **Здружение на граѓани „НОВУС“**



### **НЕЗАВИСНОСТА И ОБЈЕКТИВНОСТА НА ПРАВОСУДСТВОТО ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА ВО СОГЛАСНОСТ СО ПОГЛАВЈЕ 23 – ВТЕМЕЛЕНИ ПОСТУЛАТИ ИЛИ ПРЕДИЗВИК ЗА РЕФОРМИ**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	<b>100</b>
<b>II.</b>	<b>ВОВЕД</b> .....	<b>101</b>
<b>III.</b>	<b>ЗА ПРОЕКТОТ</b> .....	<b>101</b>
<b>IV.</b>	<b>МЕТОДОЛОГИЈА</b> .....	<b>102</b>
<b>V.</b>	<b>КАДЕ Е РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ОДНОС НА ПОГЛАВЈЕ 23, ГЛЕДАНО НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗВЕШТАИТЕ ОД ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА?</b> .....	<b>103</b>
<b>VI.</b>	<b>НЕЗАВИСНОСТ И ОБЈЕКТИВНОСТ НА СУДСТВОТО – ПРАВНА РАМКА</b> .....	<b>105</b>
	<b>6.1. МЕЃУНАРОДНА ГАРАНЦИЈА ЗА НЕЗАВИСНО СУДСТВО</b> .....	<b>105</b>
	<b>6.2. ДОМАШНА ГАРАНЦИЈА ЗА НЕЗАВИСНО СУДСТВО</b> .....	<b>107</b>
<b>VII.</b>	<b>СУДСТВОТО ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА – ВТЕМЕЛЕНИ ПОСТУЛАТИ ИЛИ ПРЕДИЗВИК ЗА РЕФОРМИ</b> .....	<b>110</b>
<b>VIII.</b>	<b>НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО</b> .....	<b>117</b>
	<b>8.1. ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА ОСНОВЕН СУД СТРУМИЦА</b> .....	<b>117</b>
	<b>8.1. ПЕРЦЕПЦИЈА НА СУДИИТЕ ЗА ОСНОВЕН СУД СТРУМИЦА</b> .....	<b>121</b>
<b>IX.</b>	<b>ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>122</b>
	<b>9.1. ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	<b>122</b>
	<b>9.2. ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>123</b>
<b>X.</b>	<b>БИБЛИОГРАФИЈА</b> .....	<b>124</b>

## I. ПРЕДГОВОР

*Драги читатели,*

Дозволете најпрвин да Ве поздравиме и да Ви упатиме огромна благодарност што покажавте сериозен интерес да ја разгледате и да ја прочитате студијата „Независност и објективност на правосудните органи во општина Струмица – предизвик за реформи или за втемелени постулати?“

Во имплементацијата на целата студија, на најдобар начин се обидовме да ја доловиме перцепцијата на граѓаните во врска со правосудните органи во општина Струмица, но воедно да добиеме и одговор на прашањата директно од луѓето што се на чело на правосудните органи во врска со овој клучен сегмент од Поглавје 23. За крај, нудиме сериозни препораки, врз основа на релевантни истражувања и искажани ставови, а во врска со зголемување на независноста и на објективноста на правосудните органи и изземање на сите негативни аспекти.

Независноста и објективноста се клучни елементи кога станува збор за остварување на принципот на владеење на правото и демократска држава. Клучно е во една држава, граѓаните да имаат максимална доверба во судските органи, но уште поважно – сите да бидат еднакви пред Уставот и законите. Затоа е многу важно правниот и политичкиот систем да биде креиран во насока на остварување на оваа доверба кај граѓаните.

Поставувањето концизни и реални критериуми ќе овозможи квалитет и независност на правосудните органи, а со тоа ќе се направи јасна дистинкција на законодавна, извршна и на судска власт.

Она на што обротивме огромно внимание е да дадеме реална слика за независноста и за објективноста на правосудните органи во општина Струмица. Од огромно значење ни беше читателот да ја согледа реалната положба на правосудните органи и објективно да ја перципира целата студија.

Ова е силен придонес од граѓанскиот сектор, од здружението „НОВУС“ во насока на зголемување на објективноста и на независноста на правосудните органи, конкретно на ниво на општина Струмица. Ние нема да застанеме овде и секогаш ќе се трудиме да бидеме коректив на општеството во кое живееме.

За крај, сакаме да се заблагодариме до сите засегнати страни кои ни излегоа во пресрет и имаа храброст да дадат свој придонес во врска со независноста и со објективноста на правосудните органи во општина Струмица.

*Здружение „НОВУС“ Струмица*



## II. ВОВЕД

Капацитетот на едно демократско општество се мери преку степенот на владеење на правото. Покрај тоа, демократските капацитети на општеството не се оценуваат само преку законите со кои се гарантира и се обезбедува остварувањето на човековите права и слободи, туку и од можноста за остварување на овие права пред независни и објективни судски органи.

Принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и на судска е основен приоритет којшто е утврден со највисоките правни акти во речиси сите демократски држави. Потребата од поделбата на власта произлегува од тоа што потребно е моќта да биде еднаква, т.е. трите различни органи кои меѓусебно се контролираат да одржуваат рамнотежа во користењето на моќта.

Независноста и објективноста на правосудните органи е од круцијално значење за секој граѓанин да ги остварува своите права загарантирани со Уставот и со законите. Секое носење одлуки под одредени влијанија и интервенции ја прави државата недемократска и неспособна. Во склоп на сето тоа, здружението „НОВУС“ како невладина организација која дејствува на локално, регионално и на државно ниво и е насочена кон подобрување и подигнување на општествената положба и свест на граѓаните и младите, со посебен акцент на заштита и на афирмација на основните човекови права и слободи, загарантирани со Уставот, законите и со меѓународните договори и конвенции, го реализираше проектот „Независност и објективност на правосудните органи во општина Струмица – предизвик за реформи или за втемелени постулати?“

Целта на овој документ за јавна политика е да изврши анализа на независноста и на објективноста на правосудството во општина Струмица. Преку ова истражување се цели кон понуда на анализа на случај колку е независно и објективно правосудството во општина Струмица.

## III. ЗА ПРОЕКТОТ

Здружението „НОВУС“ како организација којашто дејствува на локално, регионално и на национално ниво и чија цел е промовирање европски вредности и политики, во рамките на грантовата шема „Мрежа 23“, спроведена од Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје, го спроведува проектот „Независноста и објективноста на правосудството во општина Струмица во согласност со Поглавје 23 - втемелени постулати или предизвик за реформи“.

Независноста, објективноста и непристрасноста на правосудниот систем, како една од темелните вредности воопшто на Европската Унија, како клучна област од Поглавје 23 е политика која треба да се применува, усовршува и да се зајакнува. Во согласност со последниот извештај, Европската комисија за напредокот на Република Македонија, оваа област забележува уназадување и ќе претставува клучен сегмент врз кој ќе се мери напредокот на земјата во процестот на пристапување. Аналогно на тоа, главниот проблем кој ќе биде опфатен со овој проект е независноста и објективноста на правосудниот систем на локално ниво, односно колку судството на ниво на општина Струмица е непристрасно и објективно.

Основната хипотеза поаѓа од тоа дека за да се даде одговор на ова прашање и да се изнајдат соодветни решенија за унапредување на оваа политика и зајакнување на капацитетите на правосудството, потребно е да се направи сеопфатна анализа која ќе биде базирана на податоци кои ќе бидат добиени со примена на различни методи.

#### IV. МЕТОДОЛОГИЈА

Проектот „Независност и објективност на правосудните органи во општина Струмица – предизвик за реформи или за втемелени постулати?“ се реализираше преку спроведување анализи и истражување во насока на обезбедување релевантни и веродостојни информации за утврдување на перцепцијата на граѓаните и судиите во врска со независноста и со објективноста на Основниот суд во Струмица. Интервјуата, анкетите и анализите на тековните ситуации се користат како методолошки инструменти во детерминирањето на перцепциите за независност на правосудните органи во општина Струмица, односно да оцени дали се постигнати институционални и структурни услови за поголема независност. Овој пристап има цел да објасни како ќе се применат алатките и методите по пат на симулација, односно да го постави методолошкиот пристап за оцена на ефектите од реформите во судството, преку поставување на визијата/резултатот за постигнување, индикаторите за мерење на резултатите, посочување на системот на собирање податоци во однос на индикаторите и на алатките кои стојат на располагање за прибирање и за документирање на податоците.

Проектот беше спроведен преку користење:

- **Правна анализа.** Беа анализирани одредби од Законот за судовите, Законот за судскиот буџет, Законот за Судскиот совет на Република Македонија, Кривичниот законик, Уставот на Република Македонија, Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, Законот за платите на судиите, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, Универзалната декларација за правата на човекот, Основните начела за независност на судството на ОН, извештаите на Европската комисија (ЕК) за напредокот на Република Македонија за 2012, 2013 и за 2014 година и Универзалната декларација за независноста на судиите. Овие правни документи беа анализирани во делот кој се однесува за независно судство и независната положба на судијата во вршењето на судиската функција.
- **Општ анкетен прашалник со структурирани прашања.** По претходна анализа и утврдување репрезентативен примерок на населението на општина Струмица, беа анкетирани 259 граѓани. Анкетниот прашалник беше дизајниран во координација со Институтот за европска политика и Институтот за човекови права, со цел најдобро да се оцени мислењето на граѓаните и да се приберат сите потребни информации за истражувањето. Дистрибуцијата на анкетните прашалници беше електронски (е-анкета) со помош на интернет и лична дистрибуција на рака, во тврда копија. Анкетирањето на граѓаните траеше од 5 јануари до 16 март.
- **Специфичен анкетен прашалник наменет за судиите, со структурирани прашања.** Овој анкетен прашалник беше наменет исклучиво за судиите, а неговата дистрибуција беше по пошта. Неговото времетраење беше од 25 март до 6 април.

- **Интервјуа со претставници од правосудните органи.** Во координација со Институтот за европска политика и Институтот за човекови права, беше изготвена структурата на интервјуто и беа составени прашањата, со помош на кои ги собравме сите потребни информации од претставниците на правосудните органи.
- **Тркалезна маса за собирање информации.** Тркалезната маса беше организирана со цел да ги собереме на едно место претставниците од сите правосудни органи за да се утврди ставот на секој од нив за објективноста и за независноста на Основен суд Струмица.
- **Синтеза на собраните податоци од истражувањето.** Краен чекор во истражувањето ни беше спојување на сите собрани информации од претходните инструменти, кои ги користевме за време на целото истражување.

## V. КАДЕ Е РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ОДНОС НА ПОГЛАВЈЕ 23, ГЛЕДАНО НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗВЕШТАИТЕ ОД ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА?

При утврдување на состојбата на правосудството во Република Македонија во согласност со Поглавје 23, гледано низ призмата на извештаите од ЕК (2012, 2013 и 2014 година), општата констатација на Комисијата е дека е постигнат одреден напредок во областа на судството и на темелните права, но дека во последно време е увидено уназадување во клучните реформи.

Имено, во 2012 година бил постигнат мал напредок во однос на независноста и на непристрасноста на судството. Иако се применувале основните заштитни мерки, вклучувајќи ја улогата и составот на Судскиот совет, Комисијата посочила дека во практика потребни биле понатамошни напори за да се гарантира независно и високо квалитетно донесување на одлуките од страна на судовите. Комисијата сметала дека се потребни подобрувања во системот за оценување и унапредување, каде што акцентот на квантитативни наместо квалитативни критериуми за оценување го создава ризикот од формалистичко донесување одлуки. Исто така, констатирала и дека основите за разрешување на судиите не биле доволно јасни, прецизни и предвидливи, што претставува потенцијална закана за судската независност.<sup>37</sup>

Според годишниот извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2013 година,<sup>38</sup> стратегијата за реформа на судството во земјата и акцискиот план поврзан со неа беа спроведени меѓу 2004 и 2010 година. Оттука, главните реформи во оваа област веќе се во најголем дел завршени. Меѓутоа, потребни се подобрувања во практиката за да се обезбеди точно спроведување на европските стандарди кои се однесуваат на независноста и на квалитетот на судството.

<sup>37</sup> Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013, Брисел, 2012 година, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012\\_MK3%282%29.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012_MK3%282%29.pdf), посетено на 31.1.2015 година.

<sup>38</sup> Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2013-2014, Брисел, 2013 година.

Што се однесува до независноста и до непристрасноста, треба да се разгледаат неколку прашања за да се заштити независноста на судиите, особено во поглед на безбедноста на нивниот мандат. Законодавството кое го уредува разрешувањето на судиите сè уште треба да се измени за да стане попрецизно и предвидливо. Тенденцијата да се изрече разрешување наместо поблага дисциплинска санкција продолжува, како и употребата на сеопфатната основа за разрешување на „непрофесионалното и несовесното извршување на судската функција“ во речиси сите случаи. Покрај тоа, тековниот систем за оценување и унапредување судии става поголем акцент на продуктивноста и постигнување на целите, наместо на квалитет и решавање на проблемите, што може да поттикне формалистичко наместо независно донесување одлуки. Директната врска меѓу оценката на работата и разрешувањето, која може да се користи за казнување сериозни дисциплински прекршоци, треба да се отстрани.

Во оваа кратка анализа ќе се задржиме уште на независноста и на објективноста на судството во Република Македонија во согласност со препораките од ЕК за 2014 година. Ако го анализираме извештајот,<sup>39</sup> може да се согледа дека во оваа област државата во најголем дел веќе ги завршила реформите, но потребни се подобрувања за да се обезбеди правилна примена на европските стандарди кои се однесуваат на независноста и на квалитетот на правдата. Она што се смета за сериозен недостиг е прашањето за сегашниот систем на кариера на судиите и покрај потенцијалната закана што тие ја претставуваат за независноста на судиите. Сигурноста на работното место треба да биде посилено заштитена со измена на законодавството во врска со дисциплината и разрешувањето, кое е премногу комплексно и недоволно прецизно и предвидливо.

Понатаму, се наведува дека се потребни уште дополнителни реформи коишто ќе бидат насочени кон донесување ефикасна примена на законите и нормално функционирање на судовите. Воедно, се нагласува дека дополнително треба да се воведат реформи со коишто ќе се искорени индиректното политичко влијание врз водењето и исходот од голем дел од судските постапки, особено во поглед на постапките од организиран криминал и корупција, како и случаи на вклученост на лица од политиката и од медиумите.

Генерално, од извештајот од 2012 година и од 2013 година, има одреден напредок во ефикасноста на судскиот систем, но, сепак, ограничен во независноста и во квалитетот. Во таа насока, нужни се дополнителни напори со кои ќе се обезбеди независноста на судството и особено ќе се адресира проблемот на долгите судски постапки. Според ЕК, Република Македонија има спроведено голем број реформски зафати во оваа област, како и воспоставени правни и административни структури. Сепак, постои ризик од уназадување во областа на правосудството и структурната да коинцидира на функционалната независност на судиите. Еден од клучните предизвици е зголемената загриженост за селективноста и за влијанието врз судството и телата со посебни овластувања. Исто така, презумпцијата на невиност не е целосно почитувана и сфатена од страна на властите.

Сепак, за Република Македонија пораката е јасна дека ова е последна препорака, доколку властите не преземат решителни чекори да се пријде кон разрешување на „зголемената политизација и сè поголемите недостатоци во независноста на судството и слободата на

---

<sup>39</sup> Европска комисија, работен документ на службите на Комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 година, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, до Европскиот економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите, Стратегија за проширување и главни предизвици 2014-2015, Брисел, 2014 година, <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Izveshtaj-na-Evropskata-komisija-za-napredokot-na-Republika-Makedonija-za-2014-08.10.2014.pdf>, посетено на 2.11.2014 година.

изразувањето<sup>40</sup>. Овие подрачја се наметнуваат како одредници (benchmarks) за задржување на препораката. Се забележува уназадување во клучните реформски процеси, особено во независноста на правосудниот систем и недоследности во системот на почитување на темелните права. Сите овие прашања се дел од Поглавјето 23 и претставуваат основа за почеток на преговорите. Клучното прашање е: дали и при утврдување датум за преговори, земјата има реформски капацитет за исполнување на основните одредници за отворање на ова поглавје.<sup>41</sup>

## VI. НЕЗАВИСНОСТ И ОБЈЕКТИВНОСТ НА СУДСТВОТО – ПРАВНА РАМКА

### 6.1. МЕЃУНАРОДНА ГАРАНЦИЈА ЗА НЕЗАВИСНО СУДСТВО

Идејата за независно, самостојно и непристрасно судство е во функција на две темелни вредности во секое демократско општество, а тоа се: заштита на човековите слободи и права (како битен услов и гаранција за нивно почитување и унапредување) и владеење на правото (преку непристрасна примена на правото без оглед на положбата и својствата на странките).<sup>42</sup>

Правото на граѓанинот да му суди независен и непристрасен судија претставува гаранција на општеството дека судската власт ја исполнува должноста и обврската што ѝ е доверена со Уставот, се остварува принципот на поделба на власта, т.е. независен орган од органите на извршната и на законодавната власт ќе одлучува за правата и слободите на граѓанинот и ќе одлучува за неговата казнена одговорност, со еден збор, тоа право на граѓанинот е подигнато на највисоко можно ниво и е најдобра рефлексивна на принципот на поделба на власта.

Во Основните начела за независноста на судството на Обединетите нации, се вели: „државата е должна да ја гарантира **независноста на судството**, која треба да биде заштитена во Уставот или законите на земјата; сите владини или други институции се должни да ја почитуваат и да ја штитат независноста на судството“.<sup>43</sup>

Во Универзалната декларација за независноста на судиите, се вели: „секој судија е слободен, а должност на судиите е да одлучуваат во случаите, кои ги судат **непристрасно**, во согласност со нивната проценка на фактите и нивното разбирање на законот, **без какви било ограничувања и влијанија, директни или индиректни, од која било страна или заради која било причина**“. Универзалната повелба за судиите истакнува: „судијата, како носител на судската функција, мора да биде во можност да ги извршува судските надлежности **ослободен** од

<sup>40</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, p. 23.

<sup>41</sup> Ристевска-Јорданова М., et. al., Препорака во сенка: анализа на извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година, Институт за европска политика – Скопје, Скопје, 2014 година, стр. 5.

<sup>42</sup> Мифтари А., Независно судство, Институт за човекови права, Правен дијалог бр. 1, 2010 година, <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br1/101-nezavisno-sudstvo.html>, посетено на 10.12.2014 година.

<sup>43</sup> Основни начела за независност на судството на Обединетите нации, усвоени од страна на Седмиот конгрес на Обединетите нации за превенција на криминалот и постапување со престапниците, одржан во Милано од 26 август до 6 септември 1985 година, одобрени со резолуциите на Генералното собрание 40/32 од 29.11.1985 година и 40/146 од 13.12.1985 година.

социјален, економски и од политички притисок и **независно** од другите судии и од судската администрација“.

Во литературата и во практиката, кога станува збор за независноста на судството, се среќаваат две пресуди на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), преку кои самиот суд ги има утврдено условите (критериумите) за „независност“ на судството.<sup>44</sup> Станува збор за пресудите на ЕСЧП во случаите Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство<sup>45</sup> и Инкал против Турција,<sup>46</sup> кои ги опфаќаат: **начинот на именување на судиите, времетраењето на нивниот мандат, гаранциите против надворешните притисоци и дали судското тело манифестира впечаток на независност.**<sup>47</sup>

**1. Начин на именување на судиите:** постои универзално сфаќање дека процесот на избор на судиите, заснован врз нивната политичка блискост, врз некоја основа за дискриминација, не земајќи го предвид нивниот интегритет, стручност и соодветни квалификации и исклучувајќи го судството од процесот на именување на судиите, нема да се препознае како процес што ги исполнува критериумите за независност.<sup>48</sup> Начелото 10 од Основните начела за независност на судството, не предлага некаков ексклузивен начин за избор на судиите, но според правилото: „кој било метод на избор на судиите, треба да штити од именувања судии, мотивирани од несоодветни побуди“.

**2. Времетраење на мандатот** – ЕСЧП во многу наврати го има разгледувано прашањето на времетраењето на мандатот на судиите кои работат надвор од националните судови. Покрај тоа што, генерално, фиксните мандати на судиите се сметаат за гаранција против надворешни влијанија, нема конкретен број години на траење на мандатот како неопходен минимум.<sup>49</sup> Следствено на тоа, Судот има утврдено дека шестгодишните мандати,<sup>50</sup> па дури и тригодишните мандати на судиите,<sup>51</sup> се доволни за обезбедување гаранции во однос на членот 6, став 1 од ЕКЧП.

**3. Заштита од надворешен притисок:** тесно поврзана со мандатот на судиите затоа што ги ограничува можностите за нивно отстранување од служба.<sup>52</sup> Овој критериум е дополнително зајакнат со начелото 12, кое гласи: „Судиите, без оглед дали се именувани или се избрани, имаат загарантиран мандат до возраста за задолжително пензионирање или до истекувањето на мандатот, таму каде што постои таков. „Неподвижноста на судиите според ЕСЧП не мора да биде формализирана под услов таа да се запазува де факто и да постојат и други гаранции.“<sup>53</sup>

<sup>44</sup> Гречсел С., Човековите права во кривичната постапка, Oxford University Press, 2005 година, стр. 53-54.

<sup>45</sup> Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство, пресуда на ЕСЧП од 28.6.1984 година, (предмет број 7819/77; 7878/77), став 78.

<sup>46</sup> Инкал против Турција, пресуда на ЕСЧП од 9.6.1998 година (предмет број 41/1997/825/1031), став 65.

<sup>47</sup> ЕСЧП, Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство (предмет број 7819/77; 7878/77), пресуда од 28.6.1984 година, став 77.

<sup>48</sup> Ставрос С., Гаранциите за обвинетите според членот 6 од Европската конвенција за човекови права, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 година, стр. 127.

<sup>49</sup> Гротриан А., Член 6 од Европската конвенција за човекови права – правото на правично судење, Издавачко-документациона служба на Советот на Европа, 1994 година, стр. 29.

<sup>50</sup> Л. Комт, Ван Лојвен и Де Мејере против Белгија, пресуда на ЕСЧП од 23.6.1981 година (тужба бр. 6878/75, 7238/75), став 57 во врска со став 26.

<sup>51</sup> Срамек против Австрија, пресуда на ЕСЧП од 22.10.1984 година (тужба бр. 8790/79), став 37 во врска со став 26.

<sup>52</sup> Гречсел С., Човековите права во кривичната постапка... оп. цит., стр. 55.

<sup>53</sup> Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство, пресуда на ЕСЧП од 28.6.1984 година (предмет број 7819/77; 7878/77), став 80.



**4. Манифестирање впечаток на независност:** прашање кое е многу блиско и комплементарно со начелото за непристрасност. Давањето впечаток на независност се покажало од клучна важност во неколку случаи во корелација со одредувањето дали едно формирано тело претставува „суд“ за целите на членот 6, став 1 од ЕКЧП.<sup>54</sup>

Правото на непристрасен и самостоен суд е предвидено и во следниве меѓународни документи: Универзалната декларација за човековите права,<sup>55</sup> Меѓународниот пакт за граѓански и политички права<sup>56</sup> и Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (ЕКЧП).<sup>57</sup>

Во Универзалната декларација за човековите права, тоа право е утврдено во чл. 10: при утврдувањето на своите права и обврски, како и при против него подигнато кривично-правно обвинување, секој има потполно право на правична и јавна постапка пред **независен и објективен суд**.

Во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права според одредбата од чл. 14: сите луѓе се исти пред судовите. Секое лице има право неговиот случај да биде расправан праведно и јавно пред надлежен, независен и непристрасен суд, установен со закон што одлучува како за основаноста на некое кривично обвинение подигнато против тоа лице така и за тужба за остварување на граѓанските права и обврски на тоа лице (ст. 1).

ЕКЧП, на сличен начин како и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, и во духот на претходно разработеното начело, определува дека секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд, да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви и да било кривични обвиненија против него (чл. 6, ст. 1).

## 6.2. ДОМАШНА ГАРАНЦИЈА ЗА НЕЗАВИСНО СУДСТВО

Највисокиот државен правен акт, Уставот, ја гарантира независноста на судството: **судовите се самостојни и независни** (чл. 98, ст. 2 од Устав на Република Македонија).<sup>58</sup> Така, и со закон не се толерира никакво влијание врз судиите во однос на нивната работа и одлучување. Секој акт на присилно влијание врз нив или нудење поволности, со цел да се влијае врз нивното одлучување, е санкционирано. Ваквите дејства се издигнати на рамниште и на казнено-правно санкционирање. Затоа, во оваа смисла, најпрвин ќе ги истакнеме двете инкриминации во

<sup>54</sup> Рид К., Водич за практичари за Европската конвенција за човекови права, Sweet and Maxwell Ltd., 2 издание, 2004 година, стр. 114.

<sup>55</sup> АМОС Центар за човекови права, Универзална декларација за правата на човекот (усвоена и прокламирана од Генералното собрание на ОН со резолуција 217А(III) на 10 декември 1948 година), <http://amos.org.mk/mak/covekovi/index.htm>, посетено на 10.12.2014 година.

<sup>56</sup> Dadalos, International UNESCO Education Server for Democracy, Peace and Human Rights Education, Меѓународен пакт за граѓански и политички права, [http://www.dadalos.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs\\_mr2/Materialien/dokument\\_5.htm](http://www.dadalos.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs_mr2/Materialien/dokument_5.htm), посетено на 10.12.2014 година.

<sup>57</sup> АМОС Центар за човекови права, Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (усвоена во Рим на 4 ноември 1950 година; стапи во сила на 3 септември 1953 година), <http://amos.org.mk/mak/covekovi/index2.htm>, посетено на 10.12.2014 година.

<sup>58</sup> Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52 од 22 ноември 1991 година).

посебниот дел од Кривичниот законик<sup>59</sup> за поткуп и влијание врз судиите. Првото казнено дело гласи: тој што судија, судија-поротник... со сила или со сериозна закана ќе го присили нешто да стори, да не стори или да трпи, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Ако во вршењето на делото им е нанесена телесна повреда на судиите или судиите поротници или на нив блиски лица, сторителот ќе се казни со затвор од една до три години. Ако во вршењето на делото им е нанесена тешка телесна повреда, сторителот ќе се казни со затвор од една до десет години (чл. 375, ст. 1-3). Второто казнено дело се однесува на поткуп на службено лице, а бидејќи и судиите спаѓаат во групата на службени лица, секој вид на нивно поткупување е санкционирано според следнава одредба: тој што директно или индиректно на службено лице (судија) ќе му даде, вети или ќе му понуди подарок или друга корист за него или за друг да изврши, во рамките на своето службено овластување, службено дејство што не би смеело да го изврши или да не изврши службено дејство што би морало да го изврши или тој што посредува при ова, ќе се казни со затвор од една до пет години; тој што директно или индиректно на службено лице (судија) ќе му даде, вети или ќе му понуди подарок или друга корист за него или за друг за да изврши, во рамките на своето службено овластување, службено дејство што би морало да го изврши или да не изврши службено дејство што не би смеело да го изврши или тој што посредува при ова, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години (чл. 358, ст 1 и 2).

Примарната постулација за независно судство доаѓа од Законот за судовите,<sup>60</sup> каде се предвидува дека судската власт ја вршат судовите во Република Македонија и тие се самостојни и независни државни органи (чл. 1, ст. 1 и 2). Поделбата на власта на законодавна, извршна и на судска е начело кое се смета за водечко во демократското државно уредување и подразбира меѓусебно немешање во работите и во надлежностите на институциите кои ја претставуваат власта. Тоа значи дека ниту еден орган на законодавната и на извршната власт не смее да има никакво влијание врз работата и одлучувањето на судските органи.

При одлучувањето за граѓанските права и обврски и при одлучувањето за кривичната одговорност, секој има право на правично и јавно судење во разумен рок пред независен и непристрасен суд основан со закон (чл. 6, ст. 2). Во оваа одредба се имплементирани повеќе начела: начелото на правично судење, јавност во судењето, судењето во разумен рок и за нас битното начело на независност и непристрасност на судот. Без разлика дали се работи за граѓанска или за казнена постапка, секој има право да расправа за неговите права и обврски или неговата казнена одговорност пред независен и непристрасен суд, кој е основан со закон. Следствено на ова, битно е да се потенцира дека ЗС определува и дека судијата, како еден од главните актери во вршењето на судската функција, одлучува непристрасно со примена на законот врз основа на слободна оценка на доказите и се забранува каков било облик на влијание врз неговата независноста, непристрасноста и самостојноста по која било основа и од кој било субјект (чл. 11, ст. 1 и 2).

Судовите се должни меѓусебно да си укажуваат правна помош. Судот од повисок степен може да бара од судот со понизок степен од своето подрачје податоци во врска со примената на законите, проблемите кои се јавуваат во судењето, следењето и во изедначувањето на судската практика, одолжување на постапката по одделни предмети и други податоци, а може да изврши и друг увид во работата на тие судови, како и да одржува заеднички состаноци заради разгледување на наведените прашања. Ова за нас е битно од аспект што судот од повисок степен во

<sup>59</sup> Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/96, број 43/2003, број 19/2004, број 81/2005, број 60/06, број 73/06, број 7/08, број 139/08, број 114/09, број 51/11, број 135/11, 185/11, број 142/12, број 166/12, број 55/13, број 82/13, број 14/14, број 27/14, број 28/14, број 115/14 и број 132/14).

<sup>60</sup> Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/06, број 35/2008 и број 150/10).



остварувањето на правната помош, не смее на кој било начин да влијае на независноста и на самостојноста на судот од понизок степен во донесувањето на одлуките во конкретни предмети (чл. 19 ст. 1, 2 и 3).

На сличен начин, судот стапува во контакт и со други државни органи и правни лица. Така, по барање на судот во вршењето на неговата надлежност, државните органи и другите правни лица се должни без одлагање да му ги достават сите потребни податоци, списи или исправи со кои располагаат, а кои се потребни во постапката. Исто така, и по барање на државен орган и други правни лица, судот укажува правна помош и доставува списи потребни за водење на постапката, но задолжително треба да се внимава со ваквата помош да не се попречува самостојноста и независноста на судот (чл. 20).

Што се донесува до границата до која може судот да информира за својата работа, во ЗС се наведува дека информации за јавноста, преку средствата за јавно информирање за работата на судот, како и информации за текот на постапката по конкретен предмет, дава претседателот на судот или одговорно лице за односи со јавноста. Но, се води сметка да не се наруши угледот, честа и достоинството на личноста и ако тоа не е на штета на независноста и на самостојноста на судот (чл. 97).

Од овие постулати јасно произлегува дека судот, сепак, стапува во контакт со други државни органи, со повисоки судови, ја информира јавноста за својата работа (што е темел на транспарентноста на судството како едно од комплементарните начела на начелото за независно судство), но од гореспоменатите законски одредби се гледа заложбата за почитување на независноста и на објективноста на судството и забраната од какви било интервенции во неговата работа при укажувањето помош од повисоките судови и комуникацијата со други правни субјекти, како и при информирање на јавноста за неговата работа.

Несомнено, најважниот сегмент во утврдувањето на независноста на судството, како гарант за успешно функционирање на судската власт, а со тоа запазување на демократските принципи, е неспојливоста на судската функција со вршење други државни функции.

Самиот Устав вели дека: судиската функција е неспојлива со вршење друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија, се забранува политичко организирање и дејствување во судството (чл. 100, ст. 3 и 4 од УРМ). Според ЗС, судиската функција е неспојлива со функцијата пратеник, односно член на совет на општина, односно градот Скопје и со функциите во државните органи, општината и градот Скопје. Судијата не може да врши каква и да е друга јавна функција или професија, освен функција определена со закон, а која не е во спротивност со нивната независност и самостојност во вршење на судиската функција. Судијата не може да биде член на управен или на надзорен одбор на трговско друштво или друго правно лице кое е основано заради стекнување добивка. Судијата може да биде едукатор или да држи предавања на Академијата за обука на судии и јавни обвинители и на високо образовна институција и да учествува во определени научни проекти. За вршење активности во високо образовна институција, согласност дава Судскиот совет на Република Македонија.

И она најважното: *„судијата не смее да членува и да врши политичка функција во политичка партија или да остварува партиска и политичка активност!“* (чл. 52).

Во целиот контекст, би сакале да се осврнеме и на Здружението на судии кое е доброволна, неполитичка и непрофитна организација основана од активни и пензионирани судии, како и од судии од Република Македонија кои судската функција ја вршат во меѓународни

судови, заради остварување на своите интереси, заштитата на независноста и самостојноста на судиската функција и унапредување на професионалното вршење на функцијата. Основната задача и цел на Здружението е унапредување и јакнење на независноста и самостојноста на судиите и судската власт во Република Македонија.<sup>61</sup>

Здружението има донесено и свој Кодекс на судиската етика,<sup>62</sup> како етичка подлога во работата на судиите, односно збир на етички начела и правила на однесување кои секој член на Здружението на судиите на Република Македонија се обврзува да ги почитува за време на вршењето на судиската функција (чл. 1). Начелото на независност е првиот принцип од кој поаѓа самиот кодекс. Имено, кодексот истакнува дека секој судија ја поддржува и дава пример на судската независност на индивидуално институционално ниво, затоа што тоа е предуслов за праведно судење (спроведување на правдата) и за владеење на правото. Наведени се и неколку правила на однесување, со цел остварување на начелото на независност на судиите (*вршење на судиската функција независно, без какви било надворешни влијанија, поттикнување, притисоци, закани или мешање, судијата треба да ја брани независноста на судот од политички притисоци и влијанија*) итн. (чл. 2).

## VII. СУДСТВОТО ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА – ВТЕМЕЛЕНИ ПОСТУЛАТИ ИЛИ ПРЕДИЗВИК ЗА РЕФОРМИ

Едни од најинтересните согледувања, кога станува збор за независноста на судството на локално ниво, конкретно во општина Струмица, се токму политичките (партиските) влијанија, нивниот интензитет и перцепцијата на оние кои директно се инволвирани во судските процеси (адвокати, јавни обвинители итн.). Од нашите анализи и интервјуа со главните актери од правосудството во општина Струмица, искристализиравме неколку различни гледишта во врска со прашањето колку тие сметаат дека судиите во Основен суд Струмица се под влијание на партиски функционери.

Наспроти перцепцијата на граѓаните за (не)зависноста на судиите, која е предмет на анализата подолу, овде ќе се задржиме на искристализираните гледишта на интервјуираните адвокати, јавен обвинител и судии. На една страна, ги имаме оние кои со сигурност тврдат дека судството во општина Струмица има влијанија од надворешни партиски структури, а, од друга страна, ставовите дека судството, во голема мера, е независно од политички и од други влијанија.

Имено, адвокатот Никола Петров смета дека судиите се склони кон политички влијанија и дека тука дефинитивно се влијае врз независноста. Тој посочи и пример на случај од неговото досегашно работно искуство, каде што висок функционер контактирал човек од обвинителството во Струмица за да може „случајот да биде истуркан и да се заврши побрзо“, без да се почитуваат роковите и останатите предвидени процедури.<sup>63</sup> Според Петров, овие тенденции укажуваат дека

<sup>61</sup> Здружение на судиите на Република Македонија, <http://www.mja.org.mk>, посетено на 31.1.2015 година.

<sup>62</sup> Здружение на судиите на Република Македонија, Кодекс на судиска етика, усвоен на седница на собрание на Здружението на 20.6.2006 година, [http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/kodeks\\_na\\_sudska\\_etika.pdf](http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/kodeks_na_sudska_etika.pdf), посетено на 31.1.2015 година.

<sup>63</sup> Интервју со адвокат Никола Петров, спроведено на 26.1.2015 година, Струмица.

политиката, заедно со водечките политички гарнитуре го водат и судството и тоа нема ни интенции да престане ниту во иднина.<sup>64</sup>

Од друга страна, јавниот обвинител Златко Иванов смета дека порано постоело инцидентно влијание, но сега судството се движи во насока на невлијание, што значи има случаи на партиски интервенции во судските случаи, но Основен суд Струмица се движи во насока на зацврстување на принципот на независност и на објективност.<sup>65</sup>

Она кое особено го истакнуваат судиите е тоа дека перцепцијата на граѓаните за зависноста на судството од политички влијателни личности се должи на исходот од самата судска постапка и дека незадоволните странки секогаш вината ја префрлат на страната на судиите и веднаш го ценат како зависен и пристрасен суд.

Во таа насока, адвокатот Васко Чамовски објаснува: „Во досегашното мое искуство сум бил сведок кога одредени мои клиенти знаеле да се посомневаат во т.н. политичко влијание, особено кога противник им бил некој истакнат член или функционер кој доаѓа од редот на владејачките политички партии, како на централно така и на локално ниво. Но, на крај кога ќе го согледаат исходот од постапката, нивното мислење за правосудството, воопшто, се менува во целост“.<sup>66</sup>

Ова адвокатот го објаснува на сликовит начин, односно посочува пример од неговата практика. Имено, вработен во едно од јавните претпријатија во Струмица водел спор по основа поништување одлука за прекин на работа. Клиентот бил со голема доза на песимизам, бидејќи сметал дека политичката инволвираност во судскиот процес е неизбежна и на постапката гледал како на „зло кое мора да се поведе“. На крајот, вели Чамовски, „кога му го соопштив исходот од постапката (кој беше во негова корист), канцеларијата ја напушти со следните зборови: „Сè додека не осетив на своја кожа, имав погрешно мислење за независноста и за објективноста на македонското правосудство. Мислев дека, сепак, сè се сведува на политичко одлучување и од нивото на познавање со судијата“.<sup>67</sup>

На сличен став се и повеќето судии во Основен суд Струмица, а поранешниот претседател на Основен суд Струмица, Татјана Малинова, посочува дека „нема политички влијанија врз независноста на судот во Струмица“. Малинова понатаму во интервјето укажа дека досега имало многу судски процеси, особено за клевета и навреда, во кои странки биле политички функционери и немало никакви проблеми со нив. Во продолжение, таа констатираше дека „Ниеден политичар кој бил инволвиран во некој судски процес не прокоментирал дека не го сака судијата кој е поставен да одлучува по конкретниот предмет, ниту, пак, барал изземање на судијата, ниту, пак, до неа стигнало некогаш глас или притисок за режиран исход на одреден судски процес кој инволвира политички фигури“.<sup>68</sup>

Кога се зборува за влијание врз правосудните органи, покрај политичкото влијание, треба да се земе предвид и влијанието кое доаѓа од бизнис елитите и од влијателните личности. Ова прашање се истакна како едно од клучните, потенцирајќи го влијанието и на влијателните поединци во општеството, кои имаат директно или индиректно влијание врз одлучувањето во

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Интервју со основен јавен обвинител Златко Иванов, спроведено на 8.1.2015 година, Струмица.

<sup>66</sup> Интервју со адвокат Васко Чамовски, спроведено на 21.1.2015 година, Струмица.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Интервју со поранешен претседател на Основен суд Струмица Татјана Малинова, спроведено на 13.1.2015 година, Струмица.

судскиот процес. Овде се мисли на угледот и на „моќта“ која ја имаат припадниците на бизнис елитата, чиј углед може да фрли сомнеж врз непристрасноста и независноста на судијата. Многумина од испитаниците сметаат дека ваквата теза е фрлена во сенка поради поврзаноста на политичко-партиското влијание врз судството, не осврнувајќи се и на т.н. моќници во општеството за кои зборуваат експертите.

Конкретно, адвокатот Васко Чамовски во неговиот осврт на темата даде сопствена анализа за т.н. локални моќници, а под овој термин тој ги подразбира луѓето кои искористувајќи ја својата општествена, економска или друга положба, можат на „еден или на друг начин да придонесат поповолна одлука за нив или за нивни блиски луѓе“.<sup>69</sup> Според него, овде треба да се земе предвид сериозноста на таквото влијание и последиците за оној кој е под влијание во секојдневниот живот има секаков вид влијание врз правосудните органи. Проблемот настанува кога влијанието ќе биде од посериозен карактер. Овде се поставува прашањето и дали правосудниот работник (судија, јавен обвинител, адвокат...) ќе потклекне под тоа влијание?<sup>70</sup> Што значи, под знак прашање се поставува и интегритетот и експертизата на судијата и на другите правосудни актери.

Адвокатот Џоко Диков наведува дека Основен суд Струмица е „имун на политички влијанија и смета дека судиите се многу повнимателни при одлучувањето кога станува збор за судски процеси во кои директно се засегнати политички функционери и моќници поради притисокот од јавноста и будното следење на самите процеси“.<sup>71</sup>

Како гарант за независноста на судијата се принципите на *мандат без ограничување, судење врз основа на Устав, закони и меѓународни документи ратификувани со Уставот, избор и разрешување исклучиво врз основа на Устав и во постапка предвидена со закон*, обезбеден негов *имунитет и плата* што гарантира негова сигурност, независност и самостојност. Ова се битните критериуми кои треба да бидат исполнети за да стане збор за независно судство.

По прашањето за влијанието на Академијата врз независноста на судот, основниот јавен обвинител Златко Иванов од Основното јавно обвинителство во Струмица, истакнува дека Академијата има огромно влијание врз зголемувањето на независноста и на објективноста на судот. Според него, Академијата помага во профилација и во анимација на судиите, а со тоа се доаѓа до добар и квалитетен кадар на судии и на јавни обвинители, што несомнено има влијание и врз независноста на судовите.<sup>72</sup> Во слично светло, адвокатот Васко Чамовски, истакнува дека Академијата за судии и јавни обвинители е институција формирана заради обезбедување и унапредување на основените начела на кои се темели правосудниот систем, а тоа е независност и објективност во работата на судиите и на јавните обвинители.<sup>73</sup> Колку оваа, релативно нова, институција ќе ја исполни целта поради која е основана, сепак, треба да покаже времето, поставувајќи ја и тезата дали Академијата може да генерира судии и јавни обвинители во согласност со потребите во судовите и со систематизацијата на работните места.

<sup>69</sup> Интервју со адвокат Васко Чамовски, спроведено на 21.1.2015 година, Струмица.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Констатација дадена на одржана тркалезна маса, како дел од активностите на проектот, Здружение НОВУС Струмица, записник од одржаната тркалезна маса, како дел од проектот „Независноста и објективноста на правосудството во општина Струмица во согласност со Поглавје 23 - втемелени постулати или предизвик за реформи“, 5.3.2015 година, Струмица.

<sup>72</sup> Интервју со основен јавен обвинител Златко Иванов, спроведено на 8.1.2015 година, Струмица.

<sup>73</sup> Интервју со адвокат Васко Чамовски, спроведено на 21.1.2015 година, Струмица.

Адвокатот Чамовски наведува<sup>74</sup> дека во досегашното негово искуство како адвокат имал можност да застапува свој клиент пред основен суд, каде постапката ја водел судија кој имал завршено Академија и бил изненаден од неговата професионалност, стручност и подготвеност. Од друга страна, пак, адвокатот од Струмица, Џоко Диков, не е така воодушевен од судиите од Академијата и нивниот начин на водење на постапката. Според него, искуството кое го дава судот во обуката на стручните соработници е незаменливо со она на Академијата.<sup>75</sup> Од друга страна, поранешниот претседател на Основен суд Струмица, Татјана Малинова, смета дека и без Академијата, може судот да има независни и објективни судии.<sup>76</sup> Според Малинова, постојат подготвени луѓе кои заслужуваат да бидат судии и кои би биле независни и одлични судии, а немаат завршено обука на Академијата и им е скратена можноста да станат судии (овде се мисли на долгогодишни судски соработници кои поради новите законски измени за избор на судиите од Академијата, не можат да конкурираат за судии). Таа е децидна дека стручноста и способноста не можат апсолутно да се мерат преку завршена обука на Академијата.

Во слична насока е и мислењето на долгогодишниот адвокат од Струмица, Никола Петров, кој смета дека секое работно место е достапно за граѓанинот кој ги исполнува условите. Според Петров,<sup>77</sup> не може да се каже дека еден правник којшто завршил Академија е подобар од правник којшто има 5-годишно практично искуство. „Можеби поранешните решенија беа подобри“, тврди Петров, „но дефинитивно не може да се каже дека токму кадарот произведен од Академијата може да влијае врз зголемување на независноста и на објективноста на судот“.<sup>78</sup>

Извлекувајќи ги сите горенаведени ставови на овие релевантни фактори во судството во општина Струмица, тезата за можноста Академијата да генерира компетентен и експертски кадар кој ќе ги заузди независноста и непристрасноста на судството, изгледа претставува светла перспектива во очите на новата генерација правници, идни судии и јавни обвинители. Разочараноста на „постарата“ генерација од Академијата и нејзината улога врз независноста на судството се должи, пак, на долгогодишното искуство на компетентни судски работници кои дефинитивно можат да гарантираат експертиза и непристрасност, а со новите правила со Академијата, скратена им е можноста да го добијат „заслуженото“ место. Сепак, сметаме дека Академијата и нејзиното влијание врз судството бара опсежна анализа и дискусија и препораки за измени во нејзината концепција за да можат да бидат на некој начин смирени страстите меѓу „поновата“ и „постарата“ генерација правосудни актери.

Општо гледано, на перцепцијата на релевантните актери во правосудството во Струмица за начинот на изборот на судии и дали се запазуваат објективни и транспарентни критериуми, земајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста, и целосно почитувајќи ги принципите на родова еднаквост и правична застапеност, гледиштата се различни и се спротивставени.

Според адвокатот Никола Петров,<sup>79</sup> најмногу влијание при изборот има тоа колку е авторитетна личноста која е кандидат за судија и каков впечаток има оставено во општеството.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Констатација дадена на одржана тркалезна маса, како дел од активностите на проектот, Здружение НОВУС Струмица, записник од одржаната тркалезна маса, како дел од проектот „Независноста и објективноста на правосудството во општина Струмица во согласност со Поглавје 23 - втемелени постулати или предизвик за реформи“, 5.3.2015 година, Струмица.

<sup>76</sup> Интервју со поранешен претседател на Основен суд Струмица, Татјана Малинова, спроведено на 13.1.2015 година, Струмица.

<sup>77</sup> Интервју со адвокат Никола Петров, спроведено на 26.11.2015 година, Струмица.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

Според него, многу е важно при изборот да се запазат законските критериуми за да може да се донесе пресуда врз основа на законите и на сопственото убедување. Но, тој е убеден дека денес судиите се под силно политичко влијание и токму тоа е база за избор на нови судии. „Денес главни критериуми за избор се политичките и тоа е она најстрашното, бидејќи сите горенаведени услови се ставаат во втор план“, <sup>80</sup> вели адвокатот. Од друга страна, пак, јавниот обвинител Златко Иванов<sup>81</sup> смета дека од многу одамна се исполнети европските критериуми за избор на судиите, што ја дават подлогата за избор на судии кои ќе гарантираат независност и објективност во нивната работа.

Ако се навратиме на другото клучно прашање: со престанувањето на судската функција, според законските определби, Советот со решение утврдува престанување на судиската функција на судија кога е исполнет некој од основите утврдени со Уставот, на начин определен со ЗСС, и тоа: по барање на судијата; ако трајно ја загуби способноста за вршење судиска функција; ако ги исполни условите за старосна пензија; ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, иако е избран или именуван на друга јавна функција, освен во случаи на мирување утврдени со закон, со денот на изборот или со именувањето на друга јавна функција или професија (чл. 47 од ЗСС).

Во однос на *дисциплинските мерки*, според член 55 од ЗСС, судијата се разрешува од судиската функција: поради сторена потешка дисциплинска повреда пропишана со закон, што го прави недостоен за вршење на судиската функција и поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција.

За утврдена дисциплинска повреда на судија, Советот може да изрече една од следниве дисциплински мерки: писмена опомена, јавен укор и намалување на платата во висина од 15% до 30% од месечната плата на судија во траење од еден до шест месеци (чл. 78 од ЗС).

Едно од клучните прашања што беше дискутирано на дебатата, а е поврзано со независноста на судството, беше и улогата на Судскиот Совет на Република Македонија – орган кој законски ја има главната улога да ја обезбедува и да ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции во согласност со Уставот и со законите (чл. 2 од ЗСС).

Главниот принцип за гаранција на независност на судството, кој (треба да) го обезбедува Судскиот совет е *забраната за политичко организирање и дејствување во Советот и забрана на остварување партиска активност на членовите на Советот во вршењето на функциите, од една страна, и прокламацијата на Советот како орган кој со својата работа оневозможува политичко влијание во судството* (чл. 3 од ЗСС). Од една страна, ваквата поставеност на составот на Судскиот совет, во кој мнозинството се од редот на судиите, а во кој учествуваат и претставници на законодавната и на извршната власт, треба да ја обезбеди и да ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт во интерес на граѓаните и другите правни лица. Ваквиот состав на советот всушност значи оневозможување на законодавната и на извршната власт да имаат доминантно влијание врз работата на советот, од една страна, но и оневозможување на какви било тенденции и појави на стеснување на судството и негово неодговорно функционирање, од друга страна.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Интервју со адвокат Никола Петров, спроведено на 26.11.2015 година, Струмица.

<sup>81</sup> Интервју со основен јавен обвинител Златко Иванов, спроведено на 8.1.2015 година, Струмица.

<sup>82</sup> Мифтари А., оп. Цит.



Но, иако веќе министерот за правда, конкретно, како дел од извршната власт во државата, е член во Судскиот Совет без право на глас, сепак, означува показател и директна инволвираност на извршната власт во судската. Самиот факт што речиси половината од членовите на Советот се лица кои се именувани по политичка линија,<sup>83</sup> колку и да натегнува кон погоре споменатиот став за гаранција на независноста на судството преку членство диктирано од извршната и од законодавната власт, сепак, остава сомнеж во независноста и ги разгорува мислењата за политичка поврзаност и политички влијанија и притисоци.

Следењето на работата на судиите, како алатка на Советот, има цел афирмација на судството како независна и самостојна власт, јакнење на личната мотивација на судиите, обезбедување натамошен професионален развој на судиите врз основа на нивните лични и професионални способности без какво било влијание, како и зајакнување на независноста и на непристрасноста на судиите при вршењето на судиската функција. Но, следењето и оценувањето на работата на судијата се остварува без да се наруши независноста и самостојноста на судијата во вршењето на судиската функција (чл. 99).

Пред оценувањето на судијата и на претседателот на судот од страна на Советот, задолжително се обезбедува мислење од Комисијата составена од претседателот на судот и двајца судии, кои се избираат на седница на судии во судот во кој оценуваниот судија ја извршува судиската функција (чл. 126 од ЗСС), имајќи ги предвид критериумите од ЗСС (види поопширно: чл. 128). Доколку судијата и претседателот на судот се незадоволни од оцената што ја добиле, можат да бараат да се спроведе повторно оценување. Барањето за повторно оценување се доставува до Советот во рок од осум дена од денот на приемот на решението за оценување на судијата. Советот е должен во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето за повторно оценување да изврши повторно оценување на работата на судијата и на претседателот на судот. Повторното оценување на работата на судијата и на претседателот на судот се врши врз основа на извештај на Комисијата, составена од три члена на Советот, во која не може да членуваат лица кои членувале во Комисијата која ја предложила оцената на судијата при првото оценување (чл. 130). Целта на ваквото следење и оценување на работењето на судиите е афирмација на судството како независна и самостојна власт, мотивирање на судиите, поттикнување на развојот кај судиите и јакнење на довербата на граѓаните кон судството.

Според адвокатот Васко Чамовски, моменталното оценување кај судиите се доживува како „натпревар“ помеѓу нив кој ќе ја заврши тековната година со што помалку укинати или преиначени пресуди.<sup>84</sup>

Заради остварување на целта на Судскиот совет на Република Македонија како самостоен и независен орган на судството, кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции во согласност со Уставот и со законите, Советот има донесено Етички кодекс за членовите на Судскиот совет на Република Македонија.<sup>85</sup> Во овој кодекс е предвидено начелото на независност на членовите на Советот. Па така, според Кодексот, членот на Советот при остварувањето на своите функции, во согласност со Уставот и со законите, ја обезбедува и ја гарантира независноста и самостојноста на судството. Поради тоа, членот на Советот треба постојано да ја поддржува судската независност, но и да дава пример на

<sup>83</sup> Македонски центар за меѓународна соработка, извештај за проценка на корупцијата во Македонија, Скопје, 2014 година, стр. 66.

<sup>84</sup> Интервју со адвокат Васко Чамовски, спроведено на 21.1.2015 година, Струмица.

<sup>85</sup> Судски совет на Република Македонија, *Етички кодекс за членовите на Судскиот совет на Република Македонија*, [http://www.ssrn.mk/docs/formulari/etichki\\_kodeks\\_na\\_SSRM.pdf](http://www.ssrn.mk/docs/formulari/etichki_kodeks_na_SSRM.pdf), посетено на 12.1.2015 година.

зачувување на судската независност. Членот на Советот ја врши функцијата независно, врз основа на сопственото убедување и процена на фактите, а во согласност со совесното разбирање на законот, без никакви надворешни влијанија и притисоци, закани или мешање во работата, директно или индиректно, од која било страна или од која било причина. Членот на Советот треба да одбие секаков обид на влијание или на политички притисоци врз неговата одлука од страна на останатите власти (чл. 3 од Кодексот).

За *независно и самостојно функционирање на судството*, од буџетот на Република Македонија се издвојуваат посебни финансиски средства за успешно функционирање и работа на судовите и исплата на плати на судиите кои ќе бидат доволно за тие да имаат сигурна и независна општествена положба. Ова е како гаранција дека тие нема да бидат поврзани со вршење други функции, како и да бидат мета на какви било влијанија. Имено, *судскиот буџет* претставува годишна процена на приходите и на трошоците на судската власт и на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, што ги утврдува Собранието на Република Македонија и е наменет за финансирање на судската власт и Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Судскиот буџет е дел од Буџетот на Република Македонија издвоен како посебен дел означен со „Судска власт“ (чл. 2 од Законот за судски буџет).<sup>86</sup>

*Судијата има право на плата соодветна на значењето и на угледот на судската функција што ја врши, тежината на работата и неговата одговорност. Платата на судиите утврдена според одредбите на Законот за платите на судиите,<sup>87</sup> не може да биде намалена со закон или со одлука на државен орган. Платата на судијата може да се намали само при утврдена дисциплинска одговорност во согласност со законот (чл. 2 од ЗПС). Средствата за плата, другите надоместоци и примања на судиите, утврдени со Законот за платите на судиите, како што и погоре споменавме, се обезбедуваат од судскиот буџет на Република Македонија (чл. 3, ст. 1 од ЗПС).*

Генерално, ставот на адвокатите и на судиите кои работат на подрачјето на Основен суд Струмица е дека делот од судскиот буџет кој се издвојува за судот е доста мал и дека тоа може да има импликации врз независноста на самиот суд. Во тој контекст, адвокатот Никола Петров смета дека дури секој лист хартија е однапред утврден за што ќе се користи затоа што финансиите се доста слаби. Тој во таа насока споменува дека и судиите не добиваат службен весник, со што не се информирани за промени во законите и понекогаш се случува и од адвокатите да бараат книга и литература. Покрај тоа, кога судот доделува и адвокат по службена должност, тие адвокати останувале, во поголемиот број случаи, неплатени и им се должат финансиски средства.<sup>88</sup> Исто така, и поранешниот претседател на Основен суд Струмица е на мислењето дека делот од судскиот буџет којшто се издвојува за Основен суд Струмица не е доволен и дека се потребни повеќе средства за работа.

Единствена опција, според Малинова, е наплатата од паричните казни и пашалот кои ги покриваат дупките и недостатоците во финансиското функционирање во работата на судот.<sup>89</sup> Посветла слика дава јавниот обвинител Златко Иванов. Тој смета дека финансискиот буџет со којшто располага Основен суд Струмица е доволен за функционално и за независно работење на

<sup>86</sup> Закон за судски буџет („Службен весник на Република Македонија“ број 60/03, број 37/06 година и број 103/08).

<sup>87</sup> Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ број 110 од 14/07, број 103/2008, број 161/08, број 153/09, број 67/10, број 97/10 и број 135/11).

<sup>88</sup> Интервју со адвокат Никола Петров, спроведено на 26.11.2015 година, Струмица.

<sup>89</sup> Интервју со поранешен претседател на Основен суд Струмица, Татјана Малинова, спроведено на 13.1.2015 година, Струмица.



судот. Има доволно средства за работа. Единствен проблем е тоа што доцнат исплатите на трошоците за сведоците и за вештаците, односно не можат навремено да се подмират тие трошоци од буџетот.

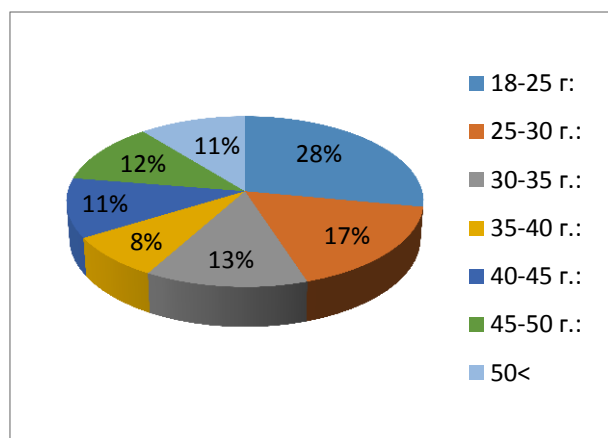
Машки:	123
Женски:	135

## VIII. НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

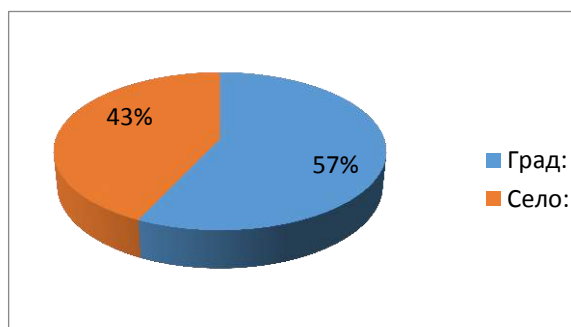
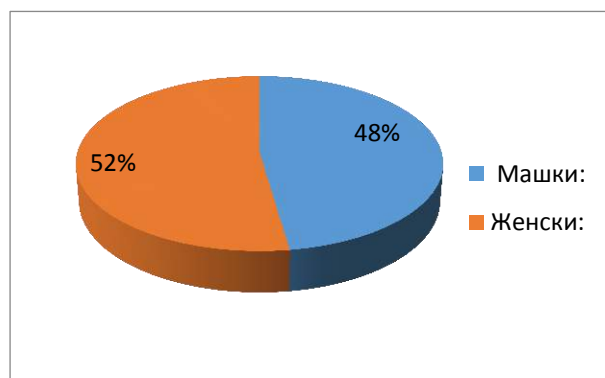
### 8.1. ПЕРЦЕПЦИЈА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА ОСНОВЕН СУД СТРУМИЦА

Перцепцијата на граѓаните за предметот на истражување во нашата студија ја испитавме и ја оценивме со помош на изготвена и на проведена анкета на претходно утврден репрезентативен примерок за популацијата на општина Струмица.

Репрезентативниот примерок изнесуваше 258 луѓе, од кои 135 жени и 123 мажи, како и 147 од град и 111 граѓани од руралните средини.



Град:	147
Село:	111



Дистрибуцијата на анкетата се одвиваше од 5 јануари до 20 март по електронски пат (е-



анкета), како и преку лична дистрибуција на рака, во тврда копија. Од аспект на возраста на испитаниците, ние ги поделивме на граѓани на возраст: 18 - 25, 25 - 30, 30 - 35, 35 - 40, 40 - 45, 45 - 50 години и постари од 50 години.

Перцепцијата на граѓаните за независноста и за објективноста на судството во општина Струмица го утврдивме врз основа на следниве прашања:

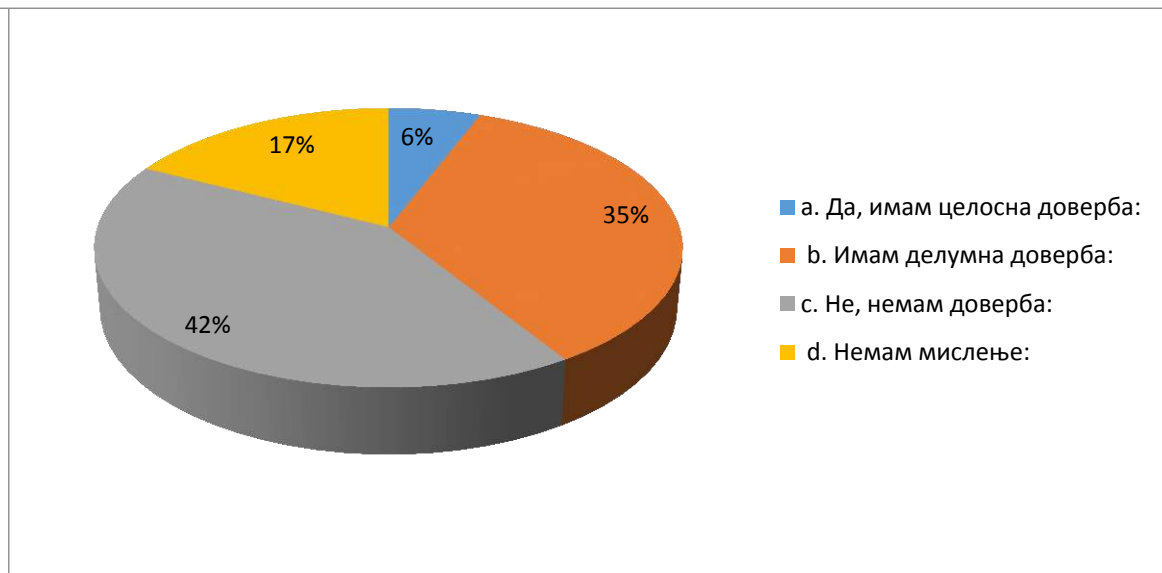
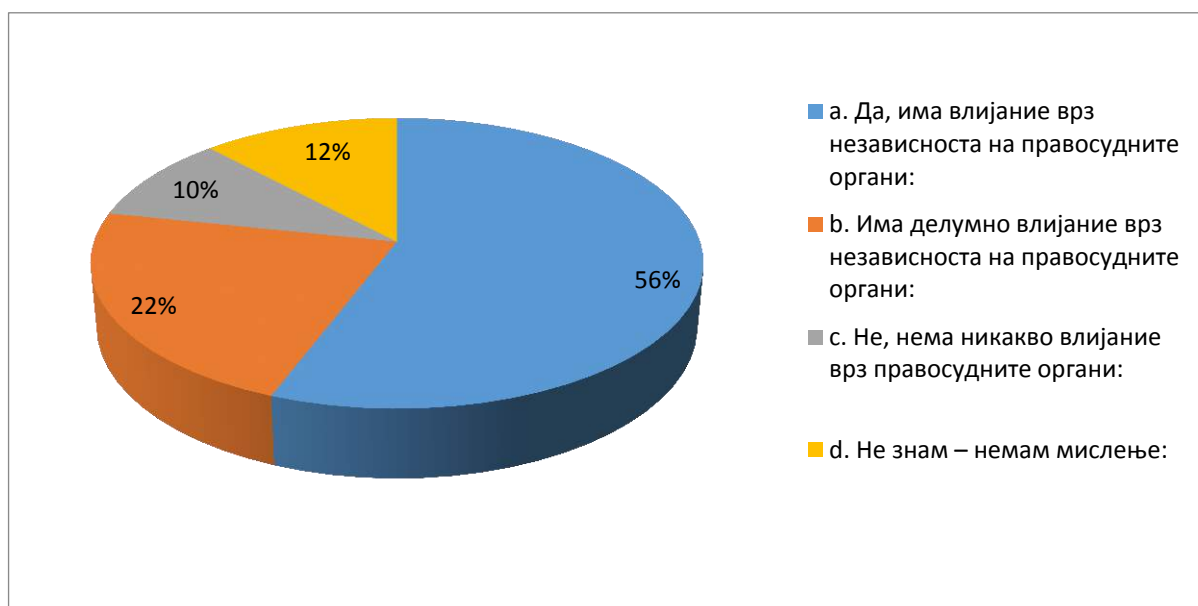
- 1. Колку сте задоволни од постапувањето на основниот суд во Струмица?*
- 2. Дали имате доверба со правосудниот систем во општина Струмица?*
- 3. Дали мислите дека политиката на централно ниво има влијание врз независноста и објективноста на правосудните органи во општина Струмица?*
- 4. Дали сметате дека основниот суд во Струмица е транспарентен и објективен?*
- 5. Дали граѓаните се запознаени со работата на судот во општина Струмица?*

За првото прашање „Колку сте задоволни од постапувањето на Основниот суд во Струмица?“, добивме резултати дека многу мал дел од испитаниците (5%) се задоволни од работата на Основниот суд во Струмица, што е загрижувачки податок и којшто треба да се сфати доста сериозно, наспроти 37% што не се задоволни од неговата работа. Од останатите испитаници, 31% се делумно задоволни, додека висок е процентот од 27% кои немаат мислење по ова прашање.

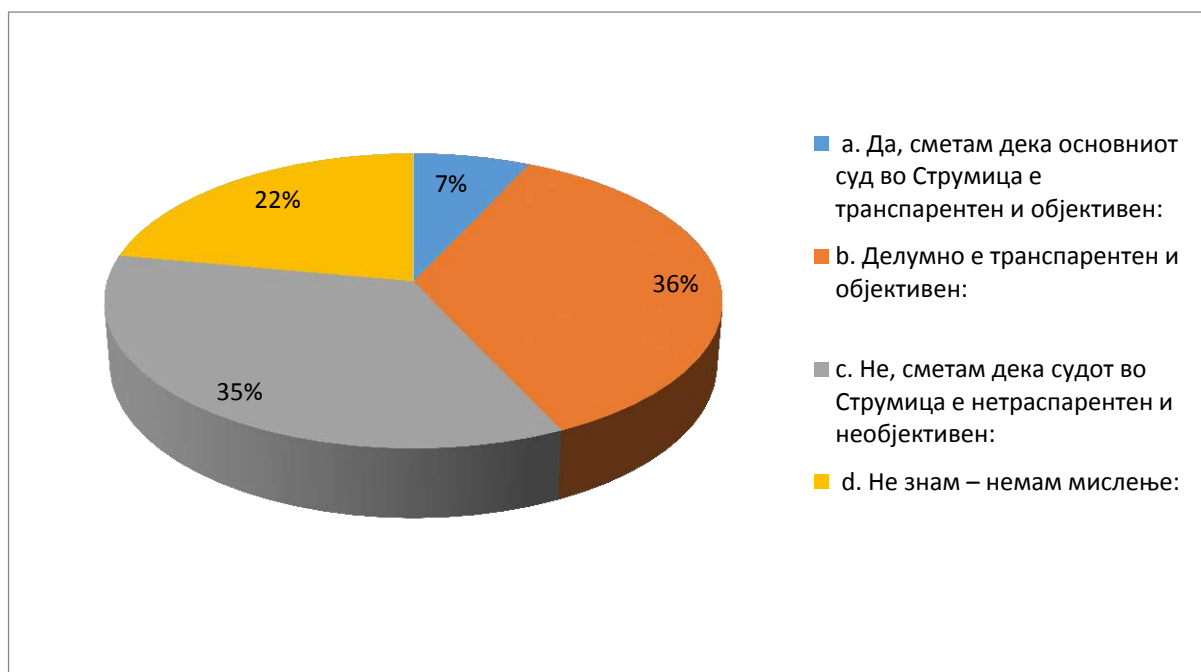
Во однос на второто прашање „Дали имате доверба во правосудниот систем во општина Струмица?“, одговорите кои ги добивме покажуваат дека само 6% од испитаниците имаат целосна доверба во правосудниот систем во општина Струмица, а скоро половина од нив или 42% немаат воопшто доверба во него, што е голем процент и ваквиот став на граѓаните е загрижувачки.

Останатите одговори се дека 35% имаат делумна доверба во системот, што влева некаква надеж дека има простор за подобрување во однос на ова прашање. Другите 17% немаат мислење околу ова прашање.

На третото прашање од анкетата „Дали мислите дека политиката на централно ниво има влијание врз независноста на правосудните органи на општина Струмица?“, дури 56%



од испитаниците одговорија дека политиката има влијание врз независноста на правосудните органи, што е повеќе од половината од вкупниот број испитаници. 22% мислат дека има делумно влијание и дека политичките процеси влијаат, директно или индиректно, врз независноста на правосудните органи. 12% проценти од испитаниците немаат мислење, а само 10% мислат дека политиката нема никакво влијание врз независноста.



Врз основа на податоците по ова прашање, може со сигурност да кажеме дека политиката, според граѓаните, го има главниот збор по однос на независноста и на тој аспект мора сериозно да се работи.

Четвртото прашање од анкетата „Дали сметате дека Основниот суд во Струмица е транспарентен и објективен?“, само 7% од испитаниците одговориле дека судот во Струмица е транспарентен и објективен, што е сосема спротивно во однос на ставовите што ги имаа интервјуираните претставници од правосудните органи. Солидни 36% од испитаниците, пак, имаат став дека судот во Струмица е делумно транспарентен и објективен, што претставува одлична база којашто треба да се надоградува. 35% сметаат дека судот во Струмица е нетранспарентен и необјективен, а 22% немаат никакво мислење во однос на ова прашање.

Ако сумираме, може да се види дека имаме едно мнозинство од 71% на испитаниците што мислат дека судот е делумно или целосно нетранспарентен и необјективен.

На последното прашање од анкетата „Дали граѓаните се запознаени со работата на судот во општина Струмица“, точно половина од испитаниците одговорија дека самите тие не се запознаени со работата на судот. Само 5% сметаат дека граѓаните се запознаени со работата на судот. Покрај овие бројки, 26% од испитаниците одговорија дека се делумно запознаени со работата на судот, а 19% немаат никакво мислење по ова прашање.

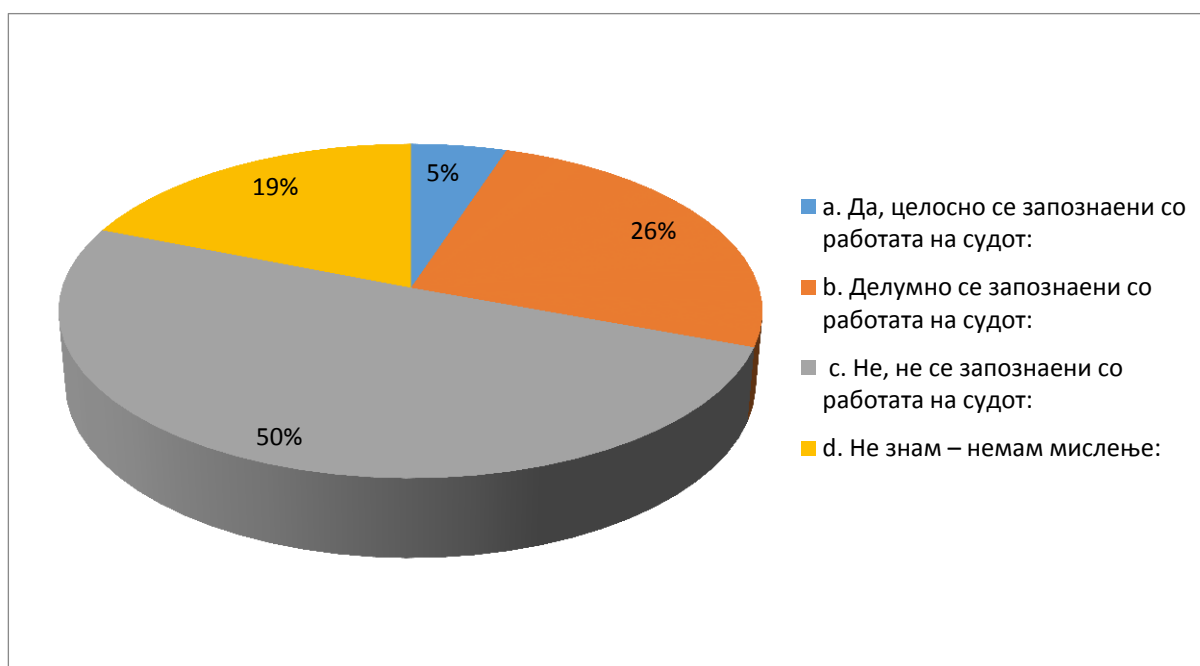
Покрај сите одговори, граѓаните имаа и свој коментари:

- Се надеваме на подобро, пореално и на правично судство во градот;
- Сметам дека основен суд Струмица е корумпиран и пристрасен;
- Судството е најкорумпирана гранка во Република Македонија на која од корен ѝ се потребни круцијални промени за да може правилно да функционира и да ја врати довербата од граѓаните;

- *Треба од корен да се промени и тие кои сакаат да работат не смеат од другите, срамота!;*
- *Нема никаква соработка;*
- *Премногу корупција.*

### 8.1. ПЕРЦЕПЦИЈА НА СУДИИТЕ ЗА ОСНОВЕН СУД СТРУМИЦА

Во склоп на целото истражување, покрај интервјуата со претставници од правосудните органи и анкетите до граѓаните на општина Струмица, испративме и анкетни прашалници до секој судија во основен суд Струмица, бидејќи сметавме дека со тоа ќе можеме уште подобро да ја утврдиме состојбата во врска со независноста и со транспарентноста на Основен суд Струмица. Со пропратно писмо им беше објаснето што им се доставува и за која цел, а им беа дадени и насоки за пополнувањето, кое беше на доброволна основа. Прашалникот можеше да се пополни и анонимно, без да го наведуваат името и презимето. Исто така, беше укажано дека пополнувањето се врши на начин што може да се избере и да се заокружи некоја од понудените опции, а доколку не се согласуваат со ниту една од понудените опции, тогаш мислењето, ставот или коментарот можат да го искажат на крајот од прашањето, во соодветно означеното поле.



Но, и покрај доставените анкетни прашалници до секој судија, коишто беа тајни и анонимни, на нашата адреса добивме повратни одговорени прашалници од само 4 судии, што не може да се земе како веродостоен репрезентативен примерок и врз основа на кои можеме да ја утврдиме перцепцијата на судиите за Основен суд Струмица. Со тоа можеби се покажува колку судиите самите сметаат дека се „независни“ и „објективни“. Можеби во некои други времиња и ќе одговорот на ваква анкета.

## IX. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

### 9.1. ЗАКЛУЧОЦИ

- ✚ Од анализирањето за независноста и за објективноста на правосудните органи во општина Струмица има причини за загриженост во поглед на независноста и на транспарентноста на правосудниот систем во Република Македонија;
- ✚ Перцепцијата кај граѓаните е дека политиката има влијание врз независноста на правосудните органи. Врз основа на податоците по ова прашање, може со сигурност да кажеме дека политиката, според граѓаните, го има главниот збор по однос на независноста и на тој аспект мора сериозно да се работи;
- ✚ Кај граѓаните има висок степен на недоверба кога се работи за правосудните органи и за механизмите на правосудните органи во општина Струмица;
- ✚ Наспроти перцепцијата на граѓаните, перцепцијата на судиите за Основен суд Струмица не можеме да ја утврдиме, бидејќи не добивме повратен одговор од судиите во Основен суд Струмица на нашите прашања. Со тоа можеби се покажува колку судиите самите сметаат дека се „независни“ и „објективни“;
- ✚ Порано постоело инцидентно влијание, но сега судскиот систем се движи во насока на невлијание, што значи има случаи на партиски интервенции во судските случаи, но Основен суд Струмица се движи во насока на зацврстување на принципот на независност;
- ✚ Перцепцијата на граѓаните за зависност на судството од политички и од влијателни личности се должи на исходот од самата судска постапка и дека незадоволните странки секогаш вината ја префрлат на страната на судиите и веднаш го ценат како зависен и пристрасен суд;
- ✚ Ниеден политичар кој бил инволвиран во некој судски процес не прокоментирал дека не го сака судијата кој е поставен да одлучува по конкретниот предмет, ниту, пак, барал изземање на судијата;
- ✚ Покрај политичкото влијание, присутно е влијание од бизнис елитата, политичките елити и од влијателните општествени личности;
- ✚ Судиите се повнимателни при одлучувањето кога станува збор за судски процеси во кои директно се засегнати политички функционери и моќници поради притисокот од јавноста и од будното следење на самите процеси;
- ✚ При изборот на судии делумно се запазуваат законските критериуми, наспроти политичкото влијание при избор на нови судии;
- ✚ Во поглед на судиите, голем број од нив работат квалитетно и професионално;
- ✚ Оценувањето кај судиите се доживува како „натпревар“ помеѓу нив кој ќе ја заврши тековната година со што помалку укинати или преиначени пресуди;
- ✚ Генерално, делот од судскиот буџет кој се издвојува за Основен суд Струмица е доста мал и предизвикува импликации врз независноста на самиот суд;
- ✚ Дури 50% од испитаните граѓани не се запознаени со работата на судот;
- ✚ Општоприфатените принципи и стандарди кои се однесуваат на независноста и непристрасноста на судството и на судиите, се делумно опфатени во правните акти за избор за оценување на работата, за унапредување и разрешување на судиите, меѓутоа главен проблем е нивното почитување и применување, и тоа селективно;
- ✚ Основниот суд Струмица нема план за потреби и за вработување;
- ✚ Роковите за објавување и за донесување на пресудите од страна на Основен суд Струмица се почитуваат, а, исто така, тие во позначителен дел се законити и се правилни.
- ✚ Од анализирањето за независноста и за објективноста на правосудните органи во општина Струмица има причини за загриженост во поглед на независноста и на транспарентноста на правосудниот систем во Република Македонија;

- ✚ Перцепцијата кај граѓаните е дека политиката има влијание врз независноста на правосудните органи. Врз основа на податоците по ова прашање, може со сигурност да кажеме дека политиката, според граѓаните, го има главниот збор по однос на независноста и на тој аспект мора сериозно да се работи;
- ✚ Кај граѓаните има висок степен на недоверба кога се работи за правосудните органи и за механизмите на правосудните органи во општина Струмица;
- ✚ Наспроти перцепцијата на граѓаните, перцепцијата на судиите за Основен суд Струмица не можевме да ја утврдиме, бидејќи не добивме повратен одговор од судиите во Основен суд Струмица на нашите прашања. Со тоа можеби се покажува колку судиите самите сметаат дека се „независни“ и „објективни“;
- ✚ Порано постоело инцидентно влијание, но сега судскиот систем се движи во насока на невлијание, што значи има случаи на партиски интервенции во судските случаи, но Основен суд Струмица се движи во насока на зацврстување на принципот на независност;
- ✚ Перцепцијата на граѓаните за зависност на судството од политички и од влијателни личности се должи на исходот од самата судска постапка и дека незадоволните странки секогаш вината ја префрлат на страната на судиите и веднаш го ценат како зависен и пристрасен суд;
- ✚ Ниеден политичар кој бил инволвиран во некој судски процес не прокоментирал дека не го сака судијата кој е поставен да одлучува по конкретниот предмет, ниту, пак, барал изземање на судијата;
- ✚ Покрај политичкото влијание, присутно е влијание од бизнис елитата, политичките елити и од влијателните општествени личности;
- ✚ Судиите се повнимателни при одлучувањето кога станува збор за судски процеси во кои директно се засегнати политички функционери и моќници поради притисокот од јавноста и од будното следење на самите процеси;
- ✚ При изборот на судии делумно се запазуваат законските критериуми, наспроти политичкото влијание при избор на нови судии;
- ✚ Во поглед на судиите, голем број од нив работат квалитетно и професионално;
- ✚ Оценувањето кај судиите се доживува како „натпревар“ помеѓу нив кој ќе ја заврши тековната година со што помалку укинати или преиначени пресуди;
- ✚ Генерално, делот од судскиот буџет кој се издвојува за Основен суд Струмица е доста мал и предизвикува импликации врз независноста на самиот суд;
- ✚ Дури 50% од испитаните граѓани не се запознаени со работата на судот;
- ✚ Општоприфатените принципи и стандарди кои се однесуваат на независноста и непристрасноста на судството и на судиите, се делумно опфатени во правните акти за избор за оценување на работата, за унапредување и разрешување на судиите, меѓутоа главен проблем е нивното почитување и применување, и тоа селективно;
- ✚ Основниот суд Струмица нема план за потреби и за вработување;
- ✚ Роковите за објавување и за донесување на пресудите од страна на Основен суд Струмица се почитуваат, а, исто така, тие во позначителен дел се законити и се правилни.

## 9.2. ПРЕПОРАКИ

- ✚ Судот треба доследно да ги применува и европските и тематските определби за независно судство, како и гаранција за човековите права наведени и загарантирани во меѓународните договори.
- ✚ Потребно е поткрепа на судството од страна на законодавната и на извршната власт, а не и мешање во независноста.



- ✚ Акцент треба да се стави на независната положба на судијата, колку е тој послободен и независен толку тоа доведува и до независно судство.
- ✚ Треба да проработи свеста во однесувањето на самите судии и самите да се изборат за местото кое им припаѓа во согласност со улогата во Уставот и со позитивните законски прописи. Свеста на еден судија во судењето треба да биде во примената и во одлучувањето во согласност со нормите, и самите судии да се изборат за независноста и за местото во правото.
- ✚ Здружението на судии треба да има поактивна улога, посебно за заштита на самата функција на судиите, покрај правата.
- ✚ Поголема вклученост на јавноста во судските процеси која ќе придонесе до поголема контрола во работата на судовите, а тоа ќе влијае врз неговата независност.
- ✚ Целосна примена на постојните критериуми кои овозможуваат квалитет во изборот и во унапредувањето на судиите и востановување дополнителни критериуми за остварување на целите за независно и за непристрасно судство.
- ✚ Судиите самостојно да градат рејтинг на независен судија.
- ✚ За да има повеќе средства за работата на судовите, опција е наплатата од паричните казни и од пашалот, кои ги покриваат дупките и недостатоците во финансиското функционирање во работата на судот.
- ✚ Академијата за судии и јавни обвинители да формира одделенија на подрачјата на апелациските судови во внатрешноста на државата и со тоа би се ускратиле непотребните трошоци, а би се зголемил интересот кај правниците да се запишуваат на Академијата.

## X. БИБЛИОГРАФИЈА

1. Dadalos, International UNESCO Education Server for Democracy, Peace and Human Rights Education, Меѓународен пакт за граѓански и политички права, [http://www.dadalos.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs\\_mr2/Materialien/dokument\\_5.htm](http://www.dadalos.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs_mr2/Materialien/dokument_5.htm), посетено на 10.12.2014 година;
2. АМОС Центар за човекови права, Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (усвоена во Рим на 4 ноември 1950 година; стапи во сила на 3 септември 1953 година), <http://amos.org.mk/mak/covekovi/index2.htm>, посетено на 10.12.2014 година;
3. АМОС Центар за човекови права, Универзална декларација за правата на човекот (усвоена и прокламирана од Генералното собрание на ОН со резолуција 217А(III) на 10 декември 1948 година), <http://amos.org.mk/mak/covekovi/index.htm>, посетено на 10.12.2014 година;
4. Гротриан А., Член 6 од Европската конвенција за човекови права – правото на правично судење, Издавачко-документациска служба на Советот на Европа, 1994 година, стр. 29;
5. ЕСЧП, Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство (предмет број 7819/77; 7878/77), пресуда од 28.6.1984 година, став 77;
6. Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/10, бр. 166/12 и бр. 26/13);
7. Закон за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ број 110 од 14/07, број 103/2008, број 161/08, број 153/09, број 67/10, број 97/10 и број 135/11);
8. Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/06, број 35/2008 и број 150/10);

9. Закон за судски буџет („Службен весник на Република Македонија“ број 60/03, број 37/06 година и број 103/08);
10. Закон за Судскиот Совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 60 /06, број 150/10 и број 100/11);
11. Здружение на судиите на Република Македонија, <http://www.mja.org.mk>, посетено на 31.1.2015 година;
12. Здружение на судиите на Република Македонија, Кодекс на судиска етика, усвоен на седница на собранието на Здружението на 20.6.2006 година, [http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/kodeks\\_na\\_sudska\\_etika.pdf](http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/kodeks_na_sudska_etika.pdf), посетено на 31.1.2015 година;
13. Инкал против Турција, пресуда на ЕСЧП од 9.6.1998 година, (предмет број 41/1997/825/1031), став 65;
14. Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство, пресуда на ЕСЧП од 28.6.1984 година, (предмет број 7819/77; 7878/77), став 78.
15. Кемпбел и Фел против Обединетото Кралство, пресуда на ЕСЧП од 28.06.1984, (предмет број 7819/77; 7878/77), став 80;
16. Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/96, број 43/2003, број 19/2004, број 81/2005, број 60/06, број 73/06, број 7/08, број 139/08, број 114/09, број 51/11, број 135/11, 185/11, број 142/12, број 166/12, број 55/13, број 82/13, број 14/14, број 27/14, број 28/14, број 115/14 и број 132/14);
17. Л. Комт, Ван Лојвен и Де Мејере против Белгија, пресуда на ЕСЧП од 23.6.1981 година (тужба бр. 6878/75; 7238/75), став 57 во врска со став 26;
18. Мифтари А., Независно судство, Институт за човекови права, Правен дијалог бр. 1, 2010 година, <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br1/101-nezavisno-sudstvo.html>, посетено на 10.12.2014 година;
19. Основни начела за независност на судството на Обединетите нации, усвоени од страна на седмиот конгрес на Обединетите нации за превенција на криминалот и постапување со престапниците, одржан во Милано од 26 август до 6 септември 1985 година, одобрени со резолуциите на Генералното собрание 40/32 од 29.11.1985 година и 40/146 од 13.12.1985 година;
20. Рид К., Водич за практичари за Европската конвенција за човекови права, Sweet and Maxwell Ltd., 2 издание, 2004 година, стр. 114;
21. Срамек против Австрија, пресуда на ЕСЧП од 22.10.1984 година (тужба бр. 8790/79), став 37 во врска со став 26;
22. Ставрос С., Гаранциите за обвинетите според членот 6 од Европската конвенција за човекови права, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 година, стр. 127;
23. Судски совет на Република Македонија, Етички кодекс за членовите на Судскиот совет на Република Македонија, [http://www.ssrn.mk/docs/formulari/etichki\\_kodeks\\_na\\_SSRM.pdf](http://www.ssrn.mk/docs/formulari/etichki_kodeks_na_SSRM.pdf), посетено на 12.1.2015 година;
24. Тречсел С., Човековите права во кривичната постапка, Oxford University Press, 2005 година;
25. Тречсел С., Човековите права во кривичната постапка... оп. цит., стр. 55;
26. Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52 од 22 ноември 1991 година);
27. Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2012-2013, Брисел, 2012 година,

[http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012\\_MK3%282%29.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012_MK3%282%29.pdf), посетено на 31.1.2015 година;

28. Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2013-2014, Брисел, 2013 година;
29. Европска комисија, работен документ на службите на Комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 година, во прилог на: соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот, до Европскиот економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите, Стратегија за проширување и главни предизвици 2014-2015, Брисел, 2014 година, <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Izveshtaj-na-Evropskata-komisija-za-napredokot-na-Republika-Makedonija-za-2014-08.10.2014.pdf>, посетено на 2.11.2014 година.

## **Здружение на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија**



### **ИЗВЕШТАЈ**

## **ЗА УТВРДЕНИТЕ СОСТОЈБИ, ПРАКТИКИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРО ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДОВИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>ОСНОВНИ СОДРЖИНСКИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРОЕКТОТ .....</b>	<b>129</b>
1.1.	<b>ПРОЕКТНИ АКТИВНОСТИ.....</b>	<b>129</b>
1.2.	<b>ЦЕЛ НА ПРОЕКТОТ.....</b>	<b>129</b>
1.3.	<b>МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ .....</b>	<b>129</b>
	<i>а) Прибирање информации и податоци (од публикации и анализи) .....</i>	<i>130</i>
	<i>б) Анализа на состојбите констатирани во публикации и анализи.....</i>	<i>130</i>
	<i>в) Изработка и дистрибуција на анкетен прашалник.....</i>	<i>130</i>
	<i>з) Интервјуа со раководни лица на избрани судови .....</i>	<i>130</i>
	<i>д) Прибирање, обработка и анализа на обезбедените податоци и информации .....</i>	<i>131</i>
	<i>ѓ) Изработка на студија (извештај) за утврдените состојби, констатираните практики и препораки за унапредување на системот на финансирање на судската власт во Република Македонија .....</i>	<i>132</i>
1.4.	<b>ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ .....</b>	<b>132</b>
<b>II.</b>	<b>ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОСНОВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....</b>	<b>133</b>
2.1.	<b>ЗАКОНСКА ОСНОВА НА ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСКАТА ВЛАСТ .....</b>	<b>133</b>
2.2.	<b>СУДСКИ БУЏЕТСКИ СОВЕТ.....</b>	<b>134</b>
<b>III.</b>	<b>ДОБИЕНИ РЕЗУЛТАТИ – АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ .....</b>	<b>139</b>
3.1.	<b>ГОЛЕМИНА И СТРУКТУРА НА СУДСКИОТ БУЏЕТ.....</b>	<b>139</b>
3.2.	<b>ГОЛЕМИНА НА ПЛАНИРАНИ И РЕАЛИЗИРАНИ БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА (ЗБИРНО) НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО ПЕРИОДОТ 2010 ГОДИНА – 2014 ГОДИНА .....</b>	<b>141</b>
3.3.	<b>АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ И ИНФОРМАЦИИТЕ ШТО СЕ СОДРЖАНИ ВО ОДГОВОРЕНИТЕ ПРАШАЛНИЦИ .....</b>	<b>142</b>
3.4.	<b>ОСНОВНИ ЗАКЛУЧОЦИ ОД ИНТЕРВЈУТО СО ВД ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА СУДСКИОТ БУЏЕТСКИ СОВЕТ.....</b>	<b>155</b>
<b>IV.</b>	<b>СУМИРАН ПРЕГЛЕД НА ПОЗНАЧАЈНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВА СУДСКАТА ВЛАСТ .....</b>	<b>156</b>
<b>V.</b>	<b>ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ТЕКОВНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ НА СУДСКАТА ВЛАСТ .....</b>	<b>160</b>
<b>VI.</b>	<b>АНАЛИЗИРАНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ИЗРАБОТКА НА ИЗВЕШТАЈОТ .....</b>	<b>163</b>

## I. ОСНОВНИ СОДРЖИНСКИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРОЕКТОТ

### 1.1. ПРОЕКТНИ АКТИВНОСТИ

Утврдувањето на изворите на средства за финансирање на судската власт, висината на обезбедените средства и нивното влијание врз независноста на судската власт во Република Македонија (РМ) претставува еден од проектите кои финансиски се поддржани од Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје во рамки на проектот „Мрежа 23“, а во партнерство со Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија (ХКМ) и Центарот за управување со промени (ЦУП), кој, пак, е финансиран од Европската Унија со средства од ИПА 2013/333-780.

Проектот „Мрежа 23“ го спроведуваат ЕПИ, како носител на проектот и партнерските организации Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија и Центарот за управување со промени.

Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија **е корисник на грантот** и воедно реализатор на проектните активности (истражувањето) кои се содржани во проектот **„Изворите на финансирање, висината на обезбедените средства и нивното влијание врз независноста на судската власт“**. Резултатите од истражувањето се солиден показател за постојните состојби во финансирањето на судската власт и можност за давање препораки за подобрување на тие состојби. Главен резултат од истражувањето е изработката на студијата, со анализа на состојбите, проблемите и реалните потреби во финансирањето и во буџетирањето на судската власт, утврдување најдобри практики, како и давање препораки за надминување на состојбите кои создаваат пречки во извршувањето на надлежностите на судската власт. Препораките се насочени кон обезбедување постојани, одржливи и доволни средства за функционирање на судската власт како независна, непристрасна, ефикасна и самостојна власт во Република Македонија.

### 1.2. ЦЕЛ НА ПРОЕКТОТ

Основна цел на проектот беше да се истражат изворите на финансирање, висината на обезбедените средства и нивното влијание врз независноста на судската власт, како и давање препораки за надминување на, евентуално, констатираните проблеми во финансирањето на активностите на судовите во Република Македонија.

### 1.3. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ

За реализација на предметниот проект, истражувачкиот тим ги примени следните методолошки алатки:

*а) Прибирање информации и податоци (од публикации и анализи)*

Тимот за реализација на проектот изврши анализа на релевантната законска регулатива која се однесува на буџетирањето на судската власт. Во таа функција беа користени претходно издадени публикации што ја третираат конкретната проблематика. Тој дел од активноста беше реализиран во периодот од 1.11.2014 до 31.12.2014 година.

*б) Анализа на состојбите констатирани во публикации и анализи*

Во периодот од 15.11.2014 до 31.12.2014 година беше извршена анализа на состојбите во финансирањето на судството во Република Македонија врз основа на наоди и на констатации наведени во разни публикации и во извештаите на ЕУ за подготвеноста на Република Македонија за членство во ЕУ.

*в) Изработка и дистрибуција на анкетен прашалник*

Тимот за реализација на проектот изработи анкетен прашалник за утврдување на изворите на финансирање, висината на обезбедените средства и нивното влијание врз независноста на судската власт. Притоа, беше изработен посебен прашалник за основните судови во Куманово, Прилеп, Битола, Кичево и во Винаца, како избрани примероци од целината на судската власт во Република Македонија и посебен прашалник за Судскиот буџетски совет (во натамошниот текст: СБС). По извршената консултација со координаторот на проектот и одобрувањето на прашалниците, кон крајот на 2014 година, тие беа доставени до посочените судови и до СБС по пошта и на и-мејл, со барање тие судски институции да ги пополнат и да ги вратат прашалниците до реализаторот на проектот најдоцна до 15.1.2015 година. Обрасците на двата прашалника се составен дел на овој извештај.

Од причини коишто на изготвувачот на овој извештај не му се познати, избраните основни судови имале одредени тешкотии во составувањето и во доставувањето на одговорите во наведените прашалници. Поради тоа од вкупно пет основни судови, само два основни суда доставија пополнети прашалници, но со значително задоцнување од преку еден месец од претходно утврдениот рок. Таквата состојба имаше влијание врз динамиката на подготовка на овој извештај и исполнувањето на соодветната обврска во договорените рокови со ЕПИ. За надминување на наведената состојба и обезбедување на потребните податоци за финансирањето на судската власт (приходи/расходи, висина на создадени обврски итн.), потребните податоци извршителот на проектот ги обезбеди преку Централниот регистар на Република Македонија, односно обезбеди прегледи на податоци од годишни сметки на одделните судови за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година.

СБС не достави пополнет прашалник до изготвувачот на овој извештај. Недоставувањето на пополнетиот прашалник беше надоместено со интервјуто кое раководителот на проектниот тим го имаше со ВД претседателот на СБС, а чии позначајни констатации се составен дел на овој извештај. Освен тоа, одредени констатации за функционирањето на СБС беа извлечени од годишните извештаи за неговото работење во 2010, 2011, 2012 и во 2013 година.

*г) Интервјуа со раководни лица на избрани судови*

На почетокот беше планирано да се спроведе структурирано интервју со избрани раководители (претставници) од целната група. За потребите на интервјуто беше изработен структуриран разговорник со водечки насоки за водење на разговорот. Со интервјуто требаше да



се обезбедат информации за финансиските проблеми и потреби на судовите во вршењето на нивното секојдневно работење, со осврт на потребните и на обезбедените финансиски средства.

Меѓутоа, освен од ВД претседателот на СБС, ниту еден од избраните судови не изрази подготвеност за реализација на такво интервју што потоа создаде одредени проблеми во добивањето на потребните информации кои би биле во насока на реализација на проектот.

Поради тоа, на состанокот што беше одржан на 12.2.2015 година, меѓу тимот за реализација на проектот и претставници на ЕПИ, беше договорено наместо формални интервјуа, да се реализираат неформални интервјуа со лица кои се запознаени со состојбите во таа област.

*д) Прибирање, обработка и анализа на обезбедените податоци и информации*

До реализаторот на проектот беа доставени пополнети анкетни прашалници од два суда. Со цел надминување на пречките за добивање на бараните податоци, за сите избрани судови податоците беа обезбедени преку пристап во Централниот регистар на Република Македонија. Потоа, се пристапи кон обработка и анализа на добиените податоци и информации.

Од судовите кои беа предмет на анализа, следните основни судови имаат објавено годишни извештаи:

Суд 1: годишни извештаи за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година;

Суд 2: годишни извештаи за 2010, 2011 и за 2013 година;

Суд 4: годишни извештаи за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година.

**Напомена:** заради коректност и елиминирање некакви непријатности, имињата на судовите се заменети со бројки. Имињата на судовите им се познати на ЕПИ и на извршителот на проектот.

СБС има објавено годишни извештаи за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година.

Преку инструментот – барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа побарани и обезбедени годишни извештаи од следните судови:

Суд 3;

Суд 5;

Од Основен суд 4 беше побаран годишен извештај за 2012 година, но тој не е доставен.

Дополнителни информации за содржината на оваа студија беа добиени од претставниците на судовите кои беа присутни на презентацијата на нацрт-студијата која се одржа во Велес на 27.4.2015 година, каде преку насочена и водена дискусија, беа добиени значајни информации за состојбите и за проблемите во финансирањето на судската власт во Република Македонија.

*i) Изработка на студија (извештај) за утврдените состојби, констатираните практики и препораки за унапредување на системот на финансирање на судската власт во Република Македонија*

Проектниот тим најпрво изработи нацрт-студија (извештај) за утврдените состојби, констатираните практики и препораки за унапредување на системот на финансирање на судската власт во Република Македонија. Нацрт-студијата беше доставена (и презентирана) на разгледување до ЕПИ.

По добивањето на сугестиите и на коментарите од учесниците на презентацијата и од ЕПИ, проектниот тим ја изработи финалната верзија на студијата (извештајот) која, покрај анализите на состојбите и на проблемите со кои се соочува судската власт во обезбедувањето средства за нејзино непречено функционирање, содржи и препораки за надминување на постојните проблеми и за унапредување на состојбите во финансирањето на судската власт во Република Македонија. Извештајот беше завршен во утврдениот рок.

Студијата (извештајот) е показател за изворите на финансирање, нивото на обезбедени средства и нивното влијание врз ефикасноста во функционирањето на судската власт во Република Македонија.

Студијата е достапна и до граѓаните на веб-страницата на Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија (<http://zfr.org.mk>), што дополнително обезбедува лесен пристап до студијата и ќе влијае за соодветно зголемување на демократските вредности во Република Македонија.

#### **1.4. ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ**

Главен резултат од реализацијата на проектот е структуриран и публикуван извештај кој содржи информации за изворите на финансирање и нивото на обезбедени средства за судската власт, нивното влијание врз извршувањето на надлежностите на судската власт и давање препораки за надминување на констатираните состојби.

Реализацијата на проектот овозможи утврдување на состојбите со финансирањето на судовите во периодот од 2010 до 2014 година, преку обезбедување податоци за тековните реални потреби на финансиски средства, анализа на одобрените трошоци во процесот на усогласување на буџетските барања на судскиот совет со Министерството за финансии и влијанието на расположливите средства врз ефективноста и ефикасноста на судската власт.

Утврдените заклучоци и препораки за подобрување на финансирањето на судската власт во Република Македонија се во насока на создавање неопходни предуслови за подобро финансиско работење на судовите.

Главен резултат од реализацијата на проектот е структуриран и публикуван извештај кој содржи информации за изворите на финансирање и нивото на обезбедени средства за судската власт, нивното влијание врз извршувањето на надлежностите на судската власт, како и давање препораки за надминување на констатираните проблеми во анализираната област.

## II. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОСНОВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### 2.1. ЗАКОНСКА ОСНОВА НА ФИНАНСИРАЊЕ НА СУДСКАТА ВЛАСТ

Основни законски и подзаконски акти со кои се уредува финансирањето на судската власт во Република Македонија се следните:

- Закон за судски буџет („Службен весник на Република Македонија“ број 60/03, 37/06, 103/08 и 145/10);
- Закон за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12);
- Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/06, испр. 62/06, 35/08, 150/10);
- Буџет на Република Македонија за соодветна година, објавен во „Службен весник на Република Македонија“;
- Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија за соодветната година, објавен во „Службен весник на Република Македонија“;
- Упатство за начинот на трезорско работење („Службен весник на Република Македонија“ број 183/2013);
- Судски деловник („Службен весник на Република Македонија“ број 66/13, 114/14);
- Деловник за работа на судскиот буџетски совет („Службен весник на Република Македонија“ број 89/2014) итн.

Со донесувањето на Законот за судски буџет во септември 2003 година, законодавната власт ги постави законските рамки за процесот на изготвување, утврдување и на извршување на средствата наменети за судската власт и за начинот на постапување со тие средства од страна на СБС.

**Законот за судскиот буџет** ги уредува постапката за подготвување, утврдување и извршување на „судскиот буџет“ и основањето и работењето на СБС за финансирање на судската власт во Република Македонија.

Својата буџетска (не)зависност судската власт ја започна на 1 јануари 2004 година, со стапувањето во сила на Законот за судски буџет. Одобрениот буџет за 2004 година изнесуваше 1.113.413.000 денари, со пренесен долг од претходната година во износ од 46 милиони денари. Буџетот се однесуваше на 33 единки-корисници.

Средствата за судската власт се планираат и се одобруваат во рамките на Буџетот на Република Македонија, во делот на соодветен раздел со кој управува/менаџира СБС и неговата стручна служба, без притоа средствата за судската власт да бидат издвоени во посебен буџет, што би било аналогно на буџетите на фондовите и на Агенцијата за вработување на Република Македонија.

## 2.2. СУДСКИ БУЏЕТСКИ СОВЕТ

Законот за судскиот буџет предвидува СБС да има улога на менаџер на судскиот буџет, односно обврска да го планира, распоредува на единките-корисници, да го извршува, да го следи и да го оценува извршувањето на судскиот буџет. Таквата улога на СБС треба да обезбеди независно, непристрасно, навремено и правично распоредување на средствата на судскиот буџет на единките-корисници.

Основните задачи на СБС се:

- Планирање на судскиот буџет;
- Утврдување на критериуми и на методологија за изготвување на судскиот буџет;
- Подготвување методологија и критериуми за распределба на средствата на единките-корисници;
- Разработување финансиски показатели за буџетските барања на единките-корисници;
- Распределба на судскиот буџет на единките-корисници;
- Одобрување средства за нови вработувања;
- Пренамена на средствата во текот на годината по ставки и корисници и др.

Во најголем број европски земји<sup>90</sup> постои централизиран буџетски систем, каде буџетот за судството е управуван од Министерството за правда. Буџетот на судството е дел од централниот буџет и се одредува во постапка на преговарање со Министерството за финансии, а само во многу малку земји тој е дефиниран како процент од БДП. Таков е случајот во Република Македонија.

Имено, законски утврдениот дел на средствата за судската власт во Буџетот на Република Македонија треба да изнесува најмалку 0,8% од бруто домашниот производ на земјата. Тоа ниво треба(ше) да се достигнува со следната временска динамика:

- 0,5% од БДП во 2012 година;
- 0,6% од БДП во 2013 година;
- 0,7% од БДП во 2014 година; и
- 0,8% од БДП во 2015 година.<sup>91</sup>

Судскиот буџет е интегрален дел на централниот буџет каде е претставен во делот „Судска власт“ и ги содржи буџетите на сите судови, Академијата за судии и обвинители и Републичкиот судски совет (РСС). Како што претходно е наведено, процесот на буџетирање на судовите е регулиран со Законот за судскиот буџет донесен во 2003 година, кога се направени првите поголеми измени за овозможување „стабилно, долгорочно, еднакво и правично финансирање на судската власт, со цел да се обезбеди нејзината уставна и правна независност“.

Тој закон ги регулира процедурите за подготовка, усвојување и за извршување на судскиот буџет и основање на СБС. СБС врши работи кои се однесуваат на буџетот на судската власт, кои покриваат годишна проценка на приходите и на расходите на судовите, РСС и Академијата за судии и обвинители. СБС, како тело кое е надлежно за буџетирање и финансиски менаџмент на процесот на буџетирање на судската власт, ги има следните одговорности:

<sup>90</sup> Втор извештај на проектот за функционална анализа на судовите во Република Македонија, БЛСМ=kst и SIPU, Скопје, 2012 година.

<sup>91</sup> Член 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судскиот буџет.

- Дефинирање критериуми и методологија за подготовка на судскиот буџет;
- Подготовка на судскиот буџет и негово поднесување до Министерството за финансии;
- Дистрибуција на буџетот на судовите и следење на извршувањето на буџетот;
- Одобрување нови вработувања во судовите и во Академијата;
- Подготовка на годишни извештаи за спроведување на буџетот.

Во 2008 година беа извршени измени на Законот за судскиот буџет со кои СБС и неговите надлежности се префрлаат од Врховниот суд во РСС, како новоформирана организација.

Измените на Законот за судски буџет од 2010 година обезбедуваат понатамошна независност на судскиот систем, заштитувајќи го од ребалансот на централниот буџет. Според одредбите на тој Закон, приходите на судскиот буџет треба да се обезбедуваат како процент од бруто домашниот производ (БДП) на земјата во износ од најмалку 0,8% од БДП, кој требаше да се достигне до 2015 година. БДП е избран како основа за пресметка како најсоодветен индикатор за пресметка на потребната големина на судскиот буџет. Основните придобивки кои се очекуваат од таквите измени во финансирањето на судскиот буџет се обезбедување:

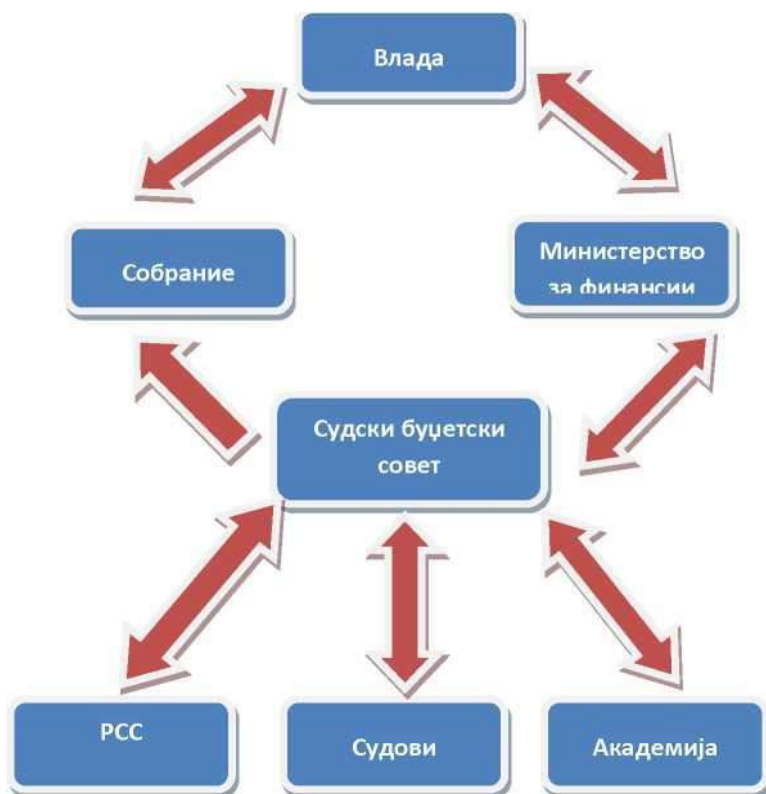
- Стабилен извор на финансирање;
- Елиминација на можноста за намалување на средствата за судството како резултат на ребаланси на буџетот;
- Слобода во распределбата на судскиот буџет;
- Организирани централни набавки во рамки на СБС;
- Зголемени одговорности на судовите за планирање, буџетирање и за финансиски менаџмент.

Така конципиран, Законот за судскиот буџет е значаен инструмент кој треба да обезбеди независност на судската од извршната власт. Одредувањето на судскиот буџет како процент од БДП е значителна промена во однос на поранешниот начин на финансирање на судството. Обезбедувањето буџет кој е непроменлив и може однапред да се предвиди, создава солидна основа за планирање на судскиот буџет.

Со тој Закон се очекува(ше) да се засили улогата на СБС и да се создаваат основи за унапредување на буџетскиот процес во судството. СБС би требало да прерасне во главно тело одговорно за поддршка на планирањето на буџетот во судството, односно да биде главен финансиски менаџер на судската власт.

СБС има одговорност да дефинира критериуми за распределба на средствата на буџетските корисници (судови, РСС и Академијата) и да подготвува буџетски циркулар и насоки за подготовка на финансиските планови на буџетските корисници. Буџетските корисници се одговорни за планирање и за извршување на буџетот.

Буџетскиот процес во судството ги содржи следните компоненти (активности):



Графикон бр. 1: БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС

Буџетскиот процес вклучува процес на планирање, подготовка, следење на извршувањето на буџетот и системот на известување. За сите тие процеси одговорен е претседателот на судот, но главна улога во подготовката, извршувањето и во следењето на буџетот има сметководственото одделение во судот. Сметководителот го подготвува буџетот врз основа на инструкциите добиени од СБС и од претседателот на судот. Буџетот се подготвува според историски податоци за секоја поединечна ставка од буџетскиот циркулар. По собирање на плановите, сметководителот го подготвува буџетот и го усогласува заедно со претседателот.

Финансискиот план, односно буџетот треба да биде подготвен во согласност со планот за работа и очекуваните резултати на судовите. Според информациите кои присутните претставници на судовите ги изнесоа на презентацијата на наодите од оваа студија, судовите се трудат реално да ги планираат сите потребни средства за работа во текот на следната година. За таа цел, некои од нив уште во 2012 година почнале со активности за утврдување цена на чинење на предмет, со калкулирање на директните и на индиректните трошоци, што е основа за планирање на буџетот. Во таа функција, судовите користат наоди и констатации коишто се содржани во претходно изработен проект под покровителство на Светска банка и на Министерство за правда на Република Македонија. И покрај тоа што точниот број судски предмети не може да се утврди, сепак, со користење стандарди за норми (број на предмети кои треба да ги реши секој судија), тој начин на пресметување дава солидна основа за планирање на средствата. Судовите реално знаат колку средства им се потребни, но проблемот се појавува дополнително поради недоволноста на средства што им се доделуваат на судовите од буџетот на Република Македонија, а кои редовно се пониски од планираните и од реално потребните. Од друга страна, проблем се појавува и во прецизноста на планирањето на судските спорови според нивниот карактер и вид (сложени, помалку сложени и најмалку сложени), а што непосредно е поврзано со соодветните законски измени во одредени области. Претставниците на судовите наведуваат дека поради средени состојби во катастарот, бројот на имотни спорови се намалува.

Слично е и со предметите кои им се предадени за решавање на нотарите. Од друга страна, се зголемува бројот на семејни спорови (разводи и сл.). Таквите состојби и промени, неминовно, водат кон промена на вредностите на цена на чинење по предмет, а со тоа и врз целината на реалното планирање на средства за следната буџетска година.

Планирањето на средствата го вршат вработени лица во судовите. Меѓутоа, најголем дел од основните судови се соочуваат со проблем од недостиг на аналитички персонал за работа (стручни соработници и раководни службеници), што создава тешкотии во коректноста на планирањето на средства, меѓу другото, и заради немање персонал за вршење анализи на состојбите и на потребите за соодветен износ на средства за непречено вршење на надлежностите на судовите.

Проблемот со недостиг на стручни соработници и раководни службеници е, генерално, присутен во поголем број основни судови. Честа е појавата на големо несовпаѓање меѓу бројот на таков персонал и бројот на соодветни работни места кои се предвидени со правилниците за систематизација на работни места во судовите. Претставниците на судовите нагласуваат дека е потребно со соодветен акт (правилник или сл.) да се утврди некој стандардизиран сооднос меѓу судија и број на соработници што ќе му помагаат (при презентацијата на нацрт-студијата, претставниците на судовите ја наведоа потребата за воведување стандард според кој на двајца судии треба да има еден стручен соработник).

Со оглед на тоа што вкупните средства кои им се одобруваат на судовите не се на нивото на потребните средства за нормално функционирање на судовите, најчесто буџетот се подготвува врз основа на буџетот од претходната година кој, во најголем дел, не ги одразува реалните потреби на судовите и така изработениот финансиски план/буџет се усогласува со лимитите (износите) кои ги определува СБС.

Кога буџетот ќе биде подготвен, потребно е судовите да подготват план за негово извршување. Судовите добиваат 1/12 од одобрениот буџет месечно и тие треба да планираат за тоа како средствата ќе бидат распоредени за да ги покријат потребите за секој месец во текот на годината. Планот треба да содржи проценети месечни приливи и одливи на средства.

Според Законот за судски буџет, судската власт се финансира од неколку извори: Буџетот на Република Македонија, донации и од самофинансирачки активности, како што се судски депозити, наемнини, такси и сл.

Разбирливо, најголем дел од приходите на судовите доаѓа од буџетот на Република Македонија, иако во далеку помал износ од законски утврдениот, за што повеќе е елаборирано во други делови од овој извештај.

Донациите, главно, доаѓаат од странски институции и/или влади и тие се строго наменски средства кои се користат за финансирање однапред определена намена.

Судските депозити се, исто така, строго наменски средства кои се депонираат од страните во споровите и кои се користат исклучително за конкретна намена (на пример, вештачење). Ако тие средства не се искористат во рок од 3 години по нивното депонирање, судот ги враќа на лицето кое ги депонирало.

Во рамки на самофинансирачките активности на судовите се појавуваат приходи од паушали. Но, според изјавите на претставниците на судовите и извршените дополнителни интервјуа, судовите имаат проблем со трошењето на тие средства затоа што се јавува проблем на



недоволно одобрени финансиски планови кои претставуваат основа за користење на средствата. А, според нив, користењето на тие средства, во голема мера, може да го подобри финансиското работење на судовите. Врз основа на нашето истражување, констатиравме дека основен предуслов за користење на наведените средства е можноста за проширување на финансиските планови/одобрени средства на судовите, но оваа активност честопати не зависи од можностите на СБС.

Судскиот буџет ги финансира активностите и функциите на судовите и Академијата за судии и обвинители, кои се прикажани во подолу наведените категории на расходи:

- Плати - нето-плати, придонеси и персонални даноци. Платите се одредени со Законот за плати на судиите и Законот за судска служба;
- Стоки и услуги (ги покрива исплатите за патувања, одржување, судски вештачења и други оперативни трошоци);
- Капитални расходи (трошоци за градење, реновирање згради и набавка на канцелариски мебел, возила, компјутери и др.).

Од добиените извештаи, извршените интервјуа и од наводите на претставниците на судовите на одржаната презентација на наодите од истражувањето, генерално, може да се констатира следното:

а) Плати: најголем дел од приходите (околу 85%) судовите трошат за исплата на плати, што, според претставниците на судовите, е резултат на големиот број судии во одделните судови. Од друга страна, тие го нагласуваат проблемот на недостиг на административни работници (стручни соработници, дактилографи и сл.) во повеќето судови во внатрешноста на земјата, кои кога би се ангажирале во потребниот број, уште повеќе би го зголемиле делот од приходите кој е наменет за плати и придонеси. За да се надмине тој проблем, препорачливо е секаде каде што е тоа можно, пензионираните судии да не се заменуваат во ист број со нови судии, а за соодветниот финансиски дел да се ангажираат потребните административни работници.

б) Стоки и услуги: расходите за стоки и услуги им создаваат најголеми проблеми на судовите поради недоволноста на средства за нивно финансирање. Тука има два проблема: 1) помалку добивани средства од планираните (бараните) за финансирање на тие расходи во следната година; и 2) кумулирање неплатени обврски врз разни основи, а, пред сè, врз основа на барани вештачења за разни случаи, кои настанале во претходните години и кои, со тек на време, се зголемуваат поради пресметување камата на соодветниот износ. Во поранешните години бил присутен проблемот со финансирање на обдукциите кои, во разни судови, се плаќале по различни цени и покрај утврдениот (на национално ниво) ценовник по кој требало да се вршат обдукциите (сега трошоците за обдукции паѓаат на товар на Јавното обвинителство).

Како проблем со сериозни финансиски импликации, претставниците на судовите го истакнуваат плаќањето трошоци за транспорт (превоз) на обвинети лица од затвор во едно место до надлежен суд во друго место. На пример, за превоз на обвинет од Скопје во Неготино, судот во Неготино треба да му плати на МВР надомест од 17.000 денари. Претставниците на судовите сметаат дека превозот на обвинетите лица е редовна работа на полицијата и дека за таквата услуга тие не треба да плаќаат никакви надоместоци.

Сериозни проблеми кај одделни судови предизвикува потребата за финансирање на одржувањето на капиталната, а особено на информациската опрема која претходно, во најголема

мера, била финансирана со донаторски средства или со средства на Министерството за правда. Претставниците на основните судови сметаат дека тие проблеми треба да се решаваат со реално пресметување, но и со целосно одобрување на бараните средства за финансирање на расходите за „Стоки и услуги“ во рамки на буџетот на државата за следната година, како и со зголемување на делот од буџетските приходи за таа намена со цел враќање на натрупаните долгови. Интересна е констатацијата на претставниците од Основен суд Неготино според која: „износот на две месечни бруто-плати се доволни за сите други трошоци на секој суд“.

в) Капитални расходи: делот од буџетските средства којшто судовите го добиваат за капитални инвестиции е релативно мал, што може да се констатира од податоците кои се презентирани подолу во овој извештај. Сепак, може да се констатира дека во претходниот период поголем дел од судовите имале капитални инвестиции кои, во најголема мера, биле финансирани од донации, но и со одобрени средства, односно со извршени набавки од Министерството за правда и со користење кредит од Светска банка. Генерално, се оценува дека снабденоста на судовите со соодветна капитална опрема е задоволителна, иако одделни судови ја потенцираат потребата за дополнителни капитални инвестиции, особено за обезбедување квалитетно тонско снимање и натамошно воведување нова и развивање на постојната информациска опрема во судовите за што, се разбира, се потребни финансиски средства. Во тој дел е можна одредена заштеда на средства ако се утврди постоење можност, а потоа и со реализација на таквата евентуална можност за поврзување на информациската технологија на судовите со информацискиот центар на Врховниот суд на Република Македонија.

### **III. ДОБИЕНИ РЕЗУЛТАТИ – АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ**

#### **3.1. ГОЛЕМИНА И СТРУКТУРА НА СУДСКИОТ БУЏЕТ**

Во согласност со Законот за судскиот буџет, судскиот буџет претставува годишна процена на приходите и трошоците на судската власт во Република Македонија што ги утврдува Собранието на Република Македонија за „непречено“ финансирање на законските надлежности и активности на судската власт во земјата.

Судскиот буџет е дел од Буџетот на Република Македонија, кој содржи две програми:

- Програма 20 – судска администрација, која ги опфаќа средствата за финансирање на активностите и на функциите на Судскиот совет на Република Македонија, Врховниот суд на Република Македонија, Управниот суд, Вишиот управен суд, апелациските судови и основните судови со проширена и со основна надлежност;

- Програма 30 – Академија за обука на судии и јавни обвинители, која ги опфаќа средствата за финансирање на активностите на Академијата.

Набљудуван збирно и по одделни категории, Републичкиот судски буџет во периодот 2010 – 2013 година ги имал следните големини и структура:

Табела број 1 - планирани и реализирани средства наменети за судска власт (судски буџет) во период 2010 – 2013 година (во денари)<sup>92</sup>

кат	ставка	2010		2011		2012		2013	
		буџет	реализација	буџет	реализација	буџет	реализација	буџет	реализација
40	Плати и надоместоци	1,483,188,000.00	1,476,735,000.00	1,494,412,000.00	1,487,162,000.00	1,511,900,000.00	1,521,012,000.00	1,489,526,000.00	1,485,966,567.00
42	Стоки и услуги	226,603,000.00	232,578,000.00	223,780,000.00	224,205,000.00	260,883,000.00	207,867,000.00	239,310,032.00	236,606,066.00
46	Субвенции и трансфери	9,950,000.00	10,428,000.00	10,740,000.00	20,899,000.00	20,000,000.00	20,167,000.00	22,497,968.00	22,458,281.00
48	Капитални расходи	24,160,000.00	24,160,000.00	21,480,000.00	19,146,000.00	10,800,000.00	7,210,000.00	10,065,000.00	10,040,507.00
	<b>Вкупно</b>	<b>1,743,901,000.00</b>	<b>1,743,901,000.00</b>	<b>1,750,412,000.00</b>	<b>1,751,412,000.00</b>	<b>1,803,583,000.00</b>	<b>1,756,256,000.00</b>	<b>1,761,399,000.00</b>	<b>1,755,071,421.00</b>

Податоците во претходната табела укажуваат на констатацијата дека во набљудуваниот период не се извршува законската обврска за утврдување соодветен дел во Буџетот на Република Македонија за потребите на СБС како процент од БДП во конкретната година.

Според податоците што се преземени од Буџетот на Република Македонија за 2012, 2013, 2014 и за 2015 година, како и од годишните извештаи на СБС, може да се констатира дека планираните/реализираните средства за судската власт не надминуваат износ од 0,38% од бруто домашниот производ, што упатува на констатацијата дека сè уште не е постигнато законски утврденото ниво од 0,8% од БДП.

Учеството на одделни категории на трошоци во вкупниот годишен републички судски буџет во анализираните години може да се види од следната табела.

Табела бр. 2 - структура на годишниот републички судски буџет во периодот 2010 – 2014 година (во проценти)

Кат.	Ставка	Просек буџет	Просек реализација
40	Плати и надоместоци	84,70%	85,22%
42	Стоки и услуги	13,46%	12,86%
46	Субвенции и трансфери	0,89%	1,05%
48	Капитални расходи	0,95%	0,87%

**Напомена:** податоците во горните табели и соодветните описи на содржинските елементи на одделните категории се преземени од годишните извештаи на СБС.

Од податоците во горните табели може да се констатира дека најголем дел (во просек 84,70% од планираните, односно 85,22% од реализираните годишни износи на републичкиот судски буџет (РСБ)) отпаѓаат на плати и надоместоци од плати (категија 40). Станува збор за плати и надоместоци од плати на судии и судска администрација, новоизбрани судии и трансформација на привремено вработени во вработени на неопределено време.

Втора позначајна ставка во РСБ претставува категоријата 42 – стоки и услуги. На неа отпаѓаат просечно по околу 13,46% од планираните, односно 12,86% од реализираните годишни судски буџети. Таа ставка опфаќа средства што се користат за тековно работење на судовите (во оваа ставка спаѓаат: патни и дневни расходи; комунални услуги, греење, комуникација и транспорт; ситен инвентар, алат и други материјали за поправка; поправка и тековно одржување; договорни услуги; други тековни расходи и привремени вработувања). Поголем дел од тие

<sup>92</sup> Податоците за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година се преземени од годишните извештаи за работа на СБС.

средства со одлука на СБС се распределуваат по одделни судови и секој од нив самостојно располага и ги користи доделените средства. Останатиот дел од тие средства е наменет за централизиран плаќања од судскиот буџет за потребите на одделни судови единки-корисници, а во согласност со утврдените критериуми и со методологијата за нивната распределба, водејќи притоа сметка за големината на судот, бројот на предмети во работата, бројот на судии, барањата на судовите, неизмирените обврски од претходните години итн.

Категоријата 46 во РСБ содржи износи кои се наменети за обезбедување средства за плаќање извршни и правосилни пресуди на товар на судскиот буџет во согласност со одредбите на Законот за реализација на правосилни пресуди за повреда на правото за судење во разумен рок. На средства за вршење такви плаќања во анализираниот период, отпаѓаат просечно годишно по 0,89% од планираните, односно 1,05% од реализираните годишни судски буџети. Треба да се напоми дека во согласност со соодветните законски измени, надоместоците за судење во разумен рок според пресудите на судот во Стразбур сега се исплаќаат директно од средствата на Министерството за правда, а надоместоците на обвинетите во кривична постапка, кои добиле ослободителна пресуда, се исплаќаат од Буџетот на Република Македонија (порано тие надоместоци ги плаќале судовите).

Најпосле, релативно мал дел (просечно годишно по околу 0,95% од планираните, односно 0,87% од реализираните годишни судски буџети) е наменет за капитални инвестиции (категорија 48). Капиталните инвестиции се реализираат во согласност со годишната програма за инвестирање од буџетот. Тие опфаќаат инвестициски активности за подобрување на условите за работа на вработените во судските институции, а во насока на реформите на судството во Република Македонија.

Карактеристично е што во одделни години од анализираниот период, трошоците за плати се зголемуваат поради зголемениот број вработени во судовите, додека буџетот за стоки и услуги се намалува, со истовремено зголемување на долговите на судовите, за што повеќе збор ќе стане во следното поглавје.

Капиталните расходи на судовите во периодот 2010 – 2014 година, главно, беа обезбедувани од донаторски средства и тоа, главно, за реновирање на зградите и набавка на нова опрема во судовите.

### **3.2. ГОЛЕМИНА НА ПЛАНИРАНИ И РЕАЛИЗИРАНИ БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА (ЗБИРНО) НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО ПЕРИОДОТ 2010 ГОДИНА – 2014 ГОДИНА**

Финансирањето на надлежностите на судската власт се врши преку приходи обезбедени од трансфери од Буџетот на Република Македонија, сопствени приходи (депозити, закупнини, судски паушали) и донации.

Предмет на оваа анализа претставуваат приходите (трансфери) од Буџетот на Република Македонија наменети за финансирање на судската власт.

Како што претходно беше наведено, средствата за финансирање на судската власт се одобруваат во рамките на Буџетот на Република Македонија за соодветна година и во рамки на разделот наменет за судска власт. Со Законот за судскиот буџет донесен во 2003 година, уредено е дека почнувајќи од 1.1.2004 година, средствата за судската власт потребно е да се утврдуваат во висина од најмалку 0,8% од бруто домашниот производ на Република Македонија. Имајќи

предвид дека тој износ во одделните буџетски години не е одобруван, во текот на 2010 година беа извршени измени и дополнувања на Законот за судскиот буџет, чии одредби требаше да отпочнат да се применуваат од 1 јануари 2011 година.

Со тие законски измени се утврдува постепено зголемување на планираните средства за судската власт по години, кои во 2015 година треба(ше) да го достигнат законски утврдениот износ од 0,8% од БДП, но од извршените анализи може да се констатира дека нивото на планирани/реализирани средства не надминува 0,38% од БДП.

### **3.3. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ И ИНФОРМАЦИИТЕ ШТО СЕ СОДРЖАНИ ВО ОДГОВОРЕНИТЕ ПРАШАЛНИЦИ**

Како што претходно беше наведено, за потребите на оваа анализа беше структуриран посебен прашалник за опфатените судови, од кои се добиени повратни информации само за дел од нив. Поради тоа, беа преземени дополнителни активности за обезбедување на потребните податоци од други надлежни институции.

Со извршената анализа на добиените одговори и обезбедените податоци може да се констатира дека:

- И покрај тоа што со одредбите на член 14, став 2 од Законот за судскиот буџет е утврдена обврската основните судови на ниво на апелациско подрачје да вршат усогласување на: трошоците за фискалната година, според трошковни ставки и потставки; трошоците за следните две фискални години по трошковни ставки и потставки; потребните расходи за неопходното вработување за извршување на функциите на корисниците; идните обврски или повеќегодишните трошоци, вклучувајќи ги инвестициските проекти искажани поединечно; трошоците за секоја идна година искажани одделно, како и образложение за висината на износите по позиции, таа обврска, во практиката, не се применува. Воедно, таа законска обврска е тешко применлива од аспект на тоа што, временската рамка кога таа активност е потребно да се спроведе, не кореспондира со временската рамка на обезбедени/достапни информации на судовите за максимално одобрените средства;
- Поради недоволно обезбедените средства, не е воспоставена практика на усогласување на буџетските барања на судовите и стручната служба на СБС, ниту, пак, за тоа се изготвува посебен извештај;
- Во услови на недоволно обезбедени средства за финансирање на судовите, не може да се зборува за соодветна распределба на средствата од причини што добиваните средства се помали од реално потребните, што доведува до постојана појава на неподмирени обврски;
- Во годишните извештаи на анализираните судови е опфатен делот на неподмирените обврски. Од извештаите може да се констатира дека во сиот анализиран период судовите искажуваат неподмирени обврски;
- Нарушена е солвентноста на некои од судовите. Карактеристичен е случајот на еден од анализираните судови кој достави податок дека во одредени случаи подмирувањето на обврските го врши со задоцнување од 398 дена;

- Присутна е појава на блокирање на трансакциската сметка на некои од судовите поради нередовно подмирени обврски;
- Во делот на податоците за сопствени приходи, анализираните судови известуваат дека остваруваат средства врз таа основа, но дека тие се занемарливи;
- Од податоците презентирани во делот на неподмирени обврски на судовите (не се вклучени обврските за плати) и нивното споредување со реализираните средства по години (од 2010 до 2014 година), се констатира дека тие се движат во границите од 10% до 21% од реализираните средства;
- Во структурата на расходите, доминантно место заземаат платите, потоа стоките и услугите, а занемарувачко или незабележително е учеството на капиталните расходи;
- Единствена е констатацијата дека одобрените средства на судовите не ги задоволуваат потребите за нивното нормално функционирање;
- Во делот на структурата на неподмирените обврски, доминантно место заземаат договорните услуги и комуналните услуги;
- Во делот на неподмирените обврски, континуирано се пренесуваат и неподмирени обврски кои се однесуваат на обврски за лекување притворени лица и обврски за ангажирани бранители по службена должност (адвокат), при што тие видови расходи учествуваат со приближно од 5,46% до 34,85% во одделни судови, што може да има или има влијание врз правата на одредени лица без разлика на која институција во иднина ќе ѝ припаѓаат тие надлежности;
- Анкетираните судови истакнуваат дека доделените средства не се доволни за нивната работа и дека тоа има влијание врз нормалното работење на судската власт, нарушување на довербата кај доверителите и, воопшто, за репутацијата на судската власт;
- Анкетираните судови (што е констатирано и од тимот на истражувачи) редовно ја ажурираат нивната веб-страница.

Во натамошниот текст се прикажани табеларни прегледи кои се однесуваат на финансиското работење на петте судови кои се предмет на оваа анализа. Извор на податоците во тие прегледи се годишните сметки за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година.

Табела број 3 - вкупни приходи по години (збирно за сите судови) (износи и индекси)

ед. број на суд	Вкупни приходи извор: листи на годишни сметки		индекс 2011/2010	2012	индекс 2012/2011	2013	индекс 2013/2012
	2010	2011					
	13.898.507,00	13.426.833,00	0,966062974	12.631.614,00	0,940773897	12.658.562,00	1,002133377
	61.086.786,00	63.463.957,00	1,038914652	61.481.977,00	0,96876999	57.944.210,00	0,94245847
	84.903.942,00	83.198.856,00	0,97991747	85.737.085,00	1,03050798	86.733.520,00	1,011621984
	34.324.061,00	33.922.001,00	0,988286351	33.086.170,00	0,975360209	32.827.803,00	0,992191088
	77.994.385,00	76.813.511,00	0,9848595	73.650.555,00	0,958822921	74.364.283,00	1,009690735

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 4 - вкупни расходи по години (збирно за сите судови) и нивната структура

Ред. број на суд	Вкупни расходи (извод: листи од годишни сметки)		индекс 2011/2010	2012	индекс 2012/2011	2013	индекс 2013/2012
	2010	2011					
1	13.898.507,00	13.426.833,00	0,966062974	12.631.614,00	0,940773897	12.658.562,00	1,002133377
2	61.086.786,00	63.463.957,00	1,038914652	61.481.977,00	0,96876999	57.944.210,00	0,94245847
3	84.903.942,00	83.198.856,00	0,97991747	85.737.085,00	1,03050798	86.733.520,00	1,011621984
4	34.324.061,00	33.922.001,00	0,988286351	33.086.170,00	0,975360209	32.827.803,00	0,992191088
5	77.994.385,00	76.813.511,00	0,9848595	73.650.555,00	0,958822921	74.364.283,00	1,009690735

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година



Табела број 5 - расходи по ставки со процентно учество во нивниот вкупен износ

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	%	2011 година	%	2012 година	%	2013 година	%
1	1	плати и надоместоци	12,823,505.00	92%	12,593,899.00	94%	11,870,052.00	94%	11,976,181.00	95%
	2	Стоки и услуги	1,019,342.00	7%	832,934.00	6%	634,561.00	5%	667,381.00	5%
	3	Субвенции и трансфери	55,660.00	0%	-	-	127,001.00	1%	15,000.00	0%
		Вкупно расходи (1+2+3)	13,898,507.00		13,426,833.00		12,631,614.00		12,658,562.00	
2	1	плати и надоместоци	52,866,939.00	87%	54,367,509.00	86%	52,273,145.00	85%	49,028,945.00	85%
	2	Стоки и услуги	7,929,712.00	13%	8,575,159.00	14%	8,448,491.00	14%	7,741,143.00	13%
	3	Субвенции и трансфери	290,135.00	0%	521,289.00	1%	760,341.00	1%	1,174,122.00	2%
		Вкупно расходи (1+2+3)	61,086,786.00		63,463,957.00		61,481,977.00		57,944,210.00	
3	1	плати и надоместоци	73,293,042.00	86%	72,712,920.00	87%	76,678,410.00	89%	76,512,504.00	88%
	2	Стоки и услуги	10,921,497.00	13%	9,738,913.00	12%	7,696,901.00	9%	9,722,250.00	11%
	3	Субвенции и трансфери	689,403.00	1%	747,023.00	1%	1,361,774.00	2%	498,766.00	1%
		Вкупно расходи (1+2+3)	84,903,942.00		83,198,856.00		85,737,085.00		86,733,520.00	
4	1	плати и надоместоци	30,857,376.00	90%	30,558,165.00	90%	29,638,915.00	90%	29,244,823.00	89%
	2	Стоки и услуги	3,451,685.00	10%	3,187,570.00	9%	3,226,640.00	10%	3,316,188.00	10%
	3	Субвенции и трансфери	15,000.00	0%	176,266.00	1%	220,615.00	1%	266,792.00	1%
		Вкупно расходи (1+2+3)	34,324,061.00		33,922,001.00		33,086,170.00		32,827,803.00	
5	1	плати и надоместоци	66,570,502.00	85%	66,532,736.00	87%	66,189,568.00	90%	63,867,859.00	86%
	2	Стоки и услуги	10,958,112.00	14%	8,608,515.00	11%	3,661,822.00	5%	4,240,827.00	6%
	3	Субвенции и трансфери	465,771.00	1%	1,672,260.00	2%	3,799,165.00	5%	6,255,597.00	8%
		Вкупно расходи (1+2+3)	77,994,385.00		76,813,511.00		73,650,555.00		74,364,283.00	

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централен регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 6 - расходи по ставки со индекси

реден број на основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	2011 година	индекс 2011/2010	2012 година	индекс 2012/2011	2013 година	индекс 2013/2012
1	1	плати и надоместоци	12,823,505.00	12,593,899.00	0.98	11,870,052.00	0.942523995	11,976,181.00	1.0089409
	2	Стоки и услуги	1,019,342.00	832,934.00	0.817129089	634,561.00	0.761838273	667,381.00	1.0517208
	3	Субвенции и трансфери	55,660.00	-	-	127,001.00	-	15,000.00	0.11810931
		Вкупно расходи (1+2+3)	13,898,507.00	13,426,833.00	0.966062974	12,631,614.00	0.940773897	12,658,562.00	1.00213338
2	1	плати и надоместоци	52,866,939.00	54,367,509.00	1.03	52,273,145.00	0.961477654	49,028,945.00	0.93793754
	2	Стоки и услуги	7,929,712.00	8,575,159.00	1.08139602	8,448,491.00	0.985228495	7,741,143.00	0.91627523
	3	Субвенции и трансфери	290,135.00	521,289.00	1.796711876	760,341.00	1.458578639	1,174,122.00	1.54420451
		Вкупно расходи (1+2+3)	61,086,786.00	63,463,957.00	1.038914652	61,481,977.00	0.968769999	57,944,210.00	0.94245847
3	1	плати и надоместоци	73,293,042.00	72,712,920.00	0.992084897	76,678,410.00	1.05453625	76,512,504.00	0.99783634
	2	Стоки и услуги	10,921,497.00	9,738,913.00	0.891719606	7,696,901.00	0.790324444	9,722,250.00	1.26313824
	3	Субвенции и трансфери	689,403.00	747,023.00	1.083579561	1,361,774.00	1.822934501	498,766.00	0.36626195
		Вкупно расходи (1+2+3)	84,903,942.00	83,198,856.00	0.97991747	85,737,085.00	1.03050798	86,733,520.00	1.01162198
4	1	плати и надоместоци	30,857,376.00	30,558,165.00	0.99030342	29,638,915.00	0.969918024	29,244,823.00	0.98670356
	2	Стоки и услуги	3,451,685.00	3,187,570.00	0.923482299	3,226,640.00	1.012256986	3,316,188.00	1.02775271
	3	Субвенции и трансфери	15,000.00	176,266.00	11.75106667	220,615.00	1.251602691	266,792.00	1.20931034
		Вкупно расходи (1+2+3)	34,324,061.00	33,922,001.00	0.988286351	33,086,170.00	0.975360209	32,827,803.00	0.99219109
5	1	плати и надоместоци	66,570,502.00	66,532,736.00	0.999432692	66,189,568.00	0.994842118	63,867,859.00	0.96492334
	2	Стоки и услуги	10,958,112.00	8,608,515.00	0.785583776	3,661,822.00	0.425372088	4,240,827.00	1.15811937
	3	Субвенции и трансфери	465,771.00	1,672,260.00	3.590305107	3,799,165.00	2.271874589	6,255,597.00	1.64657195
		Вкупно расходи (1+2+3)	77,994,385.00	76,813,511.00	0.9848595	73,650,555.00	0.958822921	74,364,283.00	1.00969073

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Во продолжение се презентирани табеларни прегледи на видови расходи:

**Табела број 7 - плати и надоместоци од плати, со процентно учество во вкупните расходи**

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	%	2011 година	%	2012 година	%	2013 година	%
1		<b>плати и надоместоци</b>								
	1	<b>(вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>12,823,505.00</b>	<b>92%</b>	<b>12,593,899.00</b>	<b>94%</b>	<b>11,870,052.00</b>	<b>94%</b>	<b>11,976,181.00</b>	<b>95%</b>
	1.1	плати и надоместоци	9,327,057.00	67%	9,189,545.00	68%	8,651,205.00	68%	8,740,919.00	69%
	1.2	придонеси за социјално осигурување	3,496,448.00	25%	3,398,654.00	25%	3,218,847.00	25%	3,232,762.00	26%
	1.3	надоместоци	-		5,700.00	0%	-		2,500.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>13,898,507.00</b>		<b>13,426,833.00</b>		<b>12,631,614.00</b>		<b>12,658,562.00</b>	
2		<b>плати и надоместоци</b>								
	1	<b>(вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>52,866,939.00</b>	<b>87%</b>	<b>54,367,509.00</b>	<b>86%</b>	<b>52,273,145.00</b>	<b>85%</b>	<b>49,028,945.00</b>	<b>85%</b>
	1.1	плати и надоместоци	38,515,706.00	63%	39,647,954.00	62%	38,085,385.00	62%	35,735,780.00	62%
	1.2	придонеси за социјално осигурување	14,325,933.00	23%	14,669,155.00	23%	14,087,204.00	23%	13,232,465.00	23%
	1.3	надоместоци	25,300.00	0%	50,400.00	0%	100,556.00	0%	60,700.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>61,086,786.00</b>		<b>63,463,957.00</b>		<b>61,481,977.00</b>		<b>57,944,210.00</b>	
3		<b>плати и надоместоци</b>								
	1	<b>(вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>73,293,042.00</b>	<b>86%</b>	<b>72,712,920.00</b>	<b>87%</b>	<b>76,678,410.00</b>	<b>89%</b>	<b>76,512,504.00</b>	<b>88%</b>
	1.1	плати и надоместоци	53,308,389.00	63%	52,910,294.00	64%	55,774,250.00	65%	55,682,153.00	64%
	1.2	придонеси за социјално осигурување	19,832,442.00	23%	19,563,487.00	24%	20,619,734.00	24%	20,585,506.00	24%
	1.3	надоместоци	152,211.00	0%	239,139.00	0%	284,426.00	0%	244,845.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>84,903,942.00</b>		<b>83,198,856.00</b>		<b>85,737,085.00</b>		<b>86,733,520.00</b>	
4		<b>плати и надоместоци</b>								
	1	<b>(вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>30,857,376.00</b>	<b>90%</b>	<b>30,558,165.00</b>	<b>90%</b>	<b>29,638,915.00</b>	<b>90%</b>	<b>29,244,823.00</b>	<b>89%</b>
	1.1	плати и надоместоци	22,511,405.00	66%	22,280,132.00	66%	21,598,302.00	65%	21,335,611.00	65%
	1.2	придонеси за социјално осигурување	8,325,371.00	24%	8,239,083.00	24%	8,034,313.00	24%	7,891,212.00	24%
	1.3	надоместоци	20,600.00	0%	38,950.00	0%	6,300.00	0%	18,000.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>34,324,061.00</b>		<b>33,922,001.00</b>		<b>33,086,170.00</b>		<b>32,827,803.00</b>	
5		<b>плати и надоместоци</b>								
	1	<b>(вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>66,570,502.00</b>	<b>85%</b>	<b>66,532,736.00</b>	<b>87%</b>	<b>66,189,568.00</b>	<b>90%</b>	<b>63,867,859.00</b>	<b>86%</b>
	1.1	плати и надоместоци	48,491,911.00	62%	48,500,060.00	63%	48,205,271.00	65%	46,523,626.00	63%
	1.2	придонеси за социјално осигурување	18,040,031.00	23%	17,937,426.00	23%	17,828,497.00	24%	17,202,033.00	23%
	1.3	надоместоци	38,560.00	0%	95,250.00	0%	155,800.00	0%	142,200.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>77,994,385.00</b>		<b>76,813,511.00</b>		<b>73,650,555.00</b>		<b>74,364,283.00</b>	

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 8 - плати и надоместоци на плати со индекси

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	2011 година	индекс 2011/2010	2012 година	индекс 2012/2011	2013 година	индекс 2013/2012
1		плати и надоместоци <b>1 (вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>12,823,505.00</b>	<b>12,593,899.00</b>	<b>0.98</b>	<b>11,870,052.00</b>	<b>0.942523995</b>	<b>11,976,181.00</b>	<b>1.0089409</b>
	1.1	плати и надоместоци	9,327,057.00	9,189,545.00	0.985256657	8,651,205.00	0.941418209	8,740,919.00	1.01037012
	1.2	придонеси за социјално осигурување	3,496,448.00	3,398,654.00	0.972030472	3,218,847.00	0.947094644	3,232,762.00	1.00432298
	1.3	надоместоци	-	5,700.00	-	-	0	2,500.00	-
2		плати и надоместоци <b>1 (вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>52,866,939.00</b>	<b>54,367,509.00</b>	<b>1.03</b>	<b>52,273,145.00</b>	<b>0.961477654</b>	<b>49,028,945.00</b>	<b>0.93793754</b>
	1.1	плати и надоместоци	38,515,706.00	39,647,954.00	1.029397046	38,085,385.00	0.960588912	35,735,780.00	0.93830691
	1.2	придонеси за социјално осигурување	14,325,933.00	14,669,155.00	1.023958091	14,087,204.00	0.960328253	13,232,465.00	0.93932515
	1.3	надоместоци	25,300.00	50,400.00	1.992094862	100,556.00	1.99515873	60,700.00	0.60364374
3		плати и надоместоци <b>1 (вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>73,293,042.00</b>	<b>72,712,920.00</b>	<b>0.992084897</b>	<b>76,678,410.00</b>	<b>1.05453625</b>	<b>76,512,504.00</b>	<b>0.99783634</b>
	1.1	плати и надоместоци	53,308,389.00	52,910,294.00	0.992532226	55,774,250.00	1.054128522	55,682,153.00	0.99834875
	1.2	придонеси за социјално осигурување	19,832,442.00	19,563,487.00	0.986438634	20,619,734.00	1.053990733	20,585,506.00	0.99834004
	1.3	надоместоци	152,211.00	239,139.00	1.571101957	284,426.00	1.189375217	244,845.00	0.86083902
4		плати и надоместоци <b>1 (вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>30,857,376.00</b>	<b>30,558,165.00</b>	<b>0.99030342</b>	<b>29,638,915.00</b>	<b>0.969918024</b>	<b>29,244,823.00</b>	<b>0.98670356</b>
	1.1	плати и надоместоци	22,511,405.00	22,280,132.00	0.989726408	21,598,302.00	0.969397399	21,335,611.00	0.98783742
	1.2	придонеси за социјално осигурување	8,325,371.00	8,239,083.00	0.989635537	8,034,313.00	0.975146506	7,891,212.00	0.98218877
	1.3	надоместоци	20,600.00	38,950.00	1.890776699	6,300.00	0.161745828	18,000.00	2.85714286
5		плати и надоместоци <b>1 (вкупно) Збир=1.1+1.2+1.3</b>	<b>66,570,502.00</b>	<b>66,532,736.00</b>	<b>0.999432692</b>	<b>66,189,568.00</b>	<b>0.994842118</b>	<b>63,867,859.00</b>	<b>0.96492334</b>
	1.1	плати и надоместоци	48,491,911.00	48,500,060.00	1.000168049	48,205,271.00	0.993921884	46,523,626.00	0.96511491
	1.2	придонеси за социјално осигурување	18,040,031.00	17,937,426.00	0.994312371	17,828,497.00	0.993927278	17,202,033.00	0.96486165
	1.3	надоместоци	38,560.00	95,250.00	2.470176349	155,800.00	1.635695538	142,200.00	0.9127086

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 9 - стоки и услуги со процентно учество во вкупните расходи

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	%	2011 година	%	2012 година	%	2013 година	%
1		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>1,019,342.00</b>	<b>7%</b>	<b>832,934.00</b>	<b>6%</b>	<b>634,561.00</b>	<b>5%</b>	<b>667,381.00</b>	<b>5%</b>
	2.1	патни и дневни расходи	9,950.00	0%	3,840.00	0%	4,560.00	0%	2,000.00	0%
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	498,987.00	4%	500,000.00	4%	479,900.00	4%	499,646.00	4%
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	118,039.00	1%	116,422.00	1%	56,727.00	0%	60,000.00	0%
	2.4	поправки и тековно одржување	14,862.00	0%	45,000.00	0%	4,000.00	0%	15,912.00	0%
	2.5	договорни услуги	143,000.00	1%	142,800.00	1%	85,159.00	1%	85,000.00	1%
	2.6	други тековни расходи	5,589.00	0%	24,872.00	0%	4,215.00	0%	4,823.00	0%
	2.7	привремени вработувања	228,915.00	2%	-	-	-	-	-	-
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>13,898,507.00</b>		<b>13,426,833.00</b>		<b>12,631,614.00</b>		<b>12,658,562.00</b>	
2		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>7,929,712.00</b>	<b>13%</b>	<b>8,575,159.00</b>	<b>14%</b>	<b>8,448,491.00</b>	<b>14%</b>	<b>7,741,143.00</b>	<b>13%</b>
	2.1	патни и дневни расходи	60,920.00	0%	24,920.00	0%	5,430.00	0%	5,800.00	0%
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,922,022.00	6%	4,282,896.00	7%	4,791,343.00	8%	4,072,269.00	7%
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,043,786.00	2%	984,939.00	2%	827,336.00	1%	700,381.00	1%
	2.4	поправки и тековно одржување	243,176.00	0%	254,467.00	0%	76,381.00	0%	189,958.00	0%
	2.5	договорни услуги	2,586,768.00	4%	2,961,647.00	5%	2,706,851.00	4%	2,732,735.00	5%
	2.6	други тековни расходи	73,040.00	0%	66,290.00	0%	41,150.00	0%	40,000.00	0%
	2.7	привремени вработувања	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>61,086,786.00</b>		<b>63,463,957.00</b>		<b>61,481,977.00</b>		<b>57,944,210.00</b>	
3		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>10,921,497.00</b>	<b>13%</b>	<b>9,738,913.00</b>	<b>12%</b>	<b>7,696,901.00</b>	<b>9%</b>	<b>9,722,250.00</b>	<b>11%</b>
	2.1	патни и дневни расходи	28,752.00	0%	21,830.00	0%	860.00	0%	5,000.00	0%
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,992,750.00	5%	3,999,617.00	5%	3,716,349.00	4%	4,417,635.00	5%
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,185,624.00	1%	990,700.00	1%	549,616.00	1%	796,527.00	1%
	2.4	поправки и тековно одржување	232,347.00	0%	587,385.00	1%	165,828.00	0%	314,921.00	0%
	2.5	договорни услуги	4,580,795.00	5%	4,038,594.00	5%	3,221,647.00	4%	4,090,202.00	5%
	2.6	други тековни расходи	129,610.00	0%	100,787.00	0%	42,601.00	0%	97,965.00	0%
	2.7	привремени вработувања	771,619.00	1%	-	-	-	-	-	-
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>84,903,942.00</b>		<b>83,198,856.00</b>		<b>85,737,085.00</b>		<b>86,733,520.00</b>	
4		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>3,451,685.00</b>	<b>10%</b>	<b>3,187,570.00</b>	<b>9%</b>	<b>3,226,640.00</b>	<b>10%</b>	<b>3,316,188.00</b>	<b>10%</b>
	2.1	патни и дневни расходи	5,000.00	0%	3,000.00	0%	15,000.00	0%	5,000.00	0%
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	2,513,321.00	7%	2,337,179.00	7%	2,146,828.00	6%	2,232,502.00	7%
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	343,534.00	1%	291,666.00	1%	450,000.00	1%	389,046.00	1%
	2.4	поправки и тековно одржување	149,899.00	0%	50,000.00	0%	296,325.00	1%	193,302.00	1%
	2.5	договорни услуги	420,000.00	1%	485,932.00	1%	235,000.00	1%	464,089.00	1%
	2.6	други тековни расходи	19,931.00	0%	19,793.00	0%	43,000.00	0%	32,249.00	0%
	2.7	привремени вработувања	-	-	-	-	40,487.00	0%	-	-
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>34,324,061.00</b>		<b>33,922,001.00</b>		<b>33,086,170.00</b>		<b>32,827,803.00</b>	
5		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>10,958,112.00</b>	<b>14%</b>	<b>8,608,515.00</b>	<b>11%</b>	<b>3,661,822.00</b>	<b>5%</b>	<b>4,240,827.00</b>	<b>6%</b>
	2.1	патни и дневни расходи	19,050.00	0%	2,900.00	0%	-	-	2,300.00	0%
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,900,000.00	5%	3,856,446.00	5%	2,092,082.00	3%	2,965,807.00	4%
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,099,594.00	1%	977,147.00	1%	314,288.00	0%	309,984.00	0%
	2.4	поправки и тековно одржување	345,296.00	0%	308,033.00	0%	115,558.00	0%	81,670.00	0%
	2.5	договорни услуги	3,543,835.00	5%	3,158,413.00	4%	1,037,903.00	1%	840,266.00	1%
	2.6	други тековни расходи	309,979.00	0%	305,576.00	0%	101,991.00	0%	40,800.00	0%
	2.7	привремени вработувања	1,740,358.00	2%	-	-	-	-	-	-
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>77,994,385.00</b>		<b>76,813,511.00</b>		<b>73,650,555.00</b>		<b>74,364,283.00</b>	

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 10 - стоки и услуги со индекси

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	2011 година	индекс 2011/2010	2012 година	индекс 2012/2011	2013 година	индекс 2013/2012
1		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>1,019,342.00</b>	<b>832,934.00</b>	<b>0.817129089</b>	<b>634,561.00</b>	<b>0.761838273</b>	<b>667,381.00</b>	<b>1.0517208</b>
	2.1	патни и дневни расходи	9,950.00	3,840.00	0.385929648	4,560.00	1.1875	2,000.00	0.43859649
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	498,987.00	500,000.00	1.002030113	479,900.00	0.9598	499,646.00	1.04114607
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	118,039.00	116,422.00	0.986301138	56,727.00	0.487253268	60,000.00	1.05769739
	2.4	поправки и тековно одржување	14,862.00	45,000.00	3.027856278	4,000.00	0.088888889	15,912.00	3.978
	2.5	договорни услуги	143,000.00	142,800.00	0.998601399	85,159.00	0.596351541	85,000.00	0.9981329
	2.6	други тековни расходи	5,589.00	24,872.00	4.450169977	4,215.00	0.169467674	4,823.00	1.14424674
	2.7	привремени вработувања	228,915.00	-	-	-	-	-	-
2		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>7,929,712.00</b>	<b>8,575,159.00</b>	<b>1.08139602</b>	<b>8,448,491.00</b>	<b>0.985228495</b>	<b>7,741,143.00</b>	<b>0.91627523</b>
	2.1	патни и дневни расходи	60,920.00	24,920.00	0.409061064	5,430.00	0.217897271	5,800.00	1.06813996
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,922,022.00	4,282,896.00	1.092012232	4,791,343.00	1.118715701	4,072,269.00	0.84992225
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,043,786.00	984,939.00	0.943621585	827,336.00	0.839987045	700,381.00	0.84654965
	2.4	поправки и тековно одржување	243,176.00	254,467.00	1.046431391	76,381.00	0.300160728	189,958.00	2.48697975
	2.5	договорни услуги	2,586,768.00	2,961,647.00	1.144921771	2,706,851.00	0.91396814	2,732,735.00	1.0095624
	2.6	други тековни расходи	73,040.00	66,290.00	0.907584885	41,150.00	0.620757279	40,000.00	0.97205346
	2.7	привремени вработувања	-	-	-	-	-	-	-
3		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>10,921,497.00</b>	<b>9,738,913.00</b>	<b>0.891719606</b>	<b>7,696,901.00</b>	<b>0.790324444</b>	<b>9,722,250.00</b>	<b>1.26313824</b>
	2.1	патни и дневни расходи	28,752.00	21,830.00	0.75925153	860.00	0.039395328	5,000.00	5.81395349
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,992,750.00	3,999,617.00	1.001719867	3,716,349.00	0.929176219	4,417,635.00	1.18870294
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,185,624.00	990,700.00	0.835593746	549,616.00	0.554775411	796,527.00	1.44924274
	2.4	поправки и тековно одржување	232,347.00	587,385.00	2.528050717	165,828.00	0.282315687	314,921.00	1.89908218
	2.5	договорни услуги	4,580,795.00	4,038,594.00	0.881636048	3,221,647.00	0.797714997	4,090,202.00	1.26959968
	2.6	други тековни расходи	129,610.00	100,787.00	0.777617468	42,601.00	0.422683481	97,965.00	2.29959391
	2.7	привремени вработувања	771,619.00	-	-	-	-	-	-
4		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>3,451,685.00</b>	<b>3,187,570.00</b>	<b>0.923482299</b>	<b>3,226,640.00</b>	<b>1.012256986</b>	<b>3,316,188.00</b>	<b>1.02775271</b>
	2.1	патни и дневни расходи	5,000.00	3,000.00	0.6	15,000.00	5	5,000.00	0.33333333
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	2,513,321.00	2,337,179.00	0.929916632	2,146,828.00	0.918555233	2,232,502.00	1.03990725
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	343,534.00	291,666.00	0.8490164	450,000.00	1.542860669	389,046.00	0.86454667
	2.4	поправки и тековно одржување	149,899.00	50,000.00	0.333557929	296,325.00	5.9265	193,302.00	0.65233106
	2.5	договорни услуги	420,000.00	485,932.00	1.156980952	235,000.00	0.48360676	464,089.00	1.97484681
	2.6	други тековни расходи	19,931.00	19,793.00	0.993076113	43,000.00	2.172485222	32,249.00	0.74997674
	2.7	привремени вработувања	-	-	-	40,487.00	-	-	0
5		<b>Стоки и услуги (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)</b>	<b>10,958,112.00</b>	<b>8,608,515.00</b>	<b>0.785583776</b>	<b>3,661,822.00</b>	<b>0.425372088</b>	<b>4,240,827.00</b>	<b>1.15811937</b>
	2.1	патни и дневни расходи	19,050.00	2,900.00	0.152230971	-	0	2,300.00	-
	2.2	комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	3,900,000.00	3,856,446.00	0.988832308	2,092,082.00	0.542489639	2,965,807.00	1.4176342
	2.3	ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	1,099,594.00	977,147.00	0.888643445	314,288.00	0.321638402	309,984.00	0.98630555
	2.4	поправки и тековно одржување	345,296.00	308,033.00	0.892083893	115,558.00	0.375148117	81,670.00	0.70674467
	2.5	договорни услуги	3,543,835.00	3,158,413.00	0.89124155	1,037,903.00	0.328615352	840,266.00	0.80958047
	2.6	други тековни расходи	309,979.00	305,576.00	0.985795812	101,991.00	0.333766395	40,800.00	0.4000353
	2.7	привремени вработувања	1,740,358.00	-	-	0	-	-	-

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 11 - субвенции и трансфери со процентно учество во вкупните расходи

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	%	2011 година	%	2012 година	%	2013 година	%
1		Субвенции и трансфери 3 (3.1+3.2)	55,660.00	0%	-		127,001.00	1%	15,000.00	0%
	3.1	разни трансфери	55,660.00	0%	-		98,472.00	1%	15,000.00	0%
	3.2	исплати по извршни исправи					28,529.00	0%	-	
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>13,898,507.00</b>		<b>13,426,833.00</b>		<b>12,631,614.00</b>		<b>12,658,562.00</b>	
2		Субвенции и трансфери 3 (3.1+3.2)	290,135.00	0%	521,289.00	1%	760,341.00	1%	1,174,122.00	2%
	3.1	разни трансфери	238,406.00	0%	112,758.00	0%	321,117.00	1%	172,296.00	0%
	3.2	исплати по извршни исправи	51,729.00	0%	408,531.00	1%	439,224.00	1%	1,001,826.00	2%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>61,086,786.00</b>		<b>63,463,957.00</b>		<b>61,481,977.00</b>		<b>57,944,210.00</b>	
3		Субвенции и трансфери 3 (3.1+3.2)	689,403.00	1%	747,023.00	1%	1,361,774.00	2%	498,766.00	1%
	3.1	разни трансфери	401,825.00	0%	251,139.00	0%	140,125.00	0%	229,418.00	0%
	3.2	исплати по извршни исправи	287,578.00	0%	495,884.00	1%	1,221,649.00	1%	269,348.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>84,903,942.00</b>		<b>83,198,856.00</b>		<b>85,737,085.00</b>		<b>86,733,520.00</b>	
4		Субвенции и трансфери 3 (3.1+3.2)	15,000.00	0%	176,266.00	1%	220,615.00	1%	266,792.00	1%
	3.1	разни трансфери	15,000.00	0%	100,876.00	0%	220,615.00	1%	157,442.00	0%
	3.2	исплати по извршни исправи			75,390.00	0%			109,350.00	0%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>34,324,061.00</b>		<b>33,922,001.00</b>		<b>33,086,170.00</b>		<b>32,827,803.00</b>	
5		Субвенции и трансфери 3 (3.1+3.2)	465,771.00	1%	1,672,260.00	2%	3,799,165.00	5%	6,255,597.00	8%
	3.1	разни трансфери	365,616.00	0%	251,428.00	0%	171,294.00	0%	187,110.00	0%
	3.2	исплати по извршни исправи	100,155.00	0%	1,420,832.00	2%	3,627,871.00	5%	6,068,487.00	8%
		<b>Вкупно расходи (1+2+3)</b>	<b>77,994,385.00</b>		<b>76,813,511.00</b>		<b>73,650,555.00</b>		<b>74,364,283.00</b>	

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 12 - субвенции и трансфери со индекси

основен суд	р.бр.	ставка	2010 година	2011 година	индекс 2011/2010	2012 година	индекс 2012/2011	2013 година	индекс 2013/2012
1		Субвенции и трансфери з (3.1+3.2)	55,660.00	-	-	127,001.00		15,000.00	0.11810931
	3.1	разни трансфери	55,660.00	-	-	98,472.00		15,000.00	0.15232757
	3.2	исплати по извршни исправи				28,529.00		-	0
2		Субвенции и трансфери з (3.1+3.2)	290,135.00	521,289.00	1.796711876	760,341.00	1.458578639	1,174,122.00	1.54420451
	3.1	разни трансфери	238,406.00	112,758.00	0.472966284	321,117.00	2.847842282	172,296.00	0.5365521
	3.2	исплати по извршни исправи	51,729.00	408,531.00	7.897523633	439,224.00	1.075130161	1,001,826.00	2.28089995
3		Субвенции и трансфери з (3.1+3.2)	689,403.00	747,023.00	1.083579561	1,361,774.00	1.822934501	498,766.00	0.36626195
	3.1	разни трансфери	401,825.00	251,139.00	0.624995956	140,125.00	0.557957944	229,418.00	1.63723818
	3.2	исплати по извршни исправи	287,578.00	495,884.00	1.72434609	1,221,649.00	2.463578176	269,348.00	0.22047904
4		Субвенции и трансфери з (3.1+3.2)	15,000.00	176,266.00	11.75106667	220,615.00	1.251602691	266,792.00	1.20931034
	3.1	разни трансфери	15,000.00	100,876.00	6.725066667	220,615.00	2.186991951	157,442.00	0.71365048
	3.2	исплати по извршни исправи		75,390.00			0	109,350.00	
5		Субвенции и трансфери з (3.1+3.2)	465,771.00	1,672,260.00	3.590305107	3,799,165.00	2.271874589	6,255,597.00	1.64657155
	3.1	разни трансфери	365,616.00	251,428.00	0.687683252	171,294.00	0.681284503	187,110.00	1.09233248
	3.2	исплати по извршни исправи	100,155.00	1,420,832.00	14.18633119	3,627,871.00	2.553342689	6,068,487.00	1.67274057

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 13 - тековни обврски (вкупно за сите судови):

Ред. Број	вкупни тековни обврски (извор: листинзи од Централен регистар)	2010	2011	индекс 2011/2010	2012	индекс 2012/2011	2013	индекс 2013/2012
1		1,702,218.00	2,256,532.00	1.325642192	2,063,906.00	0.914636265	1,742,152.00	0.844104334
2		11,679,525.00	16,034,830.00	1.372900867	16,973,091.00	1.058513935	14,288,064.00	0.841806834
3		15,885,811.00	22,695,140.00	1.428642202	29,121,354.00	1.28315375	30,698,781.00	1.054167365
4		7,078,613.00	8,750,570.00	1.236198391	4,293,092.00	0.490607126	6,087,468.00	1.417968215
5		13,919,312.00	15,398,439.00	1.106264376	19,101,710.00	1.24049652	19,713,987.00	1.032053518

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година



Табела број 14 - тековни обврски по видови со процентно учество во вкупните тековни обврски

основен суд	р.бр.	ставка	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Г		<b>тековни обврски</b>								
		<b>1 (1.1+1.2+1.3)</b>	<b>1,702,218.00</b>		<b>2,256,532.00</b>		<b>2,063,906.00</b>		<b>1,742,152.00</b>	
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	686,518.00	40%	1,250,333.00	55%	1,061,361.00	51%	724,179.00	42%
	1.2	краткорочни финансиски обврски								
Д		<b>тековни обврски</b>								
		<b>1 (1.1+1.2+1.3)</b>	<b>11,679,525.00</b>		<b>16,034,830.00</b>		<b>16,973,091.00</b>		<b>14,288,064.00</b>	
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	7,169,559.00	61%	11,644,959.00	73%	12,815,815.00	76%	10,211,764.00	71%
	1.2	краткорочни финансиски обврски			4,445.00	0%	1,111.00	0%	4,000.00	0%
С		<b>тековни обврски</b>								
		<b>1 (1.1+1.2+1.3)</b>	<b>15,885,811.00</b>		<b>22,695,140.00</b>		<b>29,121,354.00</b>		<b>30,698,781.00</b>	
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	9,723,238.00	61%	16,589,103.00	73%	22,573,442.00	78%	24,415,495.00	80%
	1.2	краткорочни финансиски обврски								
Ч		<b>тековни обврски</b>								
		<b>1 (1.1+1.2+1.3)</b>	<b>7,078,613.00</b>		<b>8,750,570.00</b>		<b>4,293,092.00</b>		<b>6,087,468.00</b>	
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	4,551,948.00	64%	6,158,114.00	70%	1,803,195.00	42%	3,598,726.00	59%
	1.2	краткорочни финансиски обврски								
Ѕ		<b>тековни обврски</b>								
		<b>1 (1.1+1.2+1.3+1.4)</b>	<b>13,919,312.00</b>		<b>15,398,439.00</b>		<b>19,101,710.00</b>		<b>19,713,987.00</b>	
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	5,716,762.00	41%	7,268,728.00	47%	10,525,302.00	55%	11,368,130.00	58%
	1.2	краткорочни финансиски обврски	2,167,101.00	16%	2,086,228.00	14%	2,388,923.00	13%	2,143,044.00	11%
Ѕ	1.3	обврски спрема државата и други институции (Обврски за даноци и придонеси по договор на дело и авторско дело)	406,321.00	3%	614,398.00	4%	807,074.00	4%	1,005,610.00	5%
	1.4	краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	5,629,128.00	40%	5,429,085.00	35%	5,380,411.00	28%	5,197,203.00	26%

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Табела број 15 - тековни обврски по видови со индекси

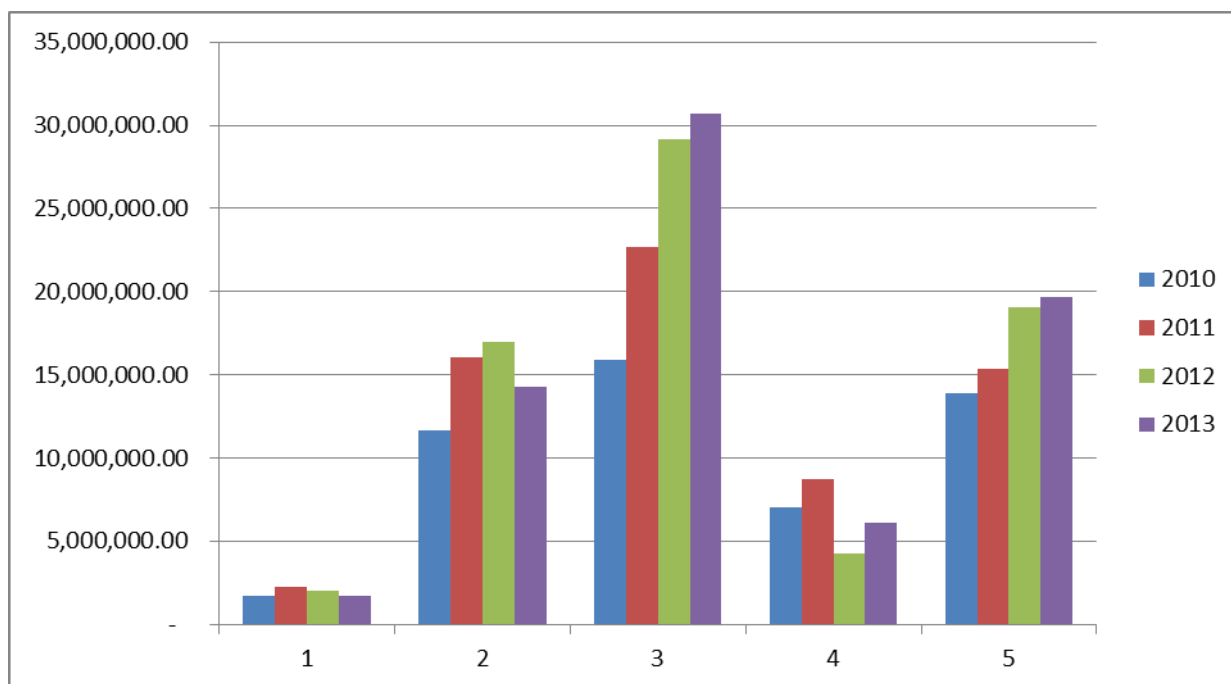
основе н суд	р.бр.	ставка	2010	2011	индекс 2011/2010	2012	индекс 2012/2011	2013	индекс 2013/2012
1		<b>тековни обврски</b>							
	<b>1</b>	<b>(1.1+1.2+1.3)</b>	<b>1,702,218.00</b>	<b>2,256,532.00</b>	<b>1.325642192</b>	<b>2,063,906.00</b>	<b>0.914636265</b>	<b>1,742,152.00</b>	<b>0.844104334</b>
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	686,518.00	1,250,333.00	1.821267614	1,061,361.00	0.848862663	724,179.00	0.682311673
	1.2	обврски краткорочни финансиски							
2		<b>тековни обврски</b>							
	<b>1</b>	<b>(1.1+1.2+1.3)</b>	<b>11,679,525.00</b>	<b>16,034,830.00</b>	<b>1.372900867</b>	<b>16,973,091.00</b>	<b>1.058513935</b>	<b>14,288,064.00</b>	<b>0.841806834</b>
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	7,169,559.00	11,644,959.00	1.624222494	12,815,815.00	1.100546168	10,211,764.00	0.796809567
	1.2	обврски краткорочни финансиски		4,445.00		1,111.00	0.249943757	4,000.00	3.600360036
3		<b>тековни обврски</b>							
	<b>1</b>	<b>(1.1+1.2+1.3)</b>	<b>15,885,811.00</b>	<b>22,695,140.00</b>	<b>1.428642202</b>	<b>29,121,354.00</b>	<b>1.28315375</b>	<b>30,698,781.00</b>	<b>1.054167365</b>
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	9,723,238.00	16,589,103.00	1.706129481	22,573,442.00	1.360739155	24,415,495.00	1.081602664
	1.3	обврски краткорочни финансиски спрема вработените	6,162,573.00	6,106,037.00	0.99082591	6,547,912.00	1.072366905	6,283,286.00	0.959586201
4		<b>тековни обврски</b>							
	<b>1</b>	<b>(1.1+1.2+1.3)</b>	<b>7,078,613.00</b>	<b>8,750,570.00</b>	<b>1.236198391</b>	<b>4,293,092.00</b>	<b>0.490607126</b>	<b>6,087,468.00</b>	<b>1.417968215</b>
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	4,551,948.00	6,158,114.00	1.352852449	1,803,195.00	0.292816112	3,598,726.00	1.995749766
	1.3	обврски краткорочни финансиски спрема вработените	2,526,665.00	2,592,456.00	1.026038672	2,489,897.00	0.960439444	2,488,742.00	0.999536125
5		<b>тековни обврски</b>							
	<b>1</b>	<b>(1.1+1.2+1.3+1.4)</b>	<b>13,919,312.00</b>	<b>15,398,439.00</b>	<b>1.106264376</b>	<b>19,101,710.00</b>	<b>1.24049652</b>	<b>19,713,987.00</b>	<b>1.032053518</b>
	1.1	обврски спрема добавувачи во земјата	5,716,762.00	7,268,728.00	1.271476406	10,525,302.00	1.448025294	11,368,130.00	1.080076372
	1.2	обврски краткорочни финансиски	2,167,101.00	2,086,228.00	0.962681481	2,388,923.00	1.145092003	2,143,044.00	0.897075377
	1.3	обврски спрема државата и други институции (Обврски за даноци и придонеси по дело на дело и авторско дело)	406,321.00	614,398.00	1.512100039	807,074.00	1.313601281	1,005,610.00	1.245994791
1.4	обврски краткорочни финансиски спрема вработените	5,629,128.00	5,429,085.00	0.96446288	5,380,411.00	0.991034585	5,197,203.00	0.96594907	

\*Извор: преглед на податоци од годишна сметка за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година за петте основни судови од Република Македонија, кои се предмет на оваа анализа, издадени од Централниот регистар на Република Македонија на 20.2.2015 година

Од добиените податоци, може да се констатира дека долговите на основните судови кои се предмет на анализата се во постојан пораст.

За потврдување на претходно наведената констатација, а во недостиг на податоци за сите судови во Република Македонија, во графикон број 2 е даден преглед на движење на долговите на анализираните судови во извештајниот период, со напомена дека податоците се преземени по службена должност од надлежниот регистар.

**Графикон број 2 - вкупни тековни обврски по години**



### **3.4. ОСНОВНИ ЗАКЛУЧОЦИ ОД ИНТЕРВЈУТО СО ВД ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА СУДСКИОТ БУЏЕТСКИ СОВЕТ**

На 20.1.2015 година лидерот на тимот на проектот изврши интервју (разговор) со ВД претседателот на СБС. На разговорот присуствуваше и раководителот на одделението за сметководство и финансии на СБС.

Во разговорот беше потенцирано дека годишниот буџет со кој располага судството во Република Македонија (судски буџет) се движи околу 0,4% од бруто домашниот производ на земјата. Од тој разговор, како и од претходно коментираниите информации што се презентирани во прашалниците кои ги доставија избраните судови, може да се констатира дека идеален судски буџет би бил тој што ќе изнесува најмалку 0,5% (што, исто така, е далеку помал процент од законски утврдениот лимит) од БДП на Република Македонија. Со таква големина на буџетски средства се оценува дека би се задоволиле потребите на судството за финансиски средства.

Со оглед на бројноста на судии во сите судови во Република Македонија, разбирливо е што најголем дел од буџетот се насочува за исплата на плати и придонеси од плати на судиите и на сите вработени во судовите. Во Република Македонија има 620 судии. Анализите на СБС биле дека е голем бројот на судии. Тоа особено се однесува на бројноста на судии во некои судови во внатрешноста на земјата каде е воочлива несразмерноста на бројот на предмети со бројот на судии. Бројноста на судиите е причина поради која за судиите важи специјален закон (*lex specialis*), според кој судиите одат во пензија по стариот систем (62/65 години), а не според измените во Законот за работни односи според кој рокот за заминување во пензија е подолг за три години за жени (65 години), односно за две години за мажи (67 години). Целта на таквиот пристап била да се намали бројот на судии, а со тоа и притисокот врз судскиот буџет.

И покрај таквата судска кадровска состојба, во сиот анализиран период во делот на плаќање плати и придонеси од плати немало застои, ниту поголеми проблеми, туку платите се исплатувале редовно и во разумни рокови.

Истата констатација се однесува и на финансирањето на тековните потреби. Оценка е дека планираните и реалните трошоци за тековни потреби редовно и непречено се покриваат со расположливите буџетски средства.

Наспроти тоа, и во СБС и кај избраните судови за потребите на ова истражување се нагласува недостигот на средства за инвестициски активности. Тие активности, вообичаено, се финансираат од донации од разни институции.

Забележливи се напорите на одделните судови (на што упатуваат информациите во прашалниците) и на СБС за рационализација на трошоците и определување приоритети во трошењето на средствата. Во таа насока, како специфична се нагласува потребата за затворање одделни судови во внатрешноста на земјата. Има помали судови (Крушево, Винаца, Берово...) кои се нерационални затоа што прават големи трошоци за мал број предмети. Се размислува за нивно затворање и со тоа да се намалуваат трошоците. Таму би работеле истурени единици на соодветни судови од исто апелациско подрачје.

На товар на буџетот е и Академијата за судии. За таа цел се издвојуваат средства за плаќање обучувачи, иако често тие се платени од донатори, особено кога станува збор за плаќање странски обучувачи.

Во разговорот беше нагласено дека за реализација на одредени проекти за кои нема доволно буџетски средства, често се користат средства од разни донации. Така, со средства од фондовите ИПА ќе се доградува постојниот информациски систем (тонско снимање во судниците). СБС аплицирал и за средства од фондовите ИПА за добивање средства за натамошно усовршување на системот, но постапката се одвива бавно и ќе се реализира во 2016/2017 година.

Со цел рационално користење на доделените буџетски средства, СБС повремено (во текот на годината) врши усогласување на буџетите на одделните апелациски подрачја, така што се врши пренесување средства од ставка во ставка, од суд во суд, независно во кое апелациско подрачје тој припаѓа.

Поголемиот дел од констатациите што се извлечени од разговорот со ВД претседателот на РСС, беа потврдени и на разговорот (интервјутото) што раководителот на тимот го имаше со Министерот за правда на Република Македонија.

#### **IV. СУМИРАН ПРЕГЛЕД НА ПОЗНАЧАЈНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВА СУДСКАТА ВЛАСТ**

Претходната анализа и сознанијата до коишто дојде проектниот тим со анализа на постојните акти, информации и сл. и од разговорите со неколкумина високи авторитети во судскиот систем, како и од предлозите кои беа дадени од претставници на судовите за време на презентацијата на нацрт-наодите од ова истражување, упатуваат на следните сумирани оценки за состојбите и за проблемите со кои се соочуваат судовите во делот на потребните финансиски средства и во реализирањето на финансискиот менаџмент:

**а)** Со Уставот на Република Македонија е утврдено одделување на законодавната, извршната и на судската власт. Меѓутоа, постојниот процес на утврдување на буџетот за судството ја девалвира независноста на судството преку воведување оперативни буџетски ограничувања на судскиот буџет и покрај законски определената големина на годишниот износ на судскиот буџет.

Имено, првичните проценки на приходите и на расходите од државниот буџет, кои се наменети за судството, ги определува Влада на Република Македонија на предлог на Министерството за финансии. Тоа значи дека во фазата на донесување на буџетот на Република Македонија за следната година, Собранието на Република Македонија нема или има многу мали можности за менување на буџетот (во случајот за зголемување, односно одредување законски утврдена големина на делот што е наменет за судството). Тоа е една од позначајните причини зошто републичкиот судски буџет во изминатите 2-3 години не ја достигнува големината која е утврдена со Законот за судски буџет и што дополнително на судовите им создава проблеми во финансирањето на тековните активности и особено придонесува за кумулирање неплатени обврски на судовите врз разни основи;

**б)** Според тоа, главниот проблем со кој се соочуваат анкетираниите судови, што може да се претпостави како проблем со кој се соочуваат поголемиот број судови во Република Македонија, претставува недостигот на средства за плаќање достасани обврски врз разни основи. Тоа создава појава на кумулирање обврски кои во анализираниот период во одредени периоди се зголемуваат,

а во одредени периоди се намалуваат, но во ниту еден момент не се за занемарување и во ниту еден извештаен период нема суд кој нема неподмирени обврски.

Притоа, доцнењето во плаќањето на достасаните обврски е доста големо и, понекогаш, достигнува до близу 398 денови.

Од анализа на годишните сметки, годишните извештаи и на одговорите во прашалниците која е презентирана во глава III од овој извештај, може да се констатира дека во судовите, главно, се концентрирани следните позначајни видови неплатени достасани обврски:

- Трошоци за договорни услуги;
- Трошоци за комунални услуги;
- Трошоци за ангажирање поротници, адвокати и за осигурување.

Трошоците за договорните услуги, главно, се однесуваат на обврски за вршени вештачења на барање на судовите. Трошоците за комунални услуги опфаќаат неплатени сметки за набавка на нафта и на струја, како и за плаќање поштенски, комуникациски и транспортни услуги. Овие две групи расходи имаат најголемо учество во вкупните расходи.

На тие три видови расходи отпаѓаат речиси 95% од вкупниот износ на достасани, а неплатени обврски. Таквата нивна големина и структурата ја определува потребата за идно рационализирање на другите расходи, но и за обезбедување дополнителни извори на средства со кои непречено би се финансирале тие трошоци, кај кои поради нивната природа има мали можности за елиминирање или за нивно намалување;

**в)** Недоволноста на средства и ненавременото плаќање на достасаните обврски, често, предизвикуваат креирање нови извршни решенија со растечки кумулативни износи, кои понекогаш предизвикуваат и блокирање на сметките на судовите;

**г)** Во поголем дел од судовите се реализирани значајни инвестициски активности со ангажирање средства од делот на буџетот на Република Македонија, кој му се доделува на Министерството за правда или со ангажирање средства од кредит од Светска банка. Сепак, и во СБС и кај избраните (анкетираните) судови се нагласува недостигот на средства за инвестициски активности. Тие, вообичаено, се финансираат од донации од разни институции.

**д)** На ниво на судството е донесен Закон за управување со движење на предметите. Оценка е дека недоволно се искористени можноста и потребата за управување со предметите, што подразбира планирање, координација, организација и контрола на обработката на предметите. Ако судот преку обемот на предмети не може да ги оправда бараните средства, тогаш нема да биде во состојба да бара соодветен износ на средства. Оттаму, судовите сè повеќе стануваат свесни за важноста на предвидувањето на обемот на предметите и за утврдување цена на чинење по предмет, во зависност од видот и од сложеноста на предметите. Некои судови веќе утврдиле цена на чинење на определени судски предмети, додека други се во интензивна фаза на утврдување на таква цена;

**ѓ)** Извештаите на судовите се нестандартни и многу скромни во објаснувањето на појавите, проблемите и сл. во работењето на судовите. Забележително е зголемувањето на бројот на предмети, но причините за тоа или не се објаснуваат или се презентираат во скромна димензија. Во извештаите не може да се забележи врската меѓу бројот на донесените одлуки во судовите и искористените средства за таа цел;

е) Освен тоа, извештаите кои судовите ги доставуваат до СБС содржат само бројки по буџетски ставки, а недостига сеопфатна споредбена анализа на реализираните со планираните трошоци, како и анализа на причините за настанување и план за отплата на неплатените долгови. Таква анализа не се прави поради тоа што никој од судовите тоа не го побарал, но и поради недостиг на персонал;

ж) Од разговорите што тимот ги водеше со ВД претседателот на СБС и со министерот за правда, се дојде до заклучок дека има големи разлики меѓу судовите од повеќе аспекти. Посебно се нагласува (не)оправданоста за постоење 27 основни судови во Република Македонија од аспект на нивната економска оправданост. Анализите покажуваат дека во 15 поголеми основни судови се реализираат преку 90% од вкупниот број предмети од основните судови. Тоа ја налага потребата од преиспитување на потребата од натамошно постоење судови во некои места и нивна замена со судечки денови или со судски одделенија;

з) Анализите на СБС покажувале дека е голем бројот на судии. Тоа особено се однесува на бројноста на судии во некои судови во внатрешноста на земјата каде што е воочлива несразмерноста на бројот на предмети со бројот на судии. Таквата состојба врши силен притисок врз буџетските средства (за плати и придонеси од плати се трошат, во просек, по околу 85% од вкупно добиените буџетски средства), поради што на судовите им остануваат релативно мали износи на средства за финансирање на нивните тековни и инвестициски активности. Од друга страна, судовите го нагласуваат недостигот на административен персонал, а особено на стручни соработници, дактилографи и раководни службеници што им создава сериозни пречки (застои или одолговлекувања) во реализирањето на судските предмети;

с) Анализите на билансите на судовите, нивните одговори на поставените прашања во прашалниците и во интервјуто што беше водено со претставниците на републичкиот судски буџет, ја потврдуваат генералната оценка дека за финансирање на активностите на судството во Република Македонија, годишно треба да се издвојуваат најмалку по 0,5% од Буџетот на Република Македонија. Меѓутоа, анализата потврди дека годишниот буџет со кој располага судството во Република Македонија (судски буџет) се движи од околу 0,4% од Буџетот на Република Македонија. Оттаму произлезе констатацијата дека непочитувањето на законската обврска за издвојување 0,7% од буџетот на Република Македонија во 2014 година, односно 0,8% од буџетот на Република Македонија во 2015 година е најзначајната причина за појава на финансиски проблеми во работењето на судовите и особено во ненавременото плаќање на достасаните обврски на судовите;

и) Не постои усогласување на буџетските барања на судовите - буџетски единици на ниво на апелациско подрачје. Според истражувачкиот тим, тој факт укажува на можни неусогласености во распределбата на буџетските средства што, веројатно, предизвикува недоделување на бараните средства на одделни судови или прераспределба на средства од еден на друг суд без притоа да се има увид во (не)оправданоста од (не)реализација на првобитно доделените средства и во потребите за извршување на насобраните обврски на одделните судови. Всушност, некои судови се жалат дека во таа прераспределба на средства на ниво на апелациско подрачје, тие воопшто не биле консултирани за нивните потреби и проблеми за чие решавање биле потребни претходно доделените средства, а во некои случаи се наметнува потребата и од нивно зголемување во однос на првобитно утврдениот износ. Од друга страна, пак, некои судови сметаат дека такво усогласување на буџетските барања на ниво на апелациско подрачје не е ниту потребно. Најпосле, од претставниците на судовите беше нагласено дека за такво усогласување е потребно тие да располагаат со соодветен стручен кадар, пред сè, од економска струка, кој, пак, го има во премал број, а во некои судови дури и нема вработен економист;



ј) Непосредно поврзан со претходно опишаниот е и проблемот што го нагласуваат некои судови во смисла дека со буџетскиот циркулар, СБС им одобрува само 50% од бараните средства, без притоа да направи анализа на реалноста на бараните средства, ниту, пак, консултација со конкретните судови. Уште повеќе, тие судови не добивале ниту извештај за таквите промени, така што немаат информација за причините за таквото кретење, ниту насока за идно планирање на потребните средства;

Поради немање доволен и/или соодветно стручен персонал (во некои судови нема ниту сметководител, туку има само благајник кој не може да врши високо стручни анализи и планирања), повеќето судови не изработуваат стратегиски и/или оперативен план, иако во ревизиите што ги врши, Државниот завод за ревизија<sup>93</sup> ја нагласува потребата и позитивноста од изработка на такви планови. Во одговорите на прашалниците, анализираните судови нагласуваат дека не е можно точно да се планира идниот обем на работа на судот, иако утврдуваат цена на чинење по предмет и ориентациски знаат колку предмети треба да има секој судија. Од друга страна, СБС и Министерството за финансии одредуваат лимити на расходите кои не треба да бидат надминати, поради што судовите ги планираат сите трошоци во дадените лимити.

Во таква ситуација, распределбата на средствата на судскиот буџет се врши врз основа на буџетските барања на единките–корисници, подготвени врз основа на буџетот од претходната година, усогласен со плафонот на средства добиен од СБС, односно од Министерството за финансии. Таквиот начин на пресметка на буџетот не обезбедува ефикасно работење врз основа на планирање на потребите, ниту правична распределба на средствата, односно некои судови добиваат помалку средства од потребните (заради зголемен обем на работа), додека други добиваат повеќе средства од потребните;

к) Досегашниот систем на буџетирање, поради отсуство на одредување приоритети на финансирање, како и поради отсуство на детална анализа на причините за несоодветното

извршување на буџетот, не обезбедува добро управување со буџетските средства. Тој систем на буџетирање по ставки не дава сеопфатна слика на потребите, ниту, пак, овозможува планирање на средствата за период од три години (во согласност со законот). Како резултат на тоа, судството се соочува со големи долгови (неплатени сметки за вештачења, тековно одржување и др.);

л) Судовите и СБС не се екипирани ниту доволно обучени за вршење финансиски менаџмент. Нивните систематизации предвидуваат одделение за финансиско и за материјално работење кое, според описот на работните задачи, опфаќа само подготовка на буџет и сметководство, но не и финансиско управување и контрола. За финансиско управување и контрола е потребно воведување детално планирање и анализа на работењето и на искористување на ресурсите во судовите, а, исто така и обезбедување соодветни и стабилни извори на финансирање на судската власт. Но, како што е погоре нагласено, за квалитетно планирање и анализа е потребен и доволен и соодветно стручен персонал кој е многу малку застапен кај судовите.

---

<sup>93</sup> Ревизорски извештаи кои се однесуваат на судови од Република Македонија, објавени на веб-сајтот на Државниот завод за ревизија ([www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk) – за основни судови: Охрид, Куманово, Битола, Неготино, Гевгелија, Крушево, Кичево, Велес, Штип, Прилеп, Струга, Радовиш, Тетово, Кавадарци), [www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)

## V. ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ТЕКОВНИТЕ ФИНАНСИСКИ ПРОБЛЕМИ НА СУДСКАТА ВЛАСТ

Претходната анализа ги лоцира главните жаришта на финансиските проблеми со кои се соочуваат судовите во Република Македонија. Оттаму можат да се извлечат соодветни заклучоци и препораки за надминување на „тесните грла“ и на честите финансиски проблеми кои се појавуваат и со кои се соочува судската власт во Република Македонија. Тие препораки, главно, би можеле да се насочат кон следните правци:

а) Од разговорот со претставници на СБС, како и од претходно коментираниите информации што се презентирани во прашалниците, при презентацијата на нацрт-наодите пред претставници на судовите и од извештаите добиени од дел од избраните судови, може да се констатира дека, во овој момент, идеален судски буџет би бил тој што ќе изнесува не помалку од 0,5% од буџетот на Република Македонија. Со таква големина на буџетски средства се оценува дека би се задоволиле моменталните потреби на судството за финансиски средства. Меѓутоа, за трајно непречено финансирање на тековните активности, достасаните обврски и на инвестициските потреби на судовите, потребно е реализирање на републичкиот судски буџет во законски утврдената големина од најмалку 0,8% од БДП на земјата;

б) Бројноста на судии во сите судови во државата условува најголем дел од буџетот да се насочува за исплата на плати и придонеси од плати на судиите и на другите вработени во судовите. Во Република Македонија има 620 судии. Анализите на СБС биле дека е голем бројот на судии. Тоа, особено, се однесува на бројноста на судии во некои судови во внатрешноста на земјата каде е воочлива несразмерноста на бројот на предмети со бројот на судии. Со цел намалување на големите трошоци за плати и надоместоци од плати, препорачливо е секаде каде што тоа е можно да се намали бројот на судии без притоа да се наруши континуитетот, квалитетот и стручноста во вршењето на судските надлежности. На тој начин, би се намалил и притисокот врз вкупниот судски буџет, како и врз буџетите на одделните судови во Републиката.

Од друга страна, забележлив е недостигот на административни службеници, а особено на стручни соработници, сметководители и дактилографи. Во таква ситуација, препорачливо е секогаш каде што тоа е можно, судиите кои го напуштиле судот од разни причини, да се заменуваат со нови судии во помал број од претходно присутниот, а за возврат и во рамки на ослободената финансиска рамка за плати, да се ангажираат потребен број административни службеници;

в) Анализите на СБС, исто така, укажуваат на нерационалноста од функционирањето (постојењето) на некои судови во Република Македонија. Тоа ја налага потребата за затворање одделни судови во внатрешноста на земјата, особено на тие кои се нерационални со тоа што прават големи трошоци за мал број предмети. Со тоа би се намалиле трошоците на РСБ и соодветните средства би можеле да се насочат за финансирање на дел од насобраните обврски на судовите. А, во градовите каде што би се затвориле соодветните судови, би работеле истурени единици на соодветни судови од исто апелациско подрачје (судечки денови или судски одделенија);

г) Во постојните рамки или преку реализирање на законски утврдениот процент од Буџетот на Република Македонија кој се издвојува за потребите на судската власт, препорачливо е да се зголеми делот од средствата кој ќе се користи за финансирање инвестициски активности

во судовите за да не се дозволи квалитетот на нивното работење да зависи само од донации преку кои би се решавале очигледно сериозните ограничувачки услови за работење.

Во функција на зголемено и на рационално користење средства за инвестиции, препорачливо е судовите да продолжат со пополнување образец за потреба од капитални инвестиции, а СБС да ги зема предвид таквите потреби и да цени дали се во согласност со стратегијата за инвестициски приоритети на генерално ниво на судството и, истовремено, на судовите да им одобрува средства за инвестиции според реалната оценка за нивни потреби од инвестиции;

д) Со цел рационално користење на ограничените буџетски средства, препорачливо е да се врши усогласување на буџетските барања на судовите - буџетски единки на ниво на апелациско подрачје. Тоа ќе ги надмине сега присутните неусогласености во распределбата на буџетските средства и доделување на бараните средства на одделни судови или прераспределба на средства од еден на друг суд врз основа на прецизно согледување на оправданоста од (не)реализација на првобитно доделените средства и во согласност со потребите за измирување на насобраните обврски на одделните судови;

ѓ) Постојниот начин на финансирање на судството подразбира воведување систем на буџетирање базирано на ефикасно работење. За да може таквиот систем на буџетирање да биде воведен и да биде ефикасен, потребно е да се постават основи на планирање, следење и мерење на ефикасноста од работењето на среден и на кус рок (годишно).

За таа цел, препорачливо е СБС да воведат нова методологија за планирање и за дистрибуција на буџетот. Тие две работи се тесно поврзани меѓу себе и подразбираат воспоставување буџетирање засновано на ефикасно работење и на распределба на буџетските средства во согласност со планираниот обем на работа и постигнатите резултати. Целокупниот систем на буџетирање заснован на ефикасно работење се потпира на мерливи стандарди и приоритети;

е) Во смисла на претходната констатација, препорачливо е да се прошират постојните со следните стандарди:

- Стандардизирано известување, базирано на еднакво групирање на предметите и идентични формулари и содржина на извештаите;
- Стандардно просечно време на судија за решавање определен вид предмет, со дефинирање и со степенување сложеност на предмет (сложен, помалку сложен, најмалку сложен);
- Стандарден рок во кој предметот треба да биде завршен, според сложеноста на предметот;
- Стандарден број предмети за еден судија со дефиниран тим или максималниот и оптималниот вкупен број предмети со кои треба да биде задолжен еден судија;
- ИСО стандард во судовите.

Бидејќи судиите се само дел од процесот на решавање на предметите, потребно е да се дефинираат стандардите и за сите останати процеси во врска со обработка на предметите;

ж) Во функција на што попрецизно утврдување на потребните финансиски средства и формирање реален финансиски план (буџетско барање), потребно е да се унапреди постојниот модел за пресметка на цена на чинење на судски предмет.

Цената на судски предмет претставува збир на просечни трошоци за процесирање еден судски предмет. Таа претставува директен сооднос помеѓу искористените ресурси наспроти остварените резултати. Анализата на цените може да обезбеди употребливи податоци за рационалноста во користењето на средствата и да ги лоцира неефикасните процеси, организација или управување со ресурсите. Познавањето на трошочната структура на одделни предмети, би можело на управата на судот да ѝ помогне за лоцирање на неефикасното трошење на средства. На тој начин, би се создал систем на буџетирање базиран на резултати.

Главната цел на унапредувањето и на засилената примена на таа алатка е да се подобрат информациите кои се однесуваат на продуктивноста, односно на односот помеѓу активностите и работното време, како и на употребата на средствата, односно на односот помеѓу бројот на решените предмети и трошоците.

Следење на цената на судски предмет во подолг временски период обезбедува практично средство за евалуација на постојните процеси и подобрување на работењето на судовите. Тоа обезбедува директна врска помеѓу тоа колку е потрошено и што е постигнато со искористување на сите постојни ресурси (луѓе, пари и технологија) и што може да биде употребено за подобро распоредување на вработените и на буџетот или за подобрување на управувањето со судските предмети. Тоа, исто така, помага во откривање на тесните грла во работењето, вклучително и на неефикасните процедури или неискористениот персонал.

Употребата на оваа алатка се зголемува кога таа директно се поврзува со другите елементи на судската ефикасност и дава важна перспектива на односите меѓу трошоците и резултатите. Кога судот еднаш ќе одреди како тековно да се соочува со различни видови судски предмети, судскиот менаџмент ќе може да донесува одлуки засновани на повеќе информации за нивото на ресурсите и нивната распределба на секој поединечен вид предмети;

з) Со цел рационално искористување на постојниот судски персонал, препорачливо е РСС, врз основа на претходна анализа на оптовареноста на некои судови и судии со повеќе или со помалку предмети, да делегира судии од судови со помалку предмети да решаваат предмети во судови со многу поголем број предмети. Во иста функција би било и делегирањето стручни соработници, што би водело кон поефикасно завршување на предметите во судовите кои се пренатрупани со предмети. Со тоа би се зголемила рационалноста и ефикасноста во работењето на судовите и, истовремено, за соодветен дел би се намалиле и судските трошоци;

с) За потребите на следење на извршувањето на буџетот на судството од страна на СБС, со посебен осврт кон отплатата на долговите, судовите треба да подготвуваат и до СБС да доставуваат месечни, квартални и годишни извештаи за извршувањето на буџетот;

и) Во функција на ефективност и на ефикасност во трошењето на буџетските средства и вршење на работите според утврдени правила и со почитување на етичките норми на однесување, потребно е да се засили системот на внатрешна контрола во судовите. Потребен е транспарентен и отчетен систем на контрола во судовите, кој ќе ги контролира финансиските текови во судовите, како и почитување на дефинираните работни процедури. Конечен ефект од тоа би бил рационално, економично и ефикасно користење на расположливите средства;

ј) Со цел зголемување на расположливите износи на средства, препорачливо е на судовите да им се дозволи да располагаат со сопствени приходи од паушали.

## VI. АНАЛИЗИРАНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ИЗРАБОТКА НА ИЗВЕШТАЈОТ

- Закони и подзаконски акти:
  - Закон за слободен пристап до информации до јавен карактер;
  - Закон за судски буџет („Службен весник на Република Македонија“ број 60/03, 37/06, 103/08 и 145/10);
  - Закон за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12);
  - Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/06, испр. 62/06, 35/08, 150/10);
  - Буџет на Република Македонија за соодветна година, објавен во „Службен весник на Република Македонија“;
  - Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија за соодветната година објавен во „Службен весник на Република Македонија“;
  - Упатство за начинот на трезорско работење („Службен весник на Република Македонија“ број 183/2013);
  - Судски деловник („Службен весник на Република Македонија“ број 66/13, 114/14);
  - Деловник за работа на судскиот буџетски совет („Службен весник на Република Македонија“ број 89/2014).
- Преглед на податоци од годишна сметка за периодот од 2010 година до 2013 година обезбедени од Централен регистар на Република Македонија за 5 избрани судови;
- Студија за утврдување процент од БДП во Република Македонија за финансирање на судската власт;
- Буџети на Република Македонија за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 и за 2015 година, објавени на веб-сајтот на Министерството за финансии;
- Завршни сметки на буџетот на Република Македонија за 2010, 2011, 2012 и за 2013 година, објавени на веб-сајтот на Министерството за финансии;
- Документи за напредокот на Република Македонија за влез во ЕУ:
  - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 година;
  - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013 година;
  - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година;
  - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 година.
- Податоци за бруто домашен производ објавени на веб-сајтот на Државниот завод за статистика;
- Документи за проектиран БДП за 2014 и за 2015 година, објавени на веб-сајтот на Народна банка на Република Македонија;
- По веб-истражувањето на објавените податоци на судовите, обезбедени годишни извештаи кои се однесуваат на периодот од 2010 година до 2013 година за избраните судови и судскиот буџетски совет;
- Ревизорски извештаи кои се однесуваат на судови од Република Македонија, објавени на веб-сајтот на Државниот завод за ревизија ([www.dzg.gov.mk](http://www.dzg.gov.mk) – за основни судови: Охрид, Куманово, Битола, Неготино, Гевгелија, Крушево, Кичево, Велес, Штип, Прилеп, Струга, Радовиш, Тетово, Кавадарци);

- Република Македонија – Министерство за правда, Светска банка: проект за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка, конечен извештај на проектот „Функционална анализа во судовите во Република Македонија“, јануари 2012 година;
- Република Македонија – Министерство за правда, Светска банка: проект за правна и правосудна имплементација и институционална поддршка, конечен извештај на проектот „Функционална анализа во судовите во Република Македонија“, јануари 2012 година;
- Република Македонија – Министерство за правда, Светска банка: втор извештај на проектот за функционална анализа во судовите во Република Македонија, 2012 година; CEPEJ Report on “European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”.

## **ФОНДАЦИЈА „НВО Инфоцентар“**



### **КОЈА Е ЦЕНАТА НА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО?**



**СОДРЖИНА:**

<b>I. ВОВЕД.....</b>	<b>167</b>
<b>II. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ НИЗ ПРИЗМАТА НА СУДСКИТЕ СЛУЧАИ .....</b>	<b>167</b>
<b>2.1. КВАНТИТАТИВЕН ПРЕСЕК НА СУДСКИТЕ СЛУЧАИ ЗА НАВРЕДА И</b>	
<b>КЛЕВЕТА .....</b>	<b>167</b>
<b>2.2. ОСНОВЕН СУД СКОПЈЕ 2 СКОПЈЕ .....</b>	<b>168</b>
2.2.1. СЛУЧАИ ВО КОИ СЕ ИНВОЛВИРАНИ ФУНКЦИОНЕРИ И ПОЛИТИЧАРИ.....	169
2.2.2. СЛУЧАИ ВО КОИ НЕ СЕ ИНВОЛВИРАНИ ФУНКЦИОНЕРИ И ПОЛИТИЧАРИ .....	171
<b>2.3. ОСНОВНИ СУДОВИ ВО ВЕЛЕС, ШТИП, БИТОЛА, ГОСТИВАР, ТЕТОВО,</b>	
<b>КУМАНОВО, СТРУМИЦА И ВО ПРИЛЕП .....</b>	<b>172</b>
2.3.1. ПРИМЕРИ НА СУДСКО ПОСТАПУВАЊЕ.....	173
<b>III. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ОПШТЕСТВЕНИТЕ</b>	
<b>ГРУПИ.....</b>	<b>175</b>
<b>IV. ЗАКЛУЧОЦИ .....</b>	<b>177</b>

## **I. ВОВЕД**

НВО Инфоцентар, во партнерство со Центарот за развој на медиуми, а во рамките на иницијативата „Мрежа 23“, финансирана од Европската Унија, направи истражување посветено на слободата на изразување во Република Македонија, во контекст на Законот за граѓанска одговорност од навреда и клевета.

Со донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во ноември 2012 година, клеветата и навредата се декриминализираа, односно се префрлени од кривична во граѓанска постапка. Медиумската и експертската јавност ја поздравиле декриминализацијата на навредата и клеветата, но притоа истакнаа дека ова законско решение има бројни слабости кои можат негативно да влијаат врз слободата на изразување, како и да поттикнат самоцензура.

Со ова истражување се опфатени судските случаи според Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во основните судови во Гостивар, Тетово, Штип, Велес, Битола, Прилеп, Струмица, Куманово и во Скопје 2 Скопје, како и ставовите и искуствата на граѓанските активисти, новинарите, судиите и експертите за човекови права.

Информациите беа собрани преку слободниот пристап до информации од јавен карактер, состаноци, средби, интервјуа и фокус групи. Индивидуалните ставови и искуства на граѓанските активисти, новинарите, судиите и на експертите за човекови права, во ова истражување се анонимни.

Сите судови навреме ги испратија бараните информации поврзани со судските случаи за навреда и клевета (број на судски процеси, завршени постапки, пресуди и др.). Собирањето лични ставови и искуства од различни целни групи, пак, се одвиваше со различна динамика и интензитет. Граѓанските активисти и експерти за човекови права слободно и без задршка учествуваа во фокус групите и даваа интервјуа, додека новинарите (на локално ниво) и судиите беа многу повоздржани и помалубројни кога се работеше за учество во фокус групите и во давањето интервјуа.

Во ова истражување се вклучени и резултатите и препораките од постојаниот мониторинг на судските случаи за навреда и клевета во кои се вклучени новинари, а кој го спроведува Центарот за развој на медиуми.

## **II. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ НИЗ ПРИЗМАТА НА СУДСКИТЕ СЛУЧАИ**

### **2.1. КВАНТИТАТИВЕН ПРЕСЕК НА СУДСКИТЕ СЛУЧАИ ЗА НАВРЕДА И КЛЕВЕТА**

Од стапувањето во сила на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, пред основните судови во Гостивар, Велес, Струмица, Битола, Прилеп, Штип, Тетово, Куманово и во

Скопје 2, покренати се вкупно 520 судски процеси, од кои 74,4% се веќе завршени, а 25,6% од судските постапки се сè уште во тек.

Најголем број судски случаи има во Скопје и тие опфаќаат дури 63% од сите судски постапки во судовите кои се предмет на ова истражување. Потоа следат основните судови во Струмица (10%), Битола (8,5%), Штип (7,7%), Куманово (4,6%), Гостивар (2,3%), Велес (1,7%), Прилеп (1,2%) и во Тетово (0,96%).

*Табела 1: судски процеси за навреда и клевета*

Основен суд	Судски случаи	Завршени	Активни
Скопје 2	328	242	86
Струмица	52	45	7
Битола	44	37	7
Штип	40	31	9
Куманово	24	18	6
Гостивар	12	3	9
Велес	9	8	1
Прилеп	6	2	4
Тетово	5	1	4
<b>Вкупно</b>	<b>520 (100%)</b>	<b>387 (74,4%)</b>	<b>133 (25,6%)</b>

## 2.2. ОСНОВЕН СУД СКОПЈЕ 2 СКОПЈЕ

„Копјето“ на слободата на изразување најчесто се крши пред Основниот суд Скопје 2 Скопје. Најголемиот број од судските постапки за навреда и клевета се водат токму пред овој суд и тие опфаќаат речиси две третини од вкупниот број судски случаи вклучени во оваа анализа.

Од донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во ноември 2012 година, па сè до крајот на 2014 година, дури една третина од постапките водени пред скопскиот суд, се однесуваат на процеси во кои како странки се јавуваат новинари, медиумски работници или медиуми. Најголемиот број од овие постапки – 82 (75%) се веќе завршени, а останатите 28 (25%) се сè уште во тек.

Интересно е да се истакне дека од почетокот на 2015 година, па до моментот на заокружување на ова истражување, пред Основниот суд Скопје 2 Скопје се покренати 26 нови судски постапки, од кои дури половината (13) се однесуваат на новинари и на медиуми. За некои од овие предмети сè уште нема одржано ниту едно рочиште затоа што се чека одговор на тужбата или определување судија кој ќе ја води постапката.

Анализата на судските одлуки, како и редовниот мониторинг на судските случаи во кои се инволвирани новинари и медиуми на Центарот за развој на медиуми, се однесуваат на спроведувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, односно

постапувањето на судиите при примената на материјалниот и на процесниот закон во судските постапки, како и примената на практиката на Европскиот суд за човекови права, на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП), како и на другите меѓународни документи и принципи за заштита на слободата на изразување.

Досегашната практика, но и анализата на донесените правосилни пресуди, покажуваат дека постои загрижувачки драстична разлика во работењето на судот, кога станува збор за процеси во кои како странки се јавуваат политичари/државни функционери, наспроти случаите во кои нема нивна инволвираност, ниту како тужители ниту како тужени.

Кога во случаите како една од странките се јавува државен функционер, односно политичар, видливо е дека тие се одвиваат побрзо, односно видлива е тенденцијата за поитно постапување на судот. Исто така, во ваквите случаи примената на Европската конвенција и на практиката од Стразбур, која, меѓу другото, предвидува носителите на јавни функции да имаат поголем праг на толеранција во однос на критиките, е недоследна и е во насока на целосна заштита на честа и угледот на функционерите, наспроти слободата на изразување. Потврда за ова се случаите: Никола Груевски - Тито Петковски, Никола Груевски - Зоран Заев, Сашо Мијалков – Фокус и др. Случаите во кои како тужител се јавува Премиерот се одвиваа со исклучителна брзина и повеќето процесни одлуки беа во корист на тужителот.

Двојните аршини во постапувањето на судиите, целосната неоснована заштита на честа и на угледот на функционерите и непочитувањето на Европската конвенција и практиката на Судот во Стразбур, сериозно ја загрозуваат слободата на изразување во Македонија, доведуваат до самоцензура, предизвикуваат оладувачки ефект врз истражувачкото новинарство и сериозно го наметнуваат прашањето за (не)зависноста на судската власт во државата.

### 2.2.1. СЛУЧАИ ВО КОИ СЕ ИНВОЛВИРАНИ ФУНКЦИОНЕРИ И ПОЛИТИЧАРИ

Во ова истражување како исклучително илустративни примери ги вклучивме судските случаи на Никола Груевски со Тито Петковски и на Сашо Мијалков со Фокус, Јадранка Костова, Владо Апостолов и Игор Илиевски.

#### **Случај Никола Груевски – Тито Петковски**

Во случајот Никола Груевски против Тито Петковски, судот не ја спроведува доследно јуриспруденцијата на Судот во Стразбур. Не ја разгледува изјавата на тужениот во поширок контекст, наспроти фактот дека станува збор за исклучително важна општествена тема за која е потребна широка јавна дебата. Всушност, станува збор за проблем кој има витално општествено значење (спорот со името) и од чие решавање зависи членството на Република Македонија во НАТО и во ЕУ. Практиката на Судот во Стразбур укажува на тоа дека кога станува збор за вакви значајни општествени теми и кога намерата е да се поттикне јавна дебата за прашања од витален општествен интерес, се толерира претерување, па дури и провокација.

Од друга страна, повторно во согласност со практиката на Судот во Стразбур, политичарите и носителите на јавни функции треба да имаат поголем праг на толеранција. Спротивно на ваквиот принцип, на тужителот, во овој случај Премиерот, со постапувањето и со одлуката на судот, му се укажува повисок степен на заштита. Ова е видливо, како од итното постапување на судот така и од висината на определениот паричен надомест.

Исто така, судот при одлучувањето го немал предвид принципот дека политичкото изразување (слично како новинарското) е привилегиран вид изразување и дека политичарите уживаат повисок степен на заштита кога отвораат дебата за прашања од јавен интерес. При донесување на одлуката и утврдување на паричниот надомест (10.000 евра), не е доследно применет трипартитниот тест на кој инсистира Судот во Стразбур, особено во делот на пропорционалноста на мерката со која се ограничува слободата на изразување, односно висината на определениот надомест, со легитимната цел која се настојува да се постигне (заштита на честа и угледот на тужителот).

### **Случај Сашо Мијалков - Фокус**

Во случајот, Сашо Мијалков против Фокус, Јадранка Костова, Владо Апостолов и Игор Илиевски, судот при носењето на одлуката неправилно оценил дека не е исполнет триделниот тест на кој повикува Судот од Стразбур. Исто така, судот неправилно оценил дека за објавување на текстот не постои јавен интерес, дека добиените информации се од несериозен извор и дека при објавување на текстот не се применети новинарските стандарди. Постоенето на јавниот интерес за објавување на предметниот текст е несомнен, затоа што, во конкретниот случај, се работи за носител на јавна функција, која поради многу фактори е една од најзначајните и највлијателните во Македонија. Оттаму, објавување текст во кој се зборува за постапувањето на Директорот на службата за државна безбедност, начинот на кој тој ги користи своите права и овластувања, како и начинот на кој државата се позиционира во спорот за старателството врз детето на тужениот Игор Илиевски, экс-амбасадорот во Република Чешка, е неспорно прашање од јавен интерес и тоа судот требало да го констатира.

Судот неправилно оценил дека изворот на информации е несериозен и нерелевантен. Сите фактички тврдења кои се предмет на поднесената тужба, а за кои тужените се осудени од страна на судот, се несомнено изнесени од страна на тужениот Илиевски, и за судот не е спорно дека овие наводи се соопштени од негова страна, во електронска комуникација со тужениот Владо Апостолов. Но, судот во пресудата оценил дека овој извор на информации (лице кое било амбасадор на Македонија во Чешка само еден месец пред објавување на текстот) не може да се третира како „сериозен извор на информации“ во смисла на член 10, став 4 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета. Оценка на судот била дека поради семејните проблеми, тоа лице не можело да даде сигурни информации. Ваквиот начин на резонирање на националните судови е неприфатлив и спротивставен на јуриспруденцијата на Судот во Стразбур.

Едновремено, судот неправилно утврдил дека новинарот и одговорниот уредник не постапиле во согласност со новинарските стандарди и не ги провериле изнесените тврдења на амбасадорот Илиевски. Новинарот пред објавување на текстот, неколкупати, побарал од тужителот изјава, односно побарал да го каже своето мислење за изнесените тврдења од страна на Илиевски, но обидите на Апостолов завршиле безуспешно. Исто така, тужените се обратиле и до Министерството за надворешни работи, и побарале официјална информација за наводите искажани во електронската комуникација меѓу новинарот Апостолов и амбасадорот Илиевски. И овој обид на новинарите да добијат официјална информација за изнесените факти на Илиевски, завршил неуспешно.

Имајќи го предвид сето ова, можеме да констатираме дека во целост се исполнети условите за исклучување на одговорноста за клевета предвидени во член 10, став 4 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета. Според членот 10, став 4 исклучена е одговорност за клевета ако во „средство за јавно информирање се изнесуваат факти кои се однесуваат на

прашања од јавен интерес, со повикување на сериозни извори на сознанија за нивната вистинитост, според кои тужениот постапувал со потребната мера на должно внимание, во согласност со професионалните стандарди на новинарската професија“. Дополнително, ограничувањето на слободата на изразување со осудата на тужените не го исполнува третиот услов за легитимно ограничување на слободата на изразување од член 10, став 2 од Европската конвенција, односно не може да се смета дека тоа е „неопходно во едно демократско општество“.

Судот неправилно постапил и кога ја донел одлуката за висината на надоместот на штета. При одлучувањето за висината на надоместокот, судот не водел сметка за примањата и за имотната состојба на тужените. Досудениот износ од 1.000 евра за новинарот Владо Апостолов, 5.000 евра за одговорниот уредник, Јадранка Костова, се превисоки, односно не се пропорционални со финансиската ситуација во која се наоѓаат новинарите и печатените медиуми во Македонија. Вака досудените надоместоци, заедно со високите судски трошоци кои во овој случај паѓаат на трошок на тужените и изнесуваат 3.300 евра, претставуваат огромен товар за новинарите и за медиумите. При утврдувањето на ваквите надоместоци, судот воопшто не водел сметка дека донесувањето ваква пресуда ќе предизвика „оладувачки ефект“ врз истражувачкото новинарство, но и врз слободата на изразување воопшто.

Пресудата во овој случај покажува дека во Македонија постои исклучително негативна и загрижувачка практика, судот наместо да ја штити слободата на изразување, дополнително ја загрозува со тоа што, од една страна, ги штити функционерите и власта, а од друга страна, ги казнува новинарите, ги доведува медиумите до работ на нивниот опстанок, и ги засилува стравот и самоцензурата.

## 2.2.2. СЛУЧАИ ВО КОИ НЕ СЕ ИНВОЛВИРАНИ ФУНКЦИОНЕРИ И ПОЛИТИЧАРИ

Во случаите кога нема вклученост на некој државен функционер, може да се констатира дека судиите подоследно ја применуваат практиката на Европскиот суд за човекови права и на Европската конвенција. Таков пример е случајот Топлификација – Роберт Поповски.

Како негативен тренд за слободата на изразување се и случаите во кои новинари тужат новинари, и тоа за пренесени изјави од прес-конференции на политички партии. Сепак, судот во случаите на Драган Павловиќ-Латас против Бранко Героски, Слободен печат и Мими П. Шушлеска, постапи правилно и во согласност со домашната и со меѓународната регулатива, и го отфрли тужбеното барање на Драган Павловиќ-Латас како целосно неосновано.

Ваквите одлуки и пресуди претставуваат добар пример врз кои треба да се темели судската практика во Македонија.

### **Случај Топлификација - Роберт Поповски**

Наспроти случајот Сашо Мијалков - Фокус, правосилната пресуда за случајот Топлификација АД Скопје - Роберт Поповски, претставува пример за правилна и за соодветна примена на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, и на меѓународните стандарди и принципи.

Тужителот Топлификација, во овој предмет бара да се утврди одговорност за клевета на Поповски, кој во својство на водителот на емисијата „Икс нула“, изнел низа негативни ставови и мислења за работата на ова акционерско друштво. Тужениот Поповски навел дека го оспорува

тужбеното барање и појаснил дека вршејќи ја својата новинарска професија, емисијата ја организирал во форма на дебата на која повикал компетентни соговорници. Емисијата ја водел во согласност со јавниот интерес и со новинарските стандарди, со цел на јавноста да ѝ бидат презентирани информации од јавен интерес, а не со цел да ги наруши честа и угледот на тужителот.

Судот ги испитал фактите и околностите значајни за утврдување дали во овој случај постојат услови на тужениот како новинар да му се ограничи слободата на изразување, која е загарантирана со Европската конвенција за заштита на човековите права. Најпрвин, судот исправно заклучил дека во емисијата станувало збор за поттикнување дебата за прашање од јавен интерес (неоснованото зголемување на цената на парното греење). Потоа, судот утврдил дека тужениот постапувал во согласност со новинарските стандарди, посебно со тоа што во емисијата бил повикан претставник на тужителот, кој не се одсвал на поканата.

Понатаму, судот во согласност со јуриспруденцијата на Судот во Стразбур направил дистинкција меѓу фактички тврдења и вредносни судови или мислења, утврдувајќи дека во конкретниот случај станува збор само за субјективно мислење на новинарот, односно негови вредносни судови кои не подлежат на докажување и за кои не може да се бара од тужениот да ја докажува нивната вистинитост.

Поради тоа, судот сметал дека во согласност со одредбите од нашето национално законодавство и со принципите на Европскиот суд за заштита на човековите права и неговата практика, не може да се прифати тужбеното барање на Топлификација и со тоа да се ограничи слободата на изразување на тужениот, бидејќи во овој случај не постои неопходна потреба како што тоа го бара член 10, став 2 од Европската конвенција. Дополнително, судот смета дека неопходна е потребата да се обезбеди и да се одржи слободата на изразување во медиумите, како и дека со евентуалното ограничување на тужениот, не само што би се загрозила позицијата на тужениот како новинар туку со тоа би била загрозувана целокупната новинарска професија, чија цел е отворање прашања за кои има потреба да се дебатира и кои се од јавен интерес.

### **2.3. ОСНОВНИ СУДОВИ ВО ВЕЛЕС, ШТИП, БИТОЛА, ГОСТИВАР, ТЕТОВО, КУМАНОВО, СТРУМИЦА И ВО ПРИЛЕП**

Основните судови во Велес, Штип, Битола, Гостивар, Тетово, Куманово и во Струмица, од донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, па до крајот на 2014 година, немале многу „жешки костени“ во својата практика, односно немале постапки во кои биле инволвирани функционери и политичари.

Вкупниот број судски постапки во овие судови изнесува околу една третина (37%) од вкупниот број случаи за навреда и клевета вклучени во оваа анализа.

Од анализата на добиените материјали (пресуди) може да се констатира дека судовите од Македонија, многу малку се придржуваат до европската практика и до меѓународните принципи и стандарди. Судовите вклучени во оваа анализа најчесто се повикуваат само на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и Законот за облигациски односи, за разлика од судот во Скопје, кој редовно се повикува на Европската конвенција и на практиката на Судот од Стразбур.



Од анализираните пресуди, исто така, може да се заклучи дека судовите многу малку или воопшто не го применуваат триделниот тест кој е задолжителен при утврдувањето дали се исполнети условите за ограничување на слободата на изразување. Овој тест го предвидува следното: (1) ограничувањето мора да биде пропишано со закон; (2) ограничувањето мора да има легитимна цел; и (3) ограничувањето мора да биде неопходно за едно демократско општество. Според случаите за кои се поведени судските предмети, судовите најчесто требало да се повикуваат на легитимната цел од триделниот тест, која во суштина реферира на вториот став од членот 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права, а во кој е составена конечната листа на цели заради кои може да се наметне ограничувањето на правото на слободата на изразување.

### 2.3.1. ПРИМЕРИ НА СУДСКО ПОСТАПУВАЊЕ

Од податоците добиени од Основниот суд во Велес, може да се заклучи дека судот главно се придржува до Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и до меѓународните принципи и стандарди. Таков пример е судскиот предмет во кој како тужител се јавува правно лице, концесионер на Тиквешко езеро, а како тужен се јавува адвокат од Кавадарци. Тужителот бара да се утврди одговорност за навреда и клевета и надомест за нематеријална штета во висина од 180.000 денари, затоа што тужениот како бранител во друга постапка која се водела пред Основниот суд во Кавадарци, во текот на постапката и во жалбата за да го омаловажи тужителот како концесионер, изнел клевети со тоа што навел дека со поднесување кривична пријава, тужителот сака да постигне други цели.

Судот во Велес при носењето на пресудата се повикал на Уставот на Република Македонија, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, меѓународните договори кои Македонија ги има ратификувано, како и на член 10 од Европската конвенција за човекови права. Понатаму, Судот со цел подобро да ја образложи својата пресуда, дал објаснувања и на тоа дека кога се дава заштита на слободата на изразување треба да се разгледа и од какво значење е изразувањето (политичко, комерцијално, уметничко итн.), начинот на кој изразувањето е пренесено (лично или преку печатени и електронски медиуми), како и кон која публика е наменето (возрасни, деца, цела јавност или само кон одредена група на луѓе). Сето ова судот подетално го образложува, бидејќи вистината за изразувањето има поинакво значење во зависност од овие критериуми. Судот при носењето на одлуката го ценел и фактот во која насока е дадена спорната изјава, односно дали е дадена за подобра конструкција на одбраната на обвинетиот или само за да му наштети на тужителот.

На крајот, судот постапил правилно со тоа што го одбил тужбеното барање како неосновано, затоа што, во едно демократско општество слободата на изразување е загарантирана со Уставот на Република Македонија, со Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и со член 10 од Европската конвенција за човекови права. Ваквите пресуди се добар пример за воспоставување практика со која се заштитува слободата на изразување.

Според добиените податоци, Основниот суд во Штип, во одредени случаи недоследно ги применува Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Европската конвенција за човекови права и практиката на Судот од Стразбур.

Во предметот во кој како тужител се јавува директорката на НУКЦ<sup>94</sup> „Ацо Шопов“ во Штип, а како тужен Б.Н., регистрант на порталот Комуникација.мк, судот при носењето на одлуката не се придржувал во целост кон европските стандарди и практиката од Стразбур.

Б.Н. на порталот Комуникација.мк, објавил текст со наслов: „Смена на директорката од Кавадарци, Штип има перфектен кадар!“ и друг текст со наслов: „Директорката со закани, Комуникација.мк со факти!“. Според тужителката, со ваквите текстови тужениот изнел невистинити факти - клевети и навреди, па врз основа на тоа побарала од судот да утврди одговорност за навреда и клевета кај тужениот и да го задолжи да ѝ исплати 123.000 денари, како надомест за нематеријална штета. Судот делумно го усвоил тужбеното барање на тужителката и донел одлука со која се утврдува граѓанска одговорност за навреда и клевета. Меѓутоа, наместо бараниот износ од 123.000 денари, донел одлука со која се задолжува тужениот да ѝ исплати на тужителката 50.000 денари како надомест за претрпена душевна болка.

Судот ваквата одлука ја донел затоа што утврдил дека тужениот изнел факти кои отстапуваат од утврдените постоечки факти и кои според нивната содржина можат да ѝ нанесат штета на честа и на угледот на тужителката. Исто така, судот навел дека за да постои одговорност кај тужениот, потребна е умисла, односно тужениот треба да е свесен дека неговата изјава значи омаловажување на оштетениот. Меѓутоа, судот не го зел предвид фактот дека и мислењето е загарантирано со член 10 од ЕКЧП и е опфатено со принципот „изразување мислење“, кој предвидува дека никој не може да се повика на одговорност за искажано мислење. Во таа смисла, изјавата на тужениот може да се толкува и како негово лично мислење, па за тоа објавил дека „постојат квалитетни луѓе во Штип и дека не мора директорот да е од Кавадарци“. Исто така, досудениот надомест е превисок и судот при неговото одмерување водел сметка само за сатисфакцијата на тужителот, а не ја зел предвид и имотната состојба на тужениот. Затоа, во овој случај можеме да констатираме дека судот при носењето на одлуката не се придржувал во целост кон европските стандарди и практиката од Стразбур.

Од добиените пресуди од Основниот суд во Битола, можеме да заклучиме дека судот при носењето на одлуките делумно се придржува кон Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и кон меѓународните принципи и стандарди. Во определени случаи, судот утврдува дека постои одговорност за навреда и клевета, и делумно го прифаќа тужбеното барање во однос на надоместот за нематеријална штета, иако при носењето на одлуката го зел предвид тоа што навредите немале штетни последици за тужителот во смисла на загрозување на неговото работно место, како и имотната состојба на тужениот кој, на пример, единствено егзистира од обработување туѓа земја и собирање шумски плодови. Но, судот во овој случај, сепак, досудува висок надомест, наместо само да утврди одговорност за навреда и клевета без надомест за нематеријална штета. Судот во случаи во кои имотната состојба на тужените им овозможува само минимална егзистенција, треба да донесе пресуда без надомест за нематеријална штета, затоа што целта на секој правен лек мора да биде реституција на репутацијата на оштетениот, а не казнување. Судот, исто така, треба да им дава предност на механизмите на непарично обесштетување, доколку тоа во значителна мера ја реституира репутацијата на тужителот.

За разлика од овој случај, во друг предмет судот стриктно се придржува до европската практика и до Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, и донесува одлука во која се утврдува одговорност за клевета, но не се досудува надомест за нематеријална штета. Со

---

<sup>94</sup> НУКЦ - Национална установа - центар за култура.

ваквите различни пресуди за исти или за слични ситуации, се остава впечаток дека во судот во Битола, постојат двојни аршини при постапувањето на судиите, а во зависност од тоа кои се јавуваат како странки во постапката. Во првиот предмет, тужител е вработено лице во полициска станица, што не е случај и во вториот предмет.

### III. СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ОПШТЕСТВЕНИТЕ ГРУПИ

НВО Инфоцентарот и Центарот за развој на медиуми во рамките на ова истражување, направија неколку фокус групи, интервјуа и средби со над педесет граѓански активисти, експерти за човекови права и новинари од различни општини (Скопје, Штип, Тетово, Струмица, Прилеп, Кичево, Охрид, Струга, Велес, Кавадарци, Гевгелија, Дебар). Целта на овие структурирани средби и дискусии беше да се согледаат ставовите, мислењата и искуствата на различни општествени групи за слободата на изразување во средините во кои живеат и работат, како и за евентуалните проблеми, притисоци и закани со кои се соочуваат.

И активистите, и новинарите и експертите за човекови права се речиси едногласни во констатацијата дека во Македонија слободата на изразување е сериозно загрозувана и дека луѓето кои имаат критички однос кон власта и нејзините политики, како на национално така и на локално ниво, се речиси постојано и засилено изложени на различни видови притисоци, закани и заплашувања.

**Активистите** и експертите за човекови права, особено оние кои живеат и работат во Скопје, најчесто се соочени со јавни континуирани хајки против нив, нивните организации и нивните заложби, и тоа од страна на провладините медиуми, социјалните мрежи, но и од страна на претставниците на власта и на владејачките партии. Основата на овие хајки, истакнуваат активистите, се етикетирањето (предавници, шпиони, платеници, соросоиди, сороспии и др.), говорот на омраза, манипулацијата со фактите и законите, а сè со цел да бидат заплашени, но и да се нарушат нивните кредибилитет и релевантност.

Според нашите соговорници, активистите, главно оние кои живеат во средини надвор од Скопје, се соочуваат и со други форми на притисоци кои не се толку видливи, но се, исто така, многу силни, загрижувачки и заплашувачки: (1) „Пријателски совети и пораки“ да престанат да бидат критички кон власта; (2) предупредувања, па и закани дека некој од нивното семејство може да го изгуби своето работно место; (3) најави дека можат да бидат избркани од просториите во коишто работат, а кои се, на пример, во сопственост на општината; (4) разни инспекции; (5) целосно игнорирање или прекин на соработка со локалните власти или со некоја од јавните институции и др. Некои од активистите се соочуваат и со закани со тужби за навреда и клевета од страна на претставници на јавните институции и на локалните власти.

Учесниците во ова истражување истакнаа дека и на национално, но и на локално ниво, активистите од заедницата на ЛГБТИ се изложени на најжестоки вербални, но и физички напади. Според нив, во Македонија сè уште постојат големи предрасуди во однос на луѓето со различна сексуална ориентација, а власта и нејзините гласноговорници, предрасудите и стереотипите ги претвораат во омраза и во целосно неприфаќање на различните групи граѓани.

Нетрпеливоста, според соговорниците, секојдневно се зголемува и во однос на другите граѓани и организации кои имаат различно и критичко мислење кон власта и нејзиното поведење.

Едновремено, активистите не се чувствуваат безбедно и заштитено. Затоа, како што велат, има ситуации во кои се самоцензурираат и си го „мерат“ секој јавно искажан збор. Поголемиот дел од активистите истакнуваат дека се доследни во своите заложби, но признаваат дека атмосферата за работа е сè понепријателска и позастрашувачка.

Што се однесува до **новинарите**, тие се речиси едногласни во тоа дека се постојана мета на притисоци од страна на власта, и локална и национална, но и од страна на сопствениците на медиумите за кои работат, како и дека нивната економска и социјална положба станува сè потешка и сè полоша.

Иако, според нив, декриминализацијата на навредата и на клеветата е добра, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во својата суштина е инструмент на власта и е донесен со цел да ги замолчи новинарите и медиумите. Политичарите и функционерите на власта редовно продолжуваат да ги тужат новинарите за навреда и клевета, и притоа, речиси без исклучок, ги добиваат судските случаи. Оваа претставува силен притисок врз критичкото, аналитичкото и истражувачкото новинарство. Судиите, велат нашите соговорници, судат во корист на власта и досудуваат високи надоместоци за нематеријална штета, кои новинарите, заедно со високите судски трошоци, тешко или воопшто не можат да ги обезбедат.

Во исто време, голем дел од новинарите на локално ниво не се чувствуваат заштитени од страна на своите уредници и сопственици на медиуми. Кај нив е присутен голем страв дека доколку се случи тужба од страна на некој функционер, медиумот ќе им ја раскине соработката и ќе ги остави сами да се борат во судовите и сами да си ги плаќаат судските трошоци и надоместоци. Некои од нив, наведуваат и конкретни примери на нивни колеги новинари кои биле неосновано тужени од политичари и притоа добиле отказ од медиумот за кој работеле. Единствената заштита и помош која ја имаат новинарите во случај на тужба е бесплатната правна помош кој ја добиваат од страна на Центарот за развој на медиуми и МЛДИ од Лондон. Но, ова според новинарите, не е доволно тие да се чувствуваат сигурно и безбедно.

Кога станува збор за економско-социјалната положба на новинарите, нашите соговорници нагласуваат дека поголемиот дел од нив не се редовно вработени, немаат социјална и здравствена заштита и имаат многу ниски месечни хонорари. Ваквата положба, констатираат тие, е целосно демотивиращка, и неизбежно води кон самоцензура и драматично намалување на професионализмот во новинарството.

Според **експертите за човекови права**, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета не обезбеди поголема заштита на слободата на изразување во Република Македонија. Декриминализацијата на навредата и клеветата е, секако, позитивен исчекор, но, сепак, таа не овозможи поголема слобода на говорот и ослободување од самоцензурата и цензурата кај новинарите. Со драконските парични надоместоци кои ги предвидува Законот, се постигна спротивен ефект од она што беше иницијатива и тенденција на новиот Закон – да се заштити слободата на изразување.

Според нашите соговорници, Законот не овозможува еднаква заштита на сите граѓани, односно произлегува дека новинарите, уредниците и медиумите останаа незаштитени во однос на државните функционери кога се појавуваат како тужители. Нееднаквиот третман се гледа и во

можноста за изрекување времени мерки за забрана на натамошно објавување на наводната навредлива или клеветничка изјава. Изрекувањето на оваа мерка е исклучиво право на судот, без притоа тужениот да има можност да се спротивстави на аргументите врз основа на кои е донесена ваквата мерка, или пак, да може да ја обжали донесената мерка. Ваквата можност не ја штити слободата на изразување и може да доведе до цензура.

За експертите проблематично е и тоа што Законот и натаму останува неизменет во деловите кои не се во согласност со Уставот и со меѓународните стандарди. Од страна на повеќе здруженија на граѓани беше поднесена иницијатива до Уставниот суд за неуставноста на Законот, но судот по речиси петнаесет месеци од доставувањето на иницијативата, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста. Издвоено мислење имаше само судијката Наташа Габер, која наведе дека треба да биде поведена постапка за оценување на уставноста на Законот, особено во делот кој се однесува на судската постапка за утврдување одговорност и надоместување штета, поради фактот што оваа постапка е од процесна природа и затоа треба да биде донесена со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, а не со просто мнозинство како што бил донесен Законот. Габер реагира и во делот на времените мерки кои може да се изречат од страна на судот, како и во членот за исклучување одговорност за навреда.

#### IV. ЗАКЛУЧОЦИ

- Од стапувањето во сила на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, пред основните судови во Гостивар, Велес, Струмица, Битола, Прилеп, Штип, Тетово, Куманово и во Скопје 2, покренати се вкупно 520 судски процеси, од кои 74,4% се веќе завршени, а 25,6% од судските постапки се сè уште во тек.
- „Копјето“ на слободата на изразување најчесто се крши пред Основниот суд Скопје 2 Скопје. Најголемиот број од судските постапки за навреда и клевета се водат токму пред овој суд и тие опфаќаат речиси две третини од вкупниот број судски случаи вклучени во оваа анализа. Дури една третина од постапките водени пред скопскиот суд, се однесуваат на процеси во кои како странка се јавуваат новинари, медиумски работници или медиуми.

Досегашната практика, но и анализата на донесените правосилни пресуди, покажуваат дека постои загрижувачки драстична разлика во работењето на судот кога станува збор за процеси во кои како странки се јавуваат политичари/државни функционери, наспроти случаите во кои нема нивна инволвираност, ниту како тужители ниту како тужени.

Кога во случаите како една од странките се јавува државен функционер, односно политичар, видливо е дека тие се одвиваат побрзо, односно видлива е тенденцијата за поитно постапување на судот. Исто така, во ваквите случаи примената на Европската конвенција и практиката од Стразбур, која, меѓу другото, предвидува носителите на јавни функции да имаат поголем праг на толеранција во однос на критиките, е недоследна и е во насока на целосна заштита на честа и угледот на функционерите, наспроти слободата на изразување.

Двојните аршини во постапувањето на судиите, целосната неоснована заштита на честа и на угледот на функционерите и непочитувањето на Европската конвенција и практиката на Судот во Стразбур, сериозно ја загрозуваат слободата на изразување во Македонија,

доведуваат до самоцензура, предизвикуваат оладувачки ефект врз истражувачкото новинарство и сериозно го наметнуваат прашањето за (не)зависноста на судската власт во државата.

- Основните судови во Велес, Штип, Битола, Гостивар, Тетово, Куманово и во Струмица, од донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, па до крајот на 2014 година, немале многу „жешки костени“ во својата практика, односно немале постапки во кои биле инволвирани функционери и политичари. Вкупниот број судски постапки во овие судови изнесува околу една третина (37%) од вкупниот број случаи за навреда и клевета, вклучени во оваа анализа.

Од анализата на добиените материјали (пресуди) може да се констатира дека овие судови многу малку се придржуваат до европската практика и меѓународните принципи и стандарди. Судовите вклучени во оваа анализа најчесто се повикуваат само на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета и Законот за облигациски односи, за разлика од судот во Скопје кој редовно се повикува на Европската конвенција и на практиката на Судот од Стразбур.

- Активистите, новинарите и експертите за човекови права се речиси едногласни во констатацијата дека во Македонија, слободата на изразување е сериозно загрозувана и дека луѓето кои имаат критички однос кон власта и нејзините политики, како на национално така и на локално ниво, се речиси постојано и засилено изложени на различни видови притисоци, закани и заплашувања.

Активистите и експертите за човекови права, особено оние кои живеат и работат во Скопје, најчесто се соочени со јавни континуирани хајки, и тоа од страна на провладините медиуми, социјалните мрежи, но и од страна на претставниците на власта и на владејачките партии. Активистите, главно оние кои живеат во средини надвор од Скопје, се соочуваат и со други форми на притисоци кои не се толку видливи, но се, исто така, многу силни, загрижувачки и заплашувачки, како, на пример, предупредувачки пораки, закани дека некој член од семејството ќе изгуби работа, инспекции и др. Едновремено, активистите не се чувствуваат безбедно и заштитено. Затоа, како што велат, има ситуации во кои се самоцензурираат и си го „мерат“ секој јавно искажан збор.

Новинарите се речиси едногласни во тоа дека се постојана мета на притисоци од страна на власта, и локална и национална, но и од страна на сопствениците на медиумите за кои работат, како и дека нивната економска и социјална положба станува сè потешка и сè полоша. Иако, според нив, декриминализацијата на навредата и на клеветата е добра, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во својата суштина е инструмент на власта и е донесен со цел да ги замолчи новинарите и медиумите.

Голем дел од новинарите на локално ниво не се чувствуваат заштитени од страна на своите уредници и сопственици на медиуми. Кај нив е присутен голем страв дека доколку се случи тужба од страна на некој функционер, медиумот ќе им ја раскине соработката и ќе ги остави сами да се борат во судовите и сами да си ги плаќаат судските трошоци и надоместоци.

Ваквата состојба е целосно демотивирачка, и неизбежно води кон самоцензура и драматично намалување на професионализмот во новинарството.

- Според експертите за човекови права, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета не обезбеди поголема заштита на слободата на изразување во Република

Македонија. Декриминализацијата на навредата и клеветата е, секако, позитивен исчекор, но, сепак, таа не овозможи поголема слобода на говорот и ослободување од самоцензурата и цензурата кај новинарите. Со драконските парични надоместоци кои ги предвидува Законот, се постигна спротивен ефект од она што беше иницијатива и тенденција на новиот закон – да се заштити слободата на изразување.



## **Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализирани заедници“**



### **АНАЛИЗА НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА НА МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ НА ЛОКАЛНО НИВО: ОПШТИНА БИТОЛА, ОПШТИНА СТРУМИЦА И ОПШТИНА ЦЕНТАР**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>ВОВЕД.....</b>	<b>182</b>
<b>II.</b>	<b>МЕТОДОЛОГИЈА.....</b>	<b>183</b>
<b>III.</b>	<b>ОПШТА ЗАКОНСКА РАМКА.....</b>	<b>183</b>
<b>IV.</b>	<b>ОПШТИНА БИТОЛА.....</b>	<b>185</b>
	4.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ОПШТИНА БИТОЛА.....	187
	4.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА ...	188
	4.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ – ПОДРАЧНА КАНЦЕЛАРИЈА БИТОЛА..	189
	4.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА .....	190
	4.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА.....	190
<b>V.</b>	<b>ОПШТИНА СТРУМИЦА .....</b>	<b>192</b>
	5.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ НА ЖЕНИТЕ И НА МАЖИТЕ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА.....	192
	5.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА ... ..	194
	5.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ – ПОДРАЧНА КАНЦЕЛАРИЈА СТРУМИЦА.. ..	194
	5.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА.....	195
	5.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА .....	196
<b>VI.</b>	<b>ОПШТИНА ЦЕНТАР .....</b>	<b>197</b>
	6.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР.....	198
	6.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР....	199
	6.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ .....	200
	6.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР.....	202
	6.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР .....	203
<b>VII.</b>	<b>ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....</b>	<b>204</b>
	7.1. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА БИТОЛА.....	206
	7.2. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА СТРУМИЦА .....	207
	7.3. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА ЦЕНТАР .....	208

## I. ВОВЕД

Функционирањето на механизмите за заштита од дискриминација се клучни за обезбедување заштита од дискриминација на сите нивоа. Во изминатиот период, поголем дел од активностите на граѓанските организации беа насочени кон мониторинг и евалуација на работата на механизмите за заштита од дискриминација на национално ниво. Досегашната практика и активностите на граѓанските организации укажуваат дека недостасуваат податоци за функционирањето на механизмите за заштита од дискриминација на локално ниво, нивната меѓусебна соработка и соработката со граѓанскиот сектор.

Оваа анализа има цел да даде осврт на функционирањето на механизмите за заштита од дискриминација на локално ниво, со фокус на заштитата на правото на еднакви можности и недискриминација на маргинализираните заедници. Со оглед дека времетраењето на активноста е шест месеци, таа не дозволува сеопфатна анализа на сите единици на локалната самоуправа. За потребите на овој проект избравме да ги анализираме механизмите за заштита од дискриминација на ниво на општина Битола, општина Струмица и општина Центар, општини во кои Коалицијата *Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници* (во понатамошниот текст: Коалицијата) има свои партнерски организации кои директно работат со сексуални работници, луѓе кои употребуваат дроги, луѓе кои живеат со ХИВ и ЛГБТИ (лезбијки, гејови, бисексуалци, транс луѓе и интерсексуалци). Постоечките механизми за заштита од дискриминација на национално ниво се: Народниот правобранител, Комисијата за заштита од дискриминација (КЗД), Застапникот за еднакви можности во Министерството за труд и социјална политика и судовите. На локално ниво, структурата на механизмите се разликува, па за потребите на оваа анализа ќе се опфатат: локалната канцеларија на Народниот правобранител, Координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите во соодветната општина.

Анализата е направена во рамките на Проектот „Мрежа 23“, кој го спроведуваат Институтот за европска политика (ЕПИ) – Скопје во партнерство со Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија и Центарот за управување со промени. Проектот „Мрежа 23“ има цел да го унапреди влијанието на граѓанските организации во процесот на пристапување во Европската Унија преку активно вклучување во следењето и во евалуацијата на политиките и на спроведувањето на законодавството на ЕУ, со фокус на Поглавјето 23 – правосудство и темелни права. Оваа анализа се фокусира на делот темелни права, односно заштита од дискриминација како дел од поглавјето, и затоа активностите се насочени кон следење на механизмите за заштита од дискриминација. Иако во избраните општини има судови кои се механизам на заштита од дискриминација, сепак, работата на судовите во предмети за заштита од дискриминација нема да бидат предмет на анализата. Покрај функционирањето на механизмите, целта на проектот е да се идентификуваат клучните потреби и проблеми на институциите, локалните здруженија кои работат со маргинализираните заедници и самите заедници на сексуалните работници, луѓето кои употребуваат дроги, луѓето кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТИ. Исто така, со проектот треба да се воспостави соработка помеѓу механизмите за заштита од дискриминација, здруженијата и самите заедници на локално ниво.

Анализата ја претставува институционалната и правната рамка за заштита од дискриминација на локално ниво и одделните документи усвоени од општините. Понатаму, анализата дава преглед на работењето на одделните механизми за заштита од дискриминација во општина Битола, општина Струмица и општина Центар. На крај, анализата дава заклучоци и

препораки произлезени од мониторингот на функционирањето на механизмите кои имаат цел да создадат канали за соработка помеѓу засегнатите страни, со цел подобрување на заштитата од дискриминација на локално ниво за припадниците на маргинализираните заедници.

## II. МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата на правната рамка е реализирана преку десктоп анализа на постоечките закони, политики и стратегии. Од постоечките документи, анализирани се Законот за локална самоуправа, Законот за еднаквите можности на жените и на мажите, Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за Народен правобранител, Статутите на општините, Деловниците за работа на советите на општините и други документи усвоени на ниво на општините вклучени во анализата (Битола, Струмица и Центар), како и извештаите на Народниот правобранител за 2011, 2012 и за 2013 година. Со цел утврдување на начинот на функционирање на механизмите, и нивните проблеми и потреби, спроведени се полуструктурирани интервјуа со претседателите на Комисиите за еднаквите можности во единицата на локална самоуправа, Координаторите за еднакви можности во одделните општини и претставник на канцеларијата на Народниот правобранител во Скопје и подрачните канцеларии во Струмица и во Битола.

За потребите на оваа анализа, во периодот од декември 2014 до јануари 2015 година, во три општини беа организирани одделни дискусии со фокус групи со сексуални работници (4), луѓе кои употребуваат дроги (4), луѓе од заедницата на ЛГБТИ (4), а само во општина Центар беше спроведена дискусија со фокус група со луѓе кои живеат со ХИВ (4). Соработници во спроведувањето на фокус групи беа: Здружението Виа Вита од Битола, Здружението ИЗБОР од Струмица, Здружението ХОПС - опции за здрав живот Скопје, Здружението ЕГАЛ Скопје и Здружението Заедно посилни Скопје. Во истражувањето користени се прашалници подготвени за потребите на дискусиите со фокус групи и интервјуата со претставниците на институциите за заштита од дискриминација на локално ниво. Улогата на граѓанските организации и соработката на институциите и самите заедници со механизмите за заштита од дискриминација е утврдено преку интервјуа со претставниците на локалните организации кои работат со маргинализираните заедници и преку дискусиите со сексуалните работници, луѓето кои употребуваат дроги, луѓето кои живеат со ХИВ и претставници на заедницата на ЛГБТИ. За потребите на анализата, користени се и постоечки документи од институциите и од институциите кои се однесуваат на заштита од дискриминација и еднакви можности на маргинализираните заедници.

## III. ОПШТА ЗАКОНСКА РАМКА

Националната правна рамка во која функционираат единиците на локалната самоуправа и механизмите за заштита од дискриминација на локално ниво, ја сочинуваат Уставот, Законот за локална самоуправа (ЗЛС), Законот за еднакви можности меѓу жените и мажите (ЗЕМЖМ), Законот за народен правобранител (ЗНП) и Законот за спречување и заштита од дискриминација (ЗСЗД). Во единиците на локалната самоуправа, граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на

урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон (член 115, Устав на Република Македонија). Работата на единиците на локалната самоуправа се уредува со ЗЛС, според кој се регулираат надлежностите на одделните општини, непосредното учество на граѓаните во одлучувањето, организацијата и во работата на органите на општината, општинската администрација, и други работи утврдени во истиот Закон. Општините самостојно ги уредуваат и ги вршат работите од јавен интерес од локално значење (член 21, ЗЛС). Покрај другото, општините се надлежни за социјалната заштита и заштита на децата, лицата изложени на социјален ризик, лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигнување на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик, управување со мрежата на јавни здравствени организации, помош на пациенти со посебни потреби и други работи определени со закон (член 22, ЗЛС). Граѓаните можат да учествуваат во работата на локалната самоуправа преку граѓанска иницијатива, собири на граѓани и референдум. Имено, граѓаните имаат право да му предложат на советот на општината да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност (член 26, ЗЛС). Органи на општината се советот и градоначалникот, а за разгледување прашања и утврдување предлози од одредена област, советот од својот состав може да формира постојани и повремени комисии. Единиците на локалната самоуправа во рамките на своите надлежности се должни да го почитуваат принципот на еднакви можности и да ги промовираат и да ги унапредуваат еднаквите можности на жените и на мажите (член 14, ЗЕМЖМ).

Во согласност со ЗЕМЖМ, општините се должни да формираат Комисија за еднакви можности на жените и на мажите, како постојано тело, а нејзиниот состав, надлежност, задачи и обврски се утврдуваат со Статутот на единицата на локалната самоуправа. Работата на оваа Комисија е значајна во постигнувањето на родовата рамноправност на локално ниво, при усвојувањето на стратешките документи, но и за фактичката еднаквост помеѓу жените и мажите во практика. Исто така, Комисијата има надлежност да се грижи за доследно спроведување на одредбите на ЗСЗД, предлагајќи му на советот на единицата на локалната самоуправа мерки и активности во насока на унапредување на еднаквите можности и недискриминација врз основа на анализа на утврдените состојби во областите во надлежност на единицата на локалната самоуправа. ЗСЗД, предвидува формирање Комисија за заштита од дискриминација која е со седиште во Скопје и која работи на национално ниво. Оттука, комисиите за еднакви можности на жените и на мажите во општините ја имаат клучната улога во создавање услови за почитување на еднаквоста на сите жители на општината.

Покрај Комисијата, единицата на локалната самоуправа има обврска да определи и координатор за еднакви можности на жените и на мажите од редот на државните службеници во единицата на локалната самоуправа. Координаторот има цел да се грижи за унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на надлежностите на единицата на локалната самоуправа; дава предлози и мислења поврзани со еднаквите можности до советот на единицата на локалната самоуправа и до институциите и организациите на локално ниво; изработува извештаи за состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на единицата на локалната самоуправа; соработува со Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите во рамките на советот на единицата на локалната самоуправа и покренува заеднички иницијативи со цел унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата; соработува со здруженијата и со останатите институции на локално ниво на прашањето на еднаквите можности и недискриминацијата, ја следи состојбата со еднаквите можности на локално ниво и предлага иницијативи за преземање мерки за подобрување на состојбата со еднаквите можности и

недискриминацијата и во исполнувањето на своите задачи се координира и соработува со Министерството за труд и социјална политика (МТСП). Делокругот на работата и на задачите на координаторот се утврдуваат во актот за систематизација на работните места на единицата на локалната самоуправа.

Народниот правобранител, како стручен и независен орган има обврска да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога тие им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Во својата работа, покрај другото, Народниот правобранител презема дејства и мерки за заштита на начелото на недискриминација. Така, секој кој ќе оцени дека е дискриминиран, може да поднесе претставка, а Народниот правобранител по своја оценка може да покрене постапка *ex officio* доколку на граѓаните им се повредени правата (член 13 од ЗНП). Преку свои подрачни организациски единици, Народниот правобранител, покрај градот Скопје, својата функција ја извршува и преку канцелариите во Тетово, Кичево, Штип, Струмица, Куманово и во Битола. За потребите на оваа анализа, ќе се разгледува работата на канцеларијата на Народниот правобранител во Скопје, Битола и во Струмица и нивната соработка со здруженијата и со маргинализираните заедници во овие општини. Организацијата на работата на Народниот правобранител попрецизно се утврдува со „Деловникот за работа на Народниот правобранител“, а во согласност со потребите за ефикасност на постапувањето и успешно остварување на функцијата на институцијата, се врши распоредување на работите по области. Дејствата и мерките за заштита на начелата на недискриминација во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби во согласност со насоките на Народниот правобранител, се преземаат од заменик кој за тоа е овластен од Народниот правобранител и од вработените во организациската единица за заштита на граѓаните од дискриминација (член 16, Деловник за работа на Народен правобранител). Заради обезбедување и почитување на уставните и на законските права и начелата на недискриминација, Народниот правобранител може по сопствена иницијатива да упатува препораки, мислења и критики до органите пред кои е надлежен да постапува доколку оцени дека со одделни општи или поединечни акти, со преземање или со непреземање одредени активности на наведените органи или организации, не се почитуваат или не се создаваат правни механизми за почитување и за остварување на правата на граѓаните и за остварување на наведените начела во однос на припадниците на заедниците (член 18, Деловник за работа на Народен правобранител). Во согласност со ЗЕМЖМ, Народниот правобранител се грижи, во рамките на својата законски утврдена надлежност, за остварување на еднаквите можности преку правната заштита на еднаквите можности на жените и на мажите кога нечији права се повредени или се ограничени од орган на државната управа или од други органи или правни и физички лица на кои им се доверени јавни овластувања.

#### IV. ОПШТИНА БИТОЛА<sup>95</sup>

Општината го уредува вршењето на своите надлежности со Статутот и со другите прописи. Со Статутот, општината ја уредува организацијата и работењето на органите во рамките на општината, организацијата и работењето на комисиите на советот, начинот на информирање

---

<sup>95</sup> Документите усвоени од Советот на општина Битола, а анализирани во делот посветен на општина Битола се достапни на официјалната страница на општината: <http://www.bitola.gov.mk/>.



на граѓаните, начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив, начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните, начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа. Советот на општината, покрај Статутот, донесува и деловник на Советот на општината, буџет и годишна сметка за извршување на буџетот, програми, планови, одлуки, решенија, правилници, препораки, заклучоци и други акти. Со деловникот се уредува постапката за донесување на прописи и други акти од надлежност на Советот. Според Статутот на општина Битола, општината е единица на локалната самоуправа во која граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа. Надлежностите на општината се поделени во повеќе области и тоа: урбанистичкото (урбано и рурално) планирање; заштита на животната средина и природата; планирање на локалниот економски развој; комуналните дејности; културата; спортот и рекреацијата; социјалната заштита и заштита на децата; образованието; здравствената заштита; спроведувањето подготовки и преземање мерки за заштита и спасување; противпожарна заштита; надзор над вршењето работи од надлежност на општината и други работи кои не се исклучени од нејзина надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Во делот на социјалната заштита, општина Битола има надлежност да работи на „финансирање, инвестиции и одржување објекти, остварување социјална грижа за лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол и др.“.

Здравствена заштита во општината се спроведува преку управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита, а покрај другите надлежности, од значење на маргинализираните групи кои се предмет на оваа анализа, врши надзор и над заразните болести.

Посебно важен документ за подобрување на состојбата со маргинализираните заедници во општина Битола е „Акцискиот план за одржливост на програмите за ХИВ и туберкулоза кои се имплементираат во општина Битола за периодот од 1 јануари 2014 до 31 декември 2016 година“. Акцискиот план е подготвен од страна на работна група формирана од општина Битола, а која е составена од претставници од релевантните институции и организации, владини и невладини, во чиј делокруг се младите луѓе и проблемите за ХИВ/СИДА: локалната самоуправа преку повеќе сектори и одделенија, здравствените организации преку претставник од Центарот за јавно здравје и претставници од Клиничката болница и од Метадонскиот центар, претставници на КПУ Затвор од Битола, образовниот сектор преку претставник од средните училишта, претставник на Црвен Крст, претставници на СВР Битола од секторот за превенција и претставници на НВО ВИА ВИТА и на НВО ИПГ. Во акцискиот план, најпрво се претставени програмите за намалување на штети од употреба на дроги, програмата за поддршка на сексуални работници и нивните семејства, програмата за доброволно, доверливо советување и тестирање за ХИВ/СИДА и хепатит Ц (ДДСТ), програма ДОТС интервенции во Република Македонија – туберкулоза и ХИВ/СИДА. Сите овие програми се спроведуваат од страна на Здружението ВИА ВИТА во соработка со други организации и институции. Една од целите на планот е намалување на стигмата и дискриминацијата во јавните, здравствените и во образовните институции и во локалната заедница врз маргинализираните заедници кои се идентификувани со акцискиот план (луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници). Според планот, во текот на 2014-2016 година, планирано е спроведување проценка на стигмата и на дискриминацијата во јавните, здравствените, образовните институции и кај локалното население, а во 2015 година спроведување кампања за намалување на стигмата и на дискриминацијата (медиумски спотови, музички случувања, работилници, плакати, флаери, социјални мрежи). Општина Битола има



усвоено и локален акциски план за еднакви можности и недискриминација 2014/2015, во кој отсуствуваат активности специфично насочени кон маргинализираните групи кои се предмет на оваа анализа.

#### **4.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ОПШТИНА БИТОЛА**

Во согласност со Статутот на општината, Советот има основано постојана Комисија за еднакви можности помеѓу жените и мажите. Правната основа за формирање Комисија за еднакви можности помеѓу жените и мажите е дадена со Статутот усвоен во 2005 година, пред донесувањето на претходниот закон за еднакви можности на жените и на мажите од 2006 година, каде е наметната и законска обврска за формирање ваква комисија на локално ниво. Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, формирана е во 2003 година, а делокругот на работа е утврден со Статутот на општината каде стои дека „Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите врши промовирање и штитење на еднаквоста меѓу половите во уживањето на човековите права во сите општествени нивоа, вградување на половата димензија во процесот на нормирањето и институционализирањето на општествените процеси и односи, елиминирање секаков облик на дискриминација на жената, поголема застапеност на жената во локалната самоуправа и сл. Комисијата активно соработува со женските невладини организации и здруженија кои дејствуваат на подрачјето на општината (член 44, Статут на општина Битола)“. Единствено Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите има 7 (седум) члена, додека останатите комисии во рамките на Советот на општина Битола имаат по пет члена.

Од интервјуто со претседателката на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, Комисијата нема утврдена динамика на одржување средби, најчесто се сретнуваат еднаш во два месеци, а доколку има потреба и почесто. За работата на Комисијата, се усвојуваат годишни програми и акциски планови, додека за секоја седница на Комисијата се составува записник. Последниот состав на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите од 2013 година, својата работа ја фокусира на иницијативи и на активности во соработка со здруженијата на локално ниво. Најголем дел од активностите се насочени кон подигнување на свеста кај различни целни групи за различните форми на родово базирано насилство (семејно насилство, трговија со луѓе). Според извештајот за реализираните активности на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите во периодот јануари-декември 2013 година, Комисијата не реализирала активности врзани за постигнување еднакви можности и заштита од дискриминација на маргинализираните заедници на територијата на општина Битола. Од интервјуто со претседателката на Комисијата, и во текот на 2014 година отсуствуваат активности насочени кон унапредување на правата на маргинализираните заедници (луѓето кои употребуваат дроги, сексуалните работници, луѓето кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТИ). Во текот на изминативе години, општина Битола со поддршка на фондот за развој на жената на Обединетите нации (УНИФЕМ) спроведе активности за зајакнување на капацитетите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите за родово одговорно буџетирање. Како резултат на подигнатите капацитети на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите за родово одговорно буџетирање, оваа година Комисијата учествува во подготовката на програмата за комунални дејности и вклучувањето на родовата перспектива во активностите и во буџетските ставки за реализација на тие активности. Досега, Комисијата не учествувала во креирањето и во донесувањето на стратешките документи на општината, како што се буџет, стратегија, програма за работа, а со цел да ги идентификува начините и да даде предлози за

вклучување и за формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминација во работата на органите на единиците на локалната самоуправа и општинската администрација.

За доследно спроведување на ЗСЗД, во следниот период Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите ќе работи на зајакнување на своите членови за заштита од дискриминација. Во врска со соработката со здруженијата, Комисијата досега не соработувала со здруженија кои работат со маргинализирани заедници, но се запознаени со здруженијата кои работат со овие групи. Во времето на спроведувањето на интервјуто со претседателката на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, која е, исто така, и претседателка на Советот на општината и Комисијата за финансии, течеше изборот за доделување финансиски средства на здруженија од општина Битола, помеѓу кои кандидати се и здруженија кои работат со маргинализирани заедници. Досега, немало учество од здруженијата кои работат со маргинализирани заедници на седниците на комисијата, но со последните активности на општината за финансирање на нивните активности, предвидено е да се зголеми и нивната присутност на седниците на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.

#### **4.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА**

Во согласност со ЗЕМЖМ, општина Битола има обврска да определи координатор за еднакви можности од редот на државните службеници во единицата на локалната самоуправа. Делокругот на работата и на задачите на координаторот треба да се утврдат со актот за систематизација на работните места на единиците на локалната самоуправа. Според актот за систематизација за општина Битола, не постои посебно работно место координатор за еднакви можности, туку во рамките на описот на надлежностите на советникот за локален економски развој е предвидено дека, помеѓу другото, „води записник од соодветната комисија на Советот на општината, ги координира работите од надлежност на локалната самоуправа за воспоставување еднакви можности на жените и на мажите (родова еднаквост)“. Од интервјуто со координаторката, досега не се иницирани активности за унапредување на правата и заштита од дискриминација на маргинализираните заедници, но со акцискиот план за одржливост на програмите за ХИВ и за туберкулоза, и со идните планирани проекти од организации кои работат со маргинализираните заедници, општина Битола ќе се вклучи во спроведување на активностите за заштита од дискриминација. Координаторката за еднакви можности соработува со Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите, Министерството за труд и социјална политика и локалните здруженија, вклучувајќи ги и оние кои работат со луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници. Отсуството на активности на општина Битола, насочени кон маргинализираните заедници, координаторката го оправдува со фактот дека немаат доволно познавање за нивните специфични потреби, па затоа смета дека преку поддршка на здруженијата кои директно работат со маргинализираните заедници ќе можат да придонесат кон подобрување на нивниот статус. Во согласност со ЗЕМЖМ, координаторката за еднакви можности има обврска да изработува извештаи за состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на општина Битола. Координаторката има поминато обука за ЗСЗД преку проект имплементиран од страна на МТСП и Британскиот совет.

Претседателката на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите и координаторката за еднакви можности, во своите интервјуа укажаа дека не постои јасна дистинкција во нивната работа. Имено, овие два механизми за еднакви можности на локално ниво треба да соработуваат, но, сепак, имаат различна функција и надлежност и не може нивната

работа да се организира со исти план и програма, ниту да се известува во еден ист извештај. Комисијата е тело формирано од Советот и составот на Комисијата може да се менува со секоја промена на составот, а за својата работа, извештаи може да му поднесува на Советот на општината. Од друга страна, координаторот е државен службеник вработен во општинската администрација, чиј делокруг на работа е утврден со актот за систематизација, а координаторот има обврска најмалку еднаш годишно, најдоцна до 31 март во тековната година, да достави до МТСП извештај за претходната година.<sup>96</sup> Од увидот во извештаите за работата на Комисијата за еднакви можности, може да се утврди дека сите извештаи се подготвени од координаторката, а се потпишани од претседателката на Комисијата. Во извештаите се содржани информации за активностите од работата на координаторката и за Комисијата и нејзините членови. Според координаторката за еднакви можности, единствено за 2014 година има поднесено посебен извештај врз основа на формат даден од страна на МТСП. Сите овие извештаи навремено се испратени во МТСП со цел исполнување на обврската на координаторот за еднакви можности на жените и на мажите во согласност со ЗЕМЖМ.

#### **4.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ – ПОДРАЧНА КАНЦЕЛАРИЈА БИТОЛА**

Во општина Битола се наоѓа една од подрачните канцеларии на Народниот правобранител, кој со својата работа ја покрива територијата на повеќе околни општини (Кавадарци, Прилеп, Ресен и др.). Последниот заменик на Народниот правобранител кој раководи со канцеларијата е избран во јуни 2013 година. За својата работа, канцеларијата подготвува извештај кој се доставува до Народниот правобранител, кој понатаму го интегрира во годишниот извештај на Народниот правобранител. Досега, подрачната канцеларија не примила претставки за повреда на правата од граѓани припадници на маргинализираните групи кои се предмет на оваа анализа. Во текот на минатата година, единствена примена претставка за заштита од дискриминација е од страна на лице со сензорна попреченост. Според организацијата на работата на Народниот правобранител, дејствата и мерките за заштита на начелата на недискриминација може да ги презема заменикот на Народниот правобранител доколку има овластување од Народниот правобранител, во спротивно, за овие прашања одлучува Народниот правобранител. Во конкретниот случај, подрачната канцеларија постапила по претставката, иако нема посебно овластување за постапување во случаи за заштита од дискриминација. Во текот на 2014 година, на иницијатива на Советот на општина Битола организирана е средба со засегнатите страни, а во врска со пријавите за пречекорување на овластувањето од страна на полицијата. Според податоците на заменикот на Народниот правобранител, не постои пречекорување на овластувањата на полицијата во постапувањето кон маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа. Спротивно на ова, од разговорите со припадниците на маргинализираните заедници, посебно луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници, укажуваат на сериозни повреди на нивните права како резултат на пречекорување на овластувањата на овластените службени лица на Министерството за внатрешни работи. Во однос на соработката на заменикот на Народниот правобранител со останатите механизми за заштита од дискриминација на локално ниво, канцеларијата досега нема остварено комуникација со координаторот за еднакви можности на жените и на мажите, ниту со Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и

---

<sup>96</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 06/012 од 13.1.2012 година. Закон за еднакви можности на жените и на мажите, член 15.

мажите на општина Битола. Постоечкиот заменик на Народниот правобранител не остварил соработка со здруженијата кои работат на територијата на општината.

#### **4.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА**

За потребите на анализата беа реализирани интервјуа со претставникот на Здружението ВИА ВИТА од Битола, здружение кое работи на намалување на штетите од употреба на дроги; превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции кај лицата кои инјектираат дроги; превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции кај сексуалните работници и превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции кај младите луѓе во Битола. Здружението ВИА ВИТА од 2000 година активно ги спроведува своите програми и активности на локално ниво, а својата работа ја реализира во дневен центар и преку теренски тимови на различни локации низ градот. Иако заштитата од дискриминација не е директно во фокусот на работата на Здружението, сепак, преку својата работа придонесуваат за намалување на стигмата и елиминирање на дискриминациското постапување кон маргинализираните заедници, посебно во здравствените установи.

Досегашното искуство на ВИА ВИТА со локалната самоуправа е врзано со учество на состаноци, тркалезни маси и работилници организирани од нивна страна, а на кои се повикани претставници на општина Битола или обратно. Соработката со општината резултира и со усвојување политика со цел унапредување на правата на луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници на локално ниво. Така, во 2014 година усвоен е „Акцискиот план за одржливост на програмите за ХИВ и туберкулоза кои се имплементираат во општина Битола за периодот од 1 јануари 2014 година до 31 декември 2016 година“. Акцискиот план е подготвен од страна на работна група формирана од општина Битола, а која е составена од претставници од релевантните институции и организации, владини и невладини, во чиј делокруг се младите луѓе и ХИВ/СИДА. Здружението ВИА ВИТА имаше активно учество во подготовката на акцискиот план кој претставува основа за понатамошна заедничка работа во спроведувањето на одделните активности од планот и подобрување на положбата на маргинализираните заедници во општина Битола. Посебно е значајна активноста за елиминирање на стигмата и на дискриминацијата кон сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги преку медиумски кампањи. Подготовката на акцискиот план може да биде добар пример за унапредување на соработката со општината и приближување на општината до маргинализираните заедници. Можностите за заштитата од дискриминација и создавање еднакви можности за сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги на ниво на општина Битола, здружението ВИА ВИТА ја гледа преку заеднички средби за запознавање на Народниот правобранител со работата на организацијата заради унапредување на правата на целните групи, како и преку почести средби на координативното тело во локалната самоуправа и реализирање на веќе постоечките усвоени акциски планови и креирање нови политики и планови.

#### **4.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА БИТОЛА**

Со цел идентификување на знаењата на припадниците на маргинализираните заедници на територијата на општина Битола за постоечките механизми за заштита од дискриминација, во март 2015 година беа спроведени дискусии со фокус групи со по четири претставници од

заедницата на сексуалните работници, луѓето кои употребуваат дроги и луѓето од заедницата на ЛГБТИ. Организацијата на дискусијата со сексуалните работници и со луѓето кои употребуваат дроги беше организирана со помош на Здружението ВИА ВИТА, додека за дискусијата со луѓето од заедницата на ЛГБТИ беа искористени постоечките контакти на Коалицијата со неформални групи и јадра на луѓе припадници и поддржувачи на заедницата на ЛГБТИ. Во општина Битола не постои здружение кое работи со луѓе кои живеат со ХИВ, ниту е идентификувана група на поединци кои работат на унапредување на нивните права, па затоа не беше спроведена дискусија со фокус група со оваа заедница. Во дискусиите беа користени прашања/теми на кои се разговараше за проблемите со кои тие се соочуваат, институции/организации во кои се обраќаат за помош, познавање на механизмите за заштита од дискриминација, соработка со здруженијата итн.

Од разговорите со нив може да се заклучи дека постои различно ниво на знаење за нивните права и за постоечките механизми за заштита од дискриминација на локално ниво. Дел од претставниците на заедницата на ЛГБТИ покажуваат повисок степен на познавање на институциите каде можат да се обратат во случај на повреда на правата и дискриминација. Ова се должи на нивната директна вклученост во активностите на здруженијата на граѓани кои работат на промоција и заштита на човековите права. Може да се извлече генерален заклучок дека тие не се запознаени со механизмите за заштита од дискриминација во единиците на локална самоуправа. Сите испитаници на некој начин користеле услуги во општинската зграда, но никој не се обратил до општината заради унапредување на правата или заштита од дискриминација врз основа на нивниот статус на припадник на маргинализирана група. Единствено, еден испитаник од заедницата на ЛГБТИ преку здружение остварил соработка со општината, но го истакнува незадоволството од пасивноста на општината во случаите кога заедницата на ЛГБТИ била жртва на напади за време на спроведување промотивни активности во општина Битола. Ниту еден од испитаниците не ја препознава општината како релевантна институција која работи на прашањето за заштита од дискриминација.

Помеѓу испитаниците постои добра информираност за работата и за надлежностите на Народниот правобранител, но само двајца од нив ја посетиле лично канцеларијата на оваа институција и побарале помош преку поднесување писмена претставка. Останатите кои побарале помош од Народниот правобранител, тоа го направиле преку здруженија од кои најчесто добиваат услуги. Сите испитаници, независно на која маргинализирана група ѝ припаѓаат, изјавиле дека повеќепати биле жртва на различни форми на дискриминација од страна на разни сторители (полицијата, училиштето, семејството, средината во која живеат и работат и др.), но во ниту еден случај не добиле соодветна заштита. Поради ваквата состојба, најголем дел од нив се обесхрабени да ги пријавуваат случаите на дискриминација и единствено бараат помош од здруженијата. Луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници посебно ги истакнуваат повредите на нивните права и дискриминациското постапување од страна на полицијата, додека луѓето од заедницата на ЛГБТИ го потенцираат вознемирувањето (булинг) за време на образовниот процес и во средината во која живеат. Загрижувачки е фактот дека и оние испитаници кои имале контакт со институција за заштита на нивните права, немаат позитивно искуство што придонесува за нивно обесхрабрување и недоверба во целиот систем на заштита од дискриминација.

## V. ОПШТИНА СТРУМИЦА<sup>97</sup>

Советот на општина Струмица има усвоено Статут на општина Струмица со кој поблиску се уредува работењето на општината. Општината, во рамките на ЗЛС и на Статутот ги уредува и ги врши работите од јавен интерес од локално значење. Во описот на прашањата од интерес за општината, отсутствуваат прашања од интерес за правата на маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа. Единствено во делот на здравствената заштита, Статутот предвидува посебна грижа за пациентите со специјални потреби. Луѓето кои употребуваат дроги, сексуалните работници, луѓето кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТИ не се препознаени како ранливи групи за кои општината води посебна грижа. Во делот на социјалната заштита, општината се грижи за лица изложени на социјален ризик, засегнати со дрога и со алкохол и др. Советот на општината, како претставнички орган на граѓаните, помеѓу другите надлежности, формира постојани и повремени комисији. Комисиите формирани од Советот на општината расправаат за прашања од областа за која се формирани, даваат мислења и предлози до Советот, ги разгледуваат предлозите на градоначалникот, на членовите на Советот и иницијативите на граѓаните од областа за која се формирани.

Анализата има посебен интерес да ја анализира работата на општината во делот на функционирањето на различните облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на општината. Според Статутот, граѓаните на општина Струмица имаат право да му предложат на Советот на општината да донесе одреден акт или да реши одредени прашања од својата надлежност. Општината има обврска во рок од 90 дена да расправа по иницијативата и да ги информира граѓаните за решенијата по поднесената иницијатива. Понатаму, граѓаните може да побараат свикување собир на граѓани доколку барањето е поднесено од страна на најмалку 10% од избирачите, а распишување референдум доколку барањето за референдум е поднесено од најмалку 20% од избирачите. Со цел вклучување на граѓаните во процесите на одлучување, органите на општината, пред донесување прописи од својата надлежност, може да организираат јавна трибина, да спроведат анкети или да бараат предлози од граѓаните. Досега не е поднесена иницијатива од граѓани во врска со прашања поврзани со сексуалните работници, луѓе кои употребуваат дроги, луѓето од заедницата на ЛГБТИ и луѓето кои живеат со ХИВ. Општина Струмица, на иницијатива на Здружението „Избор“, финансираше дел од реконструкцијата на објектот во кој денес функционира терапевската заедница Покров, во која постои програма за третман, рехабилитација и ресоцијализација на луѓето кои употребуваат дроги.

### 5.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ НА ЖЕНИТЕ И НА МАЖИТЕ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА

Во согласност со Статутот на општината, Советот има основано постојана комисија за полова рамноправност. Комисијата за првпат е формирана во 2006 година и досега има избрано три состави на Комисијата, а во неа членуваат 5 (пет) члена кои заседаваат еднаш годишно. Надлежностите, задачите и обврските на Комисијата се утврдени во Статутот на општина Струмица. Постојана Комисија за полова рамноправност која има „надлежност да врши промовирање и штитење на еднаквоста меѓу половите во уживањето на човековите права во сите

<sup>97</sup> Документите усвоени од Советот на општина Струмица, а анализирани во делот посветен на општина Струмица се достапни на официјалната страница на општината: <http://strumica.gov.mk>.



општествени нивоа во процесот на нормирање и институционализирање на општествените процеси и односи“ (член 35, Статут на општина Струмица). Начинот на работа на Комисијата поблиску се уредува со Деловникот за работа на Советот на општината. Со статутарна одлука за измена на Статутот на општина Струмица, на седницата одржана на ден 27.1.2015 година, називот на Комисијата за полова рамноправност се менува во „Комисија за еднакви можности на жените и на мажите“. Понатаму, со измената на членот 35 од Статутот, поблиску се утврдуваат надлежностите на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите. Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите разгледува прашања и утврдува предлози коишто се однесуваат на еднаквите можности на жените и на мажите и недискриминацијата на подрачјето на општината Струмица, а особено:

- Дава мислење по однос на материјалите и предлозите за седницата на Советот на општина Струмица;
- Учествува во креирањето и во донесувањето на стратешките документи, особено при креирањето и донесувањето на стратегијата за развој на општина Струмица, донесување на буџетот на општина Струмица, Статутот на општина Струмица, програмата за работа на Советот на општина Струмица и др.;
- Идентификува и дава предлози за начините на инкорпорирање и формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминација во работата на органите на општината и на општинската администрација; и
- Се грижи за доследно спроведување на одредбите од Законот за еднакви можности на жените и на мажите, како и други закони од областа на еднаквите можности и недискриминација и на Советот на општина му предлага мерки и активности во насока на унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата врз основа на анализа на утврдените состојби во областите од надлежност на општина Струмица.<sup>98</sup>

Измената на називот и утврдувањето на надлежностите на Комисијата е направена врз основа на активности кои се спроведени во текот на јуни-октомври 2014 година во општина Струмица, заедно со Македонско женско лоби. Целта на проектот е преку менторска акција, членовите на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите да се стекнат со знаења и вештини за родовата рамноправност и вклучување на родовата перспектива во политиките, програмите и во проектите кои општината ги реализира на локално ниво. Крајната цел е усогласување на стратешките документи и акти донесени од страна на општина Струмица со одредбите од Законот за еднакви можности на жените и на мажите и вклучување на родовата перспектива во општинските акти. За време на проектот, анализирани се Статутот на општината, Актот за систематизација и Деловникот за работа на општината, врз основа на што се подготвени предлог-измени на овие документи. Досега, Советот на општината ја усвои измената на Статутот (членот 35, погоре опишан), а другите измени се во завршна фаза на одобрување. Во досегашната работа на Комисијата, остварена е соработка со здруженија на граѓани кои спроведуваат активности на територија на општината, но досега Комисијата нема соработка со здруженија кои работат со маргинализирани заедници, ниту Комисијата добила предлози од граѓани поврзани со унапредување на правата на маргинализираните заедници.

---

<sup>98</sup> Совет на општина Струмица, статутарна одлука за измена на Статутот на општина Струмица бр. 08-753/1 од 27.1.2015 година.



## **5.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА**

Општина Струмица во 2006 година за првпат назначи координатор за еднакви можности на жените и на мажите, кој е одговорен за континуирано следење на состојбата на родовата рамноправност на локално ниво и преземање иницијативи за унапредување на состојбата во соработка со Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите. Општина Струмица преку координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и членовите на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите при Советот на општината, спроведува проектни активности во рамките на проектот „Ние сме идни лидерки и двигателки на промените во нашите заедници“, во чии рамки е изработен едногодишен акциски план за спроведување на активноста чијашто крајна цел е внесување на родовата перспектива во општинските акти и стратешки документи. Како дел од овој проект, изменет е Статутот на општина Струмица, што беше елаборирано поопширно во делот за работата на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите. Делокругот на работата на координаторот треба да биде утврден со актот за систематизација на општината. До заклучување на оваа анализа не е усвоен изменетиот и дополнетиот акт за систематизација, во кој е вклучено работното место на координаторот за еднакви можности на жените и на мажите.

Координаторот за еднакви можности на мажите и на жените во општина Струмица дава предлози и мислења поврзани со еднаквите можности до Советот на општината и до институциите и до организациите на локално ниво, соработува со Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите во рамките на Советот на општината и покренува заеднички иницијативи со цел унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата.

Досега, координаторот не работел на прашања поврзани со правата на маргинализираните заедници, а прашањата за маргинализираните заедници отсутуваат и од годишната програма за 2015 година во областа на еднаквите можности на жените и на мажите. Координаторот соработува со МТСП и најмалку еднаш годишно, најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година, доставува извештај до Министерството за труд и социјална политика. Досега овие извештаи не се објавувани на веб-страницата на општина Струмица, но од оваа година се планира да биде објавен. Во врска со соработката со здруженија на граѓани, координаторот соработува со Организација на жени од Струмица. Организацијата на жени преку проекти кои се спроведуваат со општината, директно учествува во процесот на зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа и локалните активности за остварување и за креирање ефективни политики за родова еднаквост. Во спроведувањето на заедничките активности отсутува перспективата за вклучување на прашањата за правата за маргинализираните заедници во политиките на општината.

## **5.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ – ПОДРАЧНА КАНЦЕЛАРИЈА СТРУМИЦА**

Во општина Струмица се наоѓа една од подрачните канцеларии на Народниот правобранител, а последниот заменик на Народниот правобранител кој раководи со канцеларијата е избран во јуни 2013 година. За својата работа, канцеларијата подготвува извештај, што се доставува до Народниот правобранител кој понатаму го интегрира во годишниот извештај на Народниот правобранител. Досега, подрачната канцеларија не примила

претставки за повреда на правата од граѓани припадници на маргинализираните групи кои се предмет на оваа анализа. Единствено, во текот на минатата година примени се претставки во врска со дискриминацијата на Ромите на граничните премини на кои им било ограничено правото да ја напуштат државата. Според организацијата на работата на Народниот правобранител, дејствата и мерките за заштита на начелата на недискриминација може да ги презема заменикот на Народниот правобранител доколку има овластување од Народниот правобранител, а, во спротивно, за овие прашања одлучува Народниот правобранител. Во конкретниот случај, подрачната канцеларија ги проследила претставките до Народниот правобранител.

Во однос на соработката на заменикот на Народниот правобранител со останатите механизми за заштита од дискриминација на локално ниво, канцеларијата досега нема остварено комуникација со координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и со Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите во рамките на општина Струмица. Заменикот на Народниот правобранител соработува со Здружението за советување, лекување, ресоцијализација и реинтеграција на лица со проблем заради злоупотреба со дрога „Избор“ Струмица, кое е едно од шесте здруженија кои обезбедуваат бесплатна правна помош во Македонија. Покрај другите активности, Избор работи на спроведување програми за поддршка на сексуални работници и на луѓе кои употребуваат дроги. Сепак, соработката на подрачната канцеларија на Народниот правобранител и Избор досега се однесувала на препраќање граѓани на кои им е потребна бесплатна правна помош и доставување претставки до Народниот правобранител од страна на здружението. Во ова препраќање граѓани и дадените услуги од страна на Народниот правобранител, не биле вклучени маргинализирани групи кои се предмет на оваа анализа.

#### **5.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА**

За потребите на анализата беше реализирано интервју со претставник на Здружението Избор од Струмица, здружение кое работи на намалување на штетите од употребата на дроги; превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции кај лицата кои инјектираат дроги; превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции кај сексуалните работници и превенција на ХИВ/СИДА и други по крв и сексуално преносливи инфекции; прифатилиште, третман, лекување, рехабилитација и реинтеграција на зависници од дрога и алкохол; остварување на основните човекови права и бесплатна правна помош; развивање на социјалното претприемништво заради остварување на самоодржливост на сите сервиси и програми во организацијата и др. Здружението Избор од 1997 година активно ги спроведува своите програми и активности на територијата на општините Струмица, Василево, Босилово, Ново Село, Радовиш, Валандово, Богданци и Гевгелија, а во програмата за рехабилитација и за ресоцијализација прифаќа клиенти од целата држава и регионот. Во рамките на Здружението, функционира програма за бесплатна правна помош во чии рамки клиентите добиваат информации за човековите права и заштитата од дискриминација. Здружението Избор е едно од шесте здруженија кои имаат овластување од Министерството за правда да даваат бесплатна правна помош на сите лица кои се социјално загроени и ги исполнуваат условите во согласност со Законот за бесплатна правна помош.

Досегашното искуство на Избор со локалната самоуправа е врзано со учество на состаноци, тркалезни маси и работилници организирани од нивна страна, а на кои се повикани

претставници на општина Струмица или обратно. Посебно значајна е поддршката на општина Струмица во реконструкцијата на просторот кој Здружението го користи за спроведување на програмата за рехабилитација и за ресоцијализација на луѓето кои употребуваат дроги во тераписката заедница Покров. Во изминатиот период, постои и добра соработка на Здружението Избор со подрачната канцеларија на Народниот правобранител, посебно во меѓусебно препраќање клиенти на кои им е потребна правна помош, а кои не се припадници на маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа.

## **5.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА СТРУМИЦА**

За потребите на анализата, во текот на месец април беа спроведени дискусии со фокус групи со по четворица сексуални работници, луѓе кои употребуваат дроги и луѓе од заедницата на ЛГБТИ. Дискусијата со сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги беше организирана со помош на Здружението Избор, додека за дискусијата со луѓето од заедницата на ЛГБТИ беа искористени постоечките контакти на Коалицијата со неформални групи и со јадра на луѓе припадници и поддржувачи на заедницата на ЛГБТИ. Во општина Струмица не постои здружение кое работи со луѓе кои живеат со ХИВ, ниту е идентификувана група на поединци кои работат на унапредување на нивните права, па затоа не беше спроведена дискусија со фокус група со оваа заедница. Во дискусиите беа користени истите прашања/теми на кои се разговараше и со останатите фокус групи. Темите за дискусија се однесуваа на проблемите со кои тие се соочуваат, институции/организации во кои се обраќаат за помош, познавање на механизмите за заштита од дискриминација, соработка со здруженијата итн.

Од разговорите со нив може да се заклучи дека сите се жртви на повреди на нивните права и дискриминација, а зачестеноста на повредите и изворот на повредата се различни во зависност на која маргинализирана заедница ѝ припаѓаат. Така, луѓето кои употребуваат дроги и сексуалните работници ги потенцираат повредите од страна на полицијата преку неовластени претреси, пречекорување на овластувањата за времето додека се лишени од слобода, како и дискриминациско однесување од страна на здравствените работници при нудење здравствени услуги на овие луѓе. Луѓето од заедницата на ЛГБТИ изјавија дека ја кријат својата сексуална ориентација и родов идентитет со цел да превенираат дискриминација и вознемирување од околината врз основа на нивната сексуална ориентација. Иако не ја објавуваат својата сексуална ориентација јавно, сепак, се чувствуваат вознемирени кога други луѓе зборуваат против луѓето од заедницата на ЛГБТИ и ги кажуваат своите хомофобични ставови. Сите испитаници биле жртва на хомофобично вознемирување (булинг) во училиштата, кое понекогаш завршувало и со физички напад. Загрижува податокот дека како резултат на вознемирувањето, дел од нив биле принудени повеќепати да го менуваат училиштето. Најчесто, одговорните во училиштата, проблемот го наоѓаат во нив (луѓето од заедницата на ЛГБТИ) како проблематични, без да се преземат мерки за елиминирање на вознемирувањето од останатите ученици и да се работи за создавање поддржувачка околина за сите во училиштето. Никој од испитаниците не е запознаен со постоењето на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите и координаторот за еднакви можности на жените и на мажите, ниту кои се надлежностите на овие два локални механизми. Повеќето од интервјуираните имале контакт со општина Струмица, а посебно го истакнуваат контактот со градоначалникот на општина Струмица кој им помогнал на дел од нив (луѓето кои употребуваат дроги) да најдат вработување или го финансирал нивното лекување и рехабилитацијата во тераписката заедница Покров. Најчесто, маргинализираните заедници ги користат услугите на здруженијата кои работат на човекови права и имаат програми и услуги

скроени за нивните специфични потреби, а преку здруженијата посетувале и обуки за човекови права, преку кои се стекнале со знаење да ги идентификуваат случаите на повреда на нивните права и се запознале со дел од механизмите за заштита на правата. Така, сите интервјуирани се информирани за надлежностите на Народниот правобранител, а дел и ја посетиле подрачната канцеларија во Струмица. Како и во останатите групи интервјуирани во другите општини, загрижува фактот дека и оние испитаници кои имале контакт со некоја институција за заштита на нивните права, немаат позитивно искуство, што придонесува за нивно обесхрабрување и недоверба во целиот систем за заштита од дискриминација.

## VI. ОПШТИНА ЦЕНТАР<sup>99</sup>

Во согласност со ЗЛС, Советот на општина Центар има усвоено Статут на општина Центар со кој поблиску се уредува работењето на општината. За потребите на анализата, поблиску се разгледани одредбите од Статутот со кои е предвидена соработка со физички и со правни лица од општината, а посебно со здруженијата на граѓани. Исто така, анализиран е делот од статутот со кој се дава правна основа за формирање Комисија за еднакви можности, како механизам за заштита од дискриминација на локално ниво. Надлежностите, односно работите од јавен интерес од локално значење за општината вклучуваат:

- Планирање и уредување на просторот;
- Заштита на животната средина и природата;
- Локален економски развој;
- Комунални дејности;
- Култура;
- Образование;
- Социјална и детска заштита;
- Здравствена заштита;
- Заштита и спасување; и
- Надзор над работењето на општината (член 15, Статут на општина Центар).

Во описот на прашањата од интерес за општина Центар, отсутнуваат прашања од интерес за правата на маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа. Единствено во делот на здравствената заштита, Статутот предвидува посебна грижа за пациентите со специјални потреби. Луѓето кои употребуваат дроги, сексуалните работници, луѓето кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТ не се препознаени како ранливи групи за кои општината води посебна грижа. Од интервјуата со претставници на општина Центар, општината нема примено претставки и предлози од маргинализираните заедници, а и општината не организира активности со кои ќе ја информира јавноста за активности насочени кон унапредување на нивните права. Одлуките од својата надлежност, Советот ги донесува на иницијатива поднесена од членовите на Советот, јавните служби, становите и претпријатијата, облиците на месна самоуправа, здруженијата на граѓани и другите субјекти (член 154, Деловник на Совет на општина Центар). Советот на општината, покрај Статут донесува и Деловник на Советот, буџет на општината, програми и планови за работа на општината, одлуки, решенија, правилници,

<sup>99</sup> Документите усвоени од Советот на општина Центар, а анализирани во делот посветен на општина Центар, се достапни на официјалната страница на општината: <http://www.opstinacentar.gov.mk>.

препораки, заклучоци и други акти. Предлози за внесување одделни задачи и работи во програмата за работа на Советот можат да поднесуваат, покрај другите, и здруженијата на граѓани и другите заинтересирани субјекти (член 138, Деловник).

Од информациите добиени од општината, досега не е добиен предлог од здруженијата кои работат со маргинализираните заедници. Во врска со одредни прашања од значење за општината, Советот самостојно или по предлог на градоначалникот може да донесе заклучок за организирање јавна расправа. Во организирањето и во спроведувањето стручна расправа, учество земаат и стручни организации и заедници, односно здруженија на граѓани (член 188, Деловник).

## **6.1. КОМИСИЈА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР**

Во согласност со Статутот на општината, Советот има основано постојана Комисија за родова еднаквост. Правната основа за формирање Комисија за родова еднаквост е дадена со Статутот усвоен во 2006 година, пред донесувањето на претходниот Закон за еднакви можности на жените и на мажите од 2006 година, каде е наметната и законска обврска за формирање ваква комисија на локално ниво. Сепак, Комисијата за родова еднаквост е формирана неколку години подоцна, во 2009 година, со решение на Советот на општина Центар. Делокругот на Комисијата за родова еднаквост е утврдена со Деловникот за работа на општината, каде е утврдено дека „Комисијата за родова еднаквост ги разгледува прашањата за еднаква функционална застапеност во органите, во активностите за еднакви можности на жените и на мажите во сите сфери на општественото живеење во општината“ (член 131, Деловник). Комисијата за родова еднаквост ја има улогата на Комисија за еднакви можности во согласност со обврската на општините со Законот за еднакви можности на жените и на мажите од 2006 година и подоцна од 2012 година. Всушност, во работните документи, програми и планови за работа, Комисијата се именува како „Комисија за еднакви можности на жените и на мажите“.

Од интервјуто со претседателката на последниот состав на Комисијата за родова еднаквост на Советот на општина Центар од мај 2013 година, добиени се информации за начинот на работа на Комисијата, прашањата на кои работат и соработката со здруженијата на граѓани на територијата на општината. Комисијата има девет членови од кои еден е претседател, а нивната работа се спроведува преку седници кои се одржуваат еднаш во два месеци. Според претседателката, големиот број членови на Комисијата ја отежнува работата, бидејќи потребно е да се собере мнозинство од вкупниот број за да се создадат услови за работа, што често е тешко. Затоа, во идниот период ќе се предложи намалување на бројот на членовите со цел зголемување на ефикасноста на работењето на комисијата. За работата на Комисијата за родова еднаквост се усвојуваат годишни програми и акциски планови, додека за секоја седница на Комисијата се составува записник. Според извештајот за реализираните активности на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите - КЕМ, при Советот на општина Центар – Скопје, за периодот јануари-декември 2013 година, Комисијата не реализирала активности врзани со постигнување еднакви можности и заштита од дискриминација на маргинализираните заедници на територијата на општина Центар. Од интервјуто со претседателката на Комисијата за родова еднаквост, и во текот на 2014 година, отсутствуваат активности насочени кон унапредување на правата на маргинализираните заедници (луѓето кои употребуваат дроги, сексуалните работници, луѓето кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТИ).

Комисијата за родова еднаквост не учествува со своја оценка за материјалите и за предлозите дадени на седниците на Советот на општината. Досега, Комисијата не учествувала во

креирањето и во донесувањето на стратешките документи на општината, како што се буџет, стратегија, програма за работа, а со цел да ги идентификува начините и да даде предлози за вклучување и за формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминација во работата на органите на единиците на локалната самоуправа и општинската администрација. Оттука, и нема можност за доследно спроведување на Законот за еднакви можности на жените и на мажите и Законот за спречување и заштита од дискриминација. Според претседателката, постојат повеќе причини за ваквата положба на Комисијата. Имено, членовите на Комисијата за родова еднаквост имаат потреба од дополнително знаење за вклучувањето на родовата еднаквост во политиките и во тековите на работа и заштита од дискриминација за да можат да го следат усвојувањето и имплементирањето на документите од значење за еднаквите можности и недискриминацијата во општината. Во врска со соработката со здруженијата на граѓани, Комисијата досега не соработувала со здруженија кои работат со маргинализирани заедници, ниту се запознаени со здруженијата кои работат со овие групи. Во согласност со Деловникот, на седниците на Комисијата може да присуствуваат здруженија заради изнесување нивни мислења по прашања што се разгледуваат на седницата на Комисијата (член 62, Деловник). Досега, немало учество од здруженијата кои работат со маргинализирани заедници на седниците на Комисијата за родова еднаквост. Причина за недостигот на соработка, според Комисијата, е отсуството на социјална карта на општината преку која ќе се има увид во здруженијата на граѓани и во социјалните групи со кои тие работат. Комисијата за родова еднаквост, исто така, потенцира дека и здруженијата на граѓани, генерално, се пасивни и досега не иницирале соработка со оваа Комисија.

## **6.2. КООРДИНАТОР ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР**

Во согласност со претходниот Закон за еднакви можности на жените и на мажите, а со решение на градоначалникот на општина Центар во 2010 година, определена е координаторка за еднакви можности. Обврската за определување координатор за еднакви можности од редот на државните службеници во единицата на локалната самоуправа, продолжува и со новиот Закон за еднакви можности на жените и на мажите од 2012 година, според кој поопширно се утврдени надлежностите на координаторот. Делокругот на работата и на задачите на координаторот за еднакви можности на жените и на мажите, треба да се утврдат со актот за систематизација на работните места на единиците на локалната самоуправа. Според општина Центар, во подготовка е нов акт на систематизација за работа и работни задачи на администрацијата на општина Центар во која е предвидено на соодветен начин да бидат утврдени делокругот на работа и работните задачи на координаторот за еднакви можности на жените и на мажите. Од интервјуто со координаторката за еднакви можности на жените и на мажите, слично како и со Комисијата за родова еднаквост, досега не се покренати или не се спроведени активности во насока на унапредување на правата и заштита од дискриминација на маргинализираните заедници. Координаторката за еднакви можности на жените и на мажите соработува со Министерството за труд и социјална политика, ЗЕЛС, Македонско женско лоби, Национален совет на жени, Акција здруженска и Народниот правобранител. Отсуството на соработка со здруженија кои работат со маргинализирани заедници, координаторката го оправдува со фактот што досега ниту една организација не се пријавила кај неа. Во секој случај, таа ја нагласува својата отвореност во иднина да се воспостави соработката со овие организации и да се работи, меѓу другото, и со маргинализираните заедници како што се луѓето кои употребуваат дроги, сексуалните работници, луѓето кои живеат со ХИВ и со луѓето од заедницата на ЛГБТИ. Во согласност со Законот за еднакви можности на жените и на мажите, координаторката за еднакви можности има обврска да изработува извештаи за состојбата со еднаквите можности и недискриминација во рамките на



општина Центар. Претседателката на Комисијата и координаторката во своите интервјуа укажаа дека не постои јасна дистинкција во нивната работа. Имено, овие два механизми за еднакви можности на локално ниво треба да соработуваат, но, сепак, имаат различна функција и надлежност и не може нивната работа да се организира со исти план и програма, ниту да се известува во еден ист извештај. Комисијата е тело формирано од Советот и составот на Комисијата за родова еднаквост може да се менува со секоја промена на составот, а за својата работа извештаи може да му поднесува на Советот. Од друга страна, Координаторот за еднакви можности на жените и на мажите е државен службеник вработен во општинската администрација, чиј делокруг на работа е утврден со актот за систематизација (општина Центар, сè уште ја нема исполнето оваа обврска), и има обврска најмалку еднаш годишно, најдоцна до 31 март во тековната година, да достави до МТСП извештај за претходната година. Од увидот во извештаите за работата на Комисијата за родова еднаквост, може да се утврди дека сите извештаи се подготвени од координаторката за еднакви можности на жените и на мажите, а се потпишани од претседателката на Комисијата за родова еднаквост. Во извештаите се содржани информации за активностите во текот на годината за координаторката и за Комисијата и нејзините претставници. Според координаторката, сите овие извештаи се испратени во Министерството за труд и социјална политика за исполнување на обврската на координаторот во согласност со ЗЕМЖМ.

### 6.3. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Народниот правобранител има надлежност да постапува по претставки од граѓани за случаи на дискриминација, сторени од страна на органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. За потребите на овој извештај, направена е анализа на работата на Народниот правобранител во случаи на дискриминација од стапувањето во сила на Законот за спречување и заштита од дискриминација на 1.1.2011 година. Според годишниот извештај за 2011 година, во канцеларијата во Скопје примени се 27 претставки поврзани со недискриминација и соодветна правична застапеност, од кои за 26 е постапувано. Од достапните податоци не е јасно колку од овие претставки се за недискриминација, а уште помалку колку се однесуваат на заштита од дискриминација на припадник/чка на некоја од маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа. Сепак, во наративниот дел од извештајот, Народниот правобранител ги потенцира случаите по кои постапувал во текот на 2011 година, а се значајни за анализата. Имено, Народниот правобранител постапувал по претставка поднесена од невладината организација, информирајќи дека градот Скопје се јавува како покровител на манифестацијата „Мото фест“, а организаторот, Здружението „Ноќни волци“, испечатил рекламен материјал со навредлива содржина и со говор на омраза кон лица со определена сексуална ориентација. По преземените дејства, Народниот правобранител во однос на рекламниот материјал доставил укажување до градот Скопје дека кој било облик на дискриминација и говор на омраза во Република Македонија се забранети. Подоцна, Народниот правобранител бил известен дека по даденото укажување е постапено.<sup>100</sup>

Понатаму, врз основа на иницијатива на невладината организација, Народниот правобранител, во годишниот извештај во 2011 година дава сеопфатен опис на проблемот со

<sup>100</sup> Република Македонија, Народен правобранител. Годишен извештај за 2011 година, Скопје, март 2012 година, стр. 116. Достапен на: <http://www.ombudsman.mk/upload/documents/2012/Izvestaj%202011-MK.pdf>.



децата кои употребуваат дроги, нагласувајќи дека тие немаат можност да се третираат и да се лекуваат во соодветна здравствена установа. Затоа, Народниот правобранител бара посериозен пристап кон овој проблем од надлежните органи кои треба да ги преземат сите можни мерки за соодветен третман, лекување, помош и заштита на децата кои се зависници од наркотични средства, вклучително и основање посебни здравствени установи и институции.<sup>101</sup> Народниот правобранител продолжува да го следи проблемот со недостигот од соодветни програми за третман, рехабилитација и ресоцијализација на деца кои употребуваат дроги.

Според извештајот за 2012 година, во канцеларијата на Народниот правобранител примени се 27, а постапувано е по 26 претставки во областа на недискриминацијата и соодветната правична застапеност. Од податоците, не е јасно колку од овие претставки се за заштита од дискриминација, а уште помалку колку се однесуваат на заштита од дискриминација на припадник/чка на некоја од маргинализираните заедници кои се предмет на оваа анализа. Во својот извештај за 2012 година, Народниот правобранител продолжува да го потенцира прашањето со децата кои употребуваат дроги, потенцирајќи дека „бројот на деца корисници и зависници од дроги и други психотропни супстанции постојано расте и сè повеќе се намалува возрастната граница на децата кои почнуваат да употребуваат дроги. Дел од овие деца се без родители или без родителска грижа, а голем дел од децата кои се соочуваат со овој проблем се од ромската заедница. Народниот правобранител оцени дека е потребно да се преземат посебни мерки за соодветен третман на децата различен од третманот на возрасните, да се изнајдат можности за сместување на децата во посебни установи за лекување и третман, а притоа активно да се вклучат сите органи и институции кои се овластени и се задолжени да водат грижа за правата на децата од: здравствен, социјален, образовен и друг аспект“.<sup>102</sup> Народниот правобранител, во 2012 година организираше тркалезна маса на тема: „Заштита на децата од злоупотреба на дроги и други психотропни супстанции“, на која присуствуваа релевантни институции и организации кои од различен аспект преземаат мерки и активности за оваа категорија на деца и на млади луѓе.

Во извештајот за 2013 година, не се дадени податоци за примени претставки по подрачни канцеларии, туку е дадена збирна бројка по области. Канцеларијата на Народниот правобранител во Скопје, во 2013 година постапуваше по 2.199 претставки, канцеларијата во Битола по 582, во Кичево по 271, во Куманово по 254, во Тетово по 217, во Струмица по 144 и во Штип по 113 претставки.<sup>103</sup> Така, во 2013 година Народниот правобранител примил 51 претставка во областа недискриминација и соодветна правична застапеност, но од податоците не е јасно колку се однесуваат за заштита од дискриминација на припадник/чка на некоја од маргинализираните заедниците кои се предмет на оваа анализа. Во последниот извештај отсуствуваат информации за теми поврзани со маргинализираните групи кои се дел од оваа анализа, за разлика од претходните години каде Народниот правобранител известува за своите активности врзани со проблемот со децата кои употребуваат дроги.

---

<sup>101</sup> Idem, стр. 6, 81.

<sup>102</sup> Република Македонија, Народен правобранител. Годишен извештај за степенот на обезбедување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2012 година, Скопје, март 2013 година, стр. 11. Достапен на: <http://www.ombudsman.mk/upload/documents/2013/GI-2012.pdf>.

<sup>103</sup> Република Македонија, Народен правобранител. Годишен извештај за степенот на обезбедување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2013 година, Скопје, март 2014 година. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2013.pdf>.

#### **6.4. ЗДРУЖЕНИЈА КОИ РАБОТАТ СО МАРГИНАЛИЗИРАНИ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР**

За потребите на анализата беа реализирани интервјуа со претставници на организации кои работат со маргинализираны заедници. Претставник на здружението ХОПС - опции за здрав живот Скопје, беше интервјуиран за искуството во работата со локалната власт на прашања поврзани со правата на сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги. ХОПС од 1997 година активно ги спроведува своите програми и активности на национално ниво, а два центри за поддршка на своите целни групи се лоцирани на територијата на општина Центар. Меѓу другото, организацијата има цел да придонесе за почитување на човековите права и афирмација на позитивни и на недискриминирачки политики и практики кон сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги, како и да ги зајакнат капацитетите на донесувачите на одлуки, професионалците и НВО во однос на принципите, знаењата и на практиките за работа со маргинализираны заедници и промоција на нивните права. Затоа, дел од активностите се насочени кон донесувачите на одлуки на локално ниво. Досегашното искуство на ХОПС со локалната самоуправа е врзано со активности со градот Скопје и општината Шуто Оризари. Соработката со градот Скопје е континуирана во областа на локални политики за дроги, соработка со здруженија и фондации и други иницијативи поврзани со стратешките цели на ХОПС. Во врска со општина Центар, постои иницијатива за вклучување на советниците на општината во работилница за информирање за програмите за намалување штети, која заедно со прашањето за одржливост на превентивните програми за ХИВ/СИДА, ќе бидат теми за соработка и во иднина. Искуството во соработката со градот Скопје може да биде добар пример за развивање соработка и со општината Центар.

Заштитата од дискриминација и создавање еднакви можности за сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги на ниво на општина Центар, според ХОПС, може да се реализира преку повеќе активности: организирање дебати, трибини и едукативни средби најпрво меѓу советниците и другите вработени во општините, а потоа и помеѓу граѓаните на општина Центар со цел издигнување на свеста, како кај надлежните така и кај граѓаните за почитување на правата и намалување на стигмата и на дискриминацијата кон овие целни групи.

Во рамките на Хелсиншкиот комитет за човекови права во 2012 година, основана е подружница на Центарот за поддршка на ЛГБТИ, со цел зајакнување на заедницата за самозастапување на ЛГБТИ, како и менување на правниот и на социјалниот статус на луѓето од заедницата на ЛГБТИ во Република Македонија. Една од основните цели на Центарот за поддршка на ЛГБТИ е создавање општество ослободено од дискриминација, во кое сите луѓе ги уживаат универзалните човекови права и слободи, без разлика на нивната сексуална ориентација, родов идентитет или која било друга карактеристика. Центарот дејствува на целата територија на Република Македонија, а со седиште е во општина Центар. На локално ниво, Хелсиншкиот комитет и Центарот имаат соработка со градот Скопје, со тоа што имаат свој претставник во Комисијата за унапредување на правата на пациентите на град Скопје. Во 2012 година е спроведен проектот на Прогрес „Креирање индикатори за мерење дискриминација на локално ниво“, со сите 84 општини. Досега, не постоела конкретна соработка со општина Центар, а од основањето на центарот за поддршка на Центарот за поддршка на ЛГБТИ, остварена е една средба со градоначалникот на општината. Исто така, организацијата учествувала на јавни расправи организирани преку проект на Фондацијата отворено општество Македонија за стратегии на општина Центар за млади луѓе, образование, граѓански сектор и социјална заштита. Од Центарот за поддршка на ЛГБТИ потенцираат дека можна е соработка со Комисијата за

еднакви можности и со Комисијата за социјала во врска со домашно насилство (меѓу партнери и родители-деца). Во областа на здравствената заштита, особено треба да реагира Комисијата за еднакви можности и координаторот за еднакви можности во подобрување на ситуацијата со здравствената заштита на транс лицата. Општината во овој дел треба да формира Комисија за унапредување на правата на пациентите. Во областа на образованието, општината треба да спроведе анти-булинг кампања и активности кон елиминирање на оваа појава во училиштата, како и да се зајакнат механизмите за помош и за поддршка преку стручните служби во училиштата да препознаат, превенираат и да работат со жртви на малтретирање (булинг). Од Центарот укажуваат дека недостасува транспарентност во процесот на носење буџет, општината мора да го објасни процесот на буџетирање за тие да учествуваат како граѓани и како засегнати организации. Потребно е активирање на урбаните заедници, тие се една од најдобрите алатки за општината да допре до граѓаните, како и до маргинализираните групи. Во врска со другите институции, организацијата има соработка со Комисијата за заштита од дискриминација преку поднесување претставки, организирање заеднички состаноци, учество на конференции, работилници и др. Соработката со Народниот правобранител главно се одвива преку активностите на Мрежата за заштита од дискриминација, чија членка е и Центарот за поддршка на ЛГБТИ.

Здружението за поддршка на луѓето што живеат со ХИВ – ЗАЕДНО ПОСИЛНИ Скопје е официјално регистрирано во декември 2013 година, но функционира како организација на заедницата на луѓе што живеат со ХИВ уште од јануари 2010 година, како автономно тело во рамките на Здружението ХЕРА. Иако седиштето на организацијата се наоѓа на територија на општина Центар, активностите се спроведуваат на територијата на Република Македонија. ЗАЕДНО ПОСИЛНИ работи на зајакнување на луѓето што живеат со ХИВ како рамноправни членови на општеството, за почитување на нивното достоинство и за остварување на нивните здравствени и човекови права. ЗАЕДНО ПОСИЛНИ посебно се залага за континуиран пристап до современа антиретровирусна терапија и сеопфатен третман за ХИВ и за состојби поврзани или неповрзани со ХИВ, во согласност со најсовремените достигнувања на науката. Во своето работење, организацијата не остварила контакт со општината Центар, ниту ги разгледале можностите за соработка со општината со цел унапредување на правата на луѓето што живеат со ХИВ. Во врска со случаи на заштита на лица кои живеат со ХИВ од дискриминација, ЗАЕДНО ПОСИЛНИ, како организација или со поддршка на индивидуални претставки се обратиле до Народниот правобранител и до Комисијата за заштита од дискриминација. Како и останатите организации кои работат со маргинализираните заедници, ЗАЕДНО ПОСИЛНИ сметаат дека треба да се воспостави соработката со институциите на локално ниво и да се унапреди постоечката соработка со Народниот правобранител во смисла на одржување обуки и работилници од негова страна за подигнување на свеста и запознавање со дискриминацијата на државните органи и институции.

## **6.5. МАРГИНАЛИЗИРАНИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ОПШТИНА ЦЕНТАР**

Со цел идентификување на знаењата на припадниците на маргинализираните заедници на територијата на општина Центар за постоечките механизми за заштита од дискриминација, во периодот од декември 2014 година до јануари 2015 година беа спроведени дискусии со фокус групи со по четири претставници од секоја одделна заедница (сексуални работници, луѓе кои употребуваат дроги, луѓе кои живеат со ХИВ и луѓето од заедницата на ЛГБТИ). За потребите на анализата, однапред беа подготвени прашања/теми на кои се разговараше во секоја фокус група.

Темите за дискусија се однесуваат на проблемите со кои тие се соочуваат, институции/организации во кои се обраќаат за помош, познавање на механизмите за заштита од дискриминација, соработка со здруженијата итн. Од разговорите со одделните маргинализирани групи кои се предмет на оваа анализа, може да се извлече генерален заклучок дека тие не се запознаени со механизмите за заштита од дискриминација во единиците на локалната самоуправа. Дел од испитаниците не знаат ниту каде се наоѓа општинската зграда, а никој од нив не се обратил до општината заради унапредување на правата или заштита од дискриминација врз основа на нивниот статус на припадник на маргинализирана група. Исто така, испитаниците немаат информации за познавање на надлежностите на Народниот правобранител и никој од испитаниците не ја посетил лично канцеларијата на оваа институција. Оние кои побарале помош од Народниот правобранител, тоа го направиле преку здруженија од кои најчесто добиваат услуги. Дел од интервјуираните, сметаат дека децентрализација не треба да биде само територијална поделба, туку суштината е токму тоа, поблиску и подобро да се одговори на потребите и на проблемите на граѓаните, бидејќи не може сè да се остави да го решава централната власт. Ако постои централна комисија за заштита од дискриминација, тоа значи дека треба да постои и на локално ниво некако тело или механизам. Ако нешто не може да се реши на локално ниво, треба да се оди на централно. Сите испитаници, независно на која маргинализирана група припаѓаат, изјавиле дека повеќепати биле жртва на дискриминација од разни сторители (полиција, здравствени установи, училишта, угостителски објекти и др.), но во ниту еден случај не добиле соодветна заштита. Поради ваквата состојба, најголем дел од нив се обесхрабрани да ги пријавуваат случаите на дискриминација и единствено бараат помош од здруженијата кои спроведуваат активности скроени според потребите на одделните маргинализирани заедници. Од одговорите, може да се заклучи дека сите испитаници, освен луѓето кои живеат со ХИВ, имаат поминато обука за човекови права организирана од страна на здруженијата кои најчесто ги посетуваат. Стекнатото знаење од овие обуки резултира со лесно идентификување на случаите на дискриминација и други повреди на нивните права. Сепак, резултатите укажуваат на низок степен на познавање на достапните механизми за заштита од дискриминација. Загрижувачки е фактот дека и оние испитаници кои имале контакт со институција за заштита на нивните права, немаат позитивно искуство што придонесува за нивно обесхрабување и недоверба во целиот систем на заштита од дискриминација.

## **VII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

Оваа анализа покажува дека механизмите за заштита од дискриминација на локално ниво се соочуваат со бројни предизвици и не даваат ефикасна заштита од дискриминација на сексуалните работници, луѓето кои употребуваат дроги, луѓето кои живеат со ХИВ, лезбијки, гејови, бисексуалци, транс луѓето и интерсексуалци.

Анализата забележува дека сите три општини имаат формирано комисија во согласност со обврската од ЗЕМЖМ, но не е усогласен називот на овие комисии во општините Центар и Битола. Во ЗЕМЖМ се наведени надлежностите на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите кои треба да се прецизираат со Статутот на општините. Во статутите на анализираните општини се наведува бројот на членовите и во само една реченица се опишува надлежноста на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите. И по четири години од усвојувањето на ЗСЗД, комисиите сè уште не ја препознаваат својата надлежност и во областа на заштитата од

дискриминација, односно само што започнуваат со градење на капацитетите на членовите на комисиите за спречување и заштита од дискриминација. Не постои утврдена динамика на одржување на средбите, овие комисии заседаваат еднаш во два месеци (Битола и Центар), додека Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите во општина Струмица се сретнува еднаш годишно. Ваквата динамика не може да одговори на потребите на маргинализираните заедници, ниту на реалните состојби во општините, бидејќи од разговорите со маргинализираните групи во сите општини се потврди дека тие се често жртви на дискриминација.

Од анализата произлегува дека со усвојување на новиот ЗЕМЖМ е наметната обврска за локалните комисии за еднакви можности да спроведуваат активности за заштита од дискриминација, но не е предвиден начинот и формата во која ќе се реализира оваа надлежност. Оттука, постои празнина во имплементацијата на оваа обврска, бидејќи комисиите немаат капацитет и доволно знаење да работат на прашањето на заштита од дискриминација, а некои комисии и не се запознаени дека имаат надлежност да работат на заштита од дискриминација на локално ниво. Затоа, неопходно е да се прецизираат одредбите на ЗЕМЖМ и на ЗСЗД во делот на функционирањето на локалните комисии во унапредувањето на еднаквите можности и заштитата од дискриминација на локално ниво, како и наметнување обврска за одвојување средства од буџетот на општините со кој ќе се обезбедат средства за функционирање на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите со својот целосен капацитет и надлежности.

Понатаму, општините имаат назначено координатор за еднакви можности, но делокругот на работа на координаторот не е утврден со посебно работно место во актот на систематизација на одделните општини. Во сите три општини не постои јасна раздвоеност на надлежностите и на делокругот на работа на координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите. Оттука, и не може да се измери ефикасноста на секој механизам одделно, затоа што најчесто активностите им се заеднички.

Во своите стратешки документи усвоени од општините Центар и Струмица, отсутнуваат активности поврзани со унапредување на правата на маргинализираните заедници, додека општина Битола има усвоено „Акциски план за одржливост на програмите за ХИВ и туберкулоза, кои се имплементираат во општина Битола за периодот од 1 јануари 2014 година до 31 декември 2016 година“. Општина Струмица финансиски помогна отворање терапевска заедница за третман, рехабилитација и ресоцијализација на луѓето кои употребуваат дроги. Отсуството на активности поврзани со маргинализираните заедници се оправдува со недоволното познавање на специфичните потреби и проблеми на одделните заедници.

Понатаму, Народниот правобранител на Република Македонија со седиште во Скопје има постапувано по предмети во кои им биле повредени правата на маргинализираните заедници, додека дел од постапките имаат успешна разрешница со заштита од дискриминација на заедницата на ЛГБТИ. Народниот правобранител е единствената институција која подолго време го следи проблемот со децата кои употребуваат дроги и во своите годишни извештаи дава препораки до надлежните институции за надминување на проблемот.

Подрачните канцеларии на Народниот правобранител не се активни во подобрување на статусот на маргинализираните заедници во општините Битола и Струмица, па во последниот мандат на замениците на Народниот правобранител не се поведени постапки за заштита на правата на маргинализираните заедници.

Маргинализираните заедници се запознаени со работата на Народниот правобранител, но најчесто бараат помош преку здруженијата во кои користат услуги за правна помош. Анализата покажува недостиг на соработка на канцелариите на Народниот правобранител во Струмица и во Битола со здруженијата на локално ниво, со што се влијае и на малиот број постапки поведени од маргинализираните заедници. Покрај отсуството на соработка со здруженијата, канцелариите на Народниот правобранител немаат воспоставена соработка со координаторите за еднакви можности на жените и на мажите и со Комисиите за еднакви можности на жените и на мажите во трите општини.

Граѓанските здруженија се главниот мост помеѓу маргинализираните заедници и институциите кои треба да ги штитат правата на граѓаните. Затоа, здруженијата сметаат дека Народниот правобранител треба да биде еден од клучните сојузници во борбата за заштитата на правата на маргинализираните заедници.

Анализата покажува постоење различни форми на соработка со општините, но, сепак, сите страни се единствени дека досегашната соработка не е доволна за да даде видливи резултати во унапредувањето на правата на маргинализираните заедници и затоа треба во иднина да се подобри и да се прошири соработката. Во таа смисла, може да се користат постоечките искуства на дел од здруженијата кои беа интервјуирани, а кои веќе имаат соработка со локалните власти.

За подобрување на функционирањето на механизмите, посебно значајни се искуствата на одделните заедници и повредите со кои тие се соочуваат во секојдневието, а можат да се надминат со ефикасно функционирање на механизмите за заштита од дискриминација на локално ниво. Посебно проблематични области во кои сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги се соочуваат со дискриминација се здравствените установи и пречекорувањето на овластувањата на службените лица на Министерството за внатрешни работи. Во првиот случај, општината има надлежност врз работењето на здравствените установи, а надлежноста на Народниот правобранител е клучна да овозможи брзо и ефикасно истражување на наводните повреди од страна на полицијата.

Од разговорите со луѓето од заедницата на ЛГБТИ во сите три општини, покрај другите повреди, беше потенцирано вознемирувањето (булинг) во училиштата и во средината во која живеат. Со оглед на тоа дека општините имаат надлежност врз училиштата на својата територија, Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите која ја покрива и заштитата од дискриминација, преку своите активности можат да бидат дел од решението на вознемирувањето на луѓето од заедницата на ЛГБТИ во училиштата. Идентификуваните проблеми на маргинализираните заедници може да дадат конкретни препораки за механизмите за заштита од дискриминација во која насока да ги планираат своите активности, но и да ги вклучат граѓаните (здруженијата и одделните групи) во спроведувањето на овие активности.

## **7.1. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА БИТОЛА**

- Усогласување на називот на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите во согласност со одредбите на ЗЕМЖМ во Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.



- Усвојување акт за систематизација на работните места во кој ќе се утврди делокругот на работа за посебно работно место координатор за еднакви можности на жените и на мажите. Обезбедување финансиски средства од буџетот на општината за вршење на работите во надлежност на координаторот за еднакви можности.
- Раздвојување на активностите и на надлежностите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и на мажите.
- Усвојување документ врз основа на кој општина Битола ќе планира и ќе спроведува активности за заштита од дискриминација на маргинализираните заедници и алоцирање средства од буџетот на општината за спроведување на активностите.
- Доследно спроведување на акцискиот план за одржливост на програмите за ХИВ и за туберкулоза, кои се имплементираат во општина Битола за периодот од 1 јануари 2014 година до 31 декември 2016 година, проценка на ефектите од спроведениот план и продолжување на активностите за елиминирање на дискриминацијата врз сексуалните работници и луѓето кои употребуваат дроги.
- Активно вклучување на здруженијата и на маргинализираните заедници во работата на општината преку свои иницијативи во согласност со Законот за локалната самоуправа и Статутот на општина Битола, и вклучување на овие здруженија во работата на седниците на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.
- Зголемување на соработката помеѓу здруженијата и канцеларијата на Народниот правобранител и зголемување на бројот на претставки од страна на маргинализираните заедници.
- Организирање обуки за подигнување на капацитетите на членовите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и Народниот правобранител за заштита од дискриминација и специфичните потреби на одделните маргинализирани заедници.
- Преземање конкретни активности во училиштата врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет. Организирање обуки на стручниот кадар во училиштата (психолози, педагози, социолози), наставниците, учениците и родителите и други мерки насочени кон елиминирање на вознемирувањето во училиштата.

## **7.2. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА СТРУМИЦА**

- Усвојување акт за систематизација на работните места во кој ќе се утврди делокругот на работа за посебно работно место координатор за еднакви можности на жените и на мажите. Обезбедување финансиски средства од буџетот на општината за вршење на работите во надлежност на координаторот за еднакви можности.



- Формализирање на досегашната повремена помош од општина Струмица кон одделни маргинализирани заедници и зголемување на опфатот на заедниците преку усвојување документ врз основа на кој општина Струмица ќе планира и ќе спроведува активности за заштита од дискриминација на маргинализираните заедници и издвојување финансиски средства од буџетот на општина Струмица за спроведување на овие активности.
- Раздвојување на активностите и на надлежностите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и на мажите.
- Активно вклучување на здруженијата и на маргинализираните заедници во работата на општината преку свои иницијативи во согласност со Законот за локалната самоуправа и Статутот на општина Струмица, и вклучување на овие здруженија во работата на седниците на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.
- Зголемување на соработката помеѓу здруженијата и канцеларијата на Народниот правобранител и зголемување на бројот на претставки од страна на маргинализираните заедници.
- Организирање обуки за подигнување на капацитетите на членовите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и Народниот правобранител за заштита од дискриминација и специфичните потреби на одделните маргинализирани заедници.
- Преземање конкретни мерки и активности за елиминирање на вознемирувањето во училиштата врз основа на сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Организирање обуки на стручниот кадар во училиштата (психолози, педагози, социолози), наставниците, учениците и родителите и други мерки насочени кон елиминирање на вознемирувањето во училиштата.

### **7.3. ПРЕПОРАКИ ЗА ОПШТИНА ЦЕНТАР**

- Усогласување на називот на Комисијата за родова еднаквост во согласност со одредбите на ЗЕМЖМ во Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.
- Усвојување акт за систематизација на работните места во кој ќе се утврди делокругот на работа за посебно работно место координатор за еднакви можности на жените и на мажите во општина Центар. Обезбедување финансиски средства од буџетот на општината за вршење на работите во надлежност на координаторот за еднакви можности.
- Раздвојување на активностите и на надлежностите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и на мажите.
- Усвојување документ врз основа на кој општина Центар ќе планира и ќе спроведува активности за заштита од дискриминација на маргинализираните заедници. За спроведување на овие активности, потребно е општината да издвои посебни средства од буџетот.

- Активно вклучување на здруженијата и на маргинализираните заедници во работата на општината преку свои иницијативи во согласност со Законот за локална самоуправа и Статутот на општина Центар, и вклучување на овие здруженија во работата на седниците на Комисијата за еднакви можности на жените и на мажите.
- Продолжување на соработката помеѓу здруженијата и канцеларијата на Народниот правобранител и зголемување на бројот на претставки од страна на маргинализираните заедници.
- Организирање обуки за подигнување на капацитетите на членовите на Комисијата за еднакви можности помеѓу жените и мажите, координаторот за еднакви можности на жените и на мажите и Народниот правобранител за заштита од дискриминација и специфичните потреби на одделните маргинализирани заедници.
- Преземање конкретни мерки и активности за елиминирање на вознемирувањето во училиштата врз основа на сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Организирање обуки на стручниот кадар во училиштата (психолози, педагози, социолози), наставниците, учениците и родителите и други мерки насочени кон елиминирање на вознемирувањето во училиштата.

**Здружение Центар за стратегии и развој ПАКТИС**  
**Прилеп**



**СИСТЕМ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ СО  
ПОСЕБЕН ОСВРТ НА СОСТОЈБАТА НА  
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО ОПШТИНА ПРИЛЕП**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>ВОВЕД.....</b>	<b>213</b>
<b>II.</b>	<b>МЕТОДОЛОГИЈА.....</b>	<b>213</b>
<b>III.</b>	<b>ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ И ПОТРЕБА ОД АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ .....</b>	<b>214</b>
	<b>3.1. ЗАЧЕТОЦИ И ПОЈАВА НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ.....</b>	<b>214</b>
	<b>3.2. КРИТИКА НА КАЗНАТА ЗАТВОР – ПОТРЕБА ОД АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ .....</b>	<b>216</b>
	<b>3.3. КРИТИКА НА КРАТКОТРАЈНИТЕ КАЗНИ ЗАТВОР.....</b>	<b>217</b>
	<b>3.4. УЛОГАТА НА ЗАТВОРИТЕ И СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>218</b>
	<b>3.5. ПРЕДНОСТИ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ.....</b>	<b>221</b>
<b>IV.</b>	<b>ЗАКОНСКА РАМКА НА СИСТЕМОТ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ .....</b>	<b>222</b>
	<b>4.1. ПРАВНА РАМКА НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ ВО КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>222</b>
	4.1.1. УСЛОВНА ОСУДА .....	223
	4.1.2. УСЛОВНА ОСУДА СО ЗАШТИТЕН НАДЗОР .....	224
	4.1.3. УСЛОВНО ПРЕКИНУВАЊЕ НА КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА .....	225
	4.1.4. ОПШТОКОРИСНА РАБОТА.....	225
	4.1.5. СУДСКА ОПОМЕНА.....	226
	4.1.6. КУЌЕН ЗАТВОР .....	227
	<b>4.2. ПРАВНА РАМКА НА ИЗРЕКУВАЊЕТО АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ, ПОСТАВЕНА ВО ЗАКОНОТ ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА.....</b>	<b>228</b>
	<b>4.3. ИЗВРШУВАЊЕ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ.....</b>	<b>228</b>
<b>V.</b>	<b>ИСТРАЖУВАЊЕ, АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИ .....</b>	<b>232</b>
	<b>5.1. МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....</b>	<b>232</b>
	<b>5.2. ГРАФИЧКИ ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ОПШТИТЕ СТАВОВИ НА СТРУЧНАТА ЈАВНОСТ .....</b>	<b>234</b>
	<b>5.3. СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ ЗА ПРИМЕНАТА НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ .....</b>	<b>238</b>
	<b>5.4. АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИИТЕ .....</b>	<b>242</b>

5.4.1.	АНАЛИЗА - УПРАВА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ САНКЦИИ.....	242
5.4.2.	АНАЛИЗА - ОСНОВНО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО ПРИЛЕП .....	245
5.4.3.	АНАЛИЗА - ОСНОВЕН СУД.....	246
5.4.4.	АНАЛИЗА - ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНИ РАБОТИ ПРИЛЕП .....	247
5.4.5.	АНАЛИЗА – АДВОКАТИ.....	248
<b>5.5.</b>	<b>АНАЛИЗА НА ПРИМЕРИ ОД СУДСКАТА ПРАКТИКА.....</b>	<b>249</b>
<b>5.6.</b>	<b>ТРИБИНА – СИСТЕМ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ .....</b>	<b>251</b>
<b>VI.</b>	<b>ЗАКЛУЧОК.....</b>	<b>253</b>
<b>VII.</b>	<b>ПРЕПОРАКИ.....</b>	<b>255</b>
<b>VIII.</b>	<b>БИБЛИОГРАФИЈА.....</b>	<b>256</b>

## I. ВОВЕД

Во рамките на грантовата шема Мрежа 23, Здружението Центар за стратегии и развој Пактис од Прилеп, го спроведе проектот Систем на алтернативни мерки со посебен осврт на состојбата на имплементација во општина Прилеп.

Основната цел на овој проект е анализа и оценка на состојбата на имплементација на видовите алтернативни мерки. Истовремено, потребна е анализа и оценка на остварувањето на целите на казнувањето, генерално, на казнената политика во Република Македонија, вклучувајќи го процентот на изрекување на казните затвор, краткотрајните казни затвор и видовите алтернативни мерки. За добивање реална слика на имплементацијата на алтернативните мерки, потребна е и анализа на работата на клучните институции во процесот на имплементација на алтернативните мерки, како и генералните ставови на стручната јавност за потребата и за практичната примена на алтернативните мерки.

Преку наведеното, крајната цел е да се постигне стимулирање на незатворските мерки, кои обезбедуваат еквилибриум меѓу правата на сторителот, правата на жртвата и интересот на општеството, односно казната затвор да биде применувана како последно средство. Дополнително, преку активностите на здружението да биде актуелизирана проблематиката на алтернативните мерки и на функционирањето на казнено-правниот систем во државата, како и информирање на стручната и на пошироката јавност за состојбата на имплементација на алтернативните мерки, нивната улога и цел.

Интересот за истражување на оваа тема беше поттикнат од алармантните состојби во затворите во Република Македонија, каде како генерални проблеми се издвојуваат пренатрупаноста, тортурата, нехуманиот и деградирачкиот пристап кон затворениците, непристојни материјални услови, отсуство на каков било режим, непрофесионално менаџирање, несоодветна здравствена заштита и недостиг на контрола и надзор. Ваквата состојба, генерално, секоја година е нотирана во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во Поглавјето 23 – правосудство и темелни права, во делот на темелните права. Затоа, од особено значење е потребата од соодветно имплементирање на алтернативните мерки, која директно ќе влијае врз намалување на нивото на натрупаност и подобрување на затворските услови, а истовремено и потреба за подобрување на ефикасноста на судството во однос на изрекувањето соодветни казни кои ќе ја остваруваат целта на казнувањето, што ќе резултира со подобрување на пристапот на казнената политика во намалувањето на криминалот во Република Македонија.

## II. МЕТОДОЛОГИЈА

Спроведувањето на овој проект е од локален карактер, односно се однесува на реален приказ на состојбата на имплементација на алтернативните мерки во општина Прилеп, но истовремено беа и опфатени статистички податоци на државно ниво.

Овој проект, односно документ за јавна политика, е спроведен во временска рамка од шестмесечен период и тоа од ноември 2014 година до април 2015 година.

Во истражувањата се опфатени анализи на статистички податоци за секоја од алтернативните мерки на државно и на локално ниво, а кои се преземени и обработени од официјалните извештаи од Државниот завод за статистика, поточно од годишните публикации за сторителите на кривични дела и тоа за временскиот период од 2007 до 2013 година.

Извршено беше анкета на стручната јавност на кои им беа поставени десет прашања, од чии одговори можеме да ја добиеме општата слика на мнението на стручната јавност. Со цел утврдување на улогата и на практиката на институциите во имплементирањето на алтернативните мерки беа интервјуирани претставници од институциите кои се вклучени во постапката на имплементација.

Во рамките на активностите на проектот беше упатен прашалник до Управата за извршување санкции, како и извршена анализа на нивните годишни извештаи. Спроведена е и анализа на пресуди во кои Основниот суд во Прилеп изрекол вид алтернативна мерка, а нотирани се и забелешки и коментари од трибината „Систем на алтернативни мерки“, која беше спроведена во рамките на овој проект.

Во текот на истражувањето беше употребен мултиметодолошки пристап со комбинирана употреба на квантитативна и на квалитативна анализа, толкување на содржината на законската и на подзаконската регулатива, употреба на статистички метод, со обработка на податоците кои беа достапни и со кои располагаат институциите, како и претходни истражувања и публикации на актуелната тема, при што сите заедно би придонеле за остварување на целите и донесување корисни и применливи заклучоци.

### III. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ И ПОТРЕБА ОД АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

#### 3.1. ЗАЧЕТОЦИ И ПОЈАВА НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

*Како зачеток на алтернативните мерки се смета дејствувањето на познатиот чевлар Џон Августус,<sup>104</sup> кој во 1841 година со акт понудил гаранција пред Бостонскиот општински суд дека обвинетиот старец кој бил алкохоличар, во иднина нема да стави алкохол во уста доколку се ослободи од затвор. Тој продолжувал и понатаму и за други обвинети лица да дава гаранции при што основал „привремен дом“ и до 1858 година пред судот гарантирал за 1.152 мажи и 794 жени. Оваа практика набрзо преминува во законска регулатива, т.е. во кривично-правниот институт наречен „probation“ – познат како англосаксонски систем на условна осуда.*

Алтернативните мерки се производ на идејата казната затвор да биде последно средство на примена. Тие се израз на современата тенденција за рестриктивна примена на казната затвор и за третманот и за реинтеграцијата на сторителите надвор од затворот. Под алтернативи за затворот се подразбираат казните, мерките и режимите за негово издржување, што овозможуваат целосно или делумно одбегнување на затворот, односно го редуцираат времето поминато во затвор, при што осудениот се подложува на третман и на надзор од стручни и од овластени лица во заедницата, истовремено, водејќи сметка за положбата на оштетениот.<sup>105</sup> Основа на

---

<sup>104</sup> Ѓ. Маријановиќ, „Предавања по кривично право, општ дел“, трето издание, 1982 година, стр. 386.

<sup>105</sup> Г. Лажетиќ-Бужаровска, „Алтернативи за затворот“, Скопје, 2003 година, стр. 47.



казнувањето треба да бидат алтернативните решенија и тежиштето на криминалната политика треба да премине од државна репресија и принуда врз социјалната превенција и користење на изворите на заедницата. Сторителите на таков начин ќе се санкционираат со примена на помалку репресивни средства и со директно вклучување на заедницата во третманот на осудените, преку депенализација и дејурдизација. Како од теоретски така и од практичен аспект, оваа тенденција е одговор на зачестените затворски казни и вовед во користењето нови методи и техники на социјална контрола на криминалот, при што сè повеќе западните законодавства се во потрага по нови алтернативни мерки.

Тенденцијата на рестриктивна примена на казната затвор и воведување на алтернативите на затворот доби силна меѓународна поддршка<sup>106</sup> од страна на ООН низ конгресите за превенција на криминалот и за третманот на престапниците, и тоа: VI конгрес, Каракас, 1980 година, прифатена е резолуција во која се препорачува поширока примена на алтернативите на затворот; VII конгрес, Милано, 1985 година, усвоена резолуција за редуција на затворската популација, алтернативи за затворот и социјална интеграција на осудените лица; VIII конгрес, Хавана, 1990 година, усвоени се стандардните минимални правила за незатворските мерки – Токиски правила и принципите и насоките за истражување во областа на незатворските санкции. Од особено значење се Токиските правила во кои се втемелени основни принципи и начела за примена на незатворските мерки, а се обезбедени и минимални гаранции наменети за лицата на кои им се изрекуваат овие мерки.

Во деведесеттите години, алтернативите на казната затвор се појавуваат и во европските законодавства, при што со тек на време се појавуваат и нови решенија во делот на алтернативите во казнено-правното постапување, што значи поинаков и праведлив третман на жртвата, од аспект на реституција, компензација или надоместување штета, односно преку принципот на ресторативна правда. Советот на Европа, изразувајќи го скептицизмот кон казната затвор од криминалните политики на европските држави, се приклучи кон оваа тенденција и во 1992 година ја усвои Препораката (No. R (92) 16) за европските правила за алтернативните санкции и мерки применувани во заедницата (community sanctions and measures)<sup>107</sup> од страна на Комитетот на министри, а кои ги определуваат најзначајните елементи на правната рамка на нивното дефинирање, изрекување, судска гаранција, жалбена постапка, постоење согласност од страна на сторителот, учество на заедницата итн. Во 2000 година, со цел да се преиспита улогата на овие мерки во земјите-членки, односно да се согледа нивната примена и ефикасност, Советот на Европа ја усвои Препораката (2000) 22 за подобрување на примената на европските правила за мерките и санкциите применувани во заедницата, која содржи препораки за надминување на тешкотиите со кои се соочиле државите-членки при примена на Европските правила. Наведените препораки, иако не се единствени документи, претставуваат најзначајни документи на ниво на Советот на Европа и ги поставуваат минимум стандардните начела и водечките принципи за градење ефикасни системи на алтернативно санкционирање.

Алтернативи на казната затвор во нашето поранешно казнено законодавство биле предвидени само условната осуда и судската опомена, позиционирани како адмонитивни, санкции за опомени. Со новелата од 2004 година, во Кривичниот законик на Република Македонија е воведен системот на алтернативни мерки, во кој се предвидени: условна осуда, условна осуда со заштитен надзор, условно прекинување на кривичната постапка, општокорисна

---

<sup>106</sup> В. Камбовски, „Казнено право, општ дел“, трето изменето издание, Скопје, 2006 година, стр. 725.

<sup>107</sup> Ibid, стр. 726.

работа, судска опомена и куќен затвор. Во согласност со Кривичниот законик,<sup>108</sup> определена е посебната цел на алтернативните мерки, и тоа: кон казнено одговорниот сторител да не се примени казна за полесни дела кога тоа не е нужно заради казнено-правна заштита и кога може да се очекува дека целта на казнувањето може да се оствари со предупредување од закана за казна (условна осуда), само предупредување (судска опомена) или со мерка на помош и надзор на однесувањето на сторителот на слобода.

### 3.2. КРИТИКА НА КАЗНАТА ЗАТВОР – ПОТРЕБА ОД АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

Основната цел на казната затвор е ресоцијализацијата, што покрај превоспитувањето, ја вклучува и социјалната адаптација на осуденото лице за негова реинтеграција во општеството. Денешното стојалиште, во глобални рамки, во однос на исполнувањето на целта на казнувањето со казната затвор, може да се опише како песимизам и разочараност од неговиот ефект, односно од остварувањето на целта – ресоцијализацијата. Од самото појавување до денес, затворот како главна казна не придонесе за намалување на криминалната бројка, всушност претставува жариште за нејзиното зголемување и намалување на општествената контрола над него. За оваа казна се вели дека не ѝ остана друга функција, освен екскомуникација или неутрализација на сторителот, со што се претвора во средство на пасивна одбрана на општеството од криминалот.

Главни аргументи на страната на критиката на казната затвор се:

- Изолирањето на сторителот од позитивните влијанија на општеството;
- Изолирање и уназадување од работниот и од професионалниот ангажман;
- Прекинување на врските со семејството;
- Разорување на моралните и на социјалните вредности;
- Етикеритање и деградирање на личноста на сторителот;
- Влијание од т.н. затворска инфекција, односно подложеност на обука или криминална едукација. Ова особено кога станува збор за „обука“ или криминална едукација на првопрестапниците или лицата осудени за лесни кривични дела;<sup>109</sup>
- Пренатрупаност во затворите, што води до необезбедување минимални услови за остварување на основните човекови функции и загрозување на основните слободи и права на затворениците;
- Високи трошоци на државата за одржување на затворските институции, како и за трошоците за затворско извршување на казните.<sup>110</sup>

И покрај ризикот од неисполнување на целите на казнувањето на затворските казни во Република Македонија, висок е процентот на изречени затворски казни од вкупниот број сторители на кривични дела. За неисполнувањето на целите на казнувањето со употребата на затворските казни, ни посочува високата стапка на рецидивизам, со што станува јасно дека затворските казни не ги даваат очекуваните ефекти. Во прилог статистички податоци за временскиот период од 2007 до 2013 година, од Државниот завод за статистика.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Кривичен законик на Република Македонија, чл. 48, достапно на: <http://www.pravo.org.mk/>

<sup>109</sup> М. Каневчев, „Општокорисна работа како алтернатива на казната затвор“, „Македонска ревија за казнено право и криминологија“, УКД 343, бр. 2, 2005 година, стр. 130.

<sup>110</sup> Ѓ. Маријановиќ, „Општокорисна работа (Community work)“, Безбедност, XXXVII, бр. 3/97, стр. 300.

<sup>111</sup> Публикации – „Сторители на кривични дела“ за 2007 – 2013 година, достапно на:

Година	Вкупно сторители на кривични дела	Вкупно осудени на казна затвор	Рецидивисти
2007	9.639	2.654	1.825
2008	9.503	2.430	1.561
2009	9.801	2.808	1.830
2010	9.169	2.596	1.945
2011	9.810	3.020	2.093
2012	9.042	2.807	1.239
2013	9.539	3.046	1.328

### 3.3. КРИТИКА НА КРАТКОТРАЈНИТЕ КАЗНИ ЗАТВОР

За краткотрајна казна затвор, во теоријата се смета казната лишување од слобода во траење до три месеци, но во голем број стојалишта и законодавства прифатено е мислењето дека поимот на краткотрајна казна затвор е до шест месеци. Ваквата временска граница е прифатена и во голем број законодавства како линија под која затворот треба сосема исклучително да се изрекува, затоа што дискутабилно е дејството кое може да го произведе таквата кратка затворска казна и дали воопшто е оправдано краткотрајното лишување од слобода. Во тој прилог, од една страна, се смета дека краткотрајните казни се погодни како шок-терапија, но, од дурга страна, во толку краток период не може да се оствари никаков ресоцијализирачки ефект. Осудените на краткотрајна казна затвор се смета дека се подложени на непотребна стигматизација, призонизација, социјална деградација, висок ризик од затворска инфекција итн. Ваквите ставови се усвоени и во препораките на II Конгрес на ООН за превенција на криминалот, во Лондон, 1960 година,<sup>112</sup> при што одделни законодавства се определуваат за избегнување на примената на краткотрајното затворање и замена со други казни или алтернативи на затворот. Исто така, Резолуцијата 17 од 1973 година на Советот на Европа говори за фактот на зголемувањето на краткотрајните казни затвор, проблемот на превенција на рецидивизмот, ефектите на стигматизација, потребата од намалување на примената на затворот и активирање на социјалната грижа, како и воведување поинакви форми на казнено постапување со оваа категорија на сторители.

Во казнената политика на Република Македонија, можеме да констатираме дека висока е стапката на примената на затворските казни, од кои висок е процентот на краткотрајни затворски казни. Во прилог се статистички податоци на изречените казни затвор и процентуалната застапеност на краткотрајните казни.<sup>113</sup>

<http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast.aspx?id=43&rbrObl=6>

<sup>112</sup> В. Камбовски, „Казнено право, општ дел“, трето изменето издание, Скопје, 2006 година, стр. 667.

<sup>113</sup> <http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast.aspx?id=43&rbrObl=6>

Година	Вкупно казни затвор	Казна затвор до 6 месеци	Процентуално
2009	2.808	1.065	37,9%
2010	2.596	693	26,6%
2011	3.020	1.230	40,7%
2012	2.807	1.206	42,9%
2013	3.064	1.148	37,4%

Од приказот, освен што забележуваме раст на изрекувањето затворски казни, со највисок број во 2012 година, особено загрижувачки е фактот дека во последните три години, висока е стапката на изречени краткотрајни казни и тоа повеќе од една третина, односно до 42,9% од вкупниот број изречени затворски казни. Ваквата состојба укажува дека затворите се полни со сторители на т.н. „багателен“ криминал, изложени на сите ризици кои ги нуди казната затвор.

### 3.4. УЛОГАТА НА ЗАТВОРИТЕ И СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Концептот на почитување на човековите права, почитување на достоинството на личноста на човекот, а што се однесува и на затворениците, се афирмира низ донесување низа правни документи кои содржат стандарди кои државите треба да ги исполнат и тоа за третманот на затворениците, нивна ресоцијализација и реинтеграција во општеството. Ерата на модерното затворско уредување е одбележана со донесувањето на Стандардните минимални правила за постапување со затвореници од страна на Обединетите нации во 1955 година, а ваквата тенденција ја продолжи и Советот на Европа со препораката за Европските затворски правила (ревидирана во 2006 година). Прашањата од пенитенцијарната област се третираат и со други инструменти на Советот на Европа, меѓу кои најзначајни се конвенциите, прецедентното право на Европскиот суд за човекови права и стандардите на Европскиот комитет за спречување тортура. Притоа, се налага со постапувањето со затворениците и со извршувањето на затворските казни да се имаат предвид сигурносните, безбедносните и дисциплинските потреби, а истовремено да се обезбедат и затворски услови кои не го нарушуваат човековото достоинство, како и нудење можности за вршење корисни работи и третман на затворениците, преку кои ќе се подготват за реинтеграција во општеството.

Во Република Македонија, казната затвор и воспитната мерка упатување во воспитно-поправен дом се извршува во казнено-поправни и во воспитно-поправни установи. Поделбата на казнено-поправните установи е на казнено-поправни домови и на затвори. Тие имаат својство на правно лице, а нивното финансирање како единки-корисници се обезбедува преку буџетскиот

корисник Управата за извршување санкции. Во Република Македонија има три казнено-поправни домови, осум затвори и два воспитно-поправни домови.<sup>114</sup>

Според извештаите на Народниот правобранител, Комитетот за спречување тортура и Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија,<sup>115</sup> како и во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, како генерални проблеми за затворскиот систем се нотирали пренатрупаност, тортура, нехуман и деградирачки пристап кон затворениците, непристојни материјални услови, отсуство на каков било режим, непрофесионално менаџирање, несоодветна здравствена заштита и недостиг на контрола и надзор. Во извештаите, особено се потенцирани лошите состојби во најголемиот македонски затвор Идризово, каде освен пренатрупаноста, забележани се и обвинувања за малтретирање на затворениците и насилство меѓу нив, недостиг на професионален пристап, опасни и нездрави услови за живот.

Во наведената табела е даден приказ на капацитетите на затворските и на притворските одделенија, како и бројната состојба на осудени лица во нив.

Казнено – поправна установа	Капацитет на затворски дел во КПУ	Капацитет на притворски одделенија	Бројна состојба на осудени лица во КПУ	Бројна состојба на притворени лица во КПУ
КПД Идризово	1.904	0	1.679	0
КПД Штип	210	0	323	0
КПД од отворен вид – Струга	60	0	77	0
Затвор Скопје	128	310	194	312
Затвор Тетово	48	24	87	21
Затвор Битола	60	22	106	15
Затвор Прилеп	85	16	91	4
Затвор Струмица	62	0	144	0
Затвор Гевгелија	43	12	71	2
Затвор Куманово	178	48	167	38
Крива Паланка – з. Куманово	23	0	29	0
Затвор Охрид – малолетнички	35	18	8	9
ВКУПНО	2.026	450	2.976	401
ВПД Тетово	43	0	29	0

Од статистичките податоци може да се констатира дека најголема натрупаност постои во казнено-поправниот дом Идризово и тоа од вкупен капацитет од 1.094, бројната состојба на осудените лица изнесува 1.679, односно недостиг за 585 осудени лица. Со цел прикажување на

<sup>114</sup> Љ. Арнаудовски, А. Груевска-Дракулевски, „Пенологија“, втор дел, Скопје, 2013 година, стр. 66.

<sup>115</sup> Годишен извештај за состојбите од областа на човековите права во Република Македонија во 2013 година – Хелсиншки комитет, достапно на: <http://www.mhc.org.mk/>

сликата на затворот Идризово, наведуваме извадок од извештајот на Народниот правобранител – национален превентивен механизам од 2013 година:

„При посетата на стационарот на КПД Идризово, НПМ затекна состојба на лоши хигиенски услови и руинирани соби во кои се сместени лица кои се корисници на метадонска терапија. Стационарот е стара зграда која е делумно руинирана, на надворешноста е видлив одрон од влага, а прозорците се дотраени. На денот на посетата во стационарот, беа сместени 130 лица распоредени во 30 соби, а беше затекнато и едно лице кое беше сместено во ходник. Во собите имаше присуство на влага, а осудените лица истакнаа дека во зимски услови нема греење. Поголем дел од собите беа неваросани и извалкани, во нив беа поставени стари ормарчиња за чување лични работи, а прозорците се мали и не обезбедуваат доволен проток на дневна светлина. Во собите се вградени и заградени тоалети кои беа во лоша состојба, валкани и неодржувани, хигиената во тушевите беше на ниско ниво, се чувствуваше непријатна миризма на урина и кај нив беше видливо значително оштетување на плочките и на мијалниците кои ги користат осудените лица“.<sup>116</sup>

Во затворот во Прилеп се упатуваат осудени сторители на кривични дела од подрачјето на основните судови Прилеп и Крушево, и тоа машки лица – примарни сторители осудени на казна затвор до 3 години, машки лица – повторници, осудени на казна затвор до 6 месеци, и машки и женски лица на кои им е определен притвор, освен притвор за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Од статистичките податоци може да се констатира дека капацитетот кој го поседува затворот во Прилеп е исполнет и надминат за 6 осудени лица повеќе.

Во извештајот на Народниот правобранител за 2013 година, беше констатирано дека во затворот условите се добри и ги задоволуваат меѓународните стандарди во делот на големината, а во делот на хигиенската состојба – делумно задоволително ниво, иако било забележано големо количество на влага. Во извештајот како позитивен пример беше посочена работата на лекарот во затворот во Прилеп, кој истовремено и вршела контрола на квалитетот на храната. При последната посета на 16.10.2014 година, во приемното одделение НПМ констатираше задоволително ниво на условите, со констатација дека вратите на просториите сè уште се оштетени, што може да доведат до недоволно затоплување на собите во текот на зимскиот период. Лекарот кој бил претходно вработен, заминал во друга здравствена институција од септември оваа година, а медицинска сестра не е вработена. Во приемното одделение имало сместено лица префрлени од КПД Идризово и едно новопримено осудено лице, при што НПМ уште еднаш искажува загриженост за можноста за ширење криминогена инфекција. Исто така, утврдено е дека за притворените лица нема промени во однос на служењето и во конзумирањето на храната, односно и понатаму храната ја конзумираат во просториите во кои ноќеваат и во кои истовремено ги извршуваат хигиенските и физиолошките потреби. Во затворот Прилеп сè уште не е спроведен образовниот процес кој во согласност со ЗИС треба да биде организиран од страна на Министерството за образование и наука.<sup>117</sup>

Од страна на судијата за извршување санкции во Основниот суд во Прилеп, при спроведувањето на интервјуто констатираше: „При последната посета на затворот во Прилеп,

---

<sup>116</sup> Годишен извештај, Национален превентивен механизам“, Скопје, мај 2013 година, стр. 47, повеќе на: [http://www.ombudsman.mk/MK/nacionalen\\_preventiven\\_mehanizam/izveshtai/godishni\\_izveshtai.aspx](http://www.ombudsman.mk/MK/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx)

<sup>117</sup> Повеќе на: <http://ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/2014/Poseti/Posledovatelna%20poseta%20Zatvor%20Prilep-16.10.2014.pdf>



односно во отвореното, полуотвореното и во затвореното одделение, во март оваа година (2015), констатирав дека состојбата во затворот е добра, иако бројот на затвореници беше 94, а капацитетот на затворот е 85. Затворениците беа, генерално, задоволни од односот на вработените и на условите во затворот, но сè уште нема вработен доктор, постапката била во тек.“

### 3.5. ПРЕДНОСТИ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ

За исполнување на целите на казнувањето, односно остварувањето на генералната и на специјалната превенција, како и за превенција од ризиците и од негативните ефекти кои ги произведува казната затвор, неопходна е потребата од поинаков начин на дејствување надвор од затворските институции. Облиците на деинституционализирано реагирање, ресоцијализација, реинтеграција во заедницата и реституција на направената штета, се поставени во системот на алтернативни мерки кои претставуваат санкции што се реализираат во самата заедница. Тие претставуваат хуманизиран и цивилизиран начин на санкционирање на одредени криминални поведенија. Тие не претставуваат избегнување од казнување на одговорниот сторител на кривично дело, туку избегнување од казната затвор, а притоа враќање на сторителот во средината каде ја направил штетата, директно да ја надомести. Тие дејствуваат на тој начин што го враќаат осуденото лице во средината, на слобода, каде под контрола и надзор над неговото поведење, или со задавање определена обврска, ќе се дејствува да ја развие својата одговорност и корист кон заедницата, а истовремено и заедницата да го отстрани притисокот што влијаел за таквото поведење.

Предностите кои се манифестираат кон сторителите се нивната нестигматизација, можност за извртување на санкцијата во кругот на заедницата, намалување на стапката на криминал и рецидивизам, намалување на натрупаноста на затворите. Не се од помала важност и финансиските ефекти доколку се земе предвид цената на чинење на еден ден затвор.<sup>118</sup>

Алтернативните мерки се определени за одреден вид сторители на кривични дела и тоа, генерално, за ниско ризични сторители. Всушност, тие се применуваат на првопрестапници, каде се смета дека ризикот од повторување на кривичното дело е мал и дека со помош на алтернативната мерка ќе се влијае врз неговото поведење, а истовремено ќе се задоволи и интересот на заедницата. Овие мерки настојуваат да го променат и односот помеѓу сторителот и жртвата, пред сè, преку воспоставување комуникација меѓу нив и разрешување на настанатиот конфликт, преку активирање на улогата на жртвата во процесот на предлагање и изрекување на алтернативните мерки, отстранување на последиците, обесштетување на жртвата и обезбедување адекватна заштита. Станува збор за заштита како во постапката така и од сторителот.<sup>119</sup> Со изразувањето согласност на сторителот, се смета дека лицето ќе ја прифати и ќе соработува во извршувањето на мерката, што ќе доведе до крајниот ефект. Ваквиот пристап е со цел ресоцијализација на сторителот како и можност за намалување на рецидивизмот.

Покрај тоа што јавните обвинителства и судовите се вклучени во постапката на примена на алтернативните мерки, од особена важност е улогата на центарот за социјални работи која е клучна во имплементацијата на мерките, а што ни укажува дека целта на алтернативните мерки е

---

<sup>118</sup> Ц. Саити, „Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет“, Скопје, 2013 година, стр. 41.

<sup>119</sup> Љ. Арнаудовски, Г. Ј. Бужаровска, Д. Целевски, Ј. Нанев, „Стратегија за имплементација на алтернативните мерки“, СППМД, Скопје, 2004 година, стр. 35-38.



оддалечување од репресивните органи и поинаков облик на реагирање и на извршување. Фактот што затворите не произведуваат ресоцијализирани граѓани е причина повеќе заедницата да учествува во поправањето на поведението на осудените, што значи и директно учество во социјалната контрола на криминалот и начин за негово справување и спречување.

## **IV. ЗАКОНСКА РАМКА НА СИСТЕМОТ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ**

### **4.1. ПРАВНА РАМКА НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ ВО КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Со новелата во Кривичниот законик во 2004 година, во казнено-правниот систем се воведени алтернативните мерки, при што се отсликуваат универзалните определби на современото казнено право, изразено низ спектарот на меѓународни документи, при што е воспоставен следниот систем на алтернативни мерки:

- Условна осуда;
- Условна осуда со заштитен надзор;
- Условно прекинување на кривичната постапка;
- Општокорисна работа;
- Судска опомена; и
- Куќен затвор.

Во членот 48 од Кривичниот законик е определена посебната цел на алтернативните мерки: кон казнено одговорниот сторител да не се примени казна за полесни дела кога тоа не е нужно заради казнено-правна заштита и кога може да се очекува дека целта на казнувањето може да се оствари со предупредување со закана за казна (условна осуда), само предупредување (судска опомена) или со мерка на помош и надзор на однесувањето на сторителот на слобода.

Иако некои од алтернативните мерки и претходно беа предвидени, несомнено, проширувањето на видовите алтернативни мерки е од значење на хуманизацијата и на ублажувањето на казнената политика и афирмација на концептот на човековите слободи и права во системот на санкции.

Вака поставениот систем на алтернативни мерки ги определува превентивните санкции кај кои е потиснат ретрибутивниот елемент и е ставен во функција на закана за казна, што го засилува нивното социјално-превентивно дејство. Дефинирањето на целите на алтернативните мерки го наведува концептот за замена на казната затвор, при што ги става на исто ниво казнено-правната заштита, од една страна, и реалните очекувања за постигнување на целите на казнувањето, од друга страна, а притоа определувајќи го условот за полесни кривични дела.

Воспоставувањето на системот на алтернативни мерки беше проследено со создавање соодветни организациски претпоставки за нивно извршување, при што беа извршени измени во Законот за извршување санкции и беше создадена правна рамка за нивно соодветно извршување.

Во нашето казнено законодавство постојат и други облици и видови казнување на сторителите на кривични дела кои носат елементи на ваквиот начин на однесување кон нив, но во оваа насока ќе се определеме само за алтернативните мерки од четвртата глава од Кривичниот законик.

#### 4.1.1. УСЛОВНА ОСУДА

При изрекување условна осуда, пред сè, треба да се земат предвид одредбите од чл. 48 од КЗ за целите на алтернативните мерки. Условна осуда може да му се изрече на сторител на кривично дело на кој судот ќе му утврди казна, при што истовремено ќе се определи дека таа нема да се изврши доколку осудениот за времето кое судот го определил, кое не може да биде пократко од една ниту подолго од пет години (време за проверување), не стори ново кривично дело. Условната осуда, односно казната која ќе ја изврши осудениот доколку во времето на проверка изврши ново кривично дело, може да биде затворска или парична, односно се определува во зависност од тежината на делото, објектот на заштита, околностите под кои е сторено делото и личните својства на сторителот. Исто така, судот може во условната осуда да определи дека осудениот ќе ја изврши казната доколку во определен рок не ја врати имотната корист прибавена од извршеното дело, не ја надомести штетата која ја предизвикал или не исполни други обврски. Рокот на наведените обврски кои треба осудениот да ги исполни ги утврдува во времето за проверка. Условна осуда судот може да изрече само ако казната која му е утврдена на сторителот е затвор до две години или парична казна, земајќи ги предвид и одредбите за ублажување на казната. При одлучувањето, судот освен за целта на условната осуда, води сметка и за личноста на сторителот, неговиот поранешен живот, неговото однесување по извршеното дело, степенот на кривична одговорност и другите околности.<sup>120</sup> Доколку судот ја отповика условната осуда поради ново сторено кривично дело на осудениот во времето на проверување, судот ќе му изрече единствена казна на осудениот и за претходното и за новото кривично дело. Исто така, доколку осудениот стори ново кривично дело во времето на проверување, судот ценејќи ги околностите, сродноста на делата, значењето и побудите, може да му изрече условна осуда и за новото дело, при што ќе определи ново време на проверување кое не може да биде пократко од една, ниту повеќе од пет години, сметајќи од денот на правосилноста на новата пресуда.

Ако со условната осуда, на осудениот му е определено да исполни некаква обврска, а тој не ја исполни во рокот кој е определен во пресудата, судот може во рамките на времето на проверка или да го продолжи рокот на исполнување на обврската или да ја изрече казната во условната осуда, односно да ја отповика условната осуда. Условната осуда судот може да ја отповика во текот на времето на проверка. Доколку осудениот во определеното време стори ново кривично дело, а тоа е утврдено со пресуда дури по истекот на времето на проверка, условната осуда може да се отповика најдоцна во рок од една година по истекот на времето на проверка. А кога осудениот во определениот рок нема ја исполни обврската што му е определена во пресудата, судот најдоцна во рок од една година од денот на истекот на времето на проверка, може да определи да се изврши казната од условната осуда.

---

<sup>120</sup> Кривичен законик, член 50, ст. 3.

#### 4.1.2. УСЛОВНА ОСУДА СО ЗАШТИТЕН НАДЗОР

Целта на условната осуда со заштитен надзор, покрај основната цел која ја има условната осуда, е ресоцијализација на сторителот со примена на мерки на надзор, грижа, помош и заштита, а нејзината содржина се состои од определување обврски што треба да ги исполни условно осудениот во времето на проверка кое го определил судот.

Во согласност со чл. 55 од Кривичниот законик, заштитниот надзор го одредува судот кога смета дека условната осуда нема доволно да влијае врз сторителот да не врши повторно кривични дела, при што околностите кои се однесуваат на личноста на сторителот или на средината во која живее, го оправдуваат очекувањето дека целта на условната осуда ќе се постигне ако се определат и мерки на помош, грижа, надзор или заштита.

Судот на осудениот може да му одреди една од следните обврски:<sup>121</sup>

- Оспособување, остручување и преквалификување за да може осудениот да го задржи работното место што го зазема или да бидат создадени предиспозиции за вработување;
- Прифаќање вработување што одговара на способностите и на склоноста на осудениот;
- Посетување програма за работа со осуденици за кривични дела сторени при вршење семејно насилство;
- Извршување на обврските за издржување на семејството, подигнување на децата и други семејни обврски,
- Овозможување увид и совети во врска со распоредувањето и со трошењето на средствата од платата и од другите приходи што ги остварува;
- Непосетување определени видови локали или други места каде што се точи алкохолен пијалак или се играат игри на среќа;
- Забрана за употреба на алкохолни пијалаци, дроги и други психотропни супстанции;
- Користење на слободното време според оценка на социјалниот орган;
- Одбегнување и недружење со лица кои негативно влијаат врз осудениот; и
- Подложување на лекување или на социјална рехабилитација во соодветни специјализирани установи.

При изрекување на обврската, судот ја зема предвид личноста на сторителот, неговата здравствена состојба и психичките својства, возраста, материјалните и семејните услови, околностите под кои е сторено кривичното дело, поведението на сторителот по извршувањето на делото, побудите од кои го извршил делото и другите околности, при што судот треба да води сметка да не се повредува човековото достоинство, ниту да се предизвикуваат непотребни тешкотии.

Надлежен орган за спроведувањето на заштитниот надзор во исполнувањето на обврската на осудениот е социјалниот орган, како и соодветното советувашиште. Социјалниот орган и советувашиштето се должни да го советуваат, поттикнуваат и да му помагаат на осудениот да ја изврши обврската, при што ќе го сфати значењето и ќе се исполнат целите на казнувањето, а, исто така, и повремено да го известува судот за состојбата во исполнувањето на обврската. Под социјален орган се подразбираат органите за социјална работа во општините, центрите за социјална работа и другите органи што со закон се основани за вршење социјална дејност.

---

<sup>121</sup> Кривичен законик, обврски кај заштитниот надзор, чл. 56, ст. 1.

За изрекувањето условна осуда со заштитен надзор, не е релевантна согласноста на сторителот на кривичното дело за прифаќање на обврската. Ова решение го нагласува контрибутивниот карактер и ги редуира ефектите на оваа санкција, затоа што единственото на што се обврзува сторителот е да ги исполни наложените обврски, а доколку не ги исполни, условната осуда ќе биде отповикана.

Доколку условно осудениот не ја исполнува обврската, судот може во времето на проверување да го продолжи траењето на заштитниот надзор или да ја отповика условната осуда. Исто така, во времето додека трае условното одлагање на извршувањето на утврдената казна, по предлог на социјалниот орган или на осуденото лице, судот може да ја замени определената обврска со друга или да ја укине. Ако по правосилноста на одлуката со која е определен заштитниот надзор поминат повеќе од шест месеци, а надзорот не почнал, судот повторно ќе одлучи за потребата од неговото извршување.

#### 4.1.3. УСЛОВНО ПРЕКИНУВАЊЕ НА КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА

Разликата од условната осуда и условната осуда со заштитен надзор со условното прекинување на кривичната постака е тоа што првите две се состојат во осуда со кои се суспендира казната, а оваа алтернативна мерка е судска алтернатива на водењето казнена постапка. Заеднички елемент на сите три алтернативни мерки е природата на условот, односно во определениот рок сторителот на делото да не стори ново кривично дело.

Условното прекинување на кривичната постапка е определено за кривични дела за кои е пропишана парична казна или казна затвор до една година. Притоа, судот може да одлучи по распитот на обвинетиот и сослушувањето и согласноста на оштетениот да ја прекине постапката, под услов сторителот во рокот во кој трае прекинувањето на постапката да не стори ново кривично дело. Со судската одлука, постапката може да биде прекината најмногу во рок од една година. Рокот на прекинување на постапката не се засметува во рокот на застареност на кривичното гонење.

Постапката се запира ако сторителот во рокот на проверување не стори ново дело или ако во тој рок не се открие некое претходно сторено кривично дело. Судот при одлучувањето за применување на оваа мерка, особено го зема предвид изразеното каење и извинување на сторителот, отстранувањето на последиците и надоместувањето на штетата предизвикана од кривичното дело.

#### 4.1.4. ОПШТОКОРИСНА РАБОТА

Оваа алтернативна мерка се состои од задолжителна неплатена работа, во определен број часови во слободното време на сторителот, во корист на заедницата и со доброволно учество на самиот сторител. Оваа мерка ја нагласува превентивната и ресоцијализирачката функција, како и инволвирањето во заедницата на сторителот, со што се создаваат реални претпоставки за одбегнување на краткотрајните казни.

Оваа мерка е пропишана за кривични дела за кои е предвидена парична казна или казна затвор до три години, ако делото е сторено под олеснувачки околности и сторителот порано не бил осудуван. За судот да може да ја изрече оваа мерка, неопходно е и изразувањето на согласност од страна на сторителот.

Мерката се изрекува во траење од 40 до 240 часа, што осудениот е обврзан да ги одработи без надомест во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или хуманитарна организација, за време на државни празници, саботи и недели и не пократко од пет часа неделно, во период најмногу до 12 месеца. Кога постојат здравствени или оправдани лични и семејни причини, судот може да го продолжи извршувањето на мерката најмногу уште за шест месеци.

Во случаите кога е изречена парична казна до 90 дневни глоби или 1.800 евра во денарска противвредност или казна затвор до три месеца, судот може истовремено да одлучи, по барање на осудениот, за замена на казната со општокорисна работа, при што еден ден затвор, дневна глоба или 20 евра во денарска противвредност се заменуваат со три часа општокорисна работа со тоа што вкупниот збир на часови не може да надмине 240 часа. При одлучувањето за замена на казната со мерката на општокорисна работа, судот ќе ја земе предвид тежината на делото, степенот на кривичната одговорност, поранешната неосудуваност на сторителот и извршеното надоместување на штетата или отстранување на другите штетни последици на делото.

Во согласност со став 4 од чл. 58-б, надзорот над исполнувањето на обврските на осудениот го врши судот, во постапка уредена со закон.

Ако осудениот не ги исполнува или неуредно ги исполнува своите работни обврски, судот писмено го опоменува, а ако тој продолжи со таквото однесување, судот може да одлучи да го зголеми бројот на часовите или да го продолжи извршувањето на мерката за најмногу три месеца, ако за тоа постојат оправдани причини или да го замени неизвршениот дел од мерката со парична казна или казна затвор, така што за секои три часа општокорисна работа се засметува една дневна глоба или еден ден затвор. При одлучувањето за замената со парична казна или со казна затвор, судот ќе се раководи од тежината на делото, степенот на кривичната одговорност и односот на осудениот кон изречената мерка на општокорисна работа. Ако осудениот не ја извршува општокорисната работа, изречена како замена за паричната казна или казната затвор, судот ќе донесе одлука за извршување на изречената казна. Работната обврска што сторителот ја исполнил се засметува во казната, при што за секои три часа општокорисна работа се засметува еден ден затвор или една дневна глоба или 20 евра во денарска противвредност.

#### 4.1.5. СУДСКА ОПОМЕНА

За разлика од условната осуда и условната осуда со заштитен надзор, каде е присутна заканата од казна кон сторителот доколку во времето на проверка изврши ново кривично дело, кај судската опомена предупредувањето треба да изврши улога на ставање на знаење на сторителот што ќе го очекува ако продолжи со криминални активности, односно се состои во обично предупредување. Мнозинското го брани ставот дека судската опомена е современ, хуманизиран облик на реакција, погодна за одбегнување на особено проблематичните краткотрајни казни затвор, со доволен социјално-превентивен и генерално-превентивен капацитет,<sup>122</sup> изразен низ очекувањето дека е доволно ефикасна за да влијае врз сторителот кој држи до сопствената чест и углед, како и за јакнење на општите морални вредности и почитувањето на правните норми.

Одлуката во која е изречена судска опомена го потенцира превентивниот карактер и содржи латентен ретрибутивен елемент кој се состои во навестување казна во случај на повторно

---

<sup>122</sup> В. Камбовски, „Казнено право, општ дел“, трето изменето издание, Скопје, 2006 година, стр. 742.

извршување на делото и фактички елемент во смисла на јавна осуда на сторителот насочена кон негово омаловажување. Всушност, се работи за посебна специјално-превентивна мерка што го остварува своето дејство преку морален прекор и јавно неодобрување за стореното дело.

Во согласност со законската одредба од член 59 од Кривичниот законик, судската опомена може да се изрече за кривични дела за кои е предвидена казна затвор до една година или парична казна, а се сторени под особено олеснителни околности кои ги прават особено лесни, како и за определени кривични дела и под услови предвидени со закон, за кои е предвидена казна затвор до три години.

Во случај во кој има повеќе дела во тек, судот може да изрече една судска опомена ако за секое дело постојат услови за нејзино изрекување. Не е можна примена и на казна и на судска оомена, според правилото на кумулација, затоа што во тој случај би се изгубила смислата на ваквата алтернативна мерка. Судот при одлучувањето за изрекување судска опомена, треба да води сметка за целта на судската опомена, при што особено ќе ги земе предвид личноста на сторителот, неговиот поранешен живот, неговото однесување по извршувањето на кривичното дело, степенот на кривична одговорност и другите околности под кои делото е извршено.

#### 4.1.6. КУЌЕН ЗАТВОР

Алтернативната мерка куќен затвор претставува модалитет на издржувањето на казната затвор, односно на осудениот на кој под определените законски услови му е изречена казна затвор, која ја издржува во својот дом. Куќниот затвор, всушност, се сведува на забрана за напуштање на домот на осудениот во текот на целиот ден, определено време или само преку ноќта. Покрај основната забрана за напуштање на домот, куќниот затвор во кој е вклучено и електронско следење со помош на специјални електронски уреди, вклучува и перманентно следење на движењето на осудениот во времето определено од страна на судот.

Условите кои се предвидени во членот 59-а за изрекување на мерката куќен затвор се однесуваат на сторители на кривични дела за кои е предвидена парична казна или казна затвор до една година, а се однесува на категоријата на сторители на кривични дела кои ги имаат следните карактеристики: стари, изнемоштени, тешко болни и бремени жени. Судот во одлуката изрекува казна затвор и истовремено одлучува дека казната ќе се издржува во куќен затвор. При изрекувањето на мерката куќен затвор, потребна е согласност од страна на сторителот.

Доколку постојат услови со современи електронски или телекомуникациски средства, судот може да ја замени казната затвор со куќен затвор, со цел да се контролира извршувањето на куќниот затвор што се состои во забраната за напуштање на домот од страна на осудениот. Надзорот над извршувањето на куќниот затвор го врши судот, а притоа може да одреди преземање определени мерки на надзор и од страна на полицијата во местото во кое се наоѓа домот на осудениот, со обврска за редовно известување за нивното вршење. Доколку осудениот ја прекрши забраната за напуштање на домот, судот може да одреди заменетата казна затвор да се изврши во целост во установа за извршување на казната затвор.



#### **4.2. ПРАВНА РАМКА НА ИЗРЕКУВАЊЕТО АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ, ПОСТАВЕНА ВО ЗАКОНОТ ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА**

За кривичните дела за кои може да се изречат алтернативни мерки: општокорисна работа, условно прекинување на кривичната постапка и куќен затвор, по предлог на јавниот обвинител, ако се исполнети условите од Кривичниот законик, судот може да ги изрече без одржување главна расправа.<sup>123</sup> Предлогот за изрекување алтернативни мерки може да го понесе приватниот тужител.

Пред судот да ја изрече пресудата, судијата поединец ги повикува странките и доколку обвинетиот пред судот се противи за донесување пресуда во која ќе му биде изречена алтернативна мерка, судот ќе отвори главна расправа и постапката ќе продолжи според одредбите за главна расправа.

Во пресудата во која е изречена општокорисна работа, како примарна кривична санкција, судот ќе определи: за кое дело обвинетиот се огласува за виновен, со назначување на фактите и на околностите што претставуваат обележје на кривично дело, како и на оние од кои зависи примената на определена одредба од Кривичниот закон, законски назив на кривичното дело и кои одредби од Кривичниот закон се применети, вкупен број часови на општокорисна работа, вкупен број часови што мора да се извршат во текот на една недела, место на извршување на општокорисната работа, последиците во случај на непридржување кон мерката и начинот на замена на општокорисната работа со казна затвор.

Во случај кога осудениот на кој судот му изрекол парична казна до 90 дневни глоби или казна затвор во траење до три месеци, поднесе барање за замена со алтернативна мерка општокорисна работа, судот донесува решение за начинот на замена на паричната казна или казната затвор со општокорисна работа.

Кога се исполнети законските услови за условно прекинување на водењето на кривичната постапка, судот по предлог на овластениот тужител ќе донесе решение за прекинување на постапката, во која ќе го определи рокот на прекинување на постапката и обврската на сторителот, во тој рок да не стори ново кривично дело и да ги исполни другите предвидени обврски. По истекот на рокот за прекинување, судот донесува решение за запирање на постапката доколку сторителот се придржувал кон предвидените услови и обврски определени со решението. Против ваквото решение, странките имаат право на жалба во рок од осум дена.

#### **4.3. ИЗВРШУВАЊЕ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ**

Правната рамка на извршувањето на алтернативните мерки, надлежностите на органите и постапката се поставени во главата XVIII во Законот за извршување санкции.<sup>124</sup> Со одредбите на оваа глава се уредува извршувањето на заштитниот надзор изречен со одлука за условна осуда, општокорисна работа и куќен затвор.

---

<sup>123</sup> Закон за кривична постапка, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 150 од 18.11.2010 година, член 506.

<sup>124</sup> Закон за извршување на санкциите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 2 од 9.1.2006 година.



Алтернативните мерки се извршуваат по правосилна судска одлука, а ги извршува одделението за извршување алтернативни мерки, во надлежност на Центарот за социјални работи, според живеалиштето/престојувалиштето на осуденото лице. Ова одделение е составено од стручни лица кои поседуваат дозвола за извршување алтернативни мерки, што ја издава Управата за извршување санкции. Одделението утврдува индивидуален план и програма за спроведување на алтернативните мерки, сообразен со видот на кривичното дело, личноста на сторителот, семејната положба, имотниот статус и со исполнување определени обврски од страна на осуденото лице, доколку тие се определени од страна на судот. Одделението треба уредно да води матична евиденција и досие за осуденото лице во текот на спроведувањето на извршувањето на алтернативната мерка и за тоа редовно да ја известува Управата. Исто така, одделението треба најмалку еднаш на три месеци или по барање на судот да го извести судот за резултатите од спроведувањето на алтернативната мерка и извршувањето на обврските на осуденото лице.

Во случај кога осуденото лице не ја прифаќа алтернативната мерка, одделението е должно да го извести судот во рок од осум дена. Надзор над законитоста во извршувањето на алтернативната мерка врши судот што ја изрекол мерката, а стручно-инструкторскиот надзор над извршувањето го врши Управата. За извршениот надзор и утврдените состојби, инспекторот за извршување на санкциите и судијата за извршување санкции, секој во рамките на своите овластувања, составуваат записник и треба меѓусебно да се известуваат за утврдените состојби во извршувањето на алтернативните мерки и за утврдените незаконитости при вршење на надзорот. Извршувањето на стручно-инструкторскиот надзор го уредува министерот за правда со посебен акт.

Во септември 2008 година, од страна на министерот за правда донесен е правилник за извршувањето на стручно-инструкторскиот надзор во извршувањето на алтернативните мерки.<sup>125</sup> Со правилникот се пропишува извршувањето на стручно-инструкторскиот надзор од страна на Управата за извршување на санкциите, која треба да ја следи состојбата со правосилно изречените алтернативни мерки од судовите според живеалиштето, односно престојувалиштето на лицето кон кое е изречена мерката.

Од страна на Управата се врши надзорот преку инспектори за извршување на санкциите. Инспекторот надзорот го врши со непосреден увид во работата на стручниот работник за извршување на алтернативните мерки, и тоа: во документите што ги содржи досието неопходни за стручно-инструкторскиот надзор, во содржината на индивидуалниот план и програма изготвени од стручниот работник, начинот, местото и времето на извршување на алтернативната мерка во согласност со изречената судска одлука и преку писмени информации за организацијата и функционирањето на извршувањето на алтернативните мерки, добиени од ЈУ Завод за социјални дејности.

Органите и институциите каде се врши надзорот се должни да му овозможат на инспекторот увид во документацијата и непречено извршување на стручно-инструкторскиот надзор. Инспекторот за извршениот стручно-инструкторски надзор составува записник во кој се наведува констатираната состојба и се предлагаат мерки за отстранување на утврдените неправилности и недостатоци. Инспекторот во записникот определува рок во кој треба да се отстранат неправилностите и недостатоците во извршување на алтернативната мерка. Записникот

---

<sup>125</sup> Правилник за извршување на стручно-инструкторскиот надзор во извршувањето на алтернативните мерки, Скопје, 2008 година.

со утврдени предлог-мерки, Управата го доставува до Центарот, Заводот, Министерството за труд и социјална политика, надлежниот суд и до надлежното Јавно обвинителство.

Стручно-инструкторскиот надзор се врши во работно време и во време кога се извршува алтернативната мерка, а може да се изврши и по барање на лицето кон кое се извршува алтернативната мерка.

Инспекторот при вршење на надзорот, посветува внимание особено на почитувањето на загарантираните права на лицето врз кое се извршува алтернативната мерка во согласност со Законот за извршување на санкциите. Органите кај кои е извршен надзорот и се констатирани неправилности и недостатоци во извршувањето на алтернативните мерки, ги преземаат утврдените мерки за нивно отстранување во рокот определен во записникот за извршениот стручно-инструкторски надзор.

- **Извршување заштитен надзор изречен со условна осуда**

Заштитниот надзор изречен со условна осуда го извршува одделението во Центарот за социјални работи. Одделението во планот за спроведување на заштитниот надзор, го утврдува видот, времетраењето и спроведувањето на надзорот што треба да го остварува во однос на исполнувањето одделни обврски од страна на осуденото лице. При извршувањето на заштитниот надзор, одделението може на судот да му предложи изречените обврски да ги замени со други, да го продолжи траењето на заштитниот надзор во рамките на времето на проверување или да ја отповика условната осуда. Ако одделението оцени дека целта на оваа мерка е постигната, ќе го извести за тоа судот што ја изрекол мерката и може да му предложи да го запре натамошното извршување на заштитниот надзор.

- **Извршување општокорисна работа**

Во согласност со Законот за извршување санкции, за извршување на општокорисната работа, Управата склучува договор за општокорисна работа со државен орган, јавно претпријатие, установа, единица на локална самоуправа или со хуманитарна организација во која осудениот ќе ги извршува своите работни обврски. Управата за склучените договори за спроведување на општокорисната работа, ги известува одделението и судот што ја изрекол мерката. Директорот на Управата донесува посебен акт за видот и за условите на извршување на општокорисната работа. Во рок од 15 дена, одделението определува лице кое ќе врши непосреден надзор над извршувањето на општокорисната работа.

Ако осудениот не ги исполнува или неуредно ги исполнува работните обврски, одделението може усно да го опомени, а за тоа треба да го извести надлежниот суд. Ако осудениот и по писмената опомена продолжи со таквото однесување, одделението ќе му предложи на судот да го зголеми бројот на часовите или да го продолжи извршувањето на мерката за најмногу три месеци, ако за тоа постојат оправдани причини, или да го замени неизвршениот дел од мерката со парична казна или со казна затвор, така што за секои три часа општокорисна работа се засметува една дневна глоба или еден ден затвор. Ако осудениот не ја извршува општокорисната работа изречена како замена за паричната казна или казната затвор, одделението ќе му предложи на судот да донесе одлука за извршување на изречената казна.

Во септември 2008 година е донесен правилник<sup>126</sup> од страна на директорот на Управата за извршување санкции, со кој се пропишува видот и условите на извршување на општокорисната работа. Во согласност со правилникот, општокорисната работа се извршува во: државни органи, јавни претпријатија, установи, единици на локална самоуправа и во други субјекти кои вршат дејност во која може да се оствари целта на извршувањето на општокорисната работа, со кои Управата за извршување на санкциите склучува договори.

Општокорисната работа која се извршува треба да биде хуманитарна, еколошка, комунална и да биде во корист на општествената заедница.

Правниот субјект во кој се упатува осуденото лице за извршување на општокорисната работа, се определува од страна на судот. Правосилната одлука за изречената мерка, покрај законски определените лица, веднаш се доставува и до Управата и до правниот субјект.

Општокорисната работа се извршува врз основа на претходно склучен договор помеѓу правните субјекти и Управата. Договорот за општокорисна работа содржи опис на дејноста во која се извршува општокорисната работа, вид на општокорисната работа, времетраење и место на извршување на општокорисната работа.

По добивање правосилна судска одлука, Центарот во рок од 15 дена определува стручен работник кој ќе ја извршува и ќе врши надзор над извршувањето на општокорисната работа. Стручниот работник веднаш треба да изготви индивидуален план и програма за работа со осуденото лице. Правниот субјект треба да определи лице со кое Центарот ќе остварува непосреден контакт и ќе помага во извршување на општокорисната работа. Стручниот работник врши непосреден надзор врз извршувањето на општокорисната работа преку следење на реализацијата на индивидуалниот план и програма, непосредно следење на осуденото лице во часовите во кои се извршува општокорисната работа и непосредни контакти со лицето врз кое се извршува општокорисната работа, работодавецот, средината во која се извршува мерката и други лица за кои ќе се оцени дека можат да придонесат за успешноста на општокорисната работа. Стручниот работник треба да води дневник за текот на извршувањето на општокорисната работа.

Стручниот работник најмалку еднаш месечно изготвува извештај и дава стручно мислење за успешноста на реализацијата на мерката и за текот на извршување на општокорисната работа. Тој преку Центарот веднаш ќе го извести судот ако се одолжува или не се извршува општокорисната работа.

- **Извршување куќен затвор**

И за оваа мерка, надлежен орган за извршување е одделението во Центарот за социјални работи, според живеалиштето/престојувалиштето на осуденото лице. Притоа, одделението определува лице кое ќе врши надзор над извршувањето на куќниот затвор, а во текот на спроведувањето може да побара помош и од полицијата.

Одделението во текот на извршувањето на куќниот затвор му дава помош и заштита на осудениот, во согласност со индивидуалниот план за спроведување на мерката.

---

<sup>126</sup> Правилник за видот и условите за извршување на општокорисната работа, Скопје, 2008 година.

Одделението усно го опоменува осудениот доколку не се придржува на забраната за напуштање на домот, а за тоа треба да го известува судот. Доколку осудениот продолжи со таквото однесување, одделението ќе му предложи на судот заменетата казна затвор целосно да се изврши во казнено-поправна установа.

## V. ИСТРАЖУВАЊЕ, АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИ

### 5.1. МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Во рамките на предвидените проектни активности, со цел добивање конкретни сознанија за имплементацијата на алтернативните мерки, како и ставовите на стручната јавност по однос на темата, извршивме анонимно анкетање на дел од стручната јавност. За постигнување на целта, резултатите од истражувањето ги систематизиравме во пет дела и тоа:

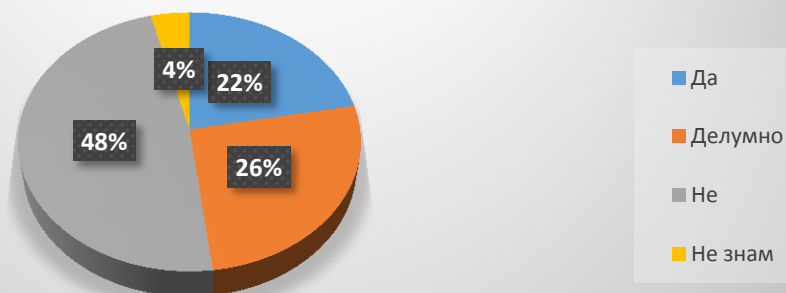
- Анкетање на стручната јавност на кои им беа поставени десет прашања, од чии одговори можеме да ја добиеме општата слика на мнението на стручната јавност;
- Обработка на статистички податоци за утврдување на состојбата на изречени мерки, добиени од публикациите „Сторители на кривични дела“, објавени од Државниот завод за статистика, како и дополнителни податоци добиени по одговор на барање информации од јавен карактер;
- Интервјуирање претставници од институциите кои се вклучени во постапката на имплементација, а со цел утврдување на улогата и на практиката на институциите во имплементирањето на алтернативните мерки;
- Анализа на примери од судската практика во кои е изречена вид алтернативна мерка;
- Трибина за постигнување видливост на резултатите, информирање за состојбите на имплементација на алтернативните мерки и развивање дебата за темата.

За постигнување на определените цели, во рамките на истражувањето беа вклучени претставници на институциите, како и дел од останатата стручна јавност. Вкупниот број испитаници е 50, во состав прикажан на наведената табела, кој претставува намерен примерок. Дополнително, беше испратен посебен прашалник до Управата за извршување санкции, чии одговори се наведени во делот на анализата на Управата.

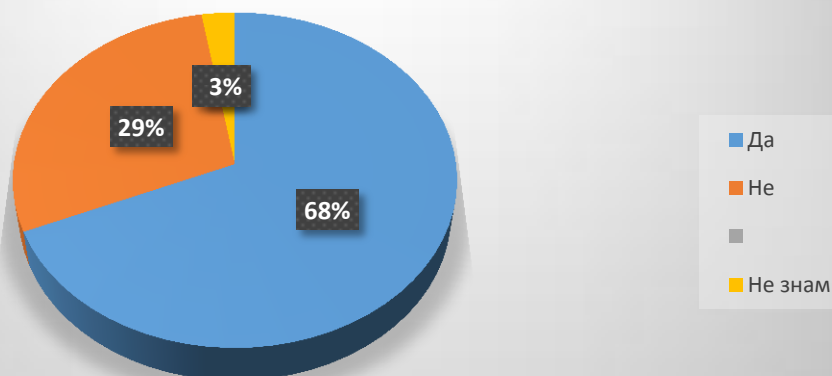
	Испитаници:	Број
1	Судии – кривичен оддел	4
2	Обвинители	3
3	Стручни соработници	4
4	Социјални работници	4
5	Адвокати	12
6	Волонтери во институции – правници	8
7	Студенти по правни науки	10
8	Судии во пензија	2
9	Експерти/професори	3
Вкупно		50

## 5.2. ГРАФИЧКИ ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ОПШТИТЕ СТАВОВИ НА СТРУЧНАТА ЈАВНОСТ

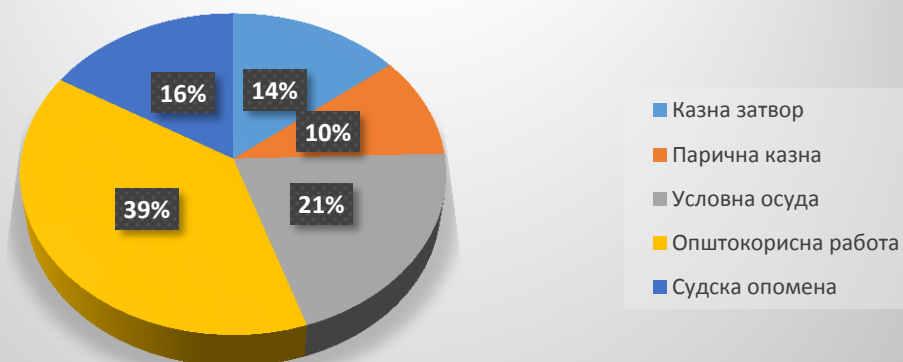
Дали казнениот систем во Република Македонија има правилен пристап кон криминалитетот?



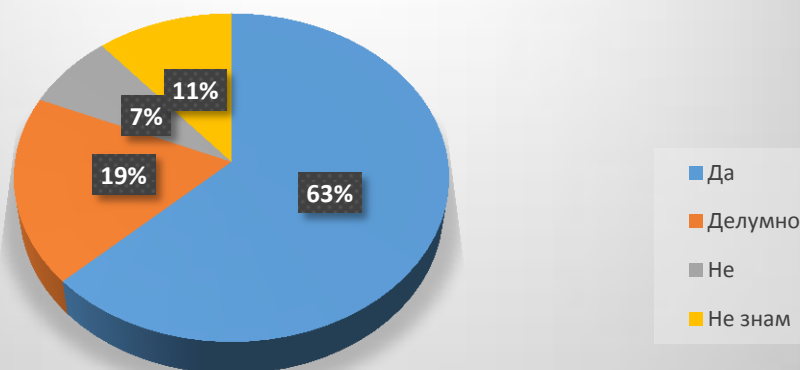
Дали судовите практикуваат престога казнена политика?



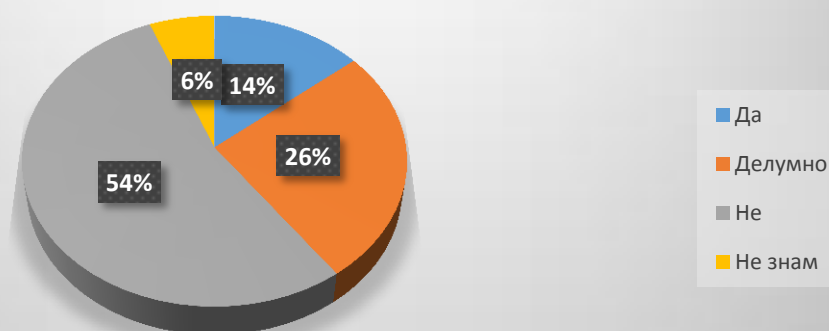
Која санкција е најпогодна за сторителите на полесни кривични дела?



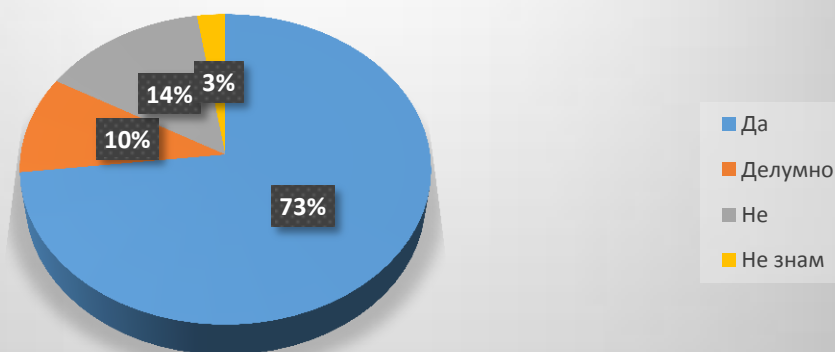
**Дали со примената на алтернативните мерки можат да се остварат целите на казнувањето?**



**Дали во Република Македонија има институционални предуслови за соодветна примена на алтернативните мерки кај кои има определен надзор?**

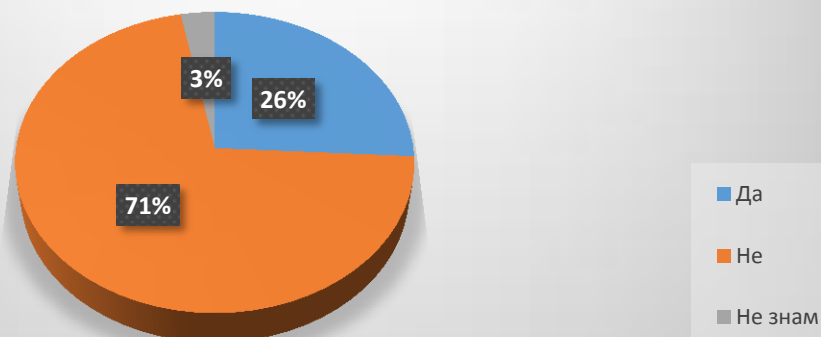


**Дали општокорисната работа би имала поголеми ефекти во однос на ресоцијализација од условната осуда?**

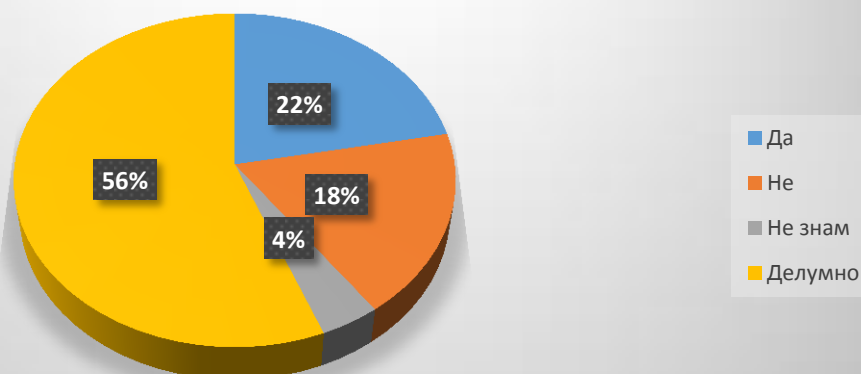




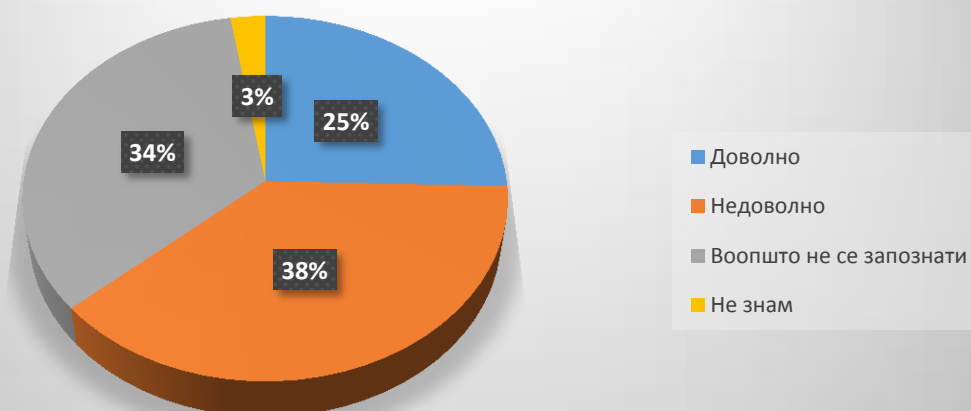
Дали сметате дека е правилен условот - согласност од сторителот на кривичното дело за да му се изрече општокорисна работа?



Дали судската опомена може да влијае врз сторителот на кривичното дело?



Колку граѓаните се запознаени со можностите кои ги нуди системот на алтернативни мерки?





Изборот на составот на испитаниците и формулацијата на прашањата беше направена со цел утврдување на релевантните ставови на стручната јавност во однос на казнено-правниот систем, во чии рамки е поставен и системот на алтернативните мерки. Од резултатите, можеме да констатираме дека стручната јавност смета дека улогата на казнениот систем во голем дел нема правилен пристап кон криминалитетот, за што покажуваат и статистичките податоци за зголемување на криминалитетот, а воедно како причина на тоа е и престрогата казнена политика, која соодветствува со високиот број изречени затворски и краткотрајни казни затвор. Испитаниците се, генерално, поделени во ставовите каква казна треба да им се изрече на сторителите на полесните кривични дела, но, сепак, најголем дел од нив, односно 39% сметаат дека најпогодна е општокорисната работа, а 21% се одлучиле за условна осуда. Тоа и води до резултатите на наредното прашање, каде 63% сметаат дека целите на казнувањето можат да се постигнат со изрекување алтернативни мерки. Во однос на алтернативните мерки во кои има определен надзор: условната осуда со заштитен надзор, општокорисната работа и куќниот затвор, 54% сметаат дека во Република Македонија, нема институционални предуслови за нивна соодветна примена. Од испитаниците, знаејќи ја високата примена на условната осуда, 73% одговориле дека општокорисната работа може да има поголеми ефекти во однос на ресоцијализација на осудените, наспроти условната осуда и 71% од нив сметаат дека подобро е да не постои условот за согласност од страна на сторителот на кривичното дело за да му се изрече ваква мерка. Поделени се ставовите околу остварувањето на целта на казнувањето со судската опомена, и 56% се одлучиле дека е делумно, а во определени случаи тоа е можно. Најголем дел од стручната јавност смета дека граѓаните недоволно или воопшто не се запознаени со можностите кои ги нудат алтернативните мерки. 49% сметаат дека подобрувањето на системот на алтернативни мерки во практика ќе биде чекор поблиску кон пристапувањето во Европската Унија.

### 5.3. СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ ЗА ПРИМЕНАТА НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МЕРКИ

Статистичките податоци за примена на алтернативните мерки, кои ќе бидат прикажани во следните табеларни прикази, се земени како официјални податоци од Државниот завод за статистика, односно од публикациите „Сторители на кривични дела“, кои се однесуваат на временскиот период од 2007 до 2013 година.

Република Македонија:

- **Примена на алтернативни мерки**

	Вкупно осудени	Вкупно изречени алтернативни мерки	Алтернативни мерки од вкупно осудени
2007	9.639	4.936	51,2%
2008	9.503	5.059	53,2%
2009	9.801	4.878	49,7%
2010	9.169	4.283	46,7%
2011	9.810	4.394	44,7%
2012	9.042	3.565	39,4%
2013	9.539	3.914	41%

Од табеларниот приказ, можеме да констатираме дека во временскиот период од 2007 до 2013 година, бројот на изречени алтернативни мерки од вкупниот број осудени лица е во континуиран пад, односно од 2008 година, кога изречените алтернативни мерки изнесуваат 53,2%, за во 2012 година нивото на изреченост на алтернативни мерки да се намали на 39,4%.

- **Статистички податоци за примена на видовите алтернативни мерки**

	Условни осуди	Условно прекинување кривична постапка	Условна осуда со заштитен надзор	Општо корисна работа	Судска опомена	Куќен затвор
2007	4.712	0	0	1	214	0
2008	4.877	0	0	0	182	0
2009	4.698	0	0	0	180	0
2010	4.138	0	0	0	145	0
2011	4.241	0	0	0	153	0
2012	3.463	0	0	2	130	0
2013	3.804	0	0	0	110	0

Од табеларниот приказ на статистичките податоци за примената на видовите алтернативни мерки, заклучуваме дека и покрај воведувањето на новите алтернативни мерки во

Кривичниот законик, сепак, казнената политика се сведува на изрекување адмонитивни и санкции со опомена како во претходниот систем, односно судиите изрекуваат во најголем број условни осуди, а во помал број ја изрекуваат и судската опомена. Алтернативните мерки: условно прекинување на кривичната постапка, условна осуда со заштитен надзор и куќен затвор, во периодот од 2007 до 2013 година воопшто не се изречени, а, исто така, состојбата со алтернативната мерка општокорисна работа не е различна, односно изречена е само една во 2007 година.

- **Примена на алтернативната мерка условна осуда**

	Вкупно осудени	Вкупно алтернативни мерки	Вкупно условни осуди	Условни осуди од вкупно алтернативни мерки
2007	9.639	4.936	4712	95,4%
2008	9.503	5.059	4877	96,4%
2009	9.801	4.878	4698	96,3%
2010	9.169	4.283	4138	96,6%
2011	9.810	4.394	4241	96,5%
2012	9.042	3.565	3433	96,2%
2013	9.539	3.914	3804	97,1%

Најголема застапеност од видовите алтернативни мерки има условната осуда односно над 95% од вкупниот број алтернативни мерки. Иако во периодот од 2007 до 2013 година забележуваме континуиран пад на бројот изречени условни осуди од 5.059 во 2008 година до 3.914 во 2013 година, сепак, процентуалната застапеност на условната осуда од вкупниот број изречени алтернативни мерки е во континуиран пораст, така што во 2007 година 95,4% од вкупниот број изречени алтернативни мерки се условни осуди, а во 2013 година овој процент достигнува до 97,1%, што значи дека постои тенденција на примена само на овој вид алтернативна мерка, изоставајќи го корпусот на другите видови алтернативни мерки.

	Вкупно изречени условни осуди	Условна осуда – затворска казна	Во %	Условна осуда – парична казна
2007	4.712	4.289	90,8%	423
2008	4.877	4.266	87,4%	611
2009	4.698	4.238	90,2%	460
2010	4.138	3.753	90,6%	385
2011	4.241	4.052	95,5%	189
2012	3.433	3.319	95,8%	114
2013	3.804	3.667	96,3%	137

Од вкупниот број изречени условни осуди од наведениот табеларен приказ, можеме да утврдиме дека во најголем број изречените условни осуди се со предвидена затворска казна, односно доколку сторителот во времето на проверка стори ново кривично дело, сторителот ќе ја

издржува затворската казна. Ваквите условни осуди, забележуваат континуиран раст и тоа од 2008 година каде процентот од вкупно изречените условни осуди е 87,4 до 2013 година овој процент е пораснат на 96,3. Обрато пропорционално е кај условните осуди во кои е изречена парична казна и нивниот број е во континуиран пад.

Од направените истражувања низ официјалните податоци во врска со примената на алтернативната мерка условна осуда, дојдовме до следните заклучоци:

- Од вкупниот број осудени на условна осуда, речиси секој петти осуденик бил претходно осудуван, што говори за тоа дека претходната осуда не ја постигнала целта на казнувањето;
- Кај 35% од претходно осудените лица на кои им е изречена условна осуда, недостасуваат податоци кои се однесуваат за видот на повратот и видот на претходно изречената санкција. Тоа особено влијае врз санкцијата што треба да му се изрече на тоа лице;
- Од претходно осудуваните сторители на кои им се изрекува условна осуда, секој четврт е сторител на кривично дело од ист вид – специјален повтор. Тоа упатува на заклучокот дека при изрекувањето на видот на кривичната санкција, не се зема предвид видот на претходно извршеното кривично дело;
- При одмерувањето на кривичната санкција, во 57,1% од случаите судот нема податоци за ефектуираноста на претходно изречената санкција.

- **Примена на алтернативната мерка судска опомена**

	Вкупно алтернативни мерки	Вкупно изречени судски опомена	Судски опомена од вкупно алтернативни мерки
2007	4.936	214	4,3%
2008	5.059	182	3,5%
2009	4.878	180	3,6%
2010	4.283	145	3,3%
2011	4.394	153	3,4%
2012	3.565	130	3,6%
2013	3.914	110	2,8%

За примената на алтернативната мерка судска опомена од наведениот табеларен приказ, можеме да констатираме дека е релативно мала, односно процентуално од вкупниот број изречени алтернативни мерки изнесува приближно од 3% до 4%. Забележителен е и пад на нејзината примена, особено во 2013 година каде таа изнесува 2,8% од вкупниот број изречени алтернативни мерки.

- **Примена на алтернативните мерки на подрачјето на Основен суд Прилеп**

	Вкупно осудени	Вкупно изречени алтернативни мерки	Алтернативни мерки од вкупно осудени
2007	598	330	55,1%
2008	452	287	63,4%
2009	730	269	36,8%
2010	476	169	35,5%
2011	504	53	10,5%
2012	383	61	15,9%
2013	367	126	34,3%

Примената на алтернативните мерки на подрачјето на Основен суд Прилеп, соодветствува со состојбата на ниво на Република Македонија, односно постои тенденција на намалување на изрекувањето алтернативни мерки во одреден временски период. Од табеларниот приказ, можеме да го забележиме падот од 63,4% изречени алтернативни мерки од вкупниот број осудени во 2008 година, до 10,5% во 2011 година и 15,9% во 2012 година. Состојбата на примена на алтернативни мерки, во 2013 година е подобрена со пораст на 34,3% изречени алтернативни мерки од вкупниот број осудени.

Примена на видовите алтернативни мерки на ниво на подрачјето на Основен суд Прилеп

	Условна осуда	Условно прекинување кривична постапка	Условна осуда со заштитен надзор	Општо корисна работа	Судска опомена	Куќен затвор
2007	309	0	0	1	20	0
2008	281	0	0	0	6	0
2009	263	0	0	0	6	0
2010	166	0	0	0	3	0
2011	50	0	0	0	3	0
2012	58	0	0	0	3	0
2013	126	0	0	0	0	0

Од горенаведениот табеларен приказ за примената на видовите алтернативни мерки на подрачјето на Основен суд Прилеп, може да се констатира примена само на две од видовите алтернативни мерки и тоа на условната осуда и на судската опомена. Како и на ниво на Република Македонија, алтернативните мерки: условно прекинување кривична постапка, условна

осуда со заштитен надзор и куќен затвор, воопшто не се применети. Во временскиот период од 2007 до 2014 година, алтернативната мерка општокорисна работа е само еднаш изречена во 2007 година. Примената на судската опомена е во континуиран пад, па сè до нејзина непримена во 2013 година.

- **Состојба на примена на условната осуда на подрачјето на Основен суд Прилеп**

	Вкупно алтерн. мерки	Вкупно условни осуди	Во %	Условни осуди – затвор	Во %	Условни осуди – парични	Во %
2007	330	309	93,6%	303	98,1%	6	1,9%
2008	287	281	97,9%	272	96,7%	9	3,3%
2009	269	263	97,7%	249	94,6%	14	5,4%
2010	169	166	98,8%	154	92,7%	12	7,3%
2011	53	50	94,3%	48	96%	2	4%
2012	61	58	95%	54	93,1%	4	6,9%
2013	126	126	100%	117	92,8%	9	7,2%

Од вкупно изречените алтернативни мерки во наведениот временски период, најголема е примената на алтернативната мерка условна осуда, особено тоа е изразено во 2013 година кога судот од сите видови алтернативни мерки, изрекувал само условни осуди, а воопшто нема изречено друга алтернативна мерка. Од изречените условни осуди, доминираат условни осуди во кои е предвидена затворска казна, односно ако сторителот во времето на проверка изврши ново кривично дело, и тие се движат од 92,7% до 98,1%, што резултира со ниска примена на условните осуди во кои се предвидени парични казни.

## 5.4. АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

### 5.4.1. АНАЛИЗА - УПРАВА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ САНКЦИИ

Анализата на работата на Управата за извршување санкции во однос на извршувањето на алтернативните мерки, ја спроведовме преку анализа на годишните извештаи на Управата, на информации достапни на веб-страницата на Управата,<sup>127</sup> а, исто така, во рамките на проектот упативме и анкетен прашалник до Управата, од каде добивме одговор на поставените прашања.

Во извештаите на Управата од 2008 и од 2009 година, воопшто не се споменати надлежностите кои ги има Управата во однос на извршувањето алтернативни мерки, а, исто така, не се наведени никакви прикази за состојбата на имплементација на алтернативните мерки, ниту, пак, активности кои Управата би требало да ги спроведе. Во годишниот извештај од 2010 година

<sup>127</sup> Повеќе на <http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=godizv>



постои глава: активности за имплементација на алтернативните мерки на казнување и воспоставување пробациска служба во Република Македонија. Во оваа глава се наведени надлежностите кои Управата ги има во согласност со Законот за извршување санкции. Во овој извештај, Управата наведува дека склучила меморандуми за соработка со јавните претпријатија кои функционираат на ниво на град Скопје, во кои ќе се извршува мерката општокорисна работа. Потоа наведува дека во месец април 2011 година, додека се подготвувал извештајот, Управата издала дозволи за извршување алтернативни мерки на 28 стручни работници во центрите за социјална работа. Во однос на центрите за социјална работа, посочено е дека со оглед на нивниот голем делокруг на надлежности, се јавува проблем со нивната кадровска екипираност. За системот на алтернативни мерки се вели дека е многу комплицирано поставен, со тоа што многу органи биле инволвирани, процедурите на извршувањето на мерките биле сложени, па затоа нивната имплементација не заживеала во практика. Во извештајот наведена е потребата од воспоставување пробациска служба за што се обезбедени финансиски средства преку претпристапните фондови со проектот ИПА 2010, во кои опфатени се активности за подготовка на Закон за пробација и други активности. Во годишните извештаи на Управата за 2011, 2012 и за 2013 година, не се прикажани состојби на имплементација на алтернативни мерки, ниту нивни активности за подобрување. Дури делот од извештајот од 2010 година, кој се однесува на имплементацијата на алтернативните мерки, е преименуван под наслов: активности за воспоставување пробациска служба, каде се наведени придобивките од воспоставување пробациска служба, информации за проектот и донесувањето стратегија за развој на пробациска служба со акциски план за нејзина реализација. Досега, од информациите на веб-страницата на Управата за извршување санкции, одржана е само една работилница на тема: Процедури за практична примена на алтернативните мерки.<sup>128</sup>

Во анкетниот прашалник кој го упативме до Управата за извршување санкции, беа поставени прашања кои се однесуваат на утврдување на причините на неприменливоста на алтернативните мерки, како и за активности на Управата за подобрување на таквата ситуација. Одговорите се следни:

*Во периодот од 2004 година, по воведувањето на алтернативните мерки, и покрај тоа што од страна на Управата за извршување санкции се преземени сите потребни активности за изрекување и извршување на алтернативните мерки на општокорисна работа, условна осуда со заштитен надзор и куќен затвор, овие мерки не доживеаја имплементирање во практика од страна на судовите. Во практика се имплементираат само алтернативните мерки условна осуда и судска опомена за кои не е потребен дополнителен ангажман од страна на институциите. Во согласност со направените анализи, недостатоците и причините за неизрекување на алтернативните мерки од страна на судиите се во поставеноста на системот, и тоа:*

- *Несоодветно определување на надлежноста за извршување на алтернативните мерки. Алтернативните мерки се санкции кои ги изрекува основниот надлежен суд на сторители на кривични дела, а извршувањето на мерките е во надлежност на центрите за социјални работи, кои се социјален, а не казнен орган;*
- *Несоодветно осмислен систем и распределба на надлежностите за вршење надзор над извршувањето на алтернативните мерки. Надзорот над законитоста на алтернативните мерки го врши судот, додека стручно-инструкторски надзор врши*

<sup>128</sup> [http://www.pravda.gov.mk/UIS/PROEKTI/realiziran\\_pro UIS01.htm](http://www.pravda.gov.mk/UIS/PROEKTI/realiziran_pro UIS01.htm)

Управата за извршување санкции, која е орган во состав на Министерството за правда и е несоодветно да врши стручно-инструкторски надзор во Центарот за социјални работи кои се органи под надлежност на Министерството за труд и социјална политика;

- Недоволна кадровска екипираност во центрите за социјални работи.

Управата за извршување санкции од 2008 година ги презеде сите неопходни активности за создавање услови за заживување на алтернативните мерки во практиката, во согласност со законското решение во Кривичниот законик од 2004 година, и тоа:

- Правилник за условите, постапката и начинот на издавање и одземање дозвола за извршување алтернативни мерки;
- Правилник за видот и условите за извршување опитокорисна работа.
- Правилник за извршување стручно-инструкциски надзор во извршување опитокорисна работа;
- Спроведена е целокупната постапка и издадени се дозволи за работа за извршување на алтернативните мерки на 28 стручни работници од центрите за социјални работи во Република Македонија;
- Склучени се меморандуми за соработка со јавни претпријатија кои функционираат на ниво на град Скопје, кои се согласни да ги прифатат лицата на кои им е изречена мерка опитокорисна работа;
- Имајќи предвид дека системот на алтернативни мерки, како што е сега поставен, не функционира, како и предностите на пробацискиот систем и придобивките кои ќе се постигнат со воспоставување и со функционирање на пробациска служба, Управата за извршување санкции од 2008 година континуирано презема бројни активности во насока на воспоставување пробациски систем во Република Македонија.

Во рамките на посебен проект кој Управата за извршување санкции го реализираше во соработка со Националната служба за управување со осудени лица во Велика Британија (НОМС) и Британската амбасада во Скопје, беше изработена Стратегија за развој на пробациска служба во Република Македонија, со акциски план за нејзина реализација, која е усвоена од Владата на Република Македонија и во која се определува начинот на организирање на пробациската служба. Во рамките на проектот ИПА 2010, во тек е набавка на 400 алки – трансмитери ГПС, како и друга ИТ-опрема за извршување електронски надзор над лицата на кои ќе им биде определен при извршување на мерката куќен притвор/затвор.<sup>129</sup>

Забелешки:

Во согласност со надлежностите на Управата за извршување санкции предвидени во Законот за извршување санкции, можеме да констатираме дека постојат недостатоци во однос на извршувањето на надлежностите на Управата, и тоа во:

- Недоволно преземање и предлагање мерки за подобрување на условите за извршување на алтернативните мерки;
- Неинформирање за состојбата на имплементација на алтернативните мерки, се изостава оваа тема во нивните годишни извештаи;

<sup>129</sup> Одговор на анкетен прашалник, Управа за извршување санкции, бр. 07-457/2, Скопје, од 6.4.2015 година.

- Недоволна стручна помош кон другите институции, одржана е само една работилница за практичната примена на алтернативните мерки;
- Некоординираност со центрите за социјални грижи;
- Во однос на извршувањето на мерката општокорисна работа, освен на ниво на градот Скопје, во другите градови не се склучени меморандуми за соработка со јавните претпријатија;
- Непреземање мерки навремено за набавување опрема за извршување електронски надзор за примена на мерката куќен затвор.

#### 5.4.2. АНАЛИЗА - ОСНОВНО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО ПРИЛЕП

Улогата на Основното јавно обвинителство во Прилеп, во врска со примената на алтернативните мерки, беше испитана преку интервјуирање на обвинителите за нивните законски можности во однос на предлагањето од нивна страна за остварувањето на целите на казнувањето, потребата од примена на алтернативни мерки, како и предлози за подобрување на состојбата.

Според одговорите на интервјуираните јавни обвинители, во врска со практиката на предлагање алтернативни мерки, може да се констатира дека од видовите алтернативни мерки, јавните обвинители ја предлагаат само условната осуда. Имајќи ги предвид законските можности, тие всушност се ограничени во предлагањето алтернативни мерки. Јавните обвинители во обвинителниот предлог не предлагаат вид кривична санкција, туку само предлагаат лицето да се осуди и соодветно да се казни. Исто така, во согласност со чл. 497, во предлогот за издавање казнен налог, освен алтернативната мерка условна осуда, другите видови алтернативни мерки не се предвидени. Тоа доведува до заклучокот дека улогата на јавните обвинители е пасивна во преземањето иницијатива за примена на алтернативните мерки. При интервјуирањето, тие ја истакнаа потребата од измена на законската регулатива, каде во член 497 ќе биде дадена можноста и другите видови алтернативни мерки да можат да се предлагаат со предлогот за издавање казнен налог.

Од досегашната практика на Јавното обвинителство во Прилеп, во однос на предлагањето алтернативни мерки, само во еден случај јавниот обвинител во завршен збор му предложил на судот да изрече алтернативна мерка општокорисна работа, при што судот ја изрекол. Во случајот се работи за извршено кривично дело одземање моторно возило од чл. 242, ст. 1, но, исто така, обвинителот не предлага каде да биде извршена мерката и во колкав број часови на траење. Во однос на предлагањето на алтернативната мерка судска опомена, еден од обвинителите особено истакна дека ваквата мерка е корисна во определен број случаи и често ја предлага во завршен збор.

За алтернативната мерка условна осуда со заштитен надзор, сметаат дека оваа мерка е потребно да заживее во практика, иако мал е бројот на предмети каде би можела да се изрече, а причината за нејзината непримена велат дека е во непостоењето надлежни институции и капацитети за извршување на мерката, како и недостиг на кадровски услови во Центарот за социјални работи.

Во однос на остварувањето на целите на казнувањето, јавните обвинители беа едногласни дека краткотрајните затворски казни не ги остваруваат целите на казнување и сметаат дека алтернативните мерки се соодветна замена на затворот.

#### 5.4.3. АНАЛИЗА - ОСНОВЕН СУД

Според направените интервјуа со судиите од кривичниот оддел во Основниот суд во Прилеп, можеме да констатираме дека судиите, генерално, имаат високи познавања за материјата на алтернативните мерки, а, исто така, во периодот од нивното воведување во Кривичниот законик до 2008 година, судиите покажуваат заинтересираност и волја за нивното заживување во практика.

Иако статистичките податоци покажуваат дека висок е процентот на изречени краткотрајни казни затвор, судиите сметаат дека целите на казнувањето не се остваруваат на тој начин и дека алтернативните мерки се погодни за определен вид сторители на кривични дела. Всушност во практика, од видовите алтернативни мерки, судиите ги изрекуваат условната осуда и судската опомена.

При изрекувањето на алтернативните мерки, од особено значење се утврдување и проценка на личноста на сторителот. Тука, судиите ги посочија побудите за правење на делото, возраста, начинот на извршување на делото, признанието и каењето, поранешниот живот, навиките, психофизичките способности, семејните и материјалните можности, а, пред сè, претходната осудуваност, односно дали се работи за лице првопрестапник или рецидивист. Основен извор на информации што судиите го добиваат за оценување на личноста на сторителот е казнената евиденција, а, исто така, дел од судиите посочија дека оцената на личноста ја формираат преку непосредниот начин на добивање слика за личноста на сторителот, видот на кривичното дело и доказите во предметот. Освен за малолетниците, за полнолетните сторители на кривични дела, судот нема соработка со Центарот за социјални работи.

Во однос на алтернативната мерка условна осуда со заштитен надзор, судиите посочија, пред сè, дека мал е бројот на предмети во ко може да се изрече ваквата мерка, а истовремено и дека нема соодветни органи, како и слабата екипираност во Центарот за социјални работи за спроведување на надзорот. Интересен е податокот кој го добивме од еден од судиите, кој во периодот до 2006 година изрекол алтернативна мерка условна осуда со заштитен надзор, но по жалбата, Апелациониот суд во Битола ја преиначил во условна осуда, а се работело за дело телесна повреда од чл. 130, ст. 2 од Кривичниот законик.

За алтернативната мерка општокорисна работа, судиите сметаат дека ваквата мерка е добро смислена и предвидена во Кривичниот законик и особено би влијаела врз ресоцијализацијата на личноста, но и тука ги споменуваат проблемите во врска со извршувањето и надзорот на мерката. Тие повторно укажаа на потребата од специјализирано тело за надзор во извршувањето на општокорисната работа, како и потребата од дополнителни кадровски услови во Центарот за социјални работи и подобрување на меѓу институционалната соработка. Освен тоа, судиите истакнаа дека нема подзаконски акти и судот не е известен во кои претпријатија и организации може да се праќаат лицата на кои им е изречена општокорисната работа. Основниот суд во Прилеп, во периодот до 2007 година има изречено две алтернативни мерки општокорисна работа. Во пресудата од 2007 година, изречена е алтернативната мерка општокорисна работа, во

траење од 40 часа, во период најмногу до 12 месеци, но не е наведено местото каде ќе се извршува.

За примената на условната осуда и на судската опомена, сметаат дека се мерки кои не бараат дополнителни ангажмани од други органи, немаат надзорни механизми и затоа нивното изрекување во практиката е поголемо. Непримената на алтернативната мерка куќен затвор ја појаснуваат со немањето соодветни услови, односно електронска опрема која е потребна за извршување на оваа мерка.

Во спроведеното интервју со судијата за извршување санкции, кој истовремено работи и на позицијата судија по претходна постапка, тој наведе дека ги извршува законските должности наведени во Законот за извршување санкции, односно ги штити правата на осудените лица, врши надзор над законитоста во постапката за извршување на санкциите и обезбедува рамноправност и еднаквост на осудените лица пред законот. Врши редовни посети на затворот во Прилеп, а коментарот за состојбата во затворот во Прилеп беше наведен во точка 1.4. Во однос на неговите надлежности во извршувањето на алтернативните мерки, наведе дека во времето додека е на оваа функција, воопшто не се изречени алтернативните мерки каде би се спроведувал надзор врз законитоста во постапката, а доколку бидат изречени би ги спровел во согласност со Законот за извршување санкции.

Во однос на афирмацијата на алтернативните мерки, судиите, генерално, не беа запознаени со активностите на Управата за извршување санкции, а од интервјуираните судии, само двајца досега посетиле обука за практична примена на алтернативните мерки.

За системот на алтернативни мерки, сметаат дека како стручната така и пошироката јавност не е доволно запознаена и потребно е поголемо информирање на граѓаните за овој систем. Со оглед на тоа, осудените досега не ја искористиле можноста која во согласност со член 58-б, став 3, на осудените на кои им е изречена парична казна до 90 дневни глоби или 1.800 евра во денарска противвредност или казна затвор до три месеци, да поднесат барање за замена на казната со општокорисна работа, при што еден ден затвор, дневна глоба или 20 евра во денарска противвредност се заменуваат со три часа општокорисна работа, со тоа што вкупниот збир на часови не може да надмине 240 часа.

#### 5.4.4. АНАЛИЗА - ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНИ РАБОТИ ПРИЛЕП

Улогата на центрите за социјални работи е од особено значење при извршувањето на алтернативните мерки условна осуда со заштитен надзор, општокорисна работа и куќен затвор. По правосилноста на судската одлука, за извршувањето на мерките надлежно е одделението за извршување алтернативни мерки како дел од Центарот за социјални работи, кое се утврдува според живеалиштето/престојувалиштето на осуденото лице. Ова одделение треба да биде составено од стручни лица кое поседуваат дозвола за извршување алтернативни мерки, која ја издава Управата за извршување санкции. Вакви дозволи, Управата издаде на 28 стручни работници од центрите за социјални работи во Република Македонија. Одделението утврдува индивидуален план и програма за спроведување на алтернативните мерки, сообразен со видот на кривичното дело, личноста на сторителот, семејната положба, имотниот статус и со исполнување определени обврски од страна на осуденото лице, доколку тие се определени од страна на судот. Одделението треба уредно да води матична евиденција и досие за осуденото лице во текот на спроведувањето на извршувањето на алтернативната мерка и за тоа редовно да ја известува

Управата. Исто така, одделението треба најмалку еднаш на три месеци или по барање на судот да го извести судот за резултатите од спроведувањето на алтернативната мерка и извршувањето на обврските на осуденото лице. Подетално, извршувањето на алтернативните мерки е уредено со донесувањето на веќе наведените правилници.

Од посетата на Центарот за социјални работи во Прилеп, констатиравме дека воопшто нема формирано одделение за извршување алтернативни мерки, ниту, пак, има лица кои се претпоставени да работат на извршувањето на алтернативните мерки. Вработените појаснуваат дека немале предмети за кои би постапувале во согласност со нивните надлежности од Законот за извршување санкции, бидејќи судот не ги изрекува ваквите мерки. За тоа како е спроведен надзорот на досега изречените две мерки општокорисна работа, не добивме информации.

Имено, Центарот се соочува со голем обем на работа, а покрај тоа што е зголемен бројот на административно-техничкиот персонал, постои недостиг од стручни кадровски услови специјализирани во областа на извршување на алтернативните мерки. Постои потреба од институционални капацитети, човечки ресурси, материјални средства, координација и соработка со другите институции, дополнителна стручна надворешна помош и обучување.

Министерството за труд и социјална политика досега нема преземено никакви ангажмани за практично оформување на вакви одделенија, а ниту во нивните стратегии и проекти е предвидено.

#### 5.4.5. АНАЛИЗА – АДВОКАТИ

Иако улогата на адвокатската професија не е директно вклучена во процесот на имплементација на алтернативните мерки, адвокатот како полномошник на обвинетите и на оштетените во кривичните предмети е во улога на заштитување на правата и интересите на неговата странка. Дел од интервјуираните адвокати кои работат во областа на кривичното право, ја потврдија состојбата која произлезе и од анализата на статистичките податоци, односно дека судиите дури и кога можеле и кога биле исполнети законските услови за изрекување на алтернативните мерки условна осуда со заштитен надзор, општокорисна работа и куќен затвор, сепак изрекувале условна осуда, парична казна или краткотрајна казна затвор. Во голем дел, нивните странки биле задоволни од изречената условна осуда, но велат дека целта на казнувањето ретко се остварува.

Во однос на поставеноста на системот на алтернативни мерки, сметаат дека е добро поставен во Кривичниот законик, но потребни се законски измени во однос на имплементацијата, особено тоа што Центарот за социјални работи нема соодветни услови да го врши надзорот, а, исто така, сметаат дека потребна е и поголема координација со локалната самоуправа и утврдување институции и организации каде би се вршела општокорисната работа. Во однос на согласноста која треба да ја изразат обвинетите при изрекувањето општокорисна работа, сметаат дека поголемиот дел би дале согласност, бидејќи првопрестапниците особено тешко го поднесуваат моментот кога им се изрекува казна затвор. Исто така, голем дел од адвокатите сметаат дека осудените побрзо би прифатиле да извршат општокорисна работа од парична казна, бидејќи структурата на населението е, генерално, слабо имотна.

Нивната стручност од областа на алтернативните мерки се сведува на солидна запознаеност со законската регулатива, но, сепак, ниту еден од интервјуираните адвокати во текот на својата работа не ја искористил можноста, во согласност со член 58-б, став 3, на



осудените на кои им е изречена парична казна до 90 дневни глоби или 1.800 евра во денарска противвредност или казна затвор до три месеци, да поднесат барање за замена на казната со општокорисна работа.

Во својство на полномошник на жртвата од стореното кривично дело, поголемиот дел од адвокатите сметаат дека би биле задоволни доколку на сторителот му се изрече која било од алтернативните мерки, но доколку бидат отстранети последиците, биде обесштетена жртвата и биде обезбедена соодветна заштита, како во текот на постапката така и по нејзиното завршување.

## 5.5. АНАЛИЗА НА ПРИМЕРИ ОД СУДСКАТА ПРАКТИКА

### • Пример бр. 1

*Со пресуда К. бр. 74/14 на Основен суд Прилеп, на обвинетиот Н. Н. му се издава казнен налог и му се изрекува алтернативна мерка условна осуда. На обвинетиот му се утврдува казна затвор во траење од три месеци, која нема да се изврши доколку во рок од една година тој не стори ново кривично дело. Затоа што во временскиот период од 09.00 часот на 17.5.2012 година до 19.00 часот на 18.5.2012 година, со намера противправно да присвои туѓи подвижни предмети од помала вредност, провалил во куќа сопственост на оштетениот Н. Н., лоцирана на ул. Н. Н. во Прилеп, на начин што со погоден предмет го скршил кујнското стакло на приземјето од куќата, влегол во внатрешноста од каде што одзел 2 сервиси чинии за јадење во вредност од 4.000,00 денари, со што со наведеното дејство обвинетиот сторил кривично дело „Тешка кражба“ од чл. 23б, ст. 5 во врска со ст. 1, т. 1 од Кривичниот законик.*

Во образложението, судот констатира дека приложените докази се доволна основа за издавање казнен налог, поради што во согласност на чл. 499 од Законот за кривична постапка, судот се согласи со предлогот на ОЈО Прилеп и одлучи како во изреката на оваа пресуда, го огласи обвинетиот за виновен и му изрече алтернативна мерка условна осуда, сметајќи дека и со предупредување со закана на казна ќе се постигне целта на казнувањето, односно дека алтернативната мерка поправно и воспитно ќе дејствува како на обвинетиот така и на средината во која живее, во иднина да не се вршат вакви и слични кривични дела.

### • Пример бр. 2

*Со пресуда К. бр. 338/09 на Основен суд Прилеп, на обвинетиот Н. Н. му се изрекува условна осуда и му се утврдува парична казна во вредност од 40 дневни глоби, при што утврдената парична казна нема да се изврши ако обвинетиот во рок од една година не стори ново кривично дело. Затоа што на 25.5.2009 година, околу 17.00 часот на ул. Н. Н., додека малолетниот, оштетениот, Н. Н. играл на улицата, обвинетиот Н. Н. без никаков повод и причина физички го нападнал оштетениот, кој претходно се скарал со синот на обвинетиот, при што со рака го удрил малолетникот-оштетен во пределот на лицето, нанесувајќи му телесни повреди изразени со набиеница и црвенило во лицето и со влечење го однел пред домот на обвинетиот, со што сторил кривично дело „Телесна повреда“ од чл. 130, ст. 1 од Кривичниот законик.*

При определувањето на видот и одмерувањето на висината на кривичната санкција, судот ги имаше предвид одредбите од чл. 39 од КЗ, при што како отежнувачка околност за обвинетиот го оцени зачестеното правење ваков вид кривични дела, а како олеснителни ги ценеше возраста



на обвинетиот, неговата семејна и материјална состојба, досегашната неосудуваност и фактот што за првпат се јавува како сторител на кривично дело, делумното признание на обвинетиот за стореното кривично дело, а особено фактот што обвинетиот искажа каење за стореното кривично дело, па судот смета дека со самото предупредување со закана за парична казна, условна осуда за обвинетиот, ќе се постигне целта на казнувањето и таа ќе влијае како врз обвинетиот така и врз околината во која живее за во иднина да не се вршат вакви и слични дела.

- **Пример бр. 3**

*Со пресуда К. бр. 16/7 на Основниот суд Прилеп, на обвинетиот Н. Н. му се изрекува алтернативна мерка општокорисна работа во траење од 40 часа, кошти обвинетиот е должен да ги одработи без надомест во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или хуманитарна организација, за време на државни празници, саботи и недели и не пократко од 5 часа неделно, во периодот најмалку до 12 месеци. Затоа што ноќта помеѓу 11 и 12.3.2006 година, откако претходно се договорил со малолетните лица Н. Н. и Н. Н., двајцата од Прилеп, со намера да го употребат за возење, противправно го одзеле патничкото моторно возило Н. Н., сопственост на оштетениот Н. Н., кое било паркирано на паркингот во населба Т., на начин што со употреба на сила го отворил стаклото од левата врата и со притискање ја отворил вратата, по што влегле во внатрешноста и со помош на тастерот го ставил во погон, па откако се повозиле до населба В. по обиколниот пат, повторно го вратил на паркингот, со што со наведеното дејство го сторил кривичното дело „Одземање моторно возило“ од чл. 242, ст. 1 во врска со чл. 22 од Кривичниот законик.*

При определувањето на видот и пресметувањето на висината на изречената кривична санкција на обвинетиот, судот ги имаше предвид отежнувачките околности за обвинетиот, тежината на кривичното дело, настанатите последици и степенот на одговорност на обвинетиот, а како олеснителни околности ја ценеше возраста на обвинетиот кој е релативно млад човек и за првпат се судира со законот, неговото целосно признание, чувството за вина, особено подготвеноста да ја надомести штетата кон оштетениот, па со тоа судот смета дека со изречената алтернативна мерка општокорисна работа ќе се постигне целта на казнувањето.

Оваа пресуда е единствена, која во периодот од 2007 до 2015 година е изречена како алтернативна мерка општокорисна работа, во која покрај тоа што се исполнети законските услови за изрекувањето на општокорисната работа, отежнувачките и олеснителните околности и утврдувањето на личноста на сторителот, целосно одговараат во насоката на постигнување на целите на казнувањето. Во оваа пресуда, конкретно не е утврдена институција, претпријатие или организација каде да се извршува изречената општокорисна работа, наведена е само општата законска формулација.

- **Пример бр. 4**

*Со пресуда К-422/14 на Основниот суд Прилеп, на обвинетите Н. Н. и Н. Н. им се изрекува судска опомена, затоа што на ден 21.7.2014 година, во 01.00 часот во Прилеп во близина на Комерцијална банка, без повод и причина, при разминување со оштетените го фатиле за вратот оштетениот Н. Н. од Велес, па на негово прашање зошто тоа го прават, физички го нападнале оштетениот на начин што го удриле со тупаници во пределот на левото око, потоа без повод и причина ја нападнале и оштетената Н. Н. од Велес, на начин што ја удриле со тупаници во пределот на левото око, како последица на што оштетениот се здобил со телесна повреда изразена со нагмечување на очното јаболко на левото око, а оштетената се здобила со телесна повреда изразена со нагмечување на очното јаболко и хематом и оток и*

*црвенило на долниот очен капак од левото око, со што со наведеното дејство обвинетите сториле кривично дело „Телесна повреда“ од чл. 130, ст. 1 во врска со чл. 22 од Кривичниот законик.*

При изрекувањето на судската опомена, судот ги имаше предвид околностите под кои е сторено делото, семејната и материјалната положба на обвинетите како слабо имотни, особено за обвинетиот Н. Н. родителската положба, кој е татко на малолетно дете, признанието за вина за стореното дело, па во склоп на овие околности, оценувајќи го и степенот на кривична одговорност кај обвинетите, судот смета дека со изречената судска опомена ќе биде постигната целта на казнувањето и судската опомена доволно ќе влијае повеќе да не вршат кривични дела.

Во завршниот збор на полномошникот на приватните тужители, тој наведува дека од причина што обвинетите признале вина, судот да им изрече кривична санкција, а доколку има можности предлага изрекување судска опомена со која смета дека би била постигната целта на казнувањето. Споменувајќи ги олеснителните околности, полномошникот на обвинетите, исто така, предлага да биде изречена судска опомена.

Одлуката за имотно правно побарување, во согласност со чл. 114, ст. 2 од ЗКП, судот ја донесе со што ги задолжува обвинетите на име имотно-правно побарување по основа на нематеријална штета, солидарно да им исплатат на оштетените паричен износ, како и трошоците во постапката.

## **5.6. ТРИБИНА – СИСТЕМ НА АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ**

Во согласност со предвидените проектни активности, Здружението Центар за стратегии и развој ПАКТИС, во Прилеп организираше трибина на тема: Систем на алтернативни мерки. Целта на трибината беше актуелизирање на темата на алтернативни мерки, постигнување видливост и информирање на јавноста за состојбата на примена на алтернативните мерки, како и поттикнување дебата за утврдување на проблемите кои постојат во практика. Во својство на предавачи, со високо искуство од областа на кривичното право, говореа проф. Мирјана Илиева-Бојациевска од Коалицијата „Сите за правично судење“ и д-р Воислав Стојановски од Хелсиншки комитет. Нивните презентации се однесуваа на состојбата на затворите во Република Македонија, проблемот на краткотрајните казни и предностите на алтернативните мерки, законската рамка на алтернативните мерки и практичните проблеми во нивната имплементација. За увид во состојбата на применливост на алтернативните мерки, беше изработена информативна брошура во која беа вклучени статистичките податоци од точка 3.3. На трибината учество зедаа 50 гости, генерално, стручна јавност.



Од презентациите на наведените предавачи, како и од дискусијата во која активно се вклучија дел од гостите, кои имаа високи познавања по однос на темата, а дел од нив се вклучени и работат во оваа област, беа нотирани следните забелешки:

- Состојбата во затворите во Република Македонија е на особено лошо ниво со обележја на висока пренатрупаност, малтретирање на затворениците, непристојни материјални услови, отсуство на каков било режим, непрофесионално менаџирање и корупција, несоодветна здравствена заштита итн.
- Во КПД Идризово, особено високо ниво на пренатрупаност, недостиг на чувари, воспитувачи и здравствени работници, двајца албански воспитувачи на 515 албански затвореници, 175 затвореници Роми, а ниту еден ромски воспитувач итн.
- Затворот Прилеп е во релативно подобра положба во капацитетот и условите, освен недостигот на здравствени работници.
- Краткотрајните затворски казни влијаат врз: губење работно место, контакт со семејството, затворска инфекција, етикетање, изолирање итн.
- Предности на алтернативните мерки се: општествен придонес, намалување на пренатрупаноста на затворите, намалување на стапката на рецидивизам, економичност итн.
- Законската регулатива на алтернативните мерки во Кривичниот законик е задоволително поставена.
- Нема соодветни кадровски услови во центрите за социјални работи, а во Прилеп нема воопшто формирано одделение за извршување алтернативни мерки.
- Обвинителството треба да има поактивна улога во однос на предлагањето алтернативни мерки, проширување и дополнување на ЗКП во тој дел.
- Управата за извршување санкции недоволно презема конкретни мерки за подобрување на извршувањето на алтернативните мерки, а, исто така, и не известува за состојбата на имплементација на алтернативните мерки во своите годишни извештаи.
- Во судската практика од алтернативните мерки најприменувана е условната осуда, иако не постои систематизиран пристап кон институтот отповикување на условната осуда во смисла на евиденција, како и постапката и бројот на отповикани условни осуди.

- За изрекувањето општокорисна работа, потребна е детална листа со наведени институции, претпријатија и организации кои имаат согласност да ги преземат лицата на кои им е изречена мерката, не само во град Скопје туку и на локално ниво.
- Мерката куќен затвор воопшто не заживеала во практика поради недостигот од соодветни технички предуслови. Набавката на 400 алки-трансмитери од Управата за извршување санкции го отвора прашањето на нивната употреба за куќен притвор или куќен затвор, како и на нивната распределба на подрачјата по основните судови.
- Дополнително беа отворени и прашањата за улогата на предлог-спогодбата во практика и нејзиното значење во однос на остварувањето на целта на казнувањето, како и идната примена на новиот Закон за одредување на видот и одмерување на висината на казната.
- За афирмација на алтернативните мерки, потребно е активно учество на стручната јавност, вклучително и на невладиниот сектор за поголемо информирање и утврдување на состојбите во практика и дополнителни анализи и предлози за подобрување на нивната имплементација.

## VI. ЗАКЛУЧОК

Алтернативните мерки како општоприфатени санкции во повеќето современи казнено-правни системи, се израз на тенденција за рестриктивна примена на казната затвор и за третманот и реинтеграцијата на сторителите надвор од затворот. Основа на казнувањето треба да бидат алтернативните решенија и тежиштето на криминалната политика треба да премине од државна репресија и принуда врз социјалната превенција и користење на изворите на заедницата. Алтернативните мерки имаат голема улога во остварувањето на функционалноста на казнените институции и подобрување на условите во затворите, со тоа што директно влијаат со растоварување на пренатрупаноста.

Овие мерки претставуваат антипод на затворската казна и согледувајќи ја состојбата во затворите во Република Македонија со карактеристики на пренатрупаност, тортура, нехуман и деградирачки пристап кон затворениците, непристојни материјални услови, непрофесионално менаџирање, несоодветна здравствена заштита и недостиг на контрола и надзор, алтернативните мерки се повеќе од потребни.

Теоретските и правните основи врз кои е поставен системот на алтернативни мерки, генерално, соодветствуваат со општите стандарди вградени во меѓународните акти, документи и препораки. Но, со нивното воведување, истовремено се наметнува и потребата од нивно извршување и создавање институционални капацитети.

Интересот и потребата од утврдување на состојбата на примена на алтернативните мерки се исполни преку добиените резултати од спроведеното истражување, кои ја прикажаа општата слика на мнението на стручната јавност, што упатува на несоодветниот пристап на казнениот систем кон криминалитетот, строгата казнена политика на судството, предностите на алтернативните мерки, особено на ефектите од општокорисната работа, како и недостигот од институционални предуслови за нивна примена. Ваквите ставови ја отсликаа реалната состојба, а истовремено се совпаднаа и со резултатите од обработените статистички податоци, кои укажаа на состојбите на (не)примена на видовите алтернативни мерки. Улогата на надлежните институции во имплементацијата на алтернативните мерки во практика, беше утврдена преку анализите од

интервјуираните претставници од институциите, и иако на локално ниво, се допре до реалната состојба која не е поразлична и на државно ниво.

И покрај воведувањето алтернативни мерки во Кривичниот законик во 2004 година, сепак, казнената политика се сведува на изрекување адмонитивни и санкции со опомена како во претходниот систем, а статистичките податоци ја потврдија практичната употреба само на условната осуда, а во помал обем и судската опомена. Алтернативните мерки условно прекинување на кривичната постапка, условната осуда со заштитен надзор и куќен затвор во периодот од 2007 до 2013 година, воопшто не се изречени, а општокорисната работа само еднаш.

Поставениот систем на алтернативните мерки Обвинителство – Основен суд – Центар за социјални работи – Управа за извршување санкции, во деценискиот период се покажа како неефикасен и нефункционален. Обвинителството е законски ограничено за нивно предлагање, а со тоа е ставено во улога на пасивен учесник во процесот на имплементација на алтернативните мерки. Судиите велејќи „Лесно е да се изрече, но што потоа?“, алудираат на проблематичноста во извршувањето на мерките, што е во правец кон Центарот за социјални работи. Според Управата за извршување санкции, несоодветно е тоа што треба да врши надзор врз центрите за социјални работи, бидејќи се во рамки на друго министерство.

Управата смета дека ги презела сите неопходни активности за создавање услови за заживување на алтернативните мерки во практика, но фактичката состојба покажува дека не само што има потреба од кадровски услови туку недостасуваат цели одделенија.

Иако до 2008 година проблемите за неизвршувањето на алтернативните мерки се упатуваа кон непостоењето подзаконска регулатива, сепак, донесените правилници во 2008 година не помогнаа во решавање на проблемот. Со употреба на зборовите напишани во годишниот извештај на Управата за извршување санкции од 2010 година, системот стана многу комплицирано поставен со тоа што многу органи биле инволвирани, процедурите на извршувањето на мерките биле сложени, па затоа нивната имплементација не заживеала во практика. Оттогаш па до денес, „кремена раце“ од потребата за подобрување на постоечкиот систем и се тргна во нова насока – потрага по нов систем.

Со проектот „Воведување пробациска служба во Република Македонија“, Управата заедно со НОМС и со Британската амбаса изработија Стратегија за развој на пробациска служба во Република Македонија со акциски план за нејзина реализација. Управата проценува дека само во првата година затворската популација ќе се намали од 10% до 20%. Според Управата, се очекува во октомври 2015 година да биде отворена и опремена пробациска канцеларија во Скопје, со што ќе бидат создадени основни услови пробациската служба да започне да функционира. Законот за пробацација, потребните законски измени и подзаконските регулативи сè уште не се донесени. Исто така, и обуките за специјализирање на персоналот сè уште не се започнати, па земајќи го предвид фактот дека пробациската служба во Англија брои 2.000 лица вклучени во пробацискиот менаџмент и затворската служба, свесни сме за предизвиците што се наметнуваат пред Република Македонија.



## VII. ПРЕПОРАКИ

Соодветно на направените анализи за подобрување на имплементацијата на системот на алтернативни мерки, ги предлагаме следните препораки:

- Активен придонес на државата и на институциите за поголема афирмација на системот за алтернативни мерки за остварување на целосните ефекти од нив и зголемување на сериозноста и на одговорноста кон овие санкции.
- Судовите при изрекувањето казни, во секој случај, да ги имаат предвид предностите на алтернативните мерки и казната затвор да се користи како *ultima ratio*.
- Актуелизирање на предностите кои ги нуди системот на алтернативни мерки кај стручната и пошироката јавност, со цел прифаќање на алтернативните мерки од страна на граѓаните во практика и нивно активно учество во ресоцијализацијата на осудените.
- Редовно информирање од страна на институциите за состојбите на стапката на криминалитет, состојбата со затворите, изрекувањето на казната затвор и краткотрајните затворски казни, имплементацијата на видовите алтернативни мерки и преземањето на активностите од институциите.
- Во локалните општини да се воведат специјално тело кое ќе биде надлежно за превенција од криминалот, следење на состојбите во општината, информирање, преземање мерки за отстранување на факторите кои влијаат врз растот над криминалитетот и активно учество во ресоцијализацијата и во реинтеграцијата на осудените.
- Неопходно преземање активности за едукација на вработените во надлежните институции во имплементирањето на алтернативните мерки.
- Создавање технички претпоставки за извршувањето на алтернативните мерки и следење на ефектите кои ги произведуваат.
- Да се креира систем во кој ќе бидат категоризирани видовите кривични дела и видовите сторители на кривични дела, каде изрекувањето на алтернативните мерки има поголем ефект, што ќе поттикнува поголемо изрекување алтернативни мерки од страна на судиите.
- Креирање систем каде ќе бидат прикажани сите институции, претпријатија и организации, со определените места и услови кои ги поседуваат, каде осудените ќе можат да ја извршуваат општокорисната работа.
- Воведување систем за евиденција на изречените условни осуди, со што на судиите ќе им биде овозможен преглед и следење на определеното време на проверка и за институтот отповикување на условната осуда.
- Обвинителството почесто да ги користи другите органи како извор на информации за соодветна проценка на профилот на личноста на сторителот на кривичното дело.
- Обвинителството да има поактивна улога во однос на предлагањето алтернативни мерки, проширување и дополнување на член 497, да биде дадена можност и другите видови алтернативни мерки да можат да се предлагаат со предлогот за издавање казнен налог.
- Да се прошири листата на обврски кои можат да се изречат заедно со условната осуда со заштитен надзор, со што би се проширил обемот на можности за разни кривични дела и видови сторители или да се измени со општа клаузула каде судиите ќе можат да предвидуваат дополнителни обврски во согласност со потребите во определениот случај.
- Во определени случаи, за полесни кривични дела и доколку жртвата е заштитена и обесштетена, судот и на рецидивисти да може да им изрече општокорисна работа, со што би се остварил и принципот на недискриминација во однос на примената на овие мерки.
- При изрекувањето општокорисна работа, условот на согласност од страна на сторителот да биде повлечен, односно да може да им се изрече и на сторители кои не сакаат да ја

извршат, со цел да не се изземаат јавните личности и богатите сторители од примената на оваа мерка која особено би имала влијание во такви случаи.

- Обука и поттикнување на адвокатите за зголемување на нивниот придонес во предлагањето на алтернативните мерки.
- Подзаконска регулатива за примената на алките-трансмитери за нивна ефикасна употреба при извршувањето на куќниот затвор.
- Транспарентно, ефикасно и навремено спроведување на новиот систем на воведување пробацација во Република Македонија во согласност со предвидениот акциски план.
- Специјализирани обуки на судскиот и на обвинителскиот персонал за воведувањето на системот на пробацација.
- Вработувањето на пробациските службеници да биде транспарентно и непристрасно, ценејќи ги професионалните вештини и искуства.
- Во работните групи за изработка на измените на законите и подзаконските акти кои ќе произлезат од Законот за пробацација, да бидат вклучени стручни лица кои ќе бидат претставници на сите институции, како и претставници на граѓанските здруженија.
- Јавно и редовно информирање од Управата за извршување санкции за активностите кои ги презема во текот на воведувањето пробациска служба.

Податоците и резултатите од ова истражување да се користат за информирање на стручната и на широката јавност за состојбите на имплементацијата на алтернативните мерки, поттикнување на сите учесници во нивната имплементација, како и за надградба на законската регулатива и наоѓање соодветни решенија за подобрување на досегашниот систем.

## VIII. БИБЛИОГРАФИЈА

- В. Камбовски, „Казнено право, општ дел“, трето изменето издание, Скопје, 2006 година;
- Љ. Арнаудовски, А. Груевска-Дракулевски, „Пенологија“, втор дел, Скопје, 2013 година;
- Г. Лажетик-Бужаровска, „Алтернативи на затворот“, Скопје, 2003 година;
- Ѓ. Маријановиќ, „Предавања по кривично право, општ дел“, трето издание, 1982 година;
- Ѓ. Маријановиќ, „Општокорисна работа (Community work)“, Безбедност, XXXVII, бр. 3/97;
- М. Каневчев, „Општокорисна работа како алтернатива на казната затвор“, „Македонска ревија за казнено право и криминологија“, УКД 343, бр. 2, 2005 година;
- Ц. Саити, „Алтернативните мерки наспроти новите облици на криминалитет“, Скопје, 2013 годинс;
- Љ. Арнаудовски, Г. Лажетик-Бужаровска, Д. Целевски, Л. Нанев, „Стратегија за имплементација на алтернативните мерки“, СППМД, Скопје, 2004 година;
- Кривичен законик на Република Македонија;
- Закон за кривична постапка, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 150 од 18.11.2010 година;
- Закон за извршување на санкциите, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 2 од 9.1.2006 година;
- Правилник за извршување на стручно-инструкторскиот надзор во извршувањето на алтернативните мерки, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 118/2008;



- Правилник за видот и условите за извршување на општокорисната работа, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 118/2008;
- Правилник за условите, постапката и начинот за издавање и одземање дозвола за извршување алтернативни мерки, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 118/2008;
- Одговор на анкетен прашалник, Управа за извршување санкции, бр. 07-457/2, Скопје, од 6.4.2015 година;
- Стратегија за развој на пробациска служба во Република Македонија (2013-2016), Скопје, 2013 година;
- Акциски план за развој на пробациска служба во Република Македонија (2013-2016), Скопје, 2013 година;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2007 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2008 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2009 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2010 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2011 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2012 година, Државен завод за статистика;
- Публикација „Сторители на кривични дела“ за 2013 година, Државен завод за статистика;
- Годишен извештај „Национален превентивен механизам“ Скопје, мај 2013 година;
- Годишен извештај за состојбите од областа на човековите права во Република Македонија во 2013 година, Хелсиншки Комитет;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2008 година;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2009 година;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2010 година;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2011 година;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2012 година;
- Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за работењето и за состојбата во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2013 година;
- Пресуда К. бр. 74/14 на Основен суд Прилеп;
- Пресуда К. бр. 338/09 на Основен суд Прилеп;
- Пресуда К. бр. 16/7 на Основниот суд Прилеп;
- Пресуда К-422/14 на Основниот суд Прилеп.

Интернет-страници:

- <http://www.stat.gov.mk>
- <http://www.ombudsman.mk>
- <http://www.pravda.gov.mk>
- <http://www.pravo.org.mk>
- <http://www.mhc.org.mk/>

## **Здружение за еднакви можности „Еднаков пристап“**



**Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош вклучително и анализа (cost-benefit analysis) на трошоците за негово спроведување со посебен фокус на родовиот аспект**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>ВОВЕД.....</b>	<b>262</b>
<b>II.</b>	<b>ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА .....</b>	<b>262</b>
<b>III.</b>	<b>МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП.....</b>	<b>264</b>
<b>IV.</b>	<b>ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВНА ПОМОШ .....</b>	<b>265</b>
	4.1. ДОКУМЕНТИ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ.....	266
	4.2. ДОКУМЕНТИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА .....	266
	4.3. ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....	267
<b>V.</b>	<b>НОРМАТИВНИ МОДЕЛИ И ПРАКТИЧНИ ИСКУСТВА ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ (ВО ПОНАТАМОШНИОТ ТЕКСТ ЗБП) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ДРУГИ ДРЖАВИ.....</b>	<b>268</b>
<b>VI.</b>	<b>АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ТЕРЕНСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ.....</b>	<b>269</b>
<b>VII.</b>	<b>АНАЛИЗА НА ПРИДОБИВКИТЕ И ТРОШОЦИТЕ (COST-BENEFIT-ANALYSIS) ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ .....</b>	<b>277</b>
	7.1. АНАЛИЗА НА КОРИСТА И ТРОШОЦИТЕ (COST-BENEFIT ANALYSIS) ..	277
	7.2. АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ .....	277
	7.3. АНАЛИЗА НА КОРИСТ.....	284
<b>VIII.</b>	<b>ЗАКЛУЧОЦИ .....</b>	<b>289</b>
<b>IX.</b>	<b>ПРЕПОРАКИ.....</b>	<b>289</b>
<b>X.</b>	<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>290</b>
<b>XI.</b>	<b>ПРИЛОЗИ.....</b>	<b>291</b>
	ПРИЛОГ 1. АНКЕТА ЗА СТЕПЕНОТ НА ИНФОРМИРАНОСТ И ПРИСТАПОТ НА ГРАЃАНИТЕ ДО ПРАВОТО ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ .....	Error! Bookmark not defined.
	ПРИЛОГ 2. СПРОВЕДУВАЊЕ ПОЛУСТРУКТУИРАНИ ИНТЕРВЈУА СО АДВОКАТИ, СУДИИ И СО СУДСКА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	Error! Bookmark not defined.
	ПРИЛОГ 3. ПРАШАЊА КОИ БЕА ПОСТАВУВАНИ ЗА ВРЕМЕ НА ДИСКУСИЈАТА НА ФОКУС ГРУПИТЕ СО 10 ГРАЃАНИ ПОТЕНЦИЈАЛНИ БАРАТЕЛИ НА БП>Error! Bookmark not defined.	Error! Bookmark not defined.

Листа на кратенки

АТП	Анализа на трошоците и придобивките
БПП	Бесплатна правна помош
ЦГ	Црна Гора
ЕПИ	Институт за европска политика
МП	Министерство за Правда
ПЕ	Подрачни единици
РМ	Република Македонија
СБПП	Служба за бесплатна правна помош
ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош

## I. ВОВЕД

„Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош, вклучително и анализа (cost-benefit analysis) на трошоците за негово спроведување со посебен фокус на родовиот аспект“, е документ кој Здружението за еднакви можности Еднаков пристап го подготви во рамките на проектот Мрежа 23, со финансиска поддршка на Институтот за европска политика (ЕПИ) – Скопје во партнерство со Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија и Центарот за управување со промени.

Целта на анализата е преку истражување да се дојде до увид во искуството со обезбедување на правото на бесплатната правна помош како механизам кој им стои на располагање на ранливите категории на граѓани, особено на жените кои во остварувањето на своите права пред судовите и државните институции се соочуваат со финансиски препреки и/ или различни видови дискриминација.

Во анализата прикажани се релевантните аспекти во домашните и во меѓународните стандарди за правна помош како интегрален дел на човековите права, содржана во конвенциите за човекови права и препораките на Обединетите нации и Советот на Европа.

Даден е и компаративен преглед во насока на законските модели на бесплатна правна помош во земјите од регионот (Црна Гора, Хрватска и Словенија) и практичните искуства од примена на ЗБПП во Република Македонија.

Прикажана е анализа на резултатите од теренското истражување за што е користен комбиниран метод на истражување, секундарна анализа и анкетно испитување. Воедно, направена е анализа на користа и на трошоците како пристап за донесување економски одлуки, со цел да се процени имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош, при што процесот подразбира споредување на вкупните трошоци со вкупните приходи во процесот на имплементацијата на овој Закон.

Заклучоците и препораките за надминување и за отстранување на пречките и на слабостите во системот на бесплатната правна помош во Македонија, се дадени и тие ќе бидат адресирани до надлежните институции со цел да се изгради поефикасен систем во кој граѓаните би можеле целосно да го остварат правото на еднаков пристап до правдата и да се изнајдат активни и позитивни решенија, насочени кон подобрување на ЗБПП.

## II. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА

Предмет на анализата е примена на Законот за бесплатна правна помош, вклучително и анализа на трошоците за негово спроведување со посебен фокус на родовиот аспект.

Анализата има цел преку согледување на примената на овој Закон и компаративен преглед со земјите од регионот, да даде насоки за поефикасна примена на Законот за бесплатна

правна помош, како и обезбедување на правото на еднаков и на ефикасен пристап до правдата за ранливите категории на граѓани, со посебен фокус на жените.

Дополнително, преку согледување на трошоците и на придобивките, анализата укажува на можните начини што би довеле до негова поголема ефективност.

Податоците кои се користат во однос на финансиските информации се со одредени ограничувања, и земени се предвид само директните трошоци на Министерството за правда при имплементацијата на ЗБПП (награда на адвокати, надомест за здруженијата на граѓани кои нудат претходна правна помош, денови за бесплатна правна помош и план објавен во јавен печат).

Со споредбена техника за приближна проценка на вредностите и нивната монетизација, пресметани се одредени трошоци како што се:

- Просечна плата на вработени во подрачни единици, комуникациски трошоци (телефон, поштарина, интернет), техничка опрема (компјутери, принтери), комунални трошоци (електрична енергија, греење, вода), канцелариска опрема (бино, столици) и материјали за работа (хартија, тонер и слично).

Воедно, не се евидентирани трошоците за канцеларии, опрема и сл., кои се наоѓаат во просториите/канцелариите на подрачните единици на Министерството за правда. Како резултат на тоа, не е доволно детална и прецизна анализата на трошоците по категории, т.е. не е можно да се прави прецизна монетизација на капиталните трошоци и тековните трошоци.

Дополнително, трошоците за обука на квалификуван персонал кој е потребен за да се постави и да се обезбеди ефикасна имплементација на Законот за бесплатна правна помош (како што се специјализирани здруженија на граѓани, адвокати и персонал во подрачните единици на Министерството за правда), не се вклучени во анализата, што се должи на недостигот на сигурни податоци и на временското ограничување во изработката на оваа анализа.

Анализата не го става фокусот на трошоците на судовите, и од таа причина ограничено е согледувањето на влијанието на важните квалитативни резултати, како што се еднаков пристап до правда, фер судење и судска заштита.

Во оваа анализа ќе го користиме терминот анализа на трошоците и на придобивките (АТП) или кост-бенефит анализа. Филозофијата на анализата на трошоците и на придобивките (cost-benefit анализа) дефиниран во т.н. „Паретов напредок“. Овој избор се врши со оптимизација на придобивките и на бенефициите. Во самата дефиниција на анализата на трошоците и на придобивките, стои дека тоа е проценка на општествената подготвеност да се прифати големината на трошокот (штетата) во однос на придобивката која одредена мерка или политика ќе ја осигури за општеството.



### III. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

#### Истражувачки метод

Во разработката на предметот на оваа анализа, користен е интегративен пристап. За прибирање на податоците и анализа на добиените резултати, користен е комбиниран метод на истражување, секундарна анализа и анкетно испитување.

Користени техники:

1. Анализа на содржина на документација (регулатива, извештаи од релевантните институции, домашни и меѓународни стандарди за правото на бесплатна правна помош, нормативни модели и практични искуства во примената на Законот за бесплатна правна помош во Република Македонија и други држави, и други релевантни податоци). Во анализата на документите, особено значење се дава на нормативните модели и практичните искуства во примената на Законот за бесплатна правна помош во Република Македонија и други држави, како што се Црна Гора, Хрватска и Словенија, како и на извештаите за податоците кои се однесуваат на трошоците за имплементација на ЗБПП од Министерството за правда. Литературата беше обезбедена во периодот од ноември до декември 2014 година.
2. Теренското истражување се спроведе во три селектирани општини: Куманово, Тетово и Битола, мултиетнички градови со свои специфики по:
  - Најголем број поднесени барања за бесплатна правна помош; и
  - Регистрирани граѓански здруженија кои нудат претходна правна помош.

Теренското истражување се состоеше од:

- Спроведување полуструктурирани интервјуа со 21 лице, од кои: 11 адвокати, 8 судии и 2 претставници на судската администрација.<sup>130</sup>
- Одржани се 3 фокус групи во 3 града со вкупно 35 граѓани потенцијални баратели (жени кои се жртви на семејно насилство и лица кои се наоѓаат во социјален ризик).<sup>131</sup>
- Анкетата е извршена со 151 граѓанин во 3 града за степенот на информираност и пристапот на граѓаните до правото на бесплатна правна помош.<sup>132</sup>

Оваа активност е спроведена во период од ноември 2014 година до февруари 2015 година.

---

<sup>130</sup> Во Тетово беа интервјуирани: 3 адвокати, 1 судија и 1 лице од судската администрација; во Куманово беа интервјуирани: 3 адвокати, 5 судии, и во Битола беа интервјуирани: 5 адвокати, 2 судии и 1 лице од судската администрација.

<sup>131</sup> На фокус групите учествуваа: Тетово 12 лица, Куманово 10 лица и Битола 13 лица.

<sup>132</sup> Прашалниците се дистрибуирани до: Тетово 51 лице, Куманово 50 лица и Битола 50 лица.

#### IV. ДОМАШНИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ПРАВНА ПОМОШ

Правната помош е основа за обезбедување еднаков пристап до правдата, со што се гарантира еднаквоста пред законот и правото на правично судење.

Во Република Македонија правната рамка со која се уредува правната помош ја сочинуваат: Уставот, законите и ратификуваните меѓународни конвенции.

Во член 12, став 3 од Уставот на Република Македонија, каде што се уредува правото на слобода и безбедност на личноста и се гарантира правото на бранител во полициска и во судска постапка на лицето повикано, приведено или лишено од слобода.

Идентична одредба е вградена во член 70, став 1, алинеја 3 од **Законот за кривична постапка**, каде што е содржано правото на обвинетиот да се брани лично или со помош на бранител по сопствен избор, а доколку нема средства да добие бесплатен бранител.

**Во член 75 од овој Закон се уредува одбраната на сиромашните**, која се доделува по барање на обвинетиот ако според својата имотна состојба не може да ги поднесува трошоците на одбраната, кога не постојат услови за задолжителна одбрана и кога тоа го бараат интересите на правдата, а особено тежината на кривичното дело и сложеноста на случајот. Трошоците за оваа одбрана паѓаат на товар на Буџетот на Република Македонија.

Воедно, во членот 53 од овој Закон е содржано правото на жртвите на советник на товар на буџетските средства пред давањето исказ, односно изјава или поднесување имотно-правно барање ако има тешки психофизички оштетувања или потешки последици од кривичното дело.

Со **Законот за правда за децата** се гарантира правото на бесплатна правна помош во постапките на заштита на правата и на интересите на детето пред Министерството за внатрешни работи и Центарот за социјални работи во случаи и под услови утврдени со Законот за бесплатна правна помош.

Во **Законот за бесплатна правна** се уредува правото на бесплатна правна помош за лицата кои со оглед на својата материјална положба не би можеле да ги остварат своите загарантирани права со Устав и со закон, без да го загрозат сопственото издржување и издржувањето на членовите на своето семејство со кои живеат во заедничко домаќинство. Целта е да се обезбеди еднаков пристап на граѓаните и другите лица определени со овој Закон до институциите на системот за запознавање, остварување и за овозможување ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата.

**Во членовите од 163 до 166 од Законот за парничната постапка, содржани се одредби за ослободување од плаќање на трошоците на постапката за странката која според својата општа имотна состојба не е во можност да ги поднесува овие трошоци без штета за својата нужна издршка и нужната издршка на своето семејство. Ослободувањето од плаќање на трошоците на постапката опфаќа ослободување од плаќање такси и ослободување од полагање аванс за трошоците на сведоците и на вештаците, за увид и за судските огласи. Кога странката е на полно ослободена од плаќање на овие трошоци, од средствата на судот ќе се**

исплати аванс за трошоците на сведоците, вештаците, преведувачите, толкувачите, за увид и за издавање судски оглас, како и трошоците на поставениот полномошник.

Република Македонија е договорна страна на меѓународните конвенции за човекови права на Обединетите нации и Советот на Европа и тие се дел од правниот поредок во согласност со член 118 од Уставот на Република Македонија. Правната помош е интегрален дел на меѓународните стандарди за човекови права и е содржана во следните конвенции за човекови права и препораките на Обединетите нации и Советот на Европа.

#### 4.1. ДОКУМЕНТИ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

- Во член 11, став 1 од **Универзалната декларација за човековите права (1948)**, се гарантира правото на презумпција на невиност и на јавно судење во кое обвинетиот ги има сите гаранции неопходни за негова одбрана.
- Во член 14, став 3, точка г. од **Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (1966)**, содржано е правото на обвинетиот сам да се брани или да има бранител, ако нема бранител да биде известен за своето право и секогаш кога тоа го бараат интересите на правдата да му се додели бесплатно бранител по службена должност ако нема можност да го плати.
- Во согласност со **општата препорака бр. 28** на Комитетот за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената врз основа на член 2 од **Конвенцијата за укинување на сите форми на дискриминација кон жената (1979)**: ...Државните страни мора да обезбедат жената да има пристап до допуштени, достапни и навремени правни лекови, правна помош и асистенција неопходни за спроведување фер судење од надлежен и независен суд, каде што е соодветно.
- Во член 40 од **Конвенцијата за правата на детето (1989)** се содржани одредби за малолетничка правда, при што се гарантира правото на правна или на друга соодветна помош во подготовка и презентирање на својата одбрана на секое дете за кое се тврди или кое е обвинето за кршење на кривичниот законик.

#### 4.2. ДОКУМЕНТИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА

- **Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (1950)**: во член 6, став 3-ц, се уредува правото на обвинетиот на правична судска постапка со минималните права да се брани самиот или со помош на бранител по свој избор, а доколку не располага со средства да плати бранител, да добие бесплатен службен адвокат кога тоа го наложуваат интересите на правдата.

Право на помош од бранител и на бесплатна правна помош за жртвите, според условите предвидени во внатрешното право, се гарантира во следните конвенции:

- **Конвенција на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе (2005)**;

- **Конвенција на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба (2007);**
- **Конвенција на Советот на Европа за превенција и борба против насилство кон жената и домашното насилство (2011);**
- **Европски договор за пренос на барања за правна помош (1977) и дополнителниот протокол (2001):** со овој договор се уредува правото на секое лице кое има постојан престој на територијата на една договорна страна да поднесе барање за правна помош во граѓански, стопански и во управни работи на територијата на друга договорна страна каде што има постојан престој. Секоја договорна страна на овој договор определува еден или повеќе органи за пренос на овие барања до надлежните органи во државата. Но, исто така, договорот предвидува можност и за одбивање пренос на барањето доколку е очигледно дека не е направено со добра намера;
- **Препорака Rec (2006) 8 на Комитетот на министри на земјите-членки за асистенција на жртвите на кривични дела:** со оваа препорака државите треба да обезбедат ефективно признавање и почитување на правата на жртвите на безбедност, достоинство и да ги имаат предвид негативните ефекти од криминалот кон жртвите. Тие во согласност со точка 6.4., меѓу другото, имаат право да добијат информации за достапност на правен совет, правна помош и друг вид совет.

#### 4.3. ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

- **Повелба за фундаментални права на Европската Унија (2000):** во член 4 се гарантира правото на ефикасен правен лек и фер судење. Заради обезбедување ефикасен пристап до правдата, во ставот 4 од овој член се уредува правото на достапност на правна помош за оние кои поради недоволни средства, таквата помош им е неопходна за обезбедување ефективен пристап до правдата.
- **Директива на Советот 2003/8/ЕС од 27 јануари 2003 година за унапредување на пристапот до правдата во преку гранични спорови преку воспоставување минимум заеднички правила кои се однесуваат на правна помош за такви спорови:** со оваа Директива се уредува правото на физичко лице на соодветна правна помош во преку гранични граѓански и трговски предмети и не се применува во предмети од областа на царини, даноци и на управни предмети. Таа опфаќа: претпарнично советување со цел постигнување спогодба пред отпочнување судска постапка, правно советување и застапување во суд и исклучување (или делумно покривање) од трошоците на постапката за примателот. Земјата-членка во која барателот има живеалиште или престојувалиште во согласност со одредбите на оваа Директива, нуди, односно обезбедува правна помош.

## **V. НОРМАТИВНИ МОДЕЛИ И ПРАКТИЧНИ ИСКУСТВА ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ (ВО ПОНАТАМОШНИОТ ТЕКСТ ЗБПП) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ДРУГИ ДРЖАВИ**

При изработката на анализата се споредуваа нормативните модели и практичните искуства од примената на Законот за бесплатна правна помош во Република Македонија, Црна Гора, Хрватска и во Словенија.

Во Република Македонија, Законот за бесплатна правна помош во Република Македонија е донесен во 2009 година, а започна да се применува на 1 јуни 2010 година. Во 2011 година и во 2013 година, донесени се измени и дополнувања на овој Закон.

Право на бесплатна правна помош имаат државјаните на Република Македонија со постојано живеалиште во Република Македонија, кои се лица корисници на социјална помош, корисници на правото на инвалидски додаток, кои не остваруваат други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности, корисници на најниска пензија кои живеат во семејна заедница со две или со повеќе лица издржувани од нив и семејства или самохран родител со едно или со повеќе малолетни деца кои остваруваат право на детски додаток.

Право на бесплатна правна помош имаат и дете во ризик и дете за кое постојат основи на сомневање дека сторило дејство што со закон е предвидено како кривично дело или прекршок во постапките на заштита на правата и на интересите на детето пред Министерството за внатрешни работи и Центарот за социјални работи во случаи и под услови утврдени со Законот за правда за децата. Покрај нив, право на бесплатна правна помош имаат и баратели на правото на азил, лице на кое му е признаено правото на азил, внатрешно раселено лице, како и раселено или прогонето лице кое на територијата на Република Македонија има престојувалиште, странски државјани, лице без државјанство кое законски престојува во Република Македонија и државјанин на земја-членка на Европската Унија.

Законот ги уредува следните форми на бесплатна правна помош: претходна правна помош и правна помош во управни и во судски постапки. Претходна правна помош даваат подрачните одделенија на Министерството за правда и овластените здруженија, додека адвокатите даваат правна помош во судските и во управните постапки.

Барањето за бесплатна правна помош се одобрува во сите судски и управни постапки, доколку со него се решава прашање од интерес за барателот на правната помош и тоа за права од областа на: социјалното, здравственото, пензиското или инвалидското осигурување, работните односи, заштитата на деца, жртвите на семејното насилство, заштитата на жртвите од казниви дела, заштитата на жртвите од трговија со луѓе, признавање на правото на азил и имотно-правните прашања.

Таа не може да се одобри доколку барателот или членот на неговото семејство со кој живее во исто домаќинство има имот кој достигнува или надминува пет просечни месечни бруто-плати, исплатени во Република Македонија во претходниот месец.

Барањето за бесплатна правна помош се поднесува лично или преку пошта во 34 подрачни одделенија на министерството на пропишан образец кон кој се приложува и изјава за материјално-социјалната положба на подносителот на барањето и членовите на семејството со кои живее во заедничко домаќинство, како и согласност за увид во сите податоци за нивната имотна состојба. По поднесеното барање одлучува Министерот за правда.

Бесплатната правна помош се финансира од буџетот на Министерството за правда. Финансиските средства се наменети за исплата на наградата на адвокатите за дадена правна помош во согласност со тарифата за награди и надомест на трошоците за работа на адвокатите, намалена за 30% и надомест на трошоците на овластеното здружение на граѓани за дадена претходна правна помош во согласност со тарифата за надомест на трошоците за работа на здруженија на граѓани за вршење работи на претходна правна помош.

Во **Црна Гора**, Законот за бесплатна правна помош започна да се применува од 1 јануари 2012 година. Како облици на правна помош се дефинирани: правно советување (правно известување и правен совет), составување поднесоци и застапување со преземање процесни дејства пред судот, Јавното обвинителство, Уставниот суд и постапката за вонсудско решавање спорови.

Законот за бесплатна правна помош во **Република Хрватска** е донесен во 2008 година, а е изменет во два наврати во 2011 година. Во 2013 година донесен е нов Закон за бесплатна правна помош кој влезе во сила на 1 јануари 2014 година. Законот ги уредува примарната и секундарната правна помош, а даватели на правна помош се: адвокатите, овластените здруженија, синдикатите, правните клиници и одделенијата на државната управа во општините.

Во **Словенија**, Законот за бесплатна правна помош е донесен во 2001 година, а амандманите на овој Закон се донесоа во 2004 година и во 2008 година. БПП може да се одобри за правно советување, правно застапување и други правни работи утврдени со овој Закон, сите форми на судска заштита пред сите судови со општа надлежност, специјализираните судови, Уставниот суд на Република Словенија, пред органите, институциите или лицата во Словенија надлежни за вонсудско решавање на спорови, како и за ослободување од плаќање трошоци на судската постапка. БПП се одобрува од претседателот на Окружниот суд и ја нудат адвокатите и нотарите.

## VI. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ТЕРЕНСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

Со донесувањето на Законот за бесплатна правна помош,<sup>133</sup> за првпат во Република Македонија се воспостави правото на бесплатна правна помош, со цел обезбедување еднаков пристап на граѓаните и на другите лица до институциите на системот, запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош, што е во согласност со уставното начело на еднаков пристап до правдата. Основната цел на Законот за бесплатна правна помош е ефикасно и ефективно обезбедување на пристапот до правдата на социјално ранливите категории на граѓани. Колку правото на бесплатна правна помош е подостапно до граѓаните на социјално ранливите категории толку велиме дека државата овозможува ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата на сите свои граѓани.

---

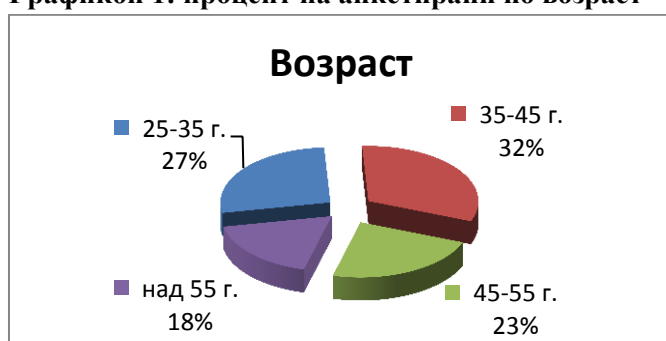
<sup>133</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 161/09.

Истражувањето кое беше спроведено во Битола, Куманово и во Тетово, преку спроведената анкета за степенот на информираност и достапноста на ова право до граѓаните, структурирани интервјуа со адвокати, судии и со судска администрација од основните судови во овие три града и дискусии на фокус групи со граѓани кои се потенцијални баратели на правото на бесплатна правна помош, се однесува на проценка на ефективната имплементација на Законот за бесплатна правна помош.

Во анкетата беа опфатени 151 граѓанин, од кои во Куманово 33% од вкупниот број анкетирани, во Тетово 34% и во Битола 33% од вкупниот број. Според полот, беа анкетирани 41% мажи и 59% жени испитаници.

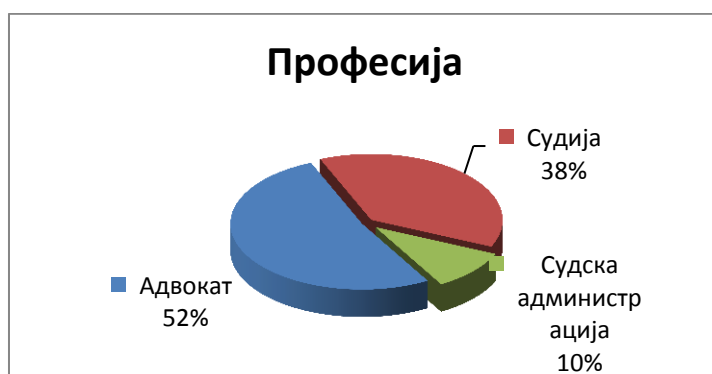
Доминантна возрастна група на испитаници е од 35 до 45 години, застапени со 32%, а најмал е бројот на лицата над 55-годишна возраст со 18%.

**Графикон 1: процент на анкетирани по возраст**



Полуструктурираните интервјуа се спроведени со вкупно 21 испитаник, од кои 52% се адвокати, 38% судии и 10% се судска администрација.

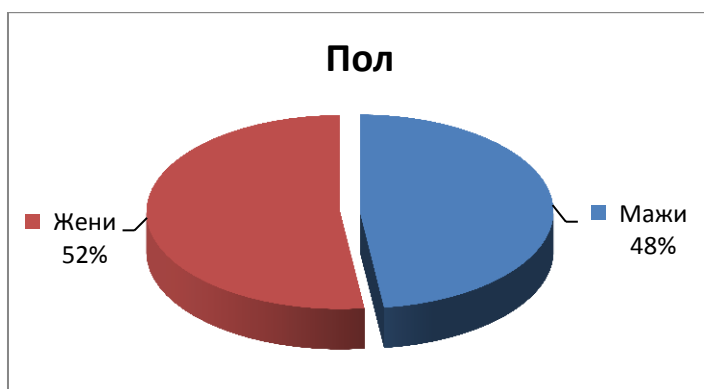
**Графикон 2: професија на лицата кои се интервјуирани**



Во однос на полот, 52% се жени, додека 48% се мажи.

**Графикон 3: пол на лицата кои се интервјуирани**





Во фокус групите учествуваа вкупно 35 лица, од кои 77% жени и 23% мажи, потенцијални баратели на правото на бесплатна правна помош и жени жртви на семејно насилство.

Поаѓајќи од тезата дека, правото на бесплатна правна помош може да биде искористено само доколку граѓаните бидат информирани и запознаени со можностите кои им се нудат, го испитувавме степенот на информираност и запознаеност на граѓаните за Законот за бесплатна правна помош.

Истражувањето покажа дека поголем процент од граѓаните или 74% воопшто не знаат дека постои Закон за бесплатна правна помош, наспроти 26% од анкетираниите кои имаат информации за постоењето на овој Закон. Ова покажува ниско ниво на информираност на граѓаните на што упатуваат и адвокатите, судиите и судската администрација кога говорат дека е потребно да се работи на целосна имплементација на Законот и да се вложи во поголема информираност на граѓаните и негова промоција од страна на државните органи.

„За овој Закон ме има информирано социјалниот работник во Центарот за социјална работа и ме упати каде да се обратам“, одговор на една од присутните на фокус групата во Тетово.

„Нешто знам, делумно, но не доволно за да решам да ја побарам бесплатната правна помош“, одговор на една од присутните на фокус групата во Куманово.

Дел од присутните на фокус групите, евидентирани во Центарот за социјална работа како жртви на семејно насилство или приматели на социјална парична помош, исто така, не се запознаени со ова право и не биле информирани ниту од вработените во Центрите за социјална работа.

Од испитаниците кои се информирани за постоењето на Законот за бесплатна правна помош, 56% знаат за начинот на стекнување на правото на бесплатна правна помош, наспроти 28% кои не знаат како можат да станат корисници на БПП, а на ова прашање 15% од испитаниците не дале никаков одговор.

Значајно е да се истакне дека не е мал процентот на испитаници (28%) кои иако се информирани за постоењето на ЗБПП, сепак, не се запознаени со начинот на стекнување на ова право и каде да се обратат.

Интересен е фактот дека дел од оние граѓани кои се изјасниле дека се запознаени со правото на бесплатна правна помош, наведуваат дека тоа можат да го користат преку Народниот правобранител. Во овие градови постојат канцеларии на Народниот правобранител и од страна на граѓаните тие се препознаваат како институции кои се грижат за нивните права, кои даваат бесплатна правна помош.

Особено за одбележување е високиот процент на испитаници од Куманово, 64% од вкупниот број информирани граѓани, кои се изјасниле дека знаат како можат да станат корисници на ЗБПП. Ако ова се доведе во корелација со вкупниот број поднесени барања за 2013 година (27 барања), и 2014 година (35 барања) и дека од Куманово на ниво на држава најмногу се поднесени барања, може да се заклучи дека постои веројатност поголем процент од анкетираниите да биле корисници на ова право или дека се поактивни адвокатите и здруженијата на граѓани од Куманово, запишани во регистрите за даватели на бесплатна правна помош при Министерството за правда.

Во поглед на можноста здруженијата на граѓани да даваат претходна правна помош под одредени услови во согласност со ЗБПП, поголем процент од испитаниците, односно 70% одговориле дека не знаат што предвидува Законот, додека 30% одговориле дека знаат за можноста здруженијата на граѓани да даваат претходна правна помош.

**Графикон 4: информираност на граѓаните за можноста здруженијата на граѓани да даваат претходна правна помош**



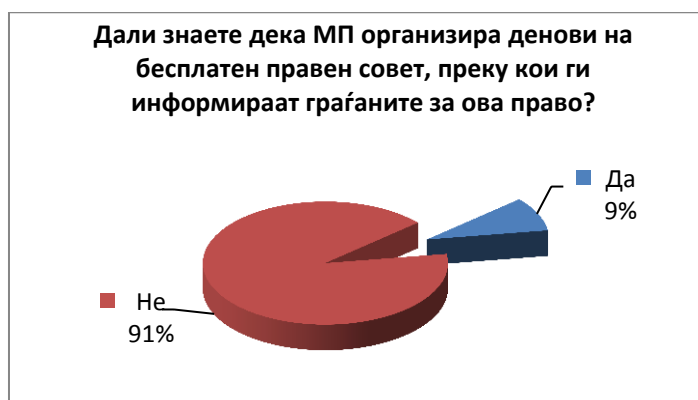
Од испитаниците кои одговориле позитивно за законската можност здруженијата на граѓани да даваат претходна правна помош, 60% се изјасниле дека ги познаваат здруженијата на

граѓани од нивниот град кои даваат претходна правна помош, 37% не дале одговор на ова прашање и 2% истакнале дека не знаат кои здруженија на граѓани од нивниот град даваат претходна правна помош.

За одбележување е што 80% од испитаниците од Куманово се изјасниле дека знаат кои здруженија на граѓани од нивниот град даваат БПП, што повторно упатува на поголема информираност на граѓаните од овој град во споредба со Тетово и со Битола.

Во согласност со Законот за бесплатна правна помош, Министерството за правда во соработка со Адвокатската комора, Нотарската комора, Комората на извршители и Комората на медијатори, квартално организира одржување денови на бесплатен правен совет за сите граѓани за прашања од областа на медијацијата, адвокатурата, нотаријатот и на извршувањето. Од одговорите на испитаниците, произлегува дека 91% од испитаниците воопшто не знаат дека Министерството за правда спроведува ваква активност, што укажува на потребата од поголема ангажираност на Министерството за правда за промоција на Законот.

**Графикон 5: информираност на граѓаните за деновите на бесплатен правен совет**



За пречките со кои се соочуваат граѓаните поврзани со недоволната информираност, упатува и фактот дека дел од испитаниците кои се произнеле дека знаат за оваа право, сепак, не знаат каде да се обратат, каде да ги поднесат барањата, па во тој контекст истакнале дека барањата се поднесени во основните судови или до синдикатите.

Од вкупниот број испитаници (151), 81% одговориле дека немаат поднесено барање за добивање БПП, 11% одговориле дека поднеле барање за бесплатна правна помош и 7% не дале никаков одговор.

Само 7 од 17 испитаници кои одговориле дека имаат поднесено барање, одговориле дека барањето го поднеле до подрачната единица на Министерството за правда во нивниот град, а 3 испитаници поднеле барање до овластено здружение на граѓани во нивниот град.

Најголемиот дел од учесниците на фокус групите, иако им била потребна правна помош, не го користеле ова право, само 2 од нив се обратиле до подрачната единица на Министерството за правда да добијат бесплатна правна помош. Едната од нив добила правен совет и бил доделен правен застапник за имотно-правен спор.

Беше споделено и негативно искуство каде правен застапник недолично ја вознемирувал странката, чиј застапник требало да биде.

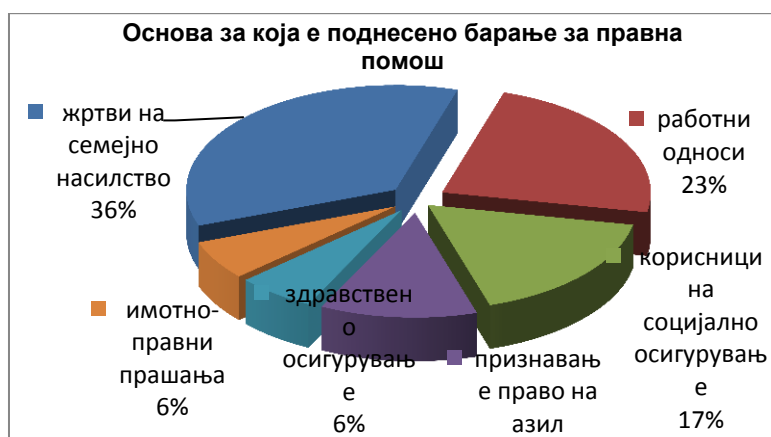
„Адвокатот кој ми беше доделен не беше заинтересиран, додека му раскажував ме прекинуваше, ми напиша тужба и толку. Оттогаш не го видов, ниту, пак, разговаравме на телефон“, одговор на една од присутните на фокус групата во Тетово.

За малиот број поднесени барања за БПП, адвокатите, судиите и судската администрација сметаат дека бројот на подносителите на барања за БПП (882 баратели од 2010 година кога стапува на сила Законот за БПП), е нереален и не одговара на потребите на потенцијалните баратели.

Од вкупно 17 испитаници кои поднеле барања за бесплатна правна помош, 6 се жени жртви на семејно насилство.

Во 4 случаи основата за барање правна помош е област од работните односи, 3 испитаници поднеле барање од областа на социјалното осигурување, кај 2 испитаници како основа се јавува потребата од признавање право на азил и еден испитаник како основа го наведува здравственото осигурување и имотно-правните прашања.

**Графикон 6: основа по која е поднесено барање за бесплатна правна помош**



Од практиката на адвокатите, судиите и на судската администрација, се истакнува дека жените се почести баратели на правото на БПП, односно 86% од вкупниот број на испитаници, додека 14% одговориле дека во нивната практика на баратели на БПП се јавуваат мажи за кои сметаат дека имаат повеќе информации и пристап до институциите.

Графикон 7: структура на баратели на БПП во практика по пол



Генерално, граѓаните не се убедени дека државата се грижи да обезбеди пристап до правдата за сите свои граѓани, без разлика на нивниот социјален статус. Најголем дел од испитаниците или 43% одговориле дека не знаат дали државата обезбедува пристап до правдата на социјално ранливите групи, 30% одговориле потврдно, 17% сметаат дека државата не се грижи да обезбеди ефикасен и ефективен пристап до правдата за социјално ранливите категории, а 8% испитаници не дале никаков одговор. Оваа покажува дека државата, односно институциите треба да посветат поголемо внимание на промоција на ова право и поголема видливост во јавноста на работата на институциите и на организациите надлежни за спроведување на ЗПП.

Графикон 8: став на граѓаните за грижата на државата за ефикасен и за ефективен пристап до правда за социјално ранливите категории на граѓани



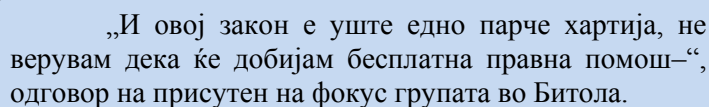
Адвокатите, судиите и претставниците од судската администрација како главни пречка во примената на ЗПП ги посочуваат:

Законот за бесплатна правна помош се меша со Законот за адвокатура, со кој адвокатите се должни да ѝ помогнат на сиромашната странка која не е во состојба да ја плати наградата за адвокат во полн износ (24% од испитаниците);

Долгите процедури на одобрување и бавноста на Законот (19% од испитаниците);

Судиите недоволно се запознаени со ЗБПП, постои недоверба кај судовите за начинот на постапување на адвокатите, отежнатата наплата на трошоците за практикување на Законот за БПП од страна на адвокатите (9% од испитаниците); и

Немаат дадено одговор (38% од испитаниците).



„И овој закон е уште едно парче хартија, не верувам дека ќе добијам бесплатна правна помош—“, одговор на присутен на фокус групата во Битола.

Интервјуираните адвокати (10%) сметаат дека е бавна постапката за определување друг адвокат кога странката не е задоволна од адвокатот кој ѝ е доделен. Исто така, како проблем се посочуваат и трошоците за судската такса кои паѓаат на товар на странката и судирот, односно неусогласеноста со други закони поради што предлагаат да се преиспита постоењето на ЗБПП.

Во однос на ефикасноста на постапката и влијанието на рокот од 8 дена во кој постапува Министерството за правда по барањето за бесплатна правна помош, 57% не се согласуваат дека овој рок е соодветен или дека временскиот рок делумно одговара. Додека 43% сметаат дека овој рок овозможува остварување ефикасна правна помош на граѓаните во согласност со начелото на еднаков пристап до правдата.

Имајќи предвид дека критериумите за добивање на правото на БПП треба да водат кон реално и ефективно користење на ова право, одговорите на 62% од испитаниците упатуваат дека тие не се соодветни и се ригидни, а 38% одговориле дека критериумите одговараат на реалната состојба. Притоа, тие ја истакнуваат потребата од поголема флексибилност и објективен пристап со почитување на начелото на праведност при одлучување по барањата, како и почитување итноста во постапување со барањата во практиката.

Забележителен е одговорот на сите интервјуирани со кој се потенцира потребата од повеќе обуки за судиите, адвокатите и за претставниците на здруженија на граѓани за подобро запознавање со правото на БПП, со што би се обезбедил поефикасен и поефективен пристап до правдата на лицата на кои им е потребна бесплатна правна помош.

## **VII. АНАЛИЗА НА ПРИДОБИВКИТЕ И ТРОШОЦИТЕ (COST-BENEFIT-ANALYSIS) ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ**

### **7.1. АНАЛИЗА НА КОРИСТА И ТРОШОЦИТЕ (COST-BENEFIT ANALYSIS)**

Анализата на користа и на трошоците во овој контекст се дефинира како пристап за донесување економски одлуки со цел да се процени имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош. Според ова, процесот подразбира споредување на вкупните трошоци со вкупните приходи во процесот на имплементацијата на овој Закон, со цел да се одбере најдобрата или најпрофитабилната опција. Вообичаено, анализата на трошоците и на придобивките (АТП) е средство кое се користи од страна на носителите на одлуки за да се идентификуваат трошоците и придобивките на регулативата, во финансиска смисла, за општеството како целина. Ова ги вклучува не само директните трошоци и бенефиции туку и кој било површен ефект кој одреден закон или пропис може да се наметне на општеството.

Во оценување на ефектите врз општеството, анализата вклучува трошоци и придобивки на индустријата, Владата, граѓаните, заедниците, животната средина и економијата во целост. Во оваа анализа, земени се предвид трошоците кои произлегуваат директно од спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош и за кои постојат достапни информации, но направена е една проценка на реални трошоци коишто, сепак, треба да се земат со одредена резерва.

Трошоци за коишто постојат достапни информации:

- Награда на адвокат за дадена правна помош во согласност со тарифите за работа на адвокатите намалена за 30% (член 36);
- Овластено здружение во согласност со тарифата за надомест на трошоците за вршење работа на здруженијата за претходна правна помош (член 37);
- Денови за бесплатна правна помош – квартално се организираат денови за бесплатна правна помош (член 39);
- План за 3 месеци, објавен во јавен печат (член 39, став 2).

### **7.2. АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ**

Според податоците од годишниот извештај на Министерството за правда,<sup>134</sup> за имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош, евидентно е дека се јавува пораст на поднесени барања до подрачните одделенија на Министерството. Во табелата подолу може да се забележи дека трендот на пораст на поднесени барања значително е повисок во 2014 година од претходните години, односно поднесени се 270 барања од кои 114 се одобрени.

---

<sup>134</sup> [www.justicie.gov.mk](http://www.justicie.gov.mk)



Табела бр. 1. Статистички податоци за примена на ЗБПП 2011-2014 година

Период	Поднесени барања	Донесени решенија	Одобрени барања	Одбиени барања	Запрени постапки
7.7.2010 - 24.3.2011	118	74	29	42	3
25.3.2011 - 31.3.2012	154	172	64	91	17
1.4.2012 - 31.3.2013	180	196	68	126	2
1.4.2013 - 31.12.2013	160	162	75	81	6
1.1.2014 - 31.12.2014	270	254	114	140	11
<b>Вкупно</b>	<b>882</b>	<b>858</b>	<b>350</b>	<b>480</b>	<b>39</b>

Најмногу барања се поднесени во подрачните единици:

2013 година: Скопје (30), Куманово (27), Битола (23) и Тетово (19)

2014 година: Скопје (51), Куманово (35), Тетово (28), Битола (19), исто како и во претходната година.

Најголем дел од одобрените барања се однесуваат на решавање на имотно-правните прашања, потоа следат заштитата на жртвите на семејно насилство и заштитата на деца, додека, пак, другите правни области како што се социјалната заштита, пензиското, социјалното и здравственото осигурување и работните односи се помалку застапени.

Од буџетот на Министерството за правда за 2013 година, исплатени се вкупно 414.409,00 денари на 29 адвокати и 4 овластени здруженија вклучени во постапката на давање бесплатна правна помош. На овластените здруженија за дадена претходна правна помош извршена е исплата на средства во износ од 18.800,00 денари, а исплатената награда на адвокатите за дадена правна помош изнесува 395.609,00 денари.

За 2014 година од буџетот на Министерството исплатени се 356,292,00 повеќе од претходната година или вкупно 770.701,00 денари, и тоа за 37 адвокати и 5 овластени здруженија вклучени во постапката на давање бесплатна правна помош. На овластените здруженија за дадена претходна правна помош, извршена е исплата на средства во износ од 22.600,00 денари, а исплатената награда на адвокатите за дадена правна помош изнесува 748.101,00 денари.

Анализата на извештајот покажува дека вкупниот број поднесени барања за периодот од стапување на сила на Законот до декември 2014 година, споредено со државите во регионот,<sup>135</sup> е навистина мал, особено ако се земе предвид дека една третина од населението во Република Македонија живее под нивото на сиромаштија,<sup>136</sup> а причините за поднесување барање наведени погоре, произлегуваат токму од социоекономската депривација, сиромаштијата и социјалната исклученост, кои постојат во државата.

Во однос на родово разделените податоци, за оние кои поднеле барање и за оние кои го оствариле правото на бесплатна правна помош, од вкупно 94 одобрени барања по кои се решавало во 2013 година до март 2014 година,<sup>137</sup> 73 барања се поднесени од жени, а само 21 од мажи. Од 1.1.2014 година до 31.12.2014 година, од вкупно 114 граѓани на кои им било одобрено барањето за бесплатна правна помош, 97 се жени и 17 се мажи.

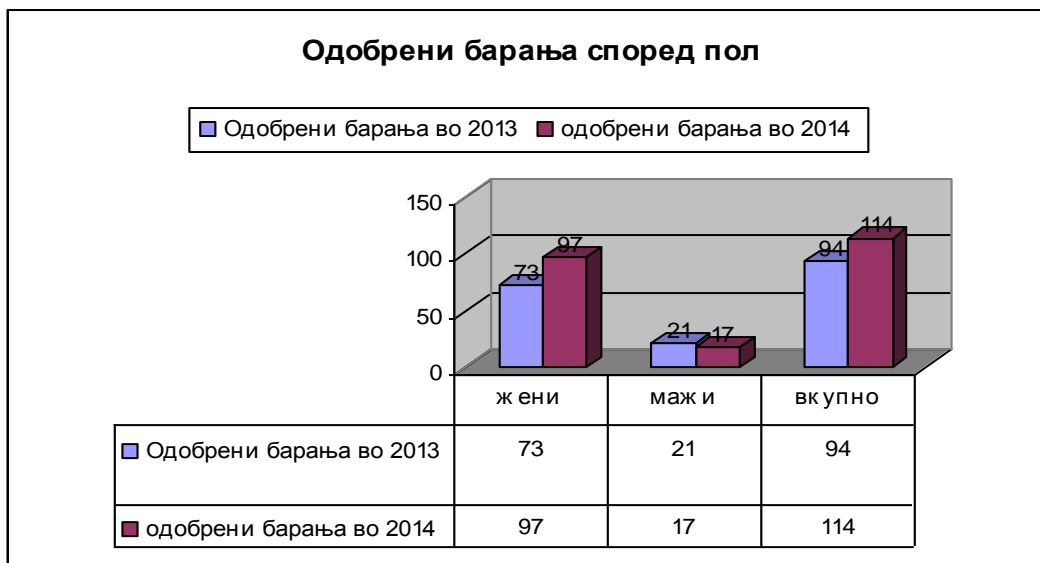
---

<sup>135</sup> Во Република Хрватска, држава со двојно повеќе население, во првата година од стапувањето во сила на тамошниот закон биле поднесени 4.283 барања, додека во следната 2010 година, бројот на барањата се зголемил на 8.755. Во Република Бугарија, во првата година од примената на Законот за бесплатна правна помош, одобрена е правна помош во повеќе од 29.000 поединечни случаи.

<sup>136</sup> Државниот завод за статистика, во 2011 година процентот на сиромашни лица во Република Македонија изнесува 30,4% (<http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstanie.aspx?rbtxt=37>).

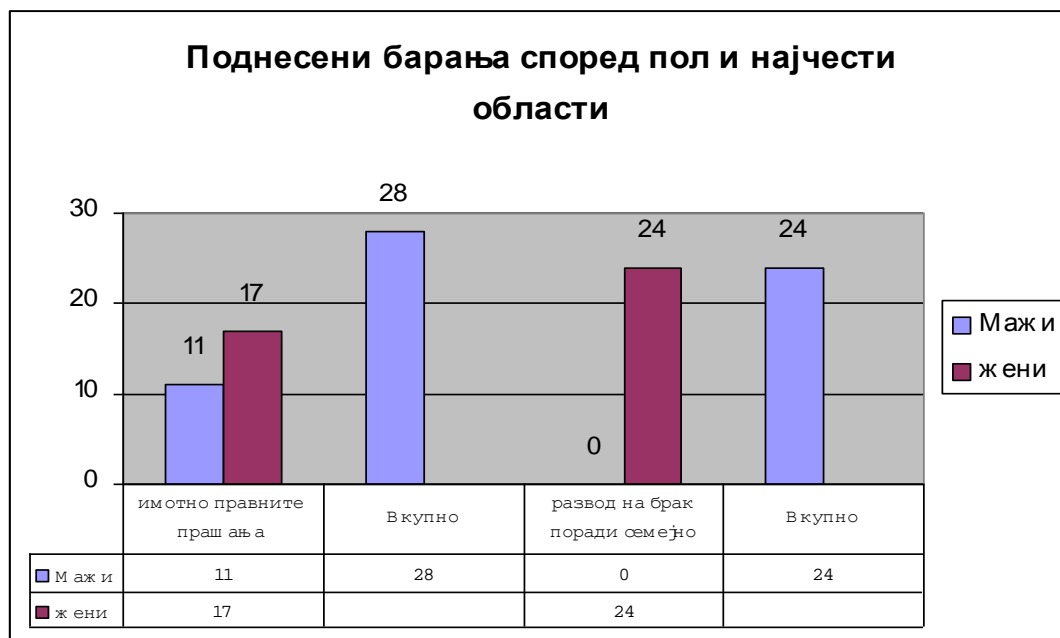
<sup>137</sup> Извештај за имплементација на Законот за еднакви можности на жените и на мажите, Министерство за труд и социјална политика.

Графикон бр. 9: одобрени барања според пол



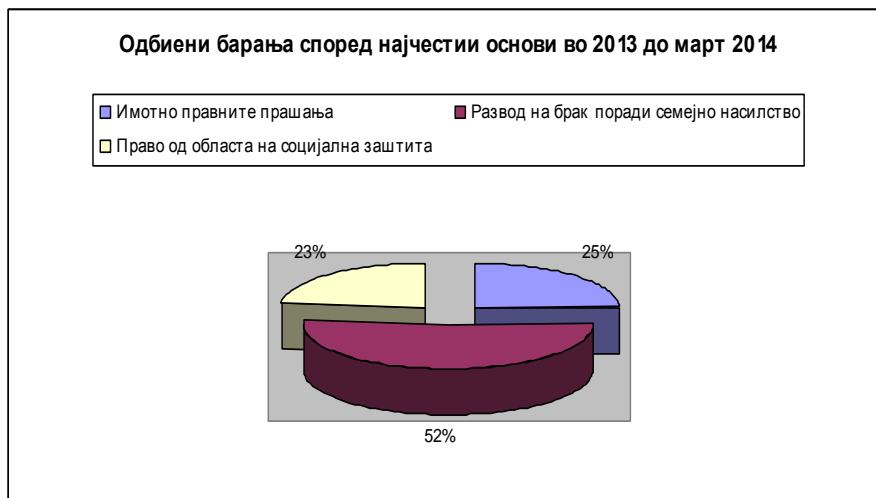
Најчести основи за доделување бесплатна правна помош се имотно-правните прашања (28) и развод на брак поради семејно насилство (24). Сите 28 поднесени барања по основите: развод на брак, жртва на семејно насилство и развод на брак и заштита на деца и младинци, се поднесени од жени. Кај имотно-правните прашања од вкупно 28 поднесени барања, 11 се поднесени од мажи, а 17 од жени.

Графикон бр. 10: поднесени барања според најчести основи на БПП (2013 година - март 2014 година)



И во ситуации кога барањата за бесплатна правна помош се одбиени, причините на покренување барања повторно се однесуваат на прашања од областа на семејството, развод на брак (34), имотно-правните прашања (16) и барања заради остварување некое право од областа на социјалната заштита (15).

**Графикон бр. 11: одбиени барања според најчести основи на БПП (2013 година - март 2014 година)**



Треба да се истакне дека податоците во годишниот извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош на Министерството за правда за 2013 и за 2014 година, не располагаат со податоци разделени по пол, што укажува на непримената за Законот за еднакви можности на жените и на мажите.

Ваквата родово разделена статистика со продлабочена анализа за причините за поднесените барања и следење на другите општествени параметри и индикации, може да биде солидна основа за градење посеопфатни стратегии, заедно со останатите институции за надминување на социјалните диспаритети и воедно подобрување на пристапот до услугите кои ги нуди оваа помош, на оние на кои им е најпотребна, во случајот на жените. Имено, податоците од Министерството за внатрешни работи укажуваат на пораст на бројот на жртви на семејно насилство за 16,1% во првите шест месеци од 2014 година, во споредба со претходната година. Сторителите се најчесто мажи, а најчести причини за насилството се зависност од пороци, љубомората, но и сиромаштијата која станува доминантен и значаен фактор<sup>138</sup> во овие општествено девијантни појави.

<sup>138</sup> www.mvr.gov.mk

**Табела бр. 2. Трошоци кои произлегуваат директно од Законот за бесплатна правна помош**

Податок за трошоци	Образложение/извор	2013	2014
Вкупен буџет за ЗБПП во 2013 година и во 2014 година од Министерството за правда за здруженија на граѓани и адвокати	Министерство за правда	= 414.409,00	= 770.701,00
Број на вработени во подрачни единици (просечна плата за раководител на одделение е 30.000,00, просечна плата за советник е 24.000,00)	Проценета бројка за 34 ПЕ во кои би биле ангажирани најмалку 2 лица од кои еден раководители и еден советник или 68 лица	<b>Проценето за 34 подрачни единици на годишно ниво</b>  = 22.032.000,00	
Број на здруженија на граѓани кои давале услуги	Извештај од Министерство за правда за 2013 година	<b>За 4 здруженија</b> = 18.800,00	<b>За 5 здруженија</b> = 22.600,00
Број на ангажирани адвокати -	Извештај од Министерство за правда за 2013 година	<b>29 адвокати</b> = 395.609,00	<b>37 адвокати</b> = 748.101,00
Денови за бесплатни правни совети - 2 дена	Во 2013 година правните совети се дадени од вработените во подрачните единици, нотари и извршители од таа подрачна единица	<b>= нема трошоци</b>	
Комуникациски трошоци (телефон,	800,00 денари месечен		

поштарина, интернет)	лимит за раководител на одделение	<b>Проценето на годишно ниво</b>  <b>= 326.400,00 денари</b>	
Комунални трошоци (електрична енергија, греење, вода)	Во просек по 10.000 денари по подрачна единица	<b>Проценето на годишно ниво</b>  <b>= 408,000,00 денари</b>	
Техничка опрема (компјутери, принтери)	Според методологијата овие трошоци не се земени предвид	<b>Не се пресметани</b>	
Канцелариска опрема (биро, столици ...)	Според методологијата овие трошоци не се земени предвид	<b>Не се пресметани</b>	
Материјали за работа – хартија, тонер...	Според методологијата овие трошоци не се земени во предвид	<b>Не се пресметани</b>	
Објави во јавен печат	Се објавува во општините на огласна табла	<b>= нема трошоци</b>	
Вкупно проценети трошоци за имплементација на ЗБПП (ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ):		<b>= 23.180.809,00 денари</b>	<b>= 23.537.101,00 денари</b>

### 7.3. АНАЛИЗА НА КОРИСТ

До подрачните одделенија на Министерството за правда во периодот од 1.4.2013 година до 31.12.2013 година, донесени се 162 решенија. Бројот на одобрените барања изнесува 75, бројот на одбиените барања изнесува 81, а за 6 поднесени барања запрена е постапката со заклучок, поради откажување на странката–подносителот на барањето од натамошно водење на постапката и донесени се 2 заклучока за запирање на користењето на правото на бесплатна правна помош поради промена на околностите.

Во 2014 година донесени се 254 решенија од кои одобрени барања се 114, а одбиени се 140 барања, додека за 7 поднесени барања запрена е постапката со заклучок, поради откажување на странката – подносителот на барањето од натамошно водење на постапката и донесени се 4 заклучока за запирање на користењето на правото на бесплатна правна помош поради промена на околностите.

Најголем дел од одобрените барања се однесуваат на решавање на имотно-правните прашања, потоа следи заштитата на жртвите на семејно насилство и заштитата на децата и малолетниците, додека, пак, другите правни области како што се социјалната заштита, пензиското, социјалното и здравственото осигурување и работните односи се помалку застапени.

Анализирајќи ја имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош, а воедно детектирајќи ги придобивките за заедницата и поединецот, доаѓаме до фактот дека е речиси невозможно овие придобивки да се квантифицираат. Токму затоа, генерално, придобивките од ЗБПП ќе бидат претставени од квалитативен аспект.

Имплементацијата на ЗБПП во Република Македонија, идеално би требало да обезбеди придобивки за сите граѓани на национално ниво, кои ги исполнуваат условите за добивање бесплатна правна помош дадена во Законот.

Нашата цел во анализата е да ги идентификуваме придобивките од ЗБПП и да видиме дали тие можеме да ги квантифицираме, но притоа во овој дел, нема да навлеземе во анализа дали условите дадени во Законот одговараат на реалните потреби со кои се соочуваат граѓаните кои живеат во сиромаштија и во социјална исклученост.

Законот особено треба да им одговори на потребите на социјално загрозените и на оние граѓани кои живеат под нивото на сиромаштија, во услови на социјална исклученост и социоекономска депривација. Земајќи ги предвид социоекономските услови во Република Македонија, голема е веројатноста да расте бројот на граѓаните кои живеат под нивото на сиромаштија, со што ќе се зголемува и бројот на оние кои ќе имаат потреба за бесплатна правна помош, односно оние кои се очекува да имаат придобивки од имплементацијата на ЗБПП.

Врз основа на извештаите на Министерството за правда, како и извештаите и анализите на граѓанските организации за имплементацијата на ЗБПП, искуствата на земјите во регионот и пошироко во поглед на правото на бесплатна правна помош, подолу се наведени разновидни потенцијални придобивки од спроведувањето на ЗБПП, имено:

- Овозможување бесплатна правна помош за граѓани кои поради условите во кои живеат тие не можат да ја обезбедат;



- Овозможување еднаков пристап до правда на лицата кои поради сиромаштија или социјална исклученост не се во можност на квалитетен и на ефикасен начин да ги остварат своите права, загарантирани со Устав и со закон;
- Запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош;
- Искористување на капацитетите и на искуствата на граѓанскиот сектор во олеснувањето на пристапот до правда за граѓаните;

Општо земено, ЗБПП треба да обезбеди еднаков пристап на граѓаните и на другите лица определени со овој закон до институциите на системот, запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата. Главниот предизвик во однос на имплементацијата на ЗБПП е да се гарантира дека овие потенцијални придобивки ќе се претворат во реалност за граѓаните на Република Македонија кои живеат во услови на сиромаштија и на социјална исклученост.

Буџетот одвоен во Министерството за правда за ЗБПП за 2013 година изнесува 414.409,00 денари, наменет за надомест на адвокатите и за здруженијата на граѓани, а ако тој се подели со вкупниот број на жители на Република Македонија,<sup>139</sup> ќе се добие во просек по околу 0,20 денари по жител. Овој износ е повисок ако се земе предвид проценетиот вкупен буџет за имплементација<sup>140</sup> на ЗБПП пресметан во анализа во делот за трошоци, и изнесува околу 11,23 денари по жител. За 2014 година износите минимално се зголемуваат и тоа на 0,37 денари по жител или на 11,40 денари од проценетиот буџет.

Република Македонија, според Државниот завод за статистика, во 2013 година имало вкупно 34.612 домаќинства со приматели на социјална парична помош, од кои 8.233 се жени носители на домаќинства со вкупен број членови на домаќинства (со носителите) 131.185, од кои 59.708 се жени. Ако се направи релација помеѓу примателите на социјална парична помош и буџетот за ЗБПП за 2013 година, ќе може да се констатира дека примателите на социјална парична помош во просек би добиле околу 11,00 денари за домаќинство или околу 50,00 денари за жените носители на домаќинство. Секако, овие износи се поголеми ако се земат предвид вкупно проценетите трошоци за имплементација на ЗБПП направени во оваа анализа за 669,73 денари по домаќинство, односно околу 2.815,59 денари по жена носител на домаќинство. Бенефитот се однесува и на членовите на домаќинствата.

За 2014 година нема достапни податоци за примателите на социјална парична помош.

Сепак, бројките говорат дека ефективноста од потрошените средства е помала ако се земе предвид дека само 75 лица во 2013 година, односно 114 во 2014 година од барателите на бесплатна правна помош што ја добиле. Ако се спореди бројот на граѓаните коишто го оствариле ова право со буџетот од Министерството за правда од 414.409,00 денари во 2013 година, во просек секој барател на бесплатна правна помош би требало да добие околу 5.525,00 денари, односно 5.676,00 денари за жените баратели (73).

---

<sup>139</sup> Според процената на населението (состојба 30.6.2013 година), направена од Државниот завод за статистика, во Република Македонија има 2.064.032 жители. Процентуалното учество на жените и на мажите во вкупното население е речиси подеднакво, 49,9% од населението се жени, а 50,1% се мажи.

<sup>140</sup> За 2013 година проценет буџет во оваа анализа изнесува 23.180.809,00 и за 2014 година изнесува 23.537.101,00 денари.

Во 2014 година се зголемува вкупниот буџет, но, исто така, се зголемува и бројот на одобрени барања, па така од 770.701,00 денари вкупен буџет во просек секој барател требало да добие по 6.760,53 денари или ако се земе бројот на жените кои го оствариле ова право (97), во просек би требало да добијат по 7.945,00 денари.

И во овој сегмент, овие суми се зголемуваат ако се споредува со проценетиот буџет за имплементација на ЗБПП на околу 309.077,00 денари по барател или 317.545,00 денари за жените баратели во 2013 година, додека во 2014 година се 206.465,00 денари, односно 242.650,00 денари просечно за жените баратели.

Секако, тука треба да се имаат предвид таканаречените неутрални бенефити за кои вработените во подрачните единици вложиле труд и време постапувајќи во однос на вкупниот број поднесени барања за донесување решенија, без разлика дали донеле решенија за одобрување решенија за одбивање или, пак, постапката била запрена во некоја фаза од обработката на барањата.

<b>Формули за пресметка на корист (материјални)</b>		
<p><b>Одвоени средства во просек по глава на жител на Република Македонија</b></p> <p><b>Според процената на населението во Република Македонија има 2.064.032 жители, направена од Државниот завод за статистика</b></p>	<p><b>Буџет за ЗБПП во 2013 година, поделен со бројот на жители на Република Македонија</b></p> <p><math>414.409,00 : 2.064.032 = 0,20</math> денари по жител</p> <p><b>ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ</b></p> <p><math>23.180.809,00 : 2.064.032 = 11,23</math> денари по жител</p>	<p><b>Буџет за ЗБПП во 2014 година, поделен со бројот на жители на Република Македонија</b></p> <p><math>770.701,00 : 2.064.032 = 0,37</math> денари по жител</p> <p><b>ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ</b></p> <p><math>23.537.101,00 : 2.064.032 = 11,40</math> денари по жител</p>
<p><b>Добиени средства во просек по барател од буџетот за ЗБПП и од ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ за имплементација на ЗБПП</b></p>	<p><b>Бројот на одобрени барања е 75, од кои 73 се жени/вкупен буџет за 2013 година за ЗБПП = просечно по барател</b></p> <p><math>414.409,00 : 75 = 5.525,00</math> денари просечно по барател или</p> <p><math>414.409,00 : 73 = 5.676,00</math> денари просечно по баратели жени</p> <p><b>ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ</b></p> <p><math>23.180.809,00 : 75 = 309.077,00</math> денари по барател</p>	<p><b>Бројот на одобрени барања е 114, од кои 97 се жени/вкупен буџет за 2014 година за ЗБПП = просечно по барател</b></p> <p><math>770.701,00 : 114 = 6.760.53,00</math> денари просечно по барател или</p> <p><math>770.701,00 : 97 = 7.945,00</math> денари просечно по баратели жени</p> <p><b>ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ</b></p> <p><math>23.537.101,00 : 114 = 206.465,00</math> денари по барател</p>

	$23.180.809,00 : 73 = 317.545,00$ денари просечно по баратели жени	$23.537.101,00 : 97 = 242.650,00$ денари просечно по баратели жени
<b>Просечно обезбедени средства од вкупниот буџет за ЗБПП за 2013 година за примателите на социјална парична помош.</b>  <b>Вкупен број на домаќинства<sup>141</sup> 34.612, од кои 8.233 носители се жени</b>  <b>Вкупниот број членови на домаќинства (со носителите) е 131.185, од кои 59.708 се жени.</b>	<b>Вкупен буџет за 2013 за ЗБПП поделен со број на домаќинства кои се приматели на социјална парична помош во 2013 година</b>  $414.409,00 : 34.612 = 11,97$ денари за домаќинство  $414.409,00 : 8.233 = 50,33$ денари за жени носители на домаќинство  <b>ПРОЦЕНЕТ БУЏЕТ</b>  $23.180.809,00 : 34.612 = 669,73$ денари по домаќинство  $23.180.809,00 : 8.233 = 2.815,59$ денари по жена носител на домаќинство	<b>Нема достапни податоци за 2014 година за приматели на социјална парична помош.</b>

Од горенаведените информации, може да се констатира дека ЗБПП има позитивно влијание на индивидуално ниво за граѓаните на кои им е потребна.

Генерално, може да се заклучи дека бенефитите од ЗБПП се поголеми за жените во однос на мажите, ако се има предвид поголемиот број жени коишто го оствариле ова право во однос на

<sup>141</sup> Извор: Државен завод за статистика.

мажите. Сепак, средствата обезбедени за остварување на ова право се недоволни особено доколку се направи компарација со тарифникот за застапување и траењето на постапките.

## VIII. ЗАКЛУЧОЦИ

- Во Република Македонија постои широка законска рамка која овозможува еднаков пристап до правдата, еднаквост пред законот и право на правично судење;
- Неспорно е позитивното влијание од имплементацијата на ЗБПП на индивидуално ниво, но и на ниво на заедница;
- Ограничена е пристапноста до остварувањето на правото на бесплатна правна помош на граѓаните поради недоволната информираност на граѓаните за постоење на ЗБПП;
- Не се доволно искористени капацитетите на вработените во подрачните единици на Министерството за правда и на здруженијата кои даваат претходна правна помош;
- ЗБПП не обезбедува еднаков пристап на граѓаните до институциите во системот и не овозможува ефективна правна помош поради долгите процедури;
- Постои недоверба кај судовите за начинот на постапување на адвокатите;
- Адвокатите се соочуваат со проблеми за наплата на услугата која ја даваат, што влијае врз квалитетот на дадената услуга;
- Нивото на соработка и на координација помеѓу сите субјекти вклучени во системот за БПП е на незадоволително ниво;
- Забележителна е недоволната едукација и несензитивност на вработените во подрачните единици, судовите и адвокатите кои се задолжени за практикување на ЗБПП;
- Мал е бројот поднесени и одобрени барања за ЗБПП поради несоодветноста со потребите на потенцијалните баратели на ова право;
- Жените имаат поголем бенефит во остварување на ова право, што упатува и на тешката положба во која се наоѓаат во општеството.

## IX. ПРЕПОРАКИ

- Потребни се дополнителни напори и вклучување на сите релевантни институции и организации во имплементација на законската регулатива во насока на еднаков пристап до правдата и остварување на загарантираната еднаквост пред законот;

- Да се унапреди координацијата и соработката помеѓу субјектите вклучени во системот за БПП;
- Да се интензивира промоцијата на Законот за бесплатната правна помош со цел подигнување на свеста на граѓаните за остварување на правото на БПП, особено за: начинот, условите и постапката за остварување на ова право, придобивките што ги нуди Законот и за давателите на БПП, со што ќе се подобри достапноста на ова право;
- Поефикасно и потранспарентно обезбедување пристап до правдата на социјално ранливите групи, со посебен фокус на жените;
- Потребни се повеќе обуки за вработените во подрачните единици, судиите, адвокатите, и претставниците на здруженијата на граѓани преку спроведување на Законот за бесплатна правна помош;
- Да се охрабрат и да се поттикнат жените за користење на правото на бесплатна правна помош, како за себе така и за нивните деца;
- Да се обезбедат повеќе средства во буџетот;
- Да се покрене иницијатива за измени и дополнувања на ЗБПП во насока на олеснување на процедурата за добивање на правото на БПП на жените жртви на семејно насилство.

## X. ЛИТЕРАТУРА

- Устав на Република Македонија;
- Закон за кривичната постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010);
- Закон за парничната постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 7/2011);
- Закон за правда за децата (Службен весник на Република Македонија бр. 148/2013);
- Закон за бесплатна правна помош (Службен весник на Република Македонија бр. 161/09 и 185/11 и 27/2014);
- Темелни документи-човекови права;
- Zakon o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS št. 48/01, 50/04,96/04, 23/08, 15/14);
- Zakon o brezplačnoj pravnoj pomoci (Sl. list CG br. 20/2011);
- Zakon o brezplačnoj pravnoj pomoci (NN: 143/2013);
- Cross country comparison of regional mechanisms for delivery of free legal assistance-World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support-January 2014;
- Guide to cost-benefit analysis of investment projects Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession, European Commission, Directorate General Regional Policy, 2008;

- Cross country comparison of regional mechanisms for delivery of free legal assistance, World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support, January 2014;
- <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/da10a766-2ef7-4989-b202-edac0f5d6f3e/files/economics-cost.pdf>
- Социјална заштита на деца, млади и возрасни лица, 2013-2014, Државен завод за статистика, <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.14.15.pdf>
- Жените и мажите во Република Македонија, Државен завод за статистика, 2014 година;
- <http://www.nbpp.government.bg>
- Годишен извештај за примена на Законот за бесплатна правна помош во 2013 година, Министерство за правда, [www.justice.gov.mk](http://www.justice.gov.mk)
- Годишен извештај за примена на Законот за бесплатна правна помош во 2014 година, Министерство за правда, [www.justice.gov.mk](http://www.justice.gov.mk)

## **XI. ПРИЛОЗИ**

### **РЕЛЕВАНТНИ ОДРЕДБИ ВО ДОМАШНИ И ВО МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ПРАВНА ПОМОШ**

- **Устав на Република Македонија**

*Член 12, став 3:*

*Слободата на човекот е неприкосновена. Никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон.*

*Лицето повикано, приведено или лишено од слобода мора веднаш да биде запознаено со причините за неговото повикување, приведување или лишување од слобода и со неговите права утврдени со закон и од него не може да се бара изјава. Лицето има право на бранител во полициската и во судската постапка.*

- **Закон за кривичната постапка**

*Член 53, став 3, точка 1:*

*Права на жртва*

*Во согласност со посебните прописи, жртвата на кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години има право на: ...советник на товар на буџетските средства пред давањето исказ, односно изјава или поднесување имотно-правно барање, ако има тешки психофизички оштетувања или потешки последици од кривичното дело...*

*Член 55, став 1, точка 1:*



*Посебни права на жртвите на кривични дела против половата слобода и половиот морал, човечноста и меѓународното право.*

*Жртвата на кривични дела против половата слобода и половиот морал, човечноста и меѓународното право, покрај правата од членот 53 на овој Закон, ги има и следниве права: ...пред испитувањето да разговара со бесплатен советник или со полномошник, доколку во постапката учествува како оштетен.*

*Член 70, став 1, алинеја 3:*

*Права на обвинетиот*

*Секој обвинет ги има следниве основни права: да биде суден во негово присуство и да се брани лично или со помош на бранител по сопствен избор, а доколку нема средства да плати бранител, да добие бесплатен бранител кога тоа го бараат интересите на правдата.*

*Член 75:*

*Одбрана на сиромашни*

*(1) Кога не постојат услови за задолжителна одбрана, ако според својата имотна состојба не може да ги поднесува трошоците на одбраната, на обвинетиот може по негово барање да му се постави бранител, кога тоа го бараат интересите на правдата, а особено тежината на кривичното дело и сложеноста на случајот. Во барањето, обвинетиот може самиот да посочи определен адвокат за бранител од листата на адвокати од соодветната адвокатска заедница.*

*(2) За барањето од ставот (1) на овој член одлучува судијата на претходната постапка, односно претседателот на советот, а бранителот го поставува претседателот на судот.*

*(3) Трошоците за одбрана од ставот (1) на овој член паѓаат на товар на Буџетот на Република Македонија.*

- **Закон за бесплатна правна помош**

*Член 1:*

*Со Законот за бесплатна правна помош се уредуваат правото на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува, корисниците, условите и начинот на неговото остварување, давателите на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, финансирањето и надзорот над неговото спроведување, организирање денови на бесплатен правен совет, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, како и надзор над примената на одредбите од Законот.*

*Член 2, став 1:*

*Целта на Законот е да обезбеди еднаков пристап на граѓаните и другите лица определени со овој Закон до институциите на системот за запознавање, остварување и за овозможување ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата.*

- **Закон за парничната постапка**

Член 163:

*Ослободување од плаќање на трошоците на постапката*

1) Судот ќе ја ослободи странката од плаќање на трошоците на постапката која според својата општа имотна состојба не е во можност да ги поднесува овие трошоци без штета за својата нужна издршка и нужната издршка на своето семејство.

(2) Ослободувањето од плаќање на трошоците на постапката опфаќа ослободување од плаќање такси и ослободување од полагање аванс за трошоците на сведоците, веиштите, за увид и за судските огласи.

(3) Судот може да ја ослободи странката само од плаќање такси ако со плаќањето на таксите значително би биле намалени средствата од кои се издржува странката и членовите на нејзиното семејство.

(4) При донесувањето на одлуката за ослободување од плаќање на трошоците на постапката, судот грижливо ќе ги оцени сите околности, а особено ќе ја земе предвид вредноста на предметот на спорот, бројот на лицата што ги издржува странката и приходите што ги имаат странката и членовите на нејзиното семејство.

Член 166:

Кога странката е наполно ослободена од плаќање на трошоците на постапката (член 163, став (2)), од средствата на судот ќе се исплати аванс за трошоците на сведоците, веиштите, преведувачите, толкувачите, за увид и за издавање судски оглас, како и трошоците на поставениот полномошник.

## ДОКУМЕНТИ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

- **Универзална декларација за човековите права**

Член 10:

Секој има потполно еднакво право на праведно и на јавно судење пред надлежен и непристрасен суд при определување на неговите права и обврски и во услови на какво и да е кривично обвинение против него.

Член 11, став 1:

Секој обвинет за кривично дело има право да се претпоставува дека е невин сè додека не се докаже неговата вина во согласност со закон и на јавно судење, на кое тој ги има сите гаранции неопходни за негова одбрана.

- **Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права**

Член 14, став 3, точка г:

Секое лице што е обвинето за кривично дело, потполно рамноправно има право барем на следните гаранции:

*Да присуствува на расправата и самото да се брани или да има бранител што го избрало; ако нема бранител, лицето да биде известно за своето право да го има и секогаш кога тоа го бараат интересите на правдата, бесплатно да му се додели бранител по службена должност ако нема можност да го плати.*

- **Конвенција за укинување на сите форми на дискриминација кон жената**

*Член 2:*

*Државите-членки ја осудуваат дискриминацијата на жените во сите видови, согласни се да ја спроведуваат, со сите соодветни средства што им стојат на располагање и без одлагање, политиката на отстранување дискриминација на жените, и за таа цел се обврзуваат да:*

*Да воведат правна заштита на правата на жените врз рамноправна основа со мажите и преку надлежните национални судови и други јавни институции да обезбедат ефикасна заштита на жените од секоја постапка со која се врши дискриминација:*

*Во согласност со опитата препорака бр. 28 на Комитетот за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената за клучните обврски на државните страни, врз основа на член 2 од Конвенцијата: ...државните страни мора да обезбедат жената да има пристап до допуштени, достапни и до навремени правни лекови, правна помош и асистенција, неопходни за спроведување фер судење од надлежен и од независен суд, каде што е соодветно.*

- **Конвенција за правата на детето**

*Член 40, став 2б:*

*На секое дете за кое се тврди или кое е обвинето за кршење на кривичниот законик да му се дадат следните гаранции:*

*ii: Да биде веднаш и директно известно за обвиненијата против него и ако е потребно неговите родители или законски старатели, и да има правна или друга соодветна помош во подготовката и презентирање на својата одбрана;*

*iii: Постапката да се води без задоцнување од страна на надлежен независен и непристрасен орган или судско тело, со справедливо сослушување во согласност со законот, во присуство на правна или друга соодветна помош и освен ако не се смета дека тоа не е во интерес на детето, посебно земајќи ги предвид неговите години или положбата на неговите родители или законски застапници.*

## **ДОКУМЕНТИ НА СОВЕТ НА ЕВРОПА**

- **Европска Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи**

*Член 6, став 3-ц:*

*Право на правична судска постапка*

*Секој обвинет ги има следните минимални права: да се брани самиот или со помош на бранител по свој избор, а доколку не располага со средства да плати бранител, да добие бесплатен службен адвокат кога тоа го наложуваат интересите на правдата.*

- **Конвенција на Советот на Европа за борба против трговија со луѓе**

*Член 15, став 2:*

*Секоја страна предвидува во нејзиното внатрешно право, право на помош од бранител и на бесплатна правна помош за жртвите, според условите предвидени во нејзиното внатрешно право.*

- **Конвенција на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба**

*Член 31, став 3:*

*Секоја договорна страна ќе обезбеди жртвите да имаат пристап до правна помош, каде е можно до бесплатна, кога е возможно за нив да го имаат статусот на странки во кривичните постапки.*

- **Конвенција на Советот на Европа за превенција и борба со насилство кон жената и домашното насилство (Истанбулска конвенција)**

*Член 57:*

*Правна помош*

*Страните го обезбедуваат правото на правен совет и бесплатна правна помош за жртвите според условите предвидени со нивното внатрешно право.*

## **ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПСКА УНИЈА**

- **Повелба за фундаментални права на Европската Унија**

*Член 4:*

*Право на ефикасен правен лек и фер судење*

*Секој чиишто права и слободи гарантирани со законот на Унијата му се повредени, има право на ефективен правен лек пред судот во согласност со условите содржани во овој член.*

*Секој има право на фер и јавно судење во разумен рок од независен и од непристрасен суд востановен со закон.*

*Секој ќе има можност да биде советуван, да се брани и да биде застапуван.*

*Правната помош ќе биде достапна за оние кои поради недоволни средства таквата помош им е неопходна за обезбедување ефективен пристап до правдата.*

## КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО ЦРНА ГОРА, ХРВАТСКА И ВО СЛОВЕНИЈА

### Црна Гора

Бесплатната правна помош во согласност со законските одредби вклучува: целосно или делумно покривање на трошоците за правно советување, составување писмена и застапување во постапка пред суд, Јавното обвинителство и Уставниот суд на Црна Гора и во постапката за решавање вонсудски спорови, како и ослободување од плаќање трошоци на судската постапка.<sup>142</sup>

Право на бесплатна правна помош можат да остварат: државјанин на Црна Гора, лице без државјанство кое законски престојува во земјата и лице кое бара азил во Црна Гора, странец со постојан престој или одобрен привремен престој и друго лице кое има законски престој во земјата и друго лице во согласност со меѓународен договор.

Ова право лицето може да го оствари доколку е: корисник на материјално обезбедување на фамилијата или некое друго право на социјална заштита во согласност со законот, дете без родителска грижа, лице со посебни потреби, жртва на кривични дела на домашно насилство и трговија со луѓе и лице со слаба имотна состојба.

Одобрувањето на кој било облик на бесплатна правна помош подразбира и ослободување од плаќање на трошоците во постапката, во согласност со законот, со исклучок на трошоците за бранител и за полномошник.

Службите за бесплатна правна помош (СБПП) на 15 основни судови вршат стручни и административни работи во постапката за одобрување бесплатна правна помош. Покрај ова, тие им даваат совети на сите заинтересирани лица за можностите и условите за остварување на ова право. Барањата се поднесуваат на образец кој е достапен во секој основен суд, односно СБПП којашто ги утврдува податоците за правата на недвижности, хартиите од вредност и даночните обврски на подносителот на барањето и членовите на неговото семејство.

Орган надлежен за одобрување на БПП е претседателот на судот или судијата кој ќе го овласти тој на чие подрачје подносителот на барањето има живеалиште или престојувалиште.

Адвокатите ги нудат сите облици на бесплатна правна помош по редослед од список на адвокати кој го составува Адвокатската комора. Правно советување може да понуди и СБПП на надлежниот суд.

Министерството за правда на Црна Гора врши управен надзор над спроведувањето на законот. Органот пред кој се води постапката во која е одобрена БПП, се грижи за квалитетот на правната помош по службена линија.

Правната помош се финансира од Буџетот на Црна Гора.

---

<sup>142</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoci (Sl. list CG br. 20/2011).

Во 2012 година по првата година од примената на законот, утврдено е дека граѓаните поднеле 428 барања за БПП, при што таа била одобрена во 304 случаи, од кои најголем број, односно 332 случаи на корисници се граѓани на Црна Гора, додека 34 се странски државјани.<sup>143</sup>

Најголем број барања за БПП, односно 263 се одобрени за правно советување и застапување во постапките пред судовите од прва и од втора инстанца, потоа во 50 случаи е одобрена за составување документи/писмена, правно советување во 11 случаи и правно советување и застапување во постапките пред Јавното обвинителство во 2 случаи.

## Хрватска

Целта на Законот за бесплатна правна помош е остварување на еднаквоста на сите пред законот и ефикасна правна заштита преку пристап до судот и другите тела под еднакви услови за граѓаните на Хрватска и за другите лица.<sup>144</sup>

Корисници на правна помош се: хрватски државјани, дете кое нема хрватско државјанство и е затечено во Република Хрватска без придружба на возрасна личност одговорна за него според законот, странци со привремен престој под услов на заемност и странци со постојан престој, странци под привремена заштита, странци кои незаконски престојуваат и странци на краткотраен престој во постапка на донесување решенија за протерување или решение за враќање, баратели на азил, азиланти и странци под субсидијарна заштита, како и членовите на нивните фамилии кои законски престојуваат во Република Хрватска во постапки во кои правната помош не им е обезбедена со посебен закон.

Примарната правна помош вклучува: општа правна информација, правен совет, составување поднесоци пред јавно правните тела, Европскиот суд за човекови права и меѓународните организации, во согласност со меѓународните договори и правила за работа на тие тела, застапување во постапките пред јавно правните тела и правна помош за вонсудско решавање спорови. Оваа правна помош може да се понуди во секоја правна работа при следните претпоставки: ако подносителот на барањето не располага со доволно знаење да го оствари своето право, правната помош не е обезбедена врз основа на посебни закони, ако поднесеното барање не е очигледно неосновано и ако материјалните услови на подносителот на барањето се такви врз основа на кои плаќањето на стручната правна помош би можело да го загрози издржувањето на подносителот на барањето и членовите на домаќинството.

Секундарната правна помош вклучува: правен совет, составување поднесоци во постапката за заштита на правата на работниците пред работодавачите, составување поднесоци во судските постапки, застапување во судските постапки и правна помош во мирно решавање спорови. Овој вид правна помош вклучува и ослободување од плаќање судски трошоци и ослободување од плаќање трошоци на судската постапка.

---

<sup>143</sup> Cross country comparison of regional mechanisms for delivery of free legal assistance-World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support-January 2014.

<sup>144</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoci (NN: 143/2013).

Примарна правна помош нудат одделенијата на државната управа во општините, овластените здруженија и правните клиници и тие се овластени да даваат општа правна информација, правен совет и да составуваат поднесоци. Секундарна правна помош нудат адвокатите.

Лицето кое сака да оствари БПП, поднесува пополнет образец за одобрување на користење бесплатна правна помош до органот на државната управа во општината кон престојувалиштето на подносителот на барањето.

Одобрувањето на правната помош се однесува на целосно или на делумно обезбедување плаќање на трошоците за правна помош во зависност од имотната состојба на подносителот на барањето.

Во согласност со извештајот на Министерството за правда за спроведувањето на бесплатната правна помош и користењето на средствата во 2012 година, граѓаните поднеле 7.068 барања за добивање БПП, при што таа е одобрена во 5.877 случаи.<sup>145</sup>

Најголем дел од корисниците биле граѓани на Хрватска: 5.775 и 100 биле странски државјани.

Во 4.936 случаи (83,84%) доделена била секундарна бесплатна правна помош, а во 448 случаи (7,62%) примарна БПП. Во 78,2% БПП била понудена од адвокати, додека во 21,9% од регистрираните невладини организации.

Во 2012 година се финансираа 12 проекти на регистрирани невладини организации и правни клиници. Во рамките на проектот за нудење бесплатна правна помош на Правната клиника во Загреб и регистрирани невладини организации, од државниот буџет им беа доделени 24.493,53 евра.

## Словенија

Цел на правната помош во согласност со овој закон е остварување на правото на судска заштита врз основа на принципот на еднаквост. Бесплатна правна помош претставува право на корисникот на целосно или на делумно обезбедување средства, неопходни за покривање на трошоците за правна помош и право на ослободување од плаќање на трошоците на судската постапка.<sup>146</sup>

Законот не ги определува прашањата за кои се одобрува БПП, туку уредува дека во следните случаи не се одобрува: кривични дела на навреда, клевета, освен ако оштетеното лице ја докаже можноста дека тој/таа претрпела штета како резултат на овие дела, во спорови кои вклучуваат издршка, во спорови за надомест на материјална и на нематеријална штета, причинета со навреда и клевета, освен ако оштетената страна докаже дека тоа влијаело на нејзината материјална, финансиска и социјална положба.

---

<sup>145</sup> Cross country comparison of regional mechanisms for delivery of free legal assistance-World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support-January 2014.

<sup>146</sup> Zakon o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 48/01, 50/04,96/04, 23/08, 15/14).



БПП во согласност со одредбите на законот може да биде доделена како редовна, посебна, исклучителна и итна.

По барањата за бесплатна правна помош одлучуваат канцелариите за бесплатна правна помош во окружните судови (district courts). Во постапката за одлучување по барањата за БПП, се применува управна постапка.

Средствата за спроведување на овој закон се обезбедуваат од Буџетот на Република Словенија. Во согласност со статистичките податоци во 2012 година, за БПП пред окружните, управните и трудовите судови во Република Словенија исплатени се 6.562.466,95 евра, од кои најголем број на средства се исплатени во постапките пред работните судови: 333.289,85, додека пред управните судови 570,17 евра.

Во согласност со статистиката на Министерството за правда на Словенија во периодот од 1.1.2012 година до 31.12.2012 година, БПП била одобрена во 8.380 случаи пред судовите во Република Словенија, при што доминираат граѓанските постапки: 6.039; работни: 846, кривични: 1.032, други прашања: 357, кривични дела поврзани со малолетници: 5, социјални: 41 и управни: 8.<sup>147</sup>

Најголем број, односно во 4.073 случаи БПП била одобрена за ослободување од плаќање трошоци, додека за правно советување и застапување пред судовите од прва и од втора инстанца во 5.375 случаи.

Исто така, од вкупно 16.126 решени предмети пред окружните, управните, работните и социјалните судови во Словенија, БПП била одобрена во 8.380 случаи, што е речиси во 50% случаи.

---

<sup>147</sup>Cross country comparison of regional mechanisms for delivery of free legal assistance-World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support-January 2014

**Здружение плоштад Слобода – здружение за активизам,  
теорија и уметност, Скопје**



**НОВИТЕ УЛИЦИ ВО СКОПЈЕ И ТЕМЕЛНИТЕ  
ПРАВА НА ГРАЃАНИТЕ**

**СОДРЖИНА:**

<b>I.</b>	<b>МЕТОДОЛОГИЈА.....</b>	<b>302</b>
1.1.	ИЗБОР НА УЛИЦИ .....	302
1.2.	ТЕРЕНСКО БЕЛЕЖЕЊЕ .....	303
1.3.	МЕРЕЊЕ НА УЛИЦИТЕ СО САТЕЛИТСКИ СНИМКИ.....	303
1.4.	РАЗГОВОРИ СО ОРГАНИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗАДОЛЖЕНИ ЗА ПРОЕКТИРАЊЕ И ИЗВЕДБА НА НОВИ УЛИЦИ .....	304
1.5.	РАЗГОВОРИ СО ЖИТЕЛИ, ПОМИНУВАЧИ, ИНСТИТУЦИИ И ДЕЛОВНИ СУБЈЕКТИ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ УЛИЦИ .....	304
<b>II.</b>	<b>ДОМАШНА РЕГУЛАТИВА .....</b>	<b>305</b>
	ЗАКОН ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА СООБРАЌАЈОТ НА ПАТИШТАТА .....	305
	ЗАКОН ЗА ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ.....	305
<b>III.</b>	<b>РЕГУЛАТИВА НА ЕУ .....</b>	<b>306</b>
<b>IV.</b>	<b>СТУДИИ НА СЛУЧАЈ.....</b>	<b>308</b>
4.1.	УЛИЦА ДРЕЗДЕНСКА.....	308
4.2.	УЛИЦА ВАРШАВСКА .....	309
4.3.	УЛИЦА 29 НОЕМВРИ .....	311
4.4.	БУЛ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ .....	313
4.5.	УЛИЦА САМУИЛОВА.....	316
4.6.	УЛИЦА КЕМАЛ СЕЈФУЛА .....	317
<b>V.</b>	<b>ЗАКЛУЧОЦИ .....</b>	<b>318</b>
<b>VI.</b>	<b>ПРЕПОРАКИ.....</b>	<b>321</b>

## I. МЕТОДОЛОГИЈА

Оваа анализа беше изработена во согласност со стандардизираната методологија за испитување и за евалуација на јавните политики во однос на просторното планирање и човековите права. Одговарајќи на насоките на проектот „Мрежа 23“ и правата од интерес на Поглавјето 23 на Европската Унија, беше изработена методологија којашто теоретски и практично ги испитува промените настанати по реновирањето на 6 улици на територијата на 3 општини во градот Скопје по однос на правото на здрава животна средина, одржлив развој, правата на лицата со попреченост и посебни потреби во движењето (повозрасни граѓани, деца, родители со деца, велосипедисти и др.), како и функционална јавна администрација.

За таа цел, беа спроведени следниве методолошки пристапи:

- Избор на улици;
- Теренско бележење;
- Мерење на улиците со сателитски снимки;
- Разговори со органи на локалната самоуправа задолжени за проектирање и за изведба на нови улици;
- Анализа на регулативна рамка;
- Анализа на европска регулатива;
- Разговори со жители, поминувачи, институции, деловни субјекти и со други засегнати страни на предвидените улици;
- Дописи и интервјуа со надлежни органи во општините.

### 1.1. ИЗБОР НА УЛИЦИ

На почетокот беше поставена задача да се изберат 6 улици од 3 различни општини во градот Скопје, со различно ниво на урбан развој и различни практики во реновирањето и во изградбата на улици и на булевари. Општините Карпош, Центар и Чаир беа избрани како општини со најголеми меѓусебни разлики во однос на: историја, простор, население и развој. Првата, како релативно нова општина, со многу простор и зеленило, богата, плански градена и урбанизирана е речиси во целосна спротивност со општина Чаир, најгусто населената општина во Македонија, со долга историја како еден од најстарите делови на градот, има значително помалку средства, а многу поголеми потреби во однос на урбанизацијата и уредувањето на јавниот простор. Општина Центар, пак, е административен и деловен центар на Скопје, со речиси сите поглавни национални институции сконцентрирани во нејзиното јадро, со големи проблеми во однос на сообраќајот, јавниот простор и зеленилото, но и со поголеми финансиски и административни можности.

Затоа беше составена подолга листа на улици на територијата на овие три општини, реновирани во изминатите десетина години. При составувањето на оваа листа беа консултирани и самите локални самоуправи. Сепак, воочлив беше проблемот што во општината Чаир не постојеа улици реновирани во дадениот временски период, реновирани од самата општина, а кои ги

задоволуваа параметрите за споредба и за анализа (улиците реновирали од општина Чаир во изминатите десетина години се мали, сервисни, без тротоари/зеленило/урбана опрема и сл., па споредбата на практиките, како и со темелните права на граѓаните со другите 2 општини, немаше да биде соодветна). Затоа, беа избрани 2 улици на територијата на општината реновирали од град Скопје, а една од нив е и гранична улица помеѓу општините Чаир и Центар.

Ова е листата на анализирани улици:

1. Ул. Дрезденска (реновирана од општина Карпош);
2. Ул. Варшавска (реновирана од општина Карпош);
3. Ул. 29 Ноември/Костурски херои (реновирана од општина Центар);
4. Бул. Климент Охридски (на територија на општина Центар, но реновирана од град Скопје);
5. Ул. Самуилова (гранична улица меѓу општините Центар и Чаир, реновирана од град Скопје);
6. Ул. Кемал Сејфула (на територија на општина Чаир, но реновирана од град Скопје);

## **1.2. ТЕРЕНСКО БЕЛЕЖЕЊЕ**

Покрај деск истражувањето на промените на 6 улици, беше спроведено и теренско истражување за да се согледаат можните разлики во однос на снимките/плановите/фотографиите. Теренското бележење се состоеше во мерење ширина/должина на коловоз, тротоари, велосипедски патеки, број на дрвја и друго зеленило, состојба со урбаната опрема, сообраќајни знаци итн. При овие бележења се фотографирани проблемите, но и добрите аспекти на реновирањето, а и во овие пригоди е разговарано со жителите и со корисниците на улиците.

## **1.3. МЕРЕЊЕ НА УЛИЦИТЕ СО САТЕЛИТСКИ СНИМКИ**

Помошта на сателитското набљудување на просторот на Google Earth беше од особена важност за мерењата и за споредбите на избраните улици. Користејќи ги програмските алатки, се мереа должините на коловозите, нивните широчини, како и нивните содржини.

Можноста за патување низ временските снимки беше од особена важност за можноста за споредба со сегашната состојба. Google Earth овозможува гледање сателитски снимки според различни години, па така ако некоја улица е реновирана во 2010 година, оваа програма нуди можност да се споредат сателитските снимки од 2009 и од 2011 година. Уште повеќе, сателитските снимки, за разлика од урбанистичките планови, можат да покажат состојба со јавното зеленило, урбаната опрема, сообраќајните практики, користењето на јавните површини итн.

Иако на почетокот на оваа анализа беше планирано да се користат и деталните урбанистички планови на општините за евалуирање на промените, се покажа дека улиците во

потполност одговараат на параметрите зададени во ДУП, сепак, нудејќи недоволни и непотполни информации и податоци за вистинските состојби.

#### **1.4. РАЗГОВОРИ СО ОРГАНИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ЗАДОЛЖЕНИ ЗА ПРОЕКТИРАЊЕ И ИЗВЕДБА НА НОВИ УЛИЦИ**

Пред почетокот на истражувањето, истражувачите одржаа разговори со органите на општина Карпош и општина Центар задолжени за проектирање и за изведба на нови улици. Се дискутираше целиот процес почнувајќи од регулативата, европските практики, политичката волја и изборните ветувања, практиките околу проектирањето, дијалогот со граѓаните и со засегнатите групи, квалитетот на изведбата итн. Особено внимание се посвети на прашањата со урбаната опрема, паркирањето и зеленилото на реновираните улици.

Разговорите покажаа дека во двете општини постојат слични практики при реновирањето на улиците, а како што покажува оваа анализа и понатаму се соочуваат и со слични проблеми и предизвици.

#### **1.5. РАЗГОВОРИ СО ЖИТЕЛИ, ПОМИНУВАЧИ, ИНСТИТУЦИИ И ДЕЛОВНИ СУБЈЕКТИ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ УЛИЦИ**

Во текот на ова истражување, при теренските мерења, се разговараше со случајни поминувачи, како и постојано населени правни лица на зададените улици. Плоштад Слобода изготви прашалник којшто беше тестиран и адаптиран по првите неколку интервјуа и опфати неколку кратки прашања од аспектите на интерес на анализата, но оставаше простор и за личен и за автентичен придонес од страна на граѓаните. Отвореноста на прашалникот даде најголема вредност, затоа што некои од прашањата и примерите кои ги дадоа луѓето затекнати на улиците, не можеа да бидат ни претпоставени од страна на истражувачите.

(факсимил од прашалникот)

Особено внимание се посвети на изнаоѓање соговорници од посебен интерес за истражувањето, односно групите со загрозени темелни права (повозрасни граѓани, велосипедисти, родители со деца, лица со пречки во движењето итн.) за да се дознае нивната гледна точка и нивните проблеми пред и по реновирањето на улиците.

При разговорите со институциите сместени на овие улици, како и дуќаните и фирмите, се користеа истите прашалници, со адаптирани прашања соодветни на соговорникот. Се испратија писма со прашања за нивните практики, нивните потреби и проблеми, како и барања за оценки на улиците пред и по реновирањето.

## II. ДОМАШНА РЕГУЛАТИВА

Реновирањето улица подразбира истовремено планирање и решавање повеќе прашања: сообраќајни, имотни, безбедносни, просторни и прашања од животната средина. Самото тоа, подразбира спроведување на реконструкцијата со долгорочно консултирање на комплексна законска регулатива, но и други правни акти, како и исполнување на некои краткорочни и привремени стандарди, кои, исто така, се законски регулирани. При реконструкција на една улица, на пример, важно е техничкото проектирање, запазување на стандардите за пешачка/возачка/велосипедска површина, пристапност, но и обезбедување основни услови за користење на локалното население за време на реконструкцијата. Дополнително, планираната нова пешачка патека, може да навлегува во нечиј приватен имот, па тоа прашање дополнително да треба да се решава помеѓу сопствениците и надлежната јавна институција.

Така, при спроведеното истражување беа разгледени следниве правни акти и беше евалуирана застапеноста на одредбите за темелните права на граѓаните во нив:

- Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата
- Закон за градежно земјиште
- Закон за градење
- Закон за градот Скопје
- Закон за јавни набавки
- Закон за јавните патишта
- Закон за просторно и урбанистичко планирање
- Правилник за категоризација на јавните патишта

Притоа, како најважни членови/ставови во однос на темелните права на граѓаните се издвоија следниве:

### ЗАКОН ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА СООБРАЌАЈОТ НА ПАТИШТАТА

#### Член 3-а

(1) Државните органи, органите на општините и градот Скопје, правните лица, физичките лица и другите учесници во сообраќајот ги развиваат **хуманите и етичките односи** во сообраќајот, ја поттикнуваат **солидарноста** на учесниците во сообраќајот, со што придонесуваат за заштита на животот и здравјето на луѓето, особено на децата, старите и изнемоштените лица, лицата со посебни потреби и водат грижа за заштита на животната средина.

### ЗАКОН ЗА ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

#### Член 2



Просторното и урбанистичкото планирање е континуиран процес кој се обезбедува со изработување, донесување и спроведување просторен план и урбанистички планови со цел да се обезбеди уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата.

### Член 3

(1) Со просторното и урбанистичкото планирање се одредуваат основните начела во процесот на планирање и уредување на просторот.

(2) Начела во процесот на планирање и уредување на просторот се:

- Услови за хумано живеење и работа на граѓаните;
- Надминување на урбаните бариери на лицата со инвалидитет
- Одржлив развој;
- ...
- Заштита и унапредување на животната средина и природата;
- Јавност во постапка за донесување и за спроведување на плановите;
- Усогласеност со европските нормативи и стандарди во планирањето и уредувањето на просторот.

Овие правни акти беа, исто така, анализирани од аспект на запознавање на стандардите за градба на улици (минимални широчини на пешачки површини, правила за коловози, велосипедисти итн.).

Македонската законска рамка, во која влегува реконструкција на јавните патишта и улици како активност на јавните институции, во одредена мера е усогласена со правните акти кои го уредуваат ова прашање во земјите во ЕУ. Сепак, постои недостиг од синхронизација помеѓу правните акти, со примарна цел заштита и интеграција на послабите категории учесници во сообраќај и заштита на животната средина.

## III. РЕГУЛАТИВА НА ЕУ

Трагајќи по регулативата на Европската Унија којашто се однесува истовремено на темелните права на граѓаните и на јавните простори и улиците, може да се заклучи дека оваа проблематика е третирана веројатно повеќе од националната, односно локалната регулатива, а помалку третирана од легислативата на Унијата. Актите на Унијата кои ги допираат овие две групи на прашања најмногу се однесуваат на правото на квалитетен јавен превоз и здрава животна средина.

Во комуникацијата од Комисијата до Советот и Европскиот парламент за тематска стратегија за урбана животна средина (Thematic Strategy on the Urban Environment) уште во самиот вовед, се подвлекува значењето на урбаниот развој и здравјето на луѓето, како и потребата од одржлив урбан развој.

„Постои сè поголема загриженост за состојбата на европскиот урбан развој. Предизвиците со животната средина во градовите имаат значајни последици врз човековото здравје, квалитетот на живот и економските перформанси на самите градови“.

Во декларацијата од Толедо од 2010 година (Toledo Declaration), која се надоврзува на Повелбата од Лајпциг и Референтната рамка за европски одржливи градови, се вели: со намера да се оствари моделот на поаметни, подржливи и социјално инклузивни градови, министрите ја нагласија важноста на (меѓу другото):

- Свкупниот урбан квалитет, одреден од квалитетот на јавните простори, и урбаните пејзажи направени од човекот и архитектурата се суштински услов за воспоставување пријатна средина за урбаната популација, но и, исто така, за глобалната привлечност и конкурентност на градот.

- Удобноста и ефикасноста на просторното и урбанистичкото планирање како политика за интегрирање еколошки, социјални и економски цели.

Од друга страна, Комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот комитет за економски и социјални прашања и Комитетот на регионите – акциски план за мобилност во градовите (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action Plan on Urban Mobility) нуди конкретни мерки во делот на јавниот превоз:

„Личностите со пречки во движењето имаат право на пристап до јавниот превоз под еднакви услови со останатите. Значаен напредок е остварен со автобусите со ниски подови, но другите средства за јавен превоз како метроата се често непристапни“, додека во членот 9 се наведува дека „потписниците ќе преземат соодветни мерки за да се обезбеди еднаков пристап до јавниот транспорт“.

Пакетот за мобилност во градовите на Европската комисија од 2013 година (Urban Mobility Package) каде централно место зазема Комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот комитет за економски и социјални прашања и Комитетот на регионите кон заедничка конкурентна и ефикасна мобилност во градовите, вели дека правењето на урбаните центри да бидат што подостапни повлекува правење избори за употребата на урбаниот простор. Просторите за достава, автобуските ленти, возилата, паркингот, пешачките простори, велосипедските патеки се натпреваруваат за простор и градовите мораат да удоволат на овие барања во согласност со локалните приоритети и околности.

Директивата за учество на јавноста 2003/35/ЕЗ предвидува обврска за учество на јавноста при изработка на планските документи за кои се спроведува оценка на ефектите/влијанието на одредени планови и програми врз животната средина, како и за учеството на граѓаните при носење на локалните одлуки. Според оваа Директива, јавноста има право да изрази забелешки и коментари во периодот пред носење на одлуките, а притоа тие да бидат со сериозност разгледани. Како што ќе се види понатаму во заклучоците и во препораките, оваа директива во Македонија донекаде се спроведува при носењето урбанистички планови, но не и при градењето/реновирањето улици.

## IV. СТУДИИ НА СЛУЧАЈ

### 4.1. УЛИЦА ДРЕЗДЕНСКА

Улицата Дрезденска е локална улица во општина Карпош, која спојува две поголеми скопски сообраќајници: ул. Франклин Рузвелт и бул. 8 Септември. Општината Карпош ја реконструираше оваа улица во текот на 2010 година, и тоа според годишната програма на Секторот за уредување градежно земјиште и комунални работи. Според нивните соопштенија, трошоците за реконструкција на тротоарите се 3,3 милиони денари, за асфалтирање на коловозот се 3,4 милиони денари и за атмосферска канализација се 3,9 милиони денари.

Улицата Дрезденска од почеток до крај овозможува сообраќај во двата правци. На неа се избројани седум крстосници и ниеден семафор, сообраќајната сигнализација е целосно хоризонтална или со сообраќајни знаци. На улицата доминира ниска градба и објекти за домување, со исклучок на неколку значајни јавни институции. Долж улицата „Дрезденска се наоѓаат ученичкиот дом на град Скопје „Здравко Цветковски“, во кој домуваат средношколци од државата, основното училиште „Војдан Чернодрински“, Агенцијата за катастар на недвижности, Градежен институт Македонија, а пристап има и до КУД „Мирче Ацев“, Педагошката академија и Домот за постдипломци и докторанди „Атанас Близнаков“. На улицата можат да се сретнат мал број приватни бизниси, канцеларии или маркети и една такси-станица.

Според видот на институциите и на објектите, оваа улица ја користат граѓани кои имаат работа во набројаните институции или ги оставаат/земаат децата на/од училиште. Голем дел од овие активности се одвива со помош на возилата, па затоа во одредени часови од денот на оваа улица се создава метеж кој ја доведува во опасност безбедноста на пешаците, но и другите учесници во сообраќајот. Коловозот е квалитетно асфалтиран и практично ги стимулира возачите да возат побрзо, велат жителите на оваа улица. И покрај присутните пристапни рампи, а поради задоволителната широчина и на коловозот, велосипедскиот сообраќај претежно се одвива на него, бидејќи тоа претставува единствената постојано рамна површина за возење, за разлика од тротоарите, но воедно и најопасна поради ниското ниво на свест во сообраќајот. Учесниците се навидум одвоени, послабите позаштитени, но повторно подредени на возилата, обврските и на навиките на возачите.

Јавното претпријатие „Градски паркинг“ – Скопје веќе некое време ги изразува своите намери и буџетски го планира воведувањето зонско паркирање во општина Карпош, но тие намери досега не се реализирани. По секојдневниот хаос којшто настануваше од комбинацијата на возила на корисниците на услугите на јавните институции и возилата на жителите кои не ги користеа паркинг местата во рамките на своите домови, општината ги заостри мерките за казнување и за отстранување на возилата, но и апелираше со кампањи до локалното население. Овие напори вродија со достигнување повисоко ниво на свест, задржано до моментот на оваа анализа. Некои од јавните институции долж улицата имаат предвидено паркинг простор во рамките на својата парцела (како, на пример, основното училиште Војдан Чернодрински во школскиот двор, повторно на сметка на пешаците - учениците), но повеќето од нив немаат. Особен метеж се јавува во работните часови пред зградата на Агенцијата за катастар на недвижности и во него, најзагрозени се оние кои не се со возило.

Движењето по оваа улица, сепак, во вториот дел од денот (по завршување на работното време) е побезбедно, непрекинато и не ги присилува невозачите да земаат непланирани рути и

патеки. Освен зеленилото на приватните парцели долж улицата, на неа нема јавно зеленило, контејнерите се на коловоз и има мал број приватно истакнати рекламни панели и импровизации. Тротоарите се, исто така, реновирани и нивната широчина го задоволува минимумот пропишан со Законот за просторно и урбанистичко планирање. Често, поставените ниски рабници се потребни за локалното население да може да ги внесува возилата на своите паркинг места и сè поретко се злоупотребувани од останатите возачи.

Во разговори и во интервјуа со жители на оваа улица и корисници на услугите на установите кои се наоѓаат на неа, дојдовме до сознанија кои се во согласност со нашите набљудувања и анализа:

- Реконструкцијата на улицата најмногу придонесе за лесно и практично движење на возилата;
- Покажана е основна грижа за пешаците и нивната безбедност, особено оние од поранливите категории;
- Метежот со сопирање и со паркирање на возилата на тротоарите е намален, но околу Агенцијата за катастар и недвижности е и понатаму актуелен;
- Инфраструктурата е задоволителна и не покажува отстапувања или дефекти, на пример, при екстремно дождливи услови;
- И покрај проблемите во одреден дел од денот, граѓаните не го наоѓаат транзитирањето по оваа улица премногу стресно.

## 4.2. УЛИЦА ВАРШАВСКА

Улицата Варшавска е локална улица во општина Карпош, која спојува две скопски сообраќајници: ул. Франклин Рузвелт и ул. Лондонска. Таа е логично продолжение на улицата Дрезденска, но прекината од булеварот 8 Септември, а всушност е и последна етапа од улицата што во општина Центар започнува како Иван Милутиновиќ (Владимир Полежановски) и ги поврзува Центар и Карпош за пешаците. Оваа улица е реконструирана во неколку наврати во текот на 2010 и на 2011 година, вклучувајќи реконструкција и асфалтирање на коловозот, тротоарите, изградба на приклучоци за фекална и атмосферска канализација, сливници, изградба на кружен тек (на вкрстувањето со улицата Париска), хортикултурно уредување на зафатот и ново осветлување на таа локација. Според општината, овој зафат е направен во согласност со годишната програма на Секторот за уредување градежно земјиште и комунални работи и без трошоците за кружниот тек, чинел 20 милиони денари. Податоците за оваа реконструкција се доста неуредно пласирани на веб-страницата на општината.

Улицата Варшавска овозможува сообраќај во двата правци, од почеток до крај. На неа се избројани осум вкрстувања со други улици, од кои едно е во вид на кружен тек, и ниеден семафор. Сообраќајната сигнализација е целосно хоризонтална или со помош на сообраќајни знаци, а коловозот е добро осветлен навечер. Улицата е карактеристична по ниската градба за домување, но и неколку новоизградени станбени згради. Освен придружните мали локални бизниси и обрти (најчесто дукани или мали угостителски објекти) долж улицата, од неа се пристапува до неколку јавни институции, и тоа: Комисии на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија, СУГС „Георги Димитров“, детската градинка „Мајски цвет –

Тафталице 1“, основното училиште „Јан Амос Коменски“, како и новоизградениот објект градинката „Јахја Кемал“. Долж Варшавска се наоѓа и едно заградено детско спортско игралиште, што дополнително ја зголемува фреквенцијата на млади пешаци, т.е. ранливи учесници во сообраќајот.

Според видот на институциите и на објектите, оваа улица најмногу ја користи локалното население, ученици и средношколци, а особено родители кои ги оставаат/земаат децата на/од училиште. Во работно време, пешачкиот и автомобилскиот сообраќај се интензивни, а велосипедскиот, поради широчината на коловозот, во одредена мера се одвива непрекинато. Дополнителна причина што велосипедскиот сообраќај се одвива по коловозот е што тоа е единствената постојано рамна површина по која може непрекинато да се вози. Но, квалитетот на ново асфалтираниот коловоз практично ги охрабрува возачите да возат побрзо, велат сите анкетирани жители на оваа улица. Рабниците на тротоарите се ниски и некавалитетни, па прво ги стимулираат возачите да ги сопираат возилата качени, а со пречеста употреба од тој вид, рабниците се разронуваат и веќе не претставуваат заштита од паркирање, туку можност за полесно паркирање.

Јавното претпријатие „Градски паркинг“ – Скопје веќе некое време ги изразува своите намери и буџетски го планира воведувањето зонско паркирање во општина Карпош, но тие намери досега не се реализирани. На делови на улицата Варшавска има несанкционирано паркирање во јавно зеленило (при гимназијата „Георги Димитров“), паркирање лево на коловоз, како и паркирање на простор предвиден за тоа, конкретно во рамки на парцелите на новоизградените станбени згради. Како и долж улицата Дрезденска, така и тука беше потребна активност за подигнување на свеста на локалното население да ги паркира личните возила внатре во своите дворови/паркинзи за да може да се санкционираат оние кои ќе паркираат на тротоарите и пред куќите на жителите. Проблемите со краткотрајно сопирање или паркирање на автомобилите постојат најмногу во работно време и кога наставата во една од образовните институции на улицата почнува или завршува.

Движењето по оваа улица, сепак, во вториот дел од денот (по завршување на работното време) е побезбедно, непрекинато и не ги присилува невозачите да земаат непланирани рути и патеки. Освен зеленилото на приватните парцели долж улицата, на неа нема јавно зеленило, контејнерите се добро (партерно) сместени (пристапни за корисниците и камионите на ЈП Комунална хигиена, а не му пречат на сообраќајот) и има мал број приватно истакнати рекламни панели и рекламни импровизации. Тротоарите се, исто така, реновирани и нивната широчина го задоволува минимумот пропишан со Законот за просторно и урбанистичко планирање. Често поставените ниски рабници се потребни за локалното население да може да ги внесува возилата на своите паркинг места и сè поретко се злоупотребувани од останатите возачи.

Набљудувањата од теренското снимање и анализа се поклопуваат со ставовите на анкетираниот локално население долж улицата Варшавска:

- Реконструкцијата на улицата најмногу придонесе за полесно и за практично движење на возилата;
- Кружниот тек, поради сообраќајната некултура, сè уште знае да претставува проблем;

- Показана е основна грижа за пешаците и нивната безбедност, особено оние од поранливите категории;
- Слабот квалитет на тротоарите и рабниците е видлив, тие се расклатени или се распаѓаат по само две години од реконструкцијата;
- Инфраструктурата е задоволителна и не покажува отстапувања или дефекти, на пример, при екстремно дождливи услови;
- Граѓаните не го наоѓаат транзитирањето по оваа улица премногу стресно.

### 4.3. УЛИЦА 29 НОЕМВРИ

Улицата 29 Ноември или Костурски Херои е локална улица во општина Центар, која преку булеварот Партизански одреди пешачки ја поврзува населбата Капиштец со Дебар Маало и со градскиот парк во Скопје. Општинската администрација веќе некое време развива стратегија за сообраќајно поврзување на градските четврти Буњаковец и Дебар Маало токму преку оваа улица.

Според медиумите, ова е првата реконструирана улица во општина Центар во 30 години. Реконструкцијата се одвиваше во две фази, едната се состоеше само во промена на режимот на сообраќајот и обнова на тротоарите (крај на 2011 година), а втората фаза (ноември 2013 година – мај 2014 година) претставуваше комплетна реконструкција на коловозот, рабниците и пешачките површини, промена на остатокот на сообраќајниот режим, реконструкција на стар канал на вреловодот, како и нивелација и замена на шахтите. Според официјалното соопштение на општината, реконструирани се 2000 м<sup>2</sup> површина коловоз, 1912 м<sup>2</sup> површина тротоари и рабници во должина од 616 м. Општината најави дека издвоила 8,9 милиони денари од буџетот за реконструкцијата, а во соопштенијата објавени по пуштање во употреба на улицата, спомената е сума од потрошени 7 милиони денари.

Улицата 29 Ноември, во насока од турбо кружниот тек кај бул. Митрополит Теодосиј Гологанов кон ул. Орце Николов, е еднонасочна, освен на една делница помеѓу ул. Иван Милутиновиќ (или Владимир Полежановски) и ул. Радњанска. Улицата изобилува со мали бизниси и специјализирани дукани, супермаркети, помал хотел, неколку угостителски локали и кафе барови и станбени згради и куќи и една амбасадорска резиденција. Освен тоа, од оваа улица има пристап до паркингот на Католичката катедрала, паркингот на Архитектонски и градежен факултет, две авто-перални, школо за танц, пошта од помал формат, но на неа се сместени и Сојузот на слепи лица на Република Македонија и Семејниот центар на ХЕРА и градот Скопје.

Според видот на институциите и на објектите, но и на точките кои ги поврзуваат, оваа улица ја користат граѓани со најразлични профили, потреби и можности, од најраните утрински часови до крајот на угостителското работно време и подоцна. Некои од нив ја користат улицата за прошетка или транзитирање кон градскиот парк, но многумина ја посетуваат исклучиво поради работи поврзани со установите сместени на оваа улица. Сретнувањето на пешаците, мајките со колички за бебиња и луѓето кои со автомобил дошле да завршат некоја кратка обврска е неминовно и често кулминира со комплетна загрозеност на најслабите, т.е. пешаците, повозрасните, корисниците на помагала или велосипедистите.



И покрај тоа што на оваа улица е воведен режим на паркирање со плаќање, очигледна е неорганизираноста со која тоа е спроведено, без ред, без цел да се заштитат пешачките зони и да се овозможи безбеден сообраќај; тротоарите на некои делници се практично неискористливи (од паркирани возила, контејнери или работа на градилиште), и единствено автомобилите имаат можност за непречено движење по права линија. Ниските рабници на тротоарите ги покануваат автомобилите да се паркираат на нив, освен на места каде што се поставени столбчиња против паркирање (има и такви кои се оштетени во сообраќајни незгоди), а на тротоарот непланирано и неуредно се испречени сообраќајни знаци или рекламни паноа. Проблемот со паркирање и со сопирање на возилата е особено видлив и при дотур на роба до продавниците и до угостителските објекти, случај во кој се работи за возила со поголем габарит, кои често не го бираат начинот, ниту времето да ѝ пристапат на локацијата која им е потребна.

Пристапот и преминот за пешаци преку делот каде се изведуваат градежни работи е необележан, незаштитен и пешаците се дополнително изложени на опасност. Пристапот до јавната институција за слепи лица и за лица со оштетен вид не е обележан на ниеден посебен начин, околу нејзиниот влез слободно се паркираат и се сопираат возила, нема пристапни рампи (освен при самиот влез во институцијата), а навечер осветлувањето е слабо и не помага во безбедното движење на пешаците (велосипедистите, родителите со дете во количка, лицата со посебни потреби). При понатамошно движење кон градскиот парк, пешаците се приморани да го преминат булеварот Партизански одреди, точка за која сите анкетирани граѓани потврдија дека е крајно несоодветно решена за пешаците. Само за времето на ова кратко истражување на оваа локација се случија две сообраќајни несреќи, од кои во едната настрада млада девојка која била пешак. Според одговорите на граѓаните во анкетата, од аспект како пешаци, втората делница од оваа улица е поприфатлива (од ул. Радњанска до ул. Орце Николов), бидејќи на неа во втората половина од денот може да се чекори по тротоарите, со повремени пречки од урбана опрема, паркирани возила, сливници и во присуство на високо зеленило и дрвја.

Тротоарите, кои во голем дел служат како паркинг место, место за промотивни материјали, тезги, партери за дрвјата од јавното зеленило, контејнери и рекламни паноа, се изработени од некавалитетни бехатон плочки, или се прекопани поради градежни работи. Сливници од олуците на станбените куќи и згради ја прекинуваат патеката на секои 1-2 метри, па така не постои можност за движење по рамна и по права патека повеќе од 2 метри без или со средство или помагало на какви било тркала. Единствено, возилата можат да се движат по права и по рамна траекторија долж оваа улица, иако освен реновирааниот рамен коловоз, сигнализацијата и осветлувањето се недоволни или се несоодветни. Имено, две од осумте крстосници во првата делница на оваа улица се точки на кои исклучително често се случуваат полесни и потешки сообраќајни незгоди (вкрстувањата со Иван Милутиновиќ и турбо кружниот тек).

Од анкетите со жителите на оваа улица, но и со сопствениците на локалните бизниси, како и со корисниците на услугите на установите кои се наоѓаат на неа, дојдовме до сознанија кои се вклопуваат со нашите набљудувања и анализа:

- Реконструкцијата на улицата најмногу придонесе за лесно и практично движење на возилата;
- Воопшто или паушално се води грижа за пешаците и нивната безбедност, особено оние од поранливите категории;



- Пешачкиот премин преку булеварот Партизански одреди е во корист на брзите возила и е опасен за безбедноста и за животот на пешаците;
- Атмосферската канализација не е изведена соодветно, улицата е потопена до висината на тротоарот веќе при првиот дожд, особено во делот помеѓу ул. Иван Милутиновиќ и бул. Партизански одреди;
- Организацијата на паркингот е нелогична и ориентирана е кон профит;
- Урбаното зеленило е наследено, нема ништо ново;
- Сепак, граѓаните сакаат да ја користат оваа улица и ја користат и во нивните прошетки.

#### 4.4. БУЛ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ

Булеварот Климент Охридски е најкраткиот булевар во градот, но, сепак, постои како клучна трансверзала помеѓу планината/населбата Водно (клиничкиот центар) и реката Вардар. Започнувајќи од крајот на улицата Водњанска (Мајка Тереза), а завршувајќи на прагот на гаражниот влез на зградата на Владата, булеварот е долг 880 метри и е пресечен од два булевари (Илинден и Партизански одреди) и две улици (Васил Главинов и Кирил и Методиј). Два пешачки премини се поставени на местата каде булеварот ги прекинува улиците Орце Николов и Ѓуро Ѓаковиќ (Мирослав Крлежа).

На булеварот Климент Охридски се наоѓаат повеќе важни институции (гаражниот влез на зградата на Владата на Република Македонија, Театар Комедија, Амбасадата на ЕУ), Европски Универзитет, бензинска пумпа и десетина станбени и административни згради. Во минатото, а и денес, познат е по активниот ноќен живот во неколкуте локали сместени во средишниот дел на булеварот, а некои од нив и со работно време до раните утрински часови. Ова значи дека фреквенцијата на пешаци и на велосипедисти на Климент Охридски е постојано голема во текот на целиот ден.

Булеварот е реновиран во два наврата во летата на 2011 и на 2012 година. Во првиот термин е реновиран потегот од зградата на Нова Македонија до бул. Партизански одреди, а во 2012 година потегот до Владата на Република Македонија. Реновирањето е изведено од град Скопје и се работи за суштинска промена на концептот на просторот. Поранешниот дизајн се состоеше во средишно зеленило со дрворед, клупи и пешачка патека со две улици со по две коловозни ленти во двата правци. Дрворедот беше стар неколку децении и фрлаше дебела сенка врз пешачката патека и коловозот. На страна од двата коловози имаше тротоар што на некои места беше тесен под стандардите. Со реновирањето, просторот на средишното зеленило е стеснет, пресечен е дрворедот и засаден е нов (проретчен), проширени се коловозите со по уште една лента, а средишниот тротоар е заменет со висока жардињера. Пешачките острови се стеснети, а поставен е и еден споменик на Климент Охридски на пешачкиот остров пред Соборниот храм.

Во однос на **зеленилото**, сателитските снимки покажуваат дрворед од вкупно 76 неколку децениски липи со широки и со високи крошни што фрлаат длабока сенка врз средишниот тротоар, пешачките премини и коловозите. Денес, на нивно место се засадени 76 садници цреси со неразвиени крошни од по еден метар кубен и помошни столбови за нивен поуспешен раст. Во жардињерите каде овој дрворед е засаден има засадено и трева, но и многу цвеќиња кои редовно

се одржуваат со систем „капка по капка“. Иако естетски ова средишно зеленило изгледа поодржувано и посредено, сепак, ефектите на крошните на повеќе децениските липи со сегашните млади фиданки се неспоредливи во однос на квалитетот на воздухот, намалувањето на бучавата, прашината, температурата на булеварот (особено во летните месеци) итн.

**Табела: преглед на високо зеленило на бул. Климент Охридски пред и по реновирањето**

Пресметка на високо зеленило пред и по реновирањето на бул. Климент Охридски						Вкупно м <sup>3</sup> на зеленило	
	Дрвја пред реновирањето	Прос. ширина на крошни	Дрвја по реновирањето	Прос. ширина на крошни	Потоа	Пред	
Делница 1	23	1	23	15	23	345	
Делница 2	17	1	21	15	17	315	
Делница 3	30	1	23	15	30	345	
Делница 4	6	1	9	15	6	135	
<b>Вкупно</b>	<b>76</b>		<b>76</b>		<b>76</b>	<b>1140</b>	

Бројот на **коловозни ленти** е зголемен за 50%, односно од 4 на 6, а на некои места и на 7 (пред раскрсниците каде се воведува дополнителна двојна лента за вртење лево). Со тоа, зголемена е и просечната брзина на возилата коишто се чувствуваат покомотни во забрзувањето во просторот, но и побрзо влегуваат и излегуваат од булеварот заради истите причини. Намалениот број (диви) печашки премини, исто така, е причинител за зголемена брзина, бидејќи пешаците се наоѓаат само на предвидените места. На булеварот има само неколку раскрсници, па не е поставен функционален зелен бран (или синхронизираност на семафорите во правец север-југ), а дозволената брзина на знаците е непроменета, иако е често надминувана.

Широчината и функционалноста на **тротоарите** е влошена. Најпрвин, целиот средишен тротоар веќе не постои, а страничните тротоари се останати со истите широчини како и претходно. Асфалтната подлога е заменета со павер елементи. На прв поглед изгледа поквалитетно и подновено, но на некои места се гледа оштетеност и по само неколку години користење. Павер елементите се познати по нивната краткотрајност и нискиот квалитет.

Сепак, на неколку места, каде фреквенцијата на пешаци е многу голема, тротоарите се со помала ширина од законски предвидениот минимум. На делницата меѓу Партизански Одреди и Иво Лола Рибар, каде се наоѓаат многу дуќани, но и ноќни клубови, тротоарот е толку тесен што двајца пешаци не можат да одат паралелно. Згора на тоа, таму се наоѓаат и бандери и урбана опрема коишто дополнително го стеснуваат просторот. На тротоарите се поставени и дива урбана опрема, рекламни паноа, контејнери за смет, па дури и дупки од пресечени дрвја. Дивото паркирање на тротоарот е најистакнато во делницата кон Владата, како и кај театарот и универзитетот. Сè на сè, преку 70% од тротоарот е постојано или привремено нефункционален од овие причини.

Патеките за **велосипедистите** се предвидени на тротоарите, дури и на местата каде се претесни и за пешаците. Затоа и нема установен режим за велосипедистите. Тие можат да се забележат и на коловозот, но и на тротоарите во деловите каде се пошироки. Куриозитетно, еден од островите нема ни доволна ширина/должина за велосипедист да чека на семафор за да ги премине двата коловози. Немањето режим ја намалува безбедноста на велосипедистите.

Иако на некои места постојат слеани рабници на тротоарите на булеварот, коишто се донекаде совладливи за велосипедистите, сепак, тие не се пристапни за **луѓе со колички без придружба**. Дури и слеаните рабници се неколку сантиметри одвоени од коловозниот асфалт, па не можат да бидат искачени без поголем труд, придружба или електричен погон. На местата каде тротоарот е најтесен, а и е дополнително обременет со урбана опрема, родители со деца во колички, или лица со пречки во движењето не можат да поминат. За нив, овој тротоар е апсолутно непрооден. Дополнителен проблем за движењето на овие луѓе, но и за велосипедистите, е што при изведбата на улицата, атмосферските води се насочувани кон површински сливници на тротоарите, а не под нив. Со тоа, направени се дополнителни пречки тешко совладливи за луѓето во колички без придружба. На секои десетина метри, ваков сливник го сече тротоарот и го отежнува движењето. Но, забележливо е дека овие сливници се наоѓаат само на некои делници на булеварот, а на некои не.

Иако веројатно се работи за пропуст, еден од семафорите за пешаци е со месеци неисправен, односно несинхронизиран со светлата за автомобилите. Имено, кога се движат возилата на раскрсницата пред Соборниот храм од правец север-југ, по правило, пешаците/велосипедистите треба да се движат во ист правец на зелено светло. Но, наместо тоа, светлото останува црвено за нив, па оние кои често поминуваат таму знаат дека треба да поминат, а останатите ги следат. Кога нема такви, пешаците се принудени да чекаат два круга за поминување на истиот коловоз (следи видео).

**Граѓаните во анкетите** се најпрвин задоволни од реновирањето, но при дополнителните прашања имаат многу забелешки. Станарите тагуваат по уништениот дрворед, но и протестираат за зголемената бучава од автомобилите и вибрациите од тешките возила на нивните прозорци. Најголеми забелешки за ширината на тротоарите имаат велосипедистите и пешаците кои не живеат во близина, но, сепак, го користат булеварот често. Во околните згради и на самиот булевар не успеавме да најдеме соговорник со пречки во движењето за да го испитаме неговото искуство и задоволство од реновирањето.

Еден родител се пожали на тешко здравствено искуство како резултат на тоа што детското игралиште на крстосницата со ул. Орце Николов е сместено веднаш до контејнерите со отпад. Со оглед на тоа што отпадот не се селектира, веднаш до реквизитите, на само неколку метри се фрла и растителен и пластичен, но и градежен отпад. Неговата ќерка завршила во болница со

потенцијално тешки последици како резултат на крлеж добиен на игралиштето којшто веројатно дошол од контејнерите.

#### 4.5. УЛИЦА САМУИЛОВА

Самуилова е една од најстарите улици во градот која го обиколува Скопското Кале и на која се сместени многу споменици на културата, знаменитости, паркови и сл. Таа е гранична улица помеѓу општините Центар и Чаир. Поминува под југоистичните бедеми на Калето, се искачува по неговата источна угорнина, на неа е сместен Музејот на современата уметност, неколку амбасади и резиденции, една државна институција, 2 верски објекти (црква и џамија), француските гробишта, како и многу индивидуални објекти за домување (куќи). Самуилова е една од ретките улици во Скопје со драстични висински разлики по својот тек.

Иако е често користена за пристап помеѓу Чаир и Центар (една од трите артерии покрај ул. Лазар Личеноски и бул. Крсте Петков Мисирков) со моторни возила, таа, сепак, не е многу користена од пешаци и од велосипедисти заради веќе споменатите висински разлики. Со оглед на тоа што Старата скопска чаршија е пешачка зона, а се наоѓа веднаш под ул. Самуилова, пешаците и велосипедистите го користат тој простор наместо улицата.

Во 2010 година, кога е направена реконструкцијата, Град Скопје соопшти: „Обновена е делница долга 1.300 метри, од почетокот на калдрмата под тврдината Кале до зградата на Американската амбасада. За да се задржи автентичноста на амбиентот, калдрмата беше прередена во должина од околу 200 метри. На останатиот дел од улицата беше обновен тампонскиот слој и беше нанесен нов асфалт на површина од 9.000 метри квадратни. Во рамки на проектот беа нивелирани 45 шахти и повеќе сливници“.

При реновирањето, не се направени промени во однос на ширината на коловозот и на тротоарите. Во делови од улицата се поставени нови бехатонски подлоги на тротоарите, а на некои места се поставени и слеани рабници за полесен пристап.

На улицата, како и насекаде околу Калето има многу бујна вегетација. Веднаш до црквата Св. Спас се наоѓа мал парк со десетици дрвја и ниско стеблести растенија, а веднаш од спротивната страна се наоѓа и поголем парк во долниот дел на Калето. Потегот под Музејот е зелен со ниско и со високо стеблеста вегетација. Во процесот на реновирање на оваа улица, според сеќавањата на мештаните, како и сателитските снимки, нема ниту уништени ниту ново засадени дрвја.

При реновирањето на ул. Самуилова не се создадени нови простори или решенија за користење на пешаците и на велосипедистите. Единствено на почетокот на улицата под бедемите на Калето се ставени метални столпчиња кои го штитат тротоарот, но истовремено и го стеснуваат. Но, во овој дел од тротоарот, според локалците, и порано немало проблем со непрописно паркирање затоа што тротоарот бил со превисок рабник. Единствено при организирање поголеми настани на Калето, луѓето со повисоки автомобили успеваа да се качат

и да го блокираат. Затоа, овие столпчиња се корисни само во исклучителни ситуации. Друга нова урбана опрема не е поставена при реновирањето на улицата.

Жителите се, генерално, задоволни со реновирањето на улицата и првично укажуваат на подобрената состојба на коловозот. На прашањата за безбедноста на децата, пристапот за пешаци, велосипедисти и за останати загрозувани учесници во сообраќајот, се согласуваат дека на улицата сега побрзо се вози и дека тоа ја зголемува бучавата и ја намалува безбедноста. Сепак, тешко е да се донесат заклучоци со оглед на тоа што Калето е веќе неколку години затворено за посетители, па со тоа и фреквенцијата на возила и на пешаци е значително намалена.

#### 4.6. УЛИЦА КЕМАЛ СЕЈФУЛА

Оваа улица е една од поголемите улици во Чаир, спојувајќи го старото јадро на Скопје со Бутел. На неа се сместени: стадион на ФК Шкупи, средно школо, градинка, објекти за рекреација, трговски центар, пазар, многу станбени згради и куќи. Со оглед на тоа што овој дел од градот е урбанизиран по земјотресот, а и сè уште не е дојден налетот на градежната мафија/експанзија, се забележува урбанистичката и планската целина по целата нејзина должина, со мали исклучоци.

Улицата се состои од 4 коловозни ленти, по две во секој правец, без средишно зеленило или ограда, со странични тротоари и стар и жив дрворед речиси по целата должина. Крајните коловозни ленти се користат за запирање и за паркирање. Во втората делница (каде што се наоѓаат станбените згради) постојат широки тревници и паркови зад тротоарите до зградите.

Во 2010 година, од страна на град Скопје е реновиран само коловозот, во должина од 800 метри на површина од 12.000 квадратни метри, но забележливи се и нови бехатонски тротоари коишто се веројатно поставени во истиот период на реконструкција, иако не се споменати во медиумските соопштенија. Инвеститорот најавил дека улицата ќе добие нов лик и нова сообраќајна сигнализација:

„Оваа улица сега е целосно руинирана. Со реконструкцијата таа ќе добие нов лик, а ќе се зголеми и безбедноста во сообраќајот“.

Во однос на зеленилото, не можат да се забележат промени при реновирањето на Кемал Сејфула. Ниту на сателитските снимки ниту во анкетите на локалците нема податоци за уништено или за дополнително засадено зеленило на потегот на оваа улица. Мора да се забележи дека на оваа улица има повеќе од доволно зеленило со два стари и квалитетни дрвореди коишто фрлаат дебела сенка врз тротоарите и го прават движењето на сите многу попријатно, посебно во летните месеци.

Состојбата со тротоарите е разновидна. Во долниот дел на улицата (источниот), дрворедот се наоѓа на сред тротоар и ја преполовува неговата функционалност. Рабниците и асфалтот се оштетени по целата должина на тротоарите, освен на местата каде е поставена бехатонска подлога. На некои места, тротоарот е поместен зад дрворедот и е значително поширок, а со тоа и многу пофункционален. Неразбирливо е зошто ова решение не е спроведено и во другите делови на улицата затоа што просторот очигледно не е мал и дел од тревниците можат да се жртвуваат за пофункционален тротоар без да се влијае значително на животната

средина. На ретки места, заради дивоградби или нерегулирани имотно-правни односи, тротоарот целосно го снемуга па пешаците се принудени да се движат по коловозот.

Но, она што навистина загрижува е што целта да се зголеми безбедноста во сообраќајот, како што ја навел град Скопје, е проблематично исполнета. Имено, на раскрсниците речиси и да нема хоризонтална сигнализација којашто е целосно избледена и неосвежена за само 5 години, а на некои места недостасува и вертикална сигнализација. Уште повеќе, на местото каде е најопасно движењето на пешаците, каде тротоарот одеднаш исчезнува и тие се принудени да се спуштат на коловозот, сообраќајниот знак за пешачки премин е целосно скриен зад дрворедот и е невидлив за возачите. Тоа ја загрозува нивната безбедност, а не ја зголемува како што имал намера инвеститорот.

Бидејќи се работи за поширока улица со релативно малку сообраќај во текот на денот, велосипедистите се движат по коловозот меѓу движечките возила и паркираните. Тротоарите немаат слеани рабници и не се пристапни ниту за велосипедисти ниту за луѓе во колички. Но, сепак, сообраќајно решение за велосипедистите можело да се најде при реконструкцијата на коловозот којшто е доволно широк и за уште една велосипедска патека во двата правци.

Граѓаните во анкетите најмногу се жалат што улицата е премногу темна и опасна навечер. Заради широкиот коловоз и малиот сообраќај се вози брзо, а големите крошни на дрвјата го блокираат светлото на уличните светилки. Некои од нив се револтирани што единствено коловозот е реновиран, а пешачките острови, премини и тротоари се игнорирани.

Како куриозитет, една од зелените парцели на којашто веројатно ќе се гради некаков станбен објект е оградена со бодликава жица, наместо со тараби, како што наложува законот. Граѓаните се револтирани за оваа практика на инвеститорот, особено затоа што се наоѓа во непосредна близина на училиште и детската амбуланта.

## V. ЗАКЛУЧОЦИ

Постојат недоречености во македонската законска регулатива, особено во локалната, а прашањето на реконструкција на улиците какви што беа анализирани во оваа студија најчесто го решаваат институциите од локалната самоуправа. Покрај тоа, постои и ниска свест и неразвиена сообраќајна култура, дури и помеѓу оние кои се оштетени од страна на спроведувањето на јавните политики. Пешаците во Скопје како да го имаат прифатено за природно движењето по коловоз и прескокнувањето препреки.

Практиката на јавните институции при реконструкцијата на улиците е арбитражно или маргинално да ги почитува оние законски и правни уредби кои најмногу ги штитат ранливите категории учесници во сообраќајот и во животната средина. Самите вработени во институциите тврдат дека секогаш кога е даден дијапазон на стандарди за запазување, јавните институции како по правило се држат за пропишаниот минимум, особено кога станува збор за обезбедување простор, заштита или мерка за интеграција на пешаците и поранливите категории учесници во сообраќајот.

Јавниот простор регулиран од јавните институции е физичка манифестација на јавните политики кои тие ги спроведуваат. Локалните и националните правни акти кои го регулираат прашањето на реконструкција на улици донекаде промовираат јавни политики кои се во согласност со Повелбата за темелни вредности и слободи на Европската Унија, но состојбата на терен е сосема поинаква. Теренската анализа може да се сумира во следниве заклучоци:

- При реконструкција на улиците во Скопје малку или воопшто не се води грижа за учесниците во сообраќајот кои не управуваат со моторни возила и нивната безбедност е, генерално, загрозна и на ново реновираните улици;
- Безбедноста на ранливите категории на учесници во сообраќајот е особено загрозна;
- Безбедноста на сите учесници во сообраќајот е на незавидно ниво;
- При планирање и реконструкција на улиците во Скопје ретко или воопшто не се води грижа за правата, достоинството и интеграцијата на повозрасните, лицата со пречки или потреба од помош при движење, заштитата и одржливоста на животната средина;
- При планирање и реконструкција на улиците во Скопје, се интервенира на постоечка ситуација и не се антиципира иднината и развојот на потребите и навиките на граѓаните;
- При реконструкција на улиците, најчесто се почитуваат законските прописи и норми, но кога тие пропишуваат минимум и максимум на одредена вредност, одговорните институции како по правило се задржуваат на исполнување минимум услови;
- Не постои дистинкција ниту метод на интегрирање на различните видови сообраќај кои се одвиваат по улиците (динамичен-статички, пешачки-велосипедски);
- Реновирањето на улиците во градот Скопје најчесто се прави на сметка на пешаците (велосипедистите, корисници на помагала или рекреативни превозни средства), а во корист на движењето со автомобил;
- Новореновираните улици ги мотивираат возачите да возат со поголема брзина од порано;
- Новите рабници, пристапни рампи, премини и сливници, урбаната и рекламната опрема се нестандардизирани и претставуваат нелогични пречки за учесниците во сообраќајот кои не се со возила;
- Материјалите од кои се изработуваат пешачките површини се некавалитетни и се неунифицирани;
- На повеќето од ново реновираните улици, непрекинато движење по права линија во еден правец за пешаци (велосипедисти, корисници на помагала или рекреативни превозни средства) е невозможно;
- И покрај реконструкцијата, некои од улиците се недоволно или воопшто не се осветлени, причинувајќи опасност за сите учесници во сообраќајот;
- Ново реновираните улици и понатаму се простор на слаба или на неприспособена хоризонтална сигнализација;
- При реконструкција на улиците, ретко или воопшто не се планира простор за контејнери за отпад, пристапни и за корисниците и за камионите на ЈП Комунална хигиена – Скопје, а без да создаваат проблем за динамичкиот сообраќај;



- При реконструкција на улиците, ретко се води грижа за квалитетот на атмосферската канализација, или изведбата е лоша;
- Ново воведените паркинг режими се ориентирани кон генерирање профит, а не кон заштита на невозачите и воведување ред во сообраќајот;
- Сите обиди за организирано паркирање на некој начин се заобиколуваат и се прекршуваат на сметка на сите оние кои не користат автомобил;
- Речиси без исклучок, во радиус од 5 м на постоечки пешачки премин, има случаи на регулирано или на несанкционирано паркирање возила;
- Привременото сопирање или паркирање возила (особено во клучни часови од работното време на јавните институции) е главна причина за создавање сообраќаен метеж и загрозување на безбедноста на оние без возила;
- Проблеми со паркирањето и револт кај граѓаните предизвикуваат и нерасчистените ингеренции помеѓу град Скопје и соодветните општини;
- Како непишано правило, пешаците се најчесто приморани да се движат по коловоз или да прават непланирани заобиколувања надвор од планираната рута заради паркирани возила;
- Дотур на роба во локалните обрти/дуќани се врши во било кој дел од денот и тоа е една од најголемите пречки на непречено одвивање на сообраќајот;
- Обртот во локалните бизниси и дуќани во дел од улиците е намален по нивната реконструкција;
- Освен минимални излети во хортикултурно уредување на просторот, не постои никакво залагање за заштита и развој на урбаната животна средина, напротив, на сметка на проширување коловоз или пешачки патеки се уништува и постојно високо зеленило;
- Сообраќајната култура на учесниците е на ниско ниво, на штета на сите кои не користат автомобили;
- Генералното начело по кое се одвива сообраќајот во анализираните улици е логиката на посилниот, т.е. оној со возило, колку поголемо толку побезбедно;
- Граѓаните и локалните бизниси и институции не се консултирани за нивните потреби и забелешки при планирањето на новите улици.

## VI. ПРЕПОРАКИ

Почитувањето на Повелбата за темелни права и вредности на Европската Унија ќе се постигне само со усогласување на двете нивоа со законска регулатива на Република Македонија (локална и национална) и нивно синхронизирање со одредбите од правните акти на Европската Унија, кои го регулираат прашањето на реконструкција на улиците. Членовите 21, 25, 26, 37 и 41 од Повелбата се класифицирани во шест категории (достоинство, слобода, еднаквост, солидарност, граѓанство и правда), но со специфична законска рамка тие можат да станат параметри на јавна политика.

Голем дел од проблемите имаат едноставно решение, а во моменталната политичка состојба во Македонија тоа често зависи од волјата на носачите на јавни функции или од најпазарно ориентираната понуда на јавниот тендер. Понатамошната адаптација и употреба на реконструирани улици, исто така, зависи и од навиките, нивото на сообраќајна култура и свест кај граѓаните. Сепак, безбедноста на населението, учесниците во сообраќајот, а особено оние со посебни потреби, не треба да бидат предмет на наддавање и на преговарање, туку предмет на прецизна законска рамка, со јасни и со аргументирани правила и стандарди за програмирање на јавниот простор.

Соодветната законска рамка може да влијае и врз креирањето на јавното мислење, подигнувањето на свеста, но одредени вредности, знаење и практики (за однесување во сообраќајот, солидарноста, искористување на јавниот простор) се стекнуваат преку образовни и информативни процеси, кои, исто така, треба да бидат задолжение на надлежните јавни институции. Однос на човекот во јавниот простор, еден кон друг, комуникацијата во сообраќајот, урбаната животна средина, тоа се процеси кон кои освен легалистички, треба да им се пристапи и културолошки.

Конкретни препораки базирани на сознанијата од ова истражување:

- Синхронизација на законската рамка која го уредува реновирањето на улиците, така што нема да постои можност за заобиколување или за намалување на пропишаните стандарди, особено оние за безбедност, достоинство и за интеграција на сите учесници во сообраќајот, особено ранливите;
- Синхронизација на законската рамка со Европската регулатива, особено Поглавје 23: Повелбата за темелни права и слободи на Европската Унија;
- Имплементација на реформираната законска регулатива;
- Примена на максимумот од пропишаните стандарди при планирање реконструкција на улици;
- Вработување и ангажирање високо образовани кадри од областа на сообраќајното инженерство, социологијата и животната средина при планирање на реконструкција;
- Анализа и примена на добри примери и практики од домашни, но и од странски општински и јавни политики;

- Теренско истражување и анализа на начинот на употреба на просторот и на навиките и потребите на граѓаните од локалната заедница, пред планирање реконструкција на улицата;
- Анкетирање на граѓаните за нивните потреби и мислења пред планирање реконструкција на улица, а не само за време на процедурите за носење детален урбанистички план;
- Третирање на реновираните улици како дел од голем сообраќаен систем, не само во рамките на нивните физички граници;
- Подигнување на свеста кај сите учесници во сообраќајот, особено оние кои управуваат со возила, како и локалното население кое најмногу ја користи улицата која се реновира;
- Обезбедување поквалитетен јавен превоз, со цел да се обесхрабри употребата на лични возила;
- Обезбедување диференциран и интегриран сообраќаен режим;
- Воведување посебни режими на сообраќај (по примерот пар-непар, повеќе патници во возилото, зонирање, итн.);
- Воведување порестриктивен паркинг систем во центарот на градот или во проблематичните зони во кои доминираат пешаци, велосипедисти и други ранливи категории кои се учесници во сообраќајот заради обесхрабрување на користењето на личните возила;
- Избегнување косо паркирање, на сметка на надолжното како побезбедно за сите учесници во сообраќајот;
- Воведување локални правила, норми и сообраќаен режим за дотур на роба, оставање/земање деца од училиште и сл.;
- Воведување општински сообраќајни патроли за регулирање на сообраќајот во клучните времиња од денот;
- Имплементација и строго почитување на законската рамка која го уредува урбаното зеленило и урбаната животна средина.

## СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ



### МЕДИУМИ, ГАЗДИ, НОВИНАРИ И РАБОТНИЧКИ ПРАВА

## **СОДРЖИНА**

### **СИСТЕМАТСКА КОРУПЦИЈА ВО МАКЕДОНСКИТЕ МЕДИУМИ**

**/ Владо Апостолов / .....327**

### **ВО МЕДИУМИТЕ СИНДИКАТОТ Е „МИСЛЕНА ИМЕНКА“**

**/ Тамара Чаусидис / ..... 333**

### **СЛУЧАЈОТ НА ПЕТТЕМИНА ОТПУШТЕНИ НОВИНАРИ ОД „УТРИНСКИ ВЕСНИК“**

**/ Гушење на правото да ги браниш своите права /**

**/ Свездан Георгиевски / .....338**

### **СЛУЧАЈ АЛФА ТВ**

**/ Санта Аргирова / ..... 344**

## ПРЕПОРАКИ

-Следење на меѓународните извештаи како показатели за усогласување на стратегиите за подобрување на слободата на говор и правата на новинарите и медиумските работници.

-Почитување на сите меѓународни конвенции и декларации потпишани од страна на Република Македонија како и почитување на Уставот и законите од страна на државните институции и сопствениците на медиумите.

-Создавање на колективен договор кој во иднина ќе послужи како инструмент за преговори и демократски инструмент за подобрување на работничките права во медиумскиот сектор преку:

-Решавање на проблемот со хонорарните работници и прекарната работа.

-Решавање на проблемот со неплатената прекувремена работа.

-Решавање на проблемот со боледувањето и годишниот одмор.

-Решавање на проблемот со мобингот, неоснованите отказни решенија и доцнењето на платите.

-Зголемување на транспарентноста на работата на медиумот и зголемување на соработката помеѓу сопствениците и работниците.

-Решавање на проблемот со статусот на медиумските работници во новите (онлајн) медиуми.

-Намалување на влијанието на политичките и бизнис елити во уредувачката политика на медиумите.

-Зголемување на функционалноста на Инспекторатот за труд и заштита на работниците од страна на институциите со цел остварување на уставното право за формирање и членување во синдикат.

-Решавање на систематската корупција во медиумите преку подобри законски решенија за сопственоста на медиумите.

-Менување на законската регулатива со која ќе може да се ограничи спонзорството на државата кон медиумите во форма на владини реклами.

-Воспоставување на демократска контрола и мобилизација врз надлежните институции и органи задолжени за спроведување на Законот за медиуми.

-Реструктурирање на Агенцијата за визуелна и аудиовизуелни услуги и Македонската радио телевизија на начин кој ќе биде одлучен на делиберативен начин помеѓу сите засегнати страни.

Во поглед на зајакнување на синдикатот и моќта на новинарите и медиумските работници препорачуваме:

-Подобрување на соработката на синдикатот со фондациите, невладините и активистичките организации во Република Македонија.

-Умрежување на синдикатите во Република Македонија со меѓународните синдикати, пред сè синдикатите од Европската Унија со цел размена на искуства и солидарна поддршка.

-Зголемување на бројот на стручни анализи и литература поврзани со работничките права во Република Македонија.

-Јакнење на капацитетот на синдикатите преку реструктурирање и замена на старите пасивни форми со нови, проактивни и поартикулирани форми на делување.



## СИСТЕМАТСКА КОРУПЦИЈА ВО МАКЕДОНСКИТЕ МЕДИУМИ

Продолжува да се влошува состојбата на медиумите во Македонија. Владата влијае врз нив преку рекламите кои им ги плаќа со државни пари, а недостасуваат вистинското независно известување, точното и објективно информирање на публиката преку меинстрим-медиумите и јавната дебата. Вака Европската комисија минатиот октомври ја опиша ситуацијата во која се наоѓаат македонските медиуми во својот Извештај за напредокот на државава во евроинтеграциите.

Оваа слика на македонското новинарство, во средината од втората деценија на 21 век не се разликува многу од она што за медиумите во земјава го говорат организациите што го мерат степенот на медиумските слободи во светот. Според последното рангирање на „Репортери без граници“, Македонија се наоѓа на 123-то место на листата на индексот за медиумски слободи, на која шампионското место ѝ припаѓа на Финска, додека последна, дури и под озлогласената Северна Кореја, на 180-то место е африканската држава Еритреја. За ситуацијата во овдешните медиуми, многу сликовито говори податокот дека Македонија на ова рангирање е многу поблиску до дното и до една држава како Еритреја, отколку до Финска.

Еритреја е позната како најголем африкански затвор за новинари, бидејќи зад решетки, според податоците за 2013 година, имало триесетина, меѓу кои се вбројуваат и неколкутемина што си го одзеле животот поради ужасните услови во притворот. Ништо подобро слободата на македонските медиуми не стои и во извештаите на „Фридом хаус“, каде што Македонија е претставена како хибриден режим, или како псевдодемократија.

Еден од проект-менаџерите на „Фридом хаус“, Џенифер Дунам, во својата колумна за престижната Лондонска школа за економија и за политички науки од минатата година, вели дека земјите од Западен Балкан имаат слични проблеми во медиумската сфера.

А тоа се закони за клевета, кои предвидуваат кривични казни или високи парични отштети, политичари и бизнисмени кои ги користат овие закони за да ги замолчат критичките медиуми, зависни регулаторни тела, јавни радиодифузери, кои им се наклонети на владите и уредници кои постојано трпат притисок од политичарите и од медиумските газди. Оваа ситуација

овозможува цензура и самоцензура во редакциите, малтретирање, закани и повремени напади врз новинарите. Исто така, за овие земји е карактеристично што имаат нетранспарентни сопственички структури во медиумите. Медиумски неприлики во Западен Балкан, според Џенифер Дунам од „Фридом хаус“, не се изолирани во вакуум, туку се поврзани со проблемите, како корупција, недоволно независно судство и со слабо владеење на правото. И токму затоа Европската унија, сите нив заедно со медиумските слободи ги става во едно купче, кое го нарекува Поглавје 23 и со тој пакет најчесто ги почнува преговорите со земјите-кандидати.

Во услови на алармантно ниска медиумска слобода беспредметен е Законот за медиуми којшто му дозволува на новинарот без никакви последици по работниот статус да одбие да пишува текст или да подготвува прилог кој не соодветствува со про-фесионалните новинарски стандарди (чл. 11). Една од главните причини за катастрофалната состојба во која се наоѓаат македонските медиуми, потврдена со рангирањата на релевантните организации, е системската корупција во овој сектор, која, пак, од своја страна се потпира на два столба, кои меѓусебно постојано се испре-плетуваат: сопственичката структура на медиумите и финансирањето на медиумите преку владините рекламни кампањи.

#### ПРВИОТ СТОЛБ НА МЕДИУМСКАТА КОРУПЦИЈА- СОПСТВЕНИЧКАТА СТРУКТУРА НА МЕДИУМИТЕ

Последното истражување на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (популарно Агенцијата за медиуми) од јуни 2014 година, покажува дека нешто повеќе од 82% од испитаниците секојдневно се информираат од телевизија, додека вкупно околу 60% од анкетираниите се изјасниле дека вести гледаат на МРТ, Сител, Канал 5 и на Алфа ТВ. Затоа не е случајно што овие телевизии служат како пример за илустрација на двата столба за системска корупција во медиумите. Имено, сите три приватни и јавниот дифузер на овој или на оној начин се поврзани со актуелната владејачка гарнитура, токму преку сопствениците на медиумите или преку начинот на нивното управување (МРТ).

Според Законот за радиодифузна дејност, уште од неговото донесување во 2005 година, носителите на јавни функции и членовите на нивните семејства не можат да бидат основачи или соосновачи на електронски медиум, меѓутоа оваа одредба во Македонија долго време не се почитуваше токму од Канал 5 и од Сител, чии сопственици беа дел од владејачкото мнозинство во Парламентот.

Иако во 2012 година, по иницијатива на Европската комисија, преку т.н. Дијалог на високо ниво, оваа ситуација требаше да се промени, функционерите-газди на телевизии да се откажат

или од функцијата или од медиумите, две години подоцна може да констатираме дека се случила козметички промени, меѓутоа суштински ништо не е сменето.

Сопственикот на Канал 5, Борис Стојменов во 2012 година ја „продаде“ телевизијата на Вања Гавриловски, човек со кој семејството Стојменови има богата бизнис историја, додека во исто време, Стојменов остана пратеник во Собранието до наредните избори во 2014 год. Од друга страна, сопственикот на Сител телевизија, Љубисав Иванов-Синго се откажа од пратеничкото столче за да го задржи медиумот, меѓутоа Социјалистичката партија со која тој претседава, сè уште, и тоа деветта година по ред, е дел од владејачката коалиција „За подобра Македонија“.

Алфа ТВ, пак, истата година премина од бизнисменот Штерјо Наков, близок до сегашната опозиција, во рацете на српскиот бизнисмен Веселин Јевросимовиќ по чие доаѓање драстично се смени уредувачката политика на телевизијата и таа стана само уште еден од провладините медиуми.

Јевросимовиќ е еден од тројца-та газди на најголемиот издавач на дневни весници во Македонија, Медиа принт Македонија (МПМ). Иако, во Македонија ниту еден печатен медиум не го објавува дневниот тираж, непобитен е фактот дека изданијата на МПМ се меѓу најпродаваните (веројатно и најпродавани) и затоа е важно да се спомене дека Јевросимовиќ е косопственик на три влијателни дневни весници во Македонија, заедно со тајкунот Орце Камчев и со ексамбасадорот Срѓан Керим, двајцата на јавна сцена никогаш не го криеле пријателството со првиот човек на тајната полиција Сашо Мијалков, кој меѓу другото е и прв братучед на премиерот Никола Груевски.

Спорно е присуството на српскиот бизнисмен Веселиновиќ во Алфа ТВ и во МПМ бидејќи законот предвидува неспоивост кога мнозински сопственик на радиодифузер, телевизија или радио, е дел од сопствеништвото и на весник.

МПМ официјално е дел од медиумската империја на Графички центар, кој, покрај весници, поседува и своја дистрибутивна мрежа и печатница, што може да претставува проблем од аспект на заземање монополистичка позиција на пазарот на весници во Македонија. Секогаш добра практика е производството и дистрибуцијата да бидат одделни бизниси, независни еден од друг.

Уште еден мал коалициски партнер во владата на Никола Груевски поседува медиум, а тоа е Бојо Андрески, бизнисмен кој официјално преку членови на неговото подалечно семејство го контролира дневниот весник „Вечер“.

Уште поопскурна е ситуацијата во сопственичката структура кај интернет-порталите (линк 1 и 2), бидејќи не постои никаква регулација во овој домен, што рака на срце беше едно од барањата на новинарските асоцијации за време на донесувањето на Законот за медиуми. Имено,

според претставници на Владата, како предлагач на овој Закон, целта беше да се постигне усогласеност на националното законодавство со законодавството на Европската Унија, поточно со Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, но и со Препораките и стандардите на Совет на Европа. Согласно стандардите поставени во оваа Директива, со овој Закон особено требаше да се обезбеди поголема транспарентност на медиумите, поголема заштита на правата на новинарите, како и заштита на плурализмот, односно утврдување на недозволена медиумска концентрација.

Меѓутоа, тој закон и да предвидуваше регистар на онлајн-медиумите, секако немаше да ги разјасни нејасните сопственички врски на најпопуларните вебсајтови што ја поддржуваат Владата бидејќи актуелната власт го презеде раководството на медиумскиот регулатор - тогашниот Совет за радиодифузија по 2012 година, со што го зголеми бројот на нејзини членови.

Нови членови на Советот беа предложени од институции кои одамна ги контролира ВМРО-ДПМНЕ претседателот на државата (2 члена), ЗЕЛС (2 члена), Комисија за заштита на конкуренцијата (1 член) и Државната комисија за спречување на корупцијата (1 член). Слична е ситуацијата и со наследникот на Советот за радиодифузија, Агенцијата за медиуми, каде што повторно главната улога ја имаат претежно институциите водени од власта. Собранието ги именува членовите на Агенцијата за медиуми, а овластени предлагачи се: Адвокатската комора, која ја води личниот адвокат на премиерот Никола Груевски, Никола Додевски предлага еден член. Исто така еден член предлага Сојузот на синдикати на Македонија, кој во последниве години е истурен поддржувач на владините политики, додека член во Агенцијата предлага и Заедницата на единиците на локалната самоуправа, асоцијацијата во која членуваат градоначалниците и каде мнозинство имаат владејачката гарнитура на ВМРО-ДПМНЕ и на ДУИ.

Ист е распоредот на силите и во Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието која предлага два члена во Советот на медиуми, додека овластени предлагачи се и Интеруниверзитетската конференција и мнозинското новинарско здружение, во овој случај Здружението на новинари на Македонија. ЗНМ е веројатно единствениот предлагач каде власта нема директно влијание. Затоа во Македонија, без проблем, егзистира интернет портал што е во сопственост на братот на висок функционер на ВМРО-ДПМНЕ, Владо Мисајловски, кој од годинава е државен секретар во Министерството за транспорт и врски, а претходно со години ја држеше истата функција во ресорот Надворешни работи. Станува збор за сајтот „Курир“, кој располага со уште неколку портали, чии новинари работат под платниот список на истата компанија, пласираат идентични информации со цел да се постигне интернетшум, односно да се доминира во онлајн просторот со своите информации, кои најчесто се гола пропаганда.

Членовите на семејствата на функционери не смеат да бидат сопственици на радиодифузер, кои се дефинирани како телевизии и радија, меѓутоа тоа значи дека законот не ги опфаќа интернет сајтовите, кои воопшто не се регулирани.

Истата улога, во создавањето на тој пропаганден интернетшум ја имаат и „Нетпрес“ и „Република“, зад кои, пак, стојат офшор фирми од САД и од Белизе за кои не може да се утврди кои се сопствениците, меѓутоа преку сложена мрежа на изврзани бизнис и сопственички односи повторно се доаѓа до највисоките претставници на актуелната власт. Таен содружник е забранет во радиодифузерите, кои се дефинирани како телевизии и радија, меѓутоа законот изричито не забранува тајни содружници кај интернет сајтовите, кои воопшто не се регулирани.

Интересно за анализа е и масовното купување регионални телевизии, процес кој изгледа како да е диригиран од еден и единствен центар на моќ. Имено, во 2013 година, во еден ден тројца скопски, релативно непознати бизнисмени, секој одделно формира по една компанија и сите тие десет дена подоцна купуваат по две регионални телевизии.

Токму за тие шест телевизии, наредната 2014 година станува изненадувачки бе-рикетна кога се во прашање владините реклами. На пример, ако охридската ТВ НТВ во времето на стариот сопственик добивала по околу 200 емитувања на владини реклами, со новите газди бројката рипнала шесткратно - само серијалот „Истражи ја Македонија“ на ТВ НТВ бил емитуван дури 1.139 пати, десетина пати повеќе од она што добиле другите медиуми.

Последна, но никако небитна е Македонската радиотелевизија (МРТ) со која посредно управува Програмскиот советот на МРТ, чиј состав го избира Собранието на РМ и оттука се вбризгува влијанието на владејачката гарнитура врз јавниот сервис, која е евидентна во последниве 25 години, од самото осамостојување на Македонија.

## ВТОРИОТ СТОЛБ НА МЕДИУМСКАТА КОРУПЦИЈА - ВЛАДИНИТЕ РЕКЛАМИ

Рекламните кампањи се главниот инструмент на извршната власт преку кој таа финансиски ги контролира најголемите мејнстрим медиуми. Сомнежот е дека владата, преку емитувањето разни кампањи, кои наводно се од јавен интерес, внесува пари во медиумите, за потоа телевизиите и весниците, за време на изборите да ѝ отстапат рекламен простор на владејачката партија или како донатори или со огромни попусти.

Масовното рекламирање во медиумите оваа владина гарнитура го почнаа веднаш по доаѓањето на власт во 2006 година, меѓутоа на сајтот на Бирото за јавни набавки не се достапни договорите што владата и другите државни институции ги направиле со рекламните агенции до 2009 година. Тој период е сива зона во однос на транспарентноста во владиното трошење за кампањи, меѓутоа транспарентноста не е на завидно ниво и денес.

Институциите ги објавуваат договорите што ги склучуваат со маркетинг агенциите за изработка на рекламите и на медијаплановите. Еден таков договор вообичаено чини околу

500.000 евра, меѓутоа јавноста нема увид во тоа колку пари владата, министерствата и другите ресори им плаќаат директно на медиумите за емитување и за објавување на рекламите.

Колку за илустрација, на владината нетранспарентност доволно е да потсетиме дека минатата година неделникот „Фокус“ побара Министерството за финансии да ги достави договорите со медиумите за емитување на владините кампањи. Оттаму им беше одговорено дека Министерството го направило вообичаениот тест за штетност и заклучило дека доколку се објави тој податок ќе се „повредат одредени лични податоци“. Дополнително, во последното истражување на тимот на Медијапедија, новинарите побараа вкупно 16 институции, меѓу кои владиниот Генерален секретаријат и неколку министерства, да кажат колку пари исплатиле на секој од медиумите за одредена владина кампања. Само една од институциите ја откри оваа информација.

Владата, не само што не беше транспарентна пред своите граѓани, туку таа, информацијата за трошоците околу рекламите ја криеше и од Европската комисија. Летото 2013 година, вицепремиерот Фатмир Бесими се обврза пред тогашниот еврокомесар Штефан Филе дека ќе достави детални информации за трошоците на кампањите, меѓутоа дури шест месеци подоцна, од Европската комисија признаа дека таков податок не добиле. Според инсајдерските информации на новинарите, Фатмир Бесими пратил само општа информација, која не ги задоволела апетитите на Комисијата. Минатата година, дури по петгодишен притисок од Брисел и од јавноста во Македонија власта ги објави износите што ги трошела за реклами, меѓутоа само за 2012, 2013 и за првите шест месеци од 2014 година.

Во овој период, владата водела вкупно 27 медиумски кампањи, за кои потрошила околу 18 милиони евра. Анализата на Здружението на новинарите на Македонија, на овие податоци вели дека при распределба на кампањите нема јасни критериуми, всушност единствениот што постои е прекршен. Во владиниот извештај се вели дека еден од критериумите за дистрибуција на кампањите е гледаноста и рејтингот на медиумите, меѓутоа во 2013 година телевизија Алфа емитувала шестпати повеќе владини реклами од Сител, иако имала деветпати помала гледаност! Со олкави средства во медиумите, Владата прави вистински упад и го дисторзира рекламниот пазар, што претставува штета само по себе. Анализата на ЗНМ покажува дека владата во 2013 година, со 7,2 милиони евра има закупено ист рекламен простор во медиумите, колку што имаат заед-но „Проктер & Гембел“, „Кока-кола“ и „Оне“. „Прашањето е како овие агенции успеале да обезбедат толку ниски цени за огласување за владините кампањи и зошто медиумите ја прифаќаат оваа неекономска логика на пазарот“, коментира ЗНМ во анализата.

За да може секој да сфати која е поентата на ваквата структурна поставеност на медиумската соп-ственост и која е целта на владините реклами, најсликовито говорат податоците

на ОБСЕ/ОДИХР за по-следните претседателски избори. Мониторингот на ОБСЕ/ОДИХР, врз платеното политичко рекламирање покажал дека за време на изборната кампања, кандидатот на власта Ѓорге Иванов бил рекламиран повеќе од 23 часа, кандидатот Зоран Поповски од партијата ГРОМ бил промовиран повеќе од 7 часа, додека само 3 часа биле во полза на главниот опозициски кандидат предложен од СДСМ, Стево Пендаровски, при што најголемата опозициска партија му посочила на ОБСЕ/ОДИХР дека партијата се обидела да откупи повеќе време на Сител и на Канал 5, но биле информирани дека најголем дел од времето веќе било откупено од страна на другите учесници во изборната кампања.

## ВО МЕДИУМИТЕ СИНДИКАТОТ Е „МИСЛЕНА ИМЕНКА“

Според својата дефиниција и според својата суштина синдикат е доброволна организација на работници која се темели на заеднички интерес и меѓусебна солидарност. Новинарите, фоторепортерите, снимателите и сите кои учествуваат во медиумскиот производ се пред сè – работници и затоа им е потребен синдикат кој ќе ги штити нивните основни работнички и професионални права.

Меѓутоа, сегашната ситуација на тоа поле е речиси катастрофална. Многу колеги работат непријавени, без годишен одмор, без платено прекувреме, боледување, откази се делат усно, се губи работа преку ноќ, а членување и активностите на Синдикатот се проскрибирани и на ниво на работодавачи и на институционално ниво.

Синдикалното организирање и синдикалните права спаѓаат во основните човекови права гарантирани со цела низа меѓународни документи, како и со одредбите на домашното законодавство во секоја демократска земја. За жал во Македонија, кога станува збор за медиумската индустрија иако де јуре е дозволено синдикалното организирање де факто се крши на секој чекор со сите средства и сите сили. Темите за платата, нејзиното доцнење, висината, напредувањето, паричните казни, договорите за работа, со еден збор за економско – социјалниот статус доминираат во сите разговори на новинарите. За нив се говори додека се чекаат изјави, на паузите за кафе, во редакциите, практично секаде, но не и таму каде што по природа на работите би требало да се говори на редакциските состаноци и во комуникацијата на медиумските работници со менаџментот и нивните претставници. Таму се молчи, се ведне главата, а работите се решаваат поединечно, со молење, со „врски“, со предавство на сопственото достоинство и интегритет. За професионалните и работни права напосто се молчи.



Впрочем ваквата реалност е потврдена и во последното истражување на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници . Изразено во бројки: во половина од медиумите идејата за синдикалното организирање се игонира од менаџментот, додека новинарите за неа одбегнуваат да зборуваат. Ако на таа половина се додаде и податокот дека во речиси 20% од медиумите постои директна забрана за синдикално организирање, тогаш е јасно зошто синдикализмот, заштитата на професионалните и работни права на новинарите е „мислена именка“ како што се изрази еден колега одговарајќи на прашањето како стојат работите во неговиот медиум во однос на можноста од формирање синдикат.

Затоа во голем дел од македонските редакции нема колективно застапување, новинарите и сите медиумски работници се оставени сами на себе, секој од нив поединечно да се бори за своите права. Какви се шансите на поединецот да се избори за својот статус кога е реално во подредена положба и зависи од претпоставените не е тешко да се претпостави.

Како последица на тоа во македонската медиумска индустрија владее законот на посилниот, а силата при работно-правните односи е секогаш кај работодавачот односно сопственикот. Новинарите и медиумските работници оставени без колективна заштита, слабо платени и несигурни на сопственото работно престануваат да бидат борци и чувари на демократијата, жртвувајќи го својот професионален дигнитет за егзистенција.

Правото на синдикалното здружување е неприкосновено.

Универзална декларација за правата на човекот на ООН (1948) во набројаниот минимум на основни човекови права го наведува и: правото на работа, платени празници, заштита од невработеност, социјална сигурност и синдикално организирање.

Правото на синдикално организирање е потврдено и во двата Меѓународни пакта - за граѓански и политички права и за економско, социјални и културни права, донесени 18 години од Универзалната декларација. Како аспират за членство во Европска унија Македонија е обврзана да го почитува правото на синдикално организирање и врз основа на Европската ковелба за човекови права (ЕКЧП) ако критериум врз кој ќе биде оценувана подготвеноста на земјата за интеграција во ЕУ. Како дел од ЕКЧП е Европската социјална повелба која гарантира серија на основни социјални права. Тие вклучуваат недискриминација при вработување, забрана на присилен труд, синдикални права, право на колективно договарање, правото на мажите и жените на еднаква плата за работа со еднаква вредност, правото на социјална заштита и правото на образование.

Како членка на Меѓународната Организација на трудот (МОТ) Македонија е обврзана да ги почитува и конвенциите за синдикалните слободи и заштитата на синдикалните права. Се разбира правото на слободно синдикално здружување е темелно право и во Уставот на Република Македонија, а посебно е уредено и во Законот за работни односи. Потпиши исписница од синдикат или отказ. Иако правото на синдикално организирање е гарантирано со Уставот, домашната легислатива и сите меѓународни акти кои Македонија ги ратификувала, искуството на Синдикатот на новинарите покажува дека де факто се прави сè во медиумите воопшто да нема синдикати, а таму каде што се „дозволен“ да бидат слаби и нефикасни.

Директниот начин на „пацифицирање“ на синдикатите е преку притисок, отпуштање на оние кои биле доволно храбри, ама и наивни да го заживеат синдикализмот во редакциите. За нив следува отказ, а за останатите, исплашени од она што му се слу-чило на синдикалниот претставник, им се издава наредба за експресно отпишување од Синдикатот, со принудно потпишување исписница. „Не канат еден по еден во канце-ларијата на директорот каде ни се дава да потпишеме исписница од ССНМ или веднаш ќе бидеме отпуштени“ - нè информира во ноември 2012 член на синдикатот од ТВ АЛСАТ. Забраната дојде откако од медиумот беа отпуштени синдикален претставник и претседател на ССНМ, по што уследија тужби од страна на оштетените.

Сугестијата на Синдикатот беше нашиот член веднаш да направи пријава до Државниот инспекторат за труд, во надеж дека тој ќе реагира согласно одредбите од Законот за работни односи (чл. 184-186 од ЗРО) кои ја гарантираат доброволноста на членувањето и забрана на работодавачот да го ограничи делувањето на синдикатот. Пријавата до ДИТ е испратена од страна на член на ССНМ се разбира анонимно, за да се заштити работникот од реперкусии, но инспекторите не влегоа во ТВ АЛ-САТ!? ССНМ побара и ја доби прија-вата на наш член доставена до ДТИ со архивски број 7297 од 13 ноември 2012 годи. Во неа се вели: „Мене и на другите колеги и колешки од ТВ АЛСАТ кои се членови на ССНМ нè е наложена да потпишеме изготвен образец од страна на работодавачот со кој наводно доброволно се согласуваме да не ни биде одземана чланарината за ССНМ од плата. Усно ни беше кажано дека мораме да го потпишеме образецот со што ќе ни престане членството во Синдикатот доколку сакаме да ја задржиме ра-ботата, во спротивно следува отказ“.

Самата содржина на пријавата е доволен показател дека во таа медиумска куќа се врши директно, противзаконито кршење на правото на синдикално организирање, спро-тивно на Уставот и на ЗРО, спротивно на сите меѓународни акти и конвенции. Но за ДТИ оваа пријава остана „невидлива“.

Неколку дена по акцијата на изнудено потпишување исписници, на 12 ноеври 2012, на адресата на ССНМ пристигна информација од ТВ АЛСАТ дека во тој медиум ССНМ „нема повеќе членови“. По ова ССНМ самостојно поднесе пријава до тру-дова инспекција во која информира за присилното отчленување од синдикат врз основа на жалбите на нашите членови. Оваа пријава не беше игнорирана, но по извршениот увид од Инспекторатот во декември бевме информирани дека исписниците биле „своерачно потпишани“ и дека во нив нема ништо спорно. Дополнително инспекторатот тврди дека до нив „не пристигнала пријава од вработен во ТВ АЛСАТ“. Идентична ситуација се повтори и во ТВ СИТЕЛ во јануари 2014, по што уследи отпуштањето на синдикалниот претставник. Со писмо од страна на работодавачот се испратени исписници на сите членови на ССНМ, а потоа е отпуштен потпретседагелот на ССНМ. Истовремено, членовите како и во случајот со ТВ АЛСАТ ни потврдија дека изборот бил „или исписница од ССНМ или отказ“. Дел од членовите продолжија да ја плаќаат членарината индивидуално, но дел навистина го прекинаа членството во синдикатот.

Искуството од ТВ АЛСАТ беше доволно за ССНМ да не ја повторува процедурата со ДТИ. Најмногу затоа што е јасно дека инспекторатот нема да реагира, а второ затоа што додека трае преиспитувањето атмосферата во редакцијата „станува неподноси-ва“, како што не информираа нашите членови. Во интерес на нив, свесни дека во трудовиот инспекторат синдикатот нема сојузник, не го пријавивме и ова флагрантно кршење на елементарното право за доброволно, синдикално организирање.

#### Тајно членство

Соочени со опасноста да бидат принудени да потпишат исписница и третираны во најмала рака како нелојални, но и непослушни, новинарите и медиумските работници се повеќе се решаваат за тајно членство во ССНМ. Сами ја плаќаат членарината, а менаџментот не знае дека се дел од организацијата. Во моментот соодносот на „тајни“ и „регуларни“ членови во ССНМ е изедначен, но, за жал, со тенденција на зголемување на тајните членови.

Ваквата состојба претставува голем проблем за непречено функционирање на синдикатот. Во половина од случаите на кршење на работните и професионални права, Синдикатот не може да реагира бидејќи со тоа ќе го открие членството и ризикува да предизвика дополнителни реперкусии врз новинарите и медиумските работници. Тајните членови претставуваат само потенцијална сила на синдикатот, која во реалноста не може да биде ефектуирана.

Дополнително, заради дефектите во ЗРО, со тајното членство е речиси невозможно да се добие репрезентативност, што пак на работодавачите, но и надлежните институции како што е Министерството за труд им дава license to ignore, односно маневарски простор да ги игонираат барањата на синдикатот секогаш кога тие не им одговараат. Поради ваквата состојба, ССНМ

заедно со движењето за социјална правда ЛЕНКА поднесе претставка до Уставниот суд на РМ во која ги оспори одредбите во Законот за работни односи кои наложуваат при барањето за репрезентативност синдикатите да мораат да поднесат список со членови заверен од страна на работодавачот. Во претставката се аргументира дека ваквата одредба која предвидува при барање на репрезентативност синдикатите да мораат да поднесат: „список на членовите на синдикатот кои плаќаат членарина, заверен од овластен претставник на синдикатот и работодавачот“ е спротивна на Уставот на РМ бидејќи е директно мешање во внатрешните работи на синдикатот, како автономно, одделно и независно правно лице, и е неспоиво со начелата на слободно синдикално здружување. Во аргументација на претставката се нотирани сите погоре спомнати меѓународни документи со кои се гарантира слободата на синдикално организирање кои се обврзни за Македонија. Претставката е разгледана од страна на Уставниот суд, но ваквата дискриминирачка одредба не е сменета.

ССНМ побара од Комисијата за утврдување на репрезентативност на синдикати и здруженија на работодавачи и правно толкување на ваквата дискриминаторска одредба и упатство како да се поднесат докази за членство, а да не се бара потврда од работодавачот. Иако барањето е поднесено во 2012 до денес на него не е одговорено. Молкот и одбивањето да се решат дефектите во ЗРО ја отсликува генералната антисиндикална политика во Македонија. Можни се само „пријателски“ и „конструктивни“ синдикати. Тие во светската јавност инаку се познати под терминот „жолти“ синдикати – кои ги бранат правата на работодавачите или властите на сметка на своето членство. Ваквата политика има своја логика бидејќи бунтовни синдикати, каков што е новинарскиот, можат да претставуваат сериозен проблем во процесот на пацифизација и умртвување на, по дефиниција, критичкото професионално новинарство.

Ова особено се дојде до израз при процесот на носење на Законот за медиуми и Законот за електронски и аудиовизуелни услуги во 2013 година. Забелешките и аргументите на ССНМ беа до таа мерка игнорирани како воопшто да не се поднесени. Згора не се, при едно од решенијата за составот на Агенцијата за медиуми беше предложено во неа да членува претставник на Сојузот на синдикатите на Македонија-ССМ каде де факто не постои новинарски синдикат!? На новинарско прашање зошто претставник на Сојузот на синдикатите во Агенција за медиуми, кога вработените во медиумската индустрија имаат свој легитимен гранков синдикат во лицето на ССНМ министерот Иво Ивановски одговори: „Тие не се репрезентативен синдикат“. Подоцна ваквото решение е отфрлено од самиот предлагач кој како претставници на медиумската заедница ги препознава делегираните од Здружението на новинари (ЗНМ) и Македонската асоцијација на новинари (МАН). Но непризнавањето на новинарскиот синдикат како репрезент на медиумската заедница беше нескриено демонстрирано.

## Банкрот на идеали

Практично, искуството на ССНМ во четирите години од неговото формирање, покажува дека сите одредби од Уставот, Законот за работни односи, меѓународните протоколи и документи се само параван зад кој се крие директна дискриминација на нови-нарите и медиумските работници. Притисокот преку социјално – економскиот статус, односно закани од отпушања, намалувања на платите, деградирање, мобинг се препознаени како убедливо најприсутен начин за дисциплинирање на новинарите и гушење на слободата на изразување. Истовремено, антисиндикалните мерки и на ниво на редакции и на институционално ниво го оневозможуваат синдикалното организирање и спротивставување на деградирањето на професијата. Преку прогонот на синдикалните претставници и членови се создава атмосфера во однос на сите вработени како кон „граѓани од втор ред“ кои мораат да молчат и извршуваат наредби.

Оттаму не зачудува што истражувањето на ССНМ покажа поразителни податоци за интергитетот и слободата на новинарскиот труд. Цензурата во редакциите, според анкетата спроведена во 2013 година врз репрезентативен примерок од 300 професионални новинари, е присутна со високи 64%, а автоцензурата со 53%. Следното истражување на ССНМ оди чекор понатаму, демонтирајќи го и откривајќи го доминантниот дискурс во новинарската заедница – демотивација, избегнување на истражувачкото новинарство и политички неподобни теми, додека послушност, партиска подобност и добрите односи со менаџментот се сметаат за предуслов за напредување во кариера.

Синдикатот, според природата на својата работа, преку одбрана на слободните и професионални медиуми ја промовира и брани демократијата. Нема таков сопственик на медиум, нема таков центар на моќ кој јавниот интерес ќе го смета за поважен од својот. Меѓутоа со забраната на синдикално организирање, редакциите се замолкнати, новинарите демотивирани, исплашени и малодушни, подготвени лесно да прогласат банкрот на сопствените идеали.

## СЛУЧАЈОТ НА ПЕТТЕМИНА ОТПУШТЕНИ НОВИНАРИ ОД „УТРИНСКИ ВЕСНИК“

### ГУШЕЊЕ НА ПРАВОТО ДА ГИ БРАНИШ СВОИТЕ ПРАВА

Случајот на петтемина отпуште-ни новинари на „Утрински весник“ во 2011 година е симптоматичен, па дури и парадигматичен за односот на општеството (поточно: државата) кон новинарството како еден од нај-важните сегменти во остварувањето на демократијата, кон работниците и нивното легитимно право да ги бранат своите права и кон „моќниците“, во

случајов работодавачите. Сите петмина ја тужеа компанијата поради, според нив, незаконскиот прекин на работниот однос, но без оглед на фактот дека сите петмина беа избркани од исти причини и со речиси идентично образложение, кај трој-ца од нив тужбите беа одбиени како неосновани не само во првостепената постапка, туку и пред Апелационен суд Скопје, како и пред Врховниот суд. Првостепениот суд во два случаја реши во полза на тужителите. Кај едниот случај, во моментот кога се пишува овој текст (20 јануари 2015) оваа пресуда ја потврди Апелациониот суд и сега се наоѓа на ревизија пред Врховниот суд, додека во другиот случај се' уште се чека одлуката на Апелациониот суд.

*Бркањето од работа на петтемина новинари на „Утрински весник“ и контроверзните судски процеси што произлегоа потоа, го означи почетокот на новата ера во македонското новинарство – ера на страв и послушничество и ера на самоволие на работодавачите и центрите на моќ. сето тоа спроведено преку искористливите правни процедури.*

Овој случај не е парадигматичен само поради неконзистентноста на истите судови да донесуваат различни пресуди во идентични процеси, ниту само поради дефинитивно неумерено долгото траење на процесите (особено кај оние случаи чии тужбени барања беа усвоени од Судот), туку затоа што станува збор за еден од првите случаи кога, дотогаш прикриените закани кон новинарите, отворено и, би рекле, безобразно се реализираат. Тука треба да се напомене дека сите петмина избркани: Билјана Јовановска, Оливера Војновска, Катица Чангова, Фарко Шакири и Тамара Грнчароска, без исклучок беа искусни новинари со повеќедецениско професионално искуство зад нив и без никаква дамка на нивните професионални кариери. Една од карактеристиките на овој случај беше што неколку судски процеси беа мониторирани од повеќе невладини организации (меѓу кои и Хелсиншкиот комитет), а доби и меѓународна димензија, затоа што за настаните во „Утрински весник“ се заинтересира и Германскиот новинарски синдикат. Имено, „Утрински весник“ е дел од корпорацијата МПМ (Медија Принт Македонија), која во тоа време му припаѓаше на германскиот WAZ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung).

## ХРОНОЛОГИЈА НА ЕДНО НАЈАВЕНО ОТПУШТАЊЕ

Но, да се задржиме на хронологијата. Уште од почетокот на 2011 во МПМ почнува да се зборува за рационализација на вработените (односно за отпуштања). Во тој момент веќе се блокирани сметките на телевизијата А1, на весниците „Време“, „Шпиц“ и „Коха е ре“, а прекинува да излегува и неделникот „Глобус“. Во јуни таа година е завршен уште еден изборен циклус со убедлива победа на ВМРО-ДПМНЕ. Во медиумската индустрија се јавуваат нови големи играчи од типот на информатичката компанија „Сеавус“ (таа во сопственост тогаш ги имаше неделникот „Форум“, месечникот „Лајф“, агенцијата „Макфакс“ и радиото „Равел“).

Тогаш е веќе обелоденета аферата за „750.000 евра во шише“, за која се врзува името на првиот човек на МПМ, Срѓан Керим. Весникот „Дневник“ во тој миг драстично ја менува својата уредувачка политика, така што „Утрински весник“ останува можеби единствениот опозиционен медиум. Во новинарската чаршија се’ погласни се озборувањата дека компанијата решила безболно да го затвори весникот и веќе се зборува за отпуштање на десет новинари. Редакцијата во тој момент број 47 вработени, од кои 33 се новинари. Отпуштањето на десет новинари (речиси една третина од целиот погон) навистина претставува сериозен удар во непреченото излегување на весникот. Овие озборувања се засилуваат со ненадејната и целосно нетранспарентна смена на главната уредничка на „Утрински“ Нина Ниневска Фидановска (инаку единствената која е избрана на оваа функција преку конкурс, но која не успеа да остане на оваа позиција ни две години) со Соња Крамарска, за која веднаш почнува да се зборува дека се согласила да ги спроведе мерките на „централата“. Од друга страна, платите на новинарите се движеа меѓу 200 и 400 евра, што значи дека на годишно ниво заштедата на компанијата на ниво на нето плата би била околу 30.000 евра, што во принцип не ги решава финансиските проблеми. Но, затоа може да ги реши „проблематичните“ новинари.

Како и да е, еден ден по сечењето на роденденската торта (првиот број на „Утрински весник“ излезе на 23 јуни 1999 година), значи на 24 јуни 2011 година (петок) најавен е состанок на Редакцијата со луѓе од „централата“, на кој ќе биде соопштен начинот на бодирање на луѓето што треба да бидат отпуштени. Синдикатот, се разбира, не е консултиран за мерките, ниту за начинот на кој ќе се спроведат. Нервозата уште пред состанокот е голема. На состанокот се потврдуваат сомневањата дека ќе има бркања од работа (најавени се отпуштања на десет новинари), при што главниот збор при изборот ќе го водат уредниците, односно главната уредничка. Уште тука се чувствува ароганцијата на работодавачот, кој иако планира колективни отпуштања, нема намера да се консултира со претставниците на вработените, иако тоа му е и законска обврска (член 95 од Законот за работни односи).

## РЕВОЛТОТ И ПО НЕГО

По завршувањето на состанокот, револтот е голем и поголемиот дел од Редакцијата одбива да работи за следниот број на весникот. Колективот решава да свика прес-конференција на која ставовивте ги образложува највозрасната новинарка меѓу нив – Билјана Јовановска (што ќе ја чини работно место). Вечерта тројца новинари (Билјана Јовановска, Фарко Шакири и Тамара Грнчароска) се поканети на А1 телевизија да ја об-разложат ситуацијата. Бадијала е што тие ја пласираат тезата дека „Утрински весник“ може да направи посе-риозни заштеди без вакви радикални мерки и дека весникот и натаму ќе продолжи да излегува и ова телевизиско гостување



се смета за „кршење на дисциплината“ (на новинарите им е префрлено дека гостувале на „непријателска телевизија“).

Иако редовно ги извршуваат своите задолженија, овие новинари веќе се „на заб“ на раководството, па така веќе следната недела главната уредничка на Билјана Јовановска усно ѝ соопштува дека е суспендирана. Меѓу колегите што застануваат во одбрана на колешката Јовановска се Оливера Војновска и Катица Чангова. Една недела по искажаниот протест (1 јули, петок), во просториите на МПМ се викнати петтемина новинари, а на Јовановска и Војновска им се врачени отказните решенија. Новинарскиот синдикат и Здружението на новинари на Македонија најавуваат протестен марш за истераните колешки и за состојбите во А1 телевизија, за по-неделник, 4 јули. По завршувањето на маршот, веќе подготвените отказни решенија им се дадени и на Тамара Грнчароска, Катица Чангова и Фарко Шакири.

Сите петмина имаат речиси идентично решение за прекин на работниот однос – „грубо кршење на дисциплината и нанесување штета на весникот“. Не само што нема отказен рок и нема дисциплинска комисија која, евентуално, би ги утврдила фактите, туку на новинарите им е забранет и влезот во просториите на весникот. Веднаш станува јасно дека Законот за работни односи е грубо прекршен. Имено, во законот се вели дека при откажување на договорот за вработување, работодавачот мора да ја до-каже основаноста на причината која го оправдува отказот и истите да ги наведе во образложението (чл. 72), а докажувањето на основаноста можат да ја направат само дисциплинската комисија и комисијата за проценка на штета, кои не се ни формирани во периодот на добивањето на отказот. Исто така, работодавачот мора писмено да го предупреди работникот за неисполнување на обврските и можноста на отказ (чл. 73), а писмено предупредување – нема! Законодавецот таксативно ги набројува и постапките што се подведуваат под „грубо кршење на дисциплината и нанесување штета на весникот“, како и другите постапки на работникот поради кои се добива отказ (во членовите 80 и 81), но во нив случајот на петтемина од „Утрински“ тешко може да се вклопи. На уредно упатените приговори за отказни решенија, никогаш не е одговорено, иако работодавачот (според чл. 91 од истиот закон) е должен во рок од осум дена да одговори на приговорот.

Треба да се каже дека во меѓувреме, поточно на 27 јуни, претставници на Самостојниот синдикат на новинарите и медиумските работници одржуваат средба со раководство на МПМ. Како резултат на овој состанок, Синдикатот подготвува предлог како да се избегнат отпуштањата и на кој начин може да се добие претпоставената заштеда. Но, натамошни преговори повеќе нема. Германскиот синдикат Ver.di (Veriante Dienstleistungsgewerkschaft) бара од бордот во Германија и Македонија „во Македонија да се однесуваат согласно германските стандарди на цивилизираност и коректност“, а отказите се оценуваат како „непримерни и несоодветни“. Конечно, со овие

откази се кршат и меѓународните конвенции, особено Конвенцијата за прекин на работа на Меѓународната организација на трудот (1982), која Македонија ја има ратификувано. Освен што таму стои дека не смее да се донесе решение за прекин на работа поради синдикални активности (чл. 5), децидно е напишано дека договорот за работа на работникот нема да се прекине поради однесувањето на работникот пред да му се даде можност да се одбрани од наводните обвинувања (чл. 7). Се разбира, на новинарите од „Утрински“ не им беше дадена никаква можност да се бранат.

#### ПРЕМРЕЖИЈАТА НА ПРАВНИТЕ БИТКИ

Оштетените новинари продолжуваат со правната борба. На 18 јули Државниот инспекторат за труд издава Решение во кое се вели дека добил пет писмени барања за заштита на правата од работен однос од вработени во „Утрински весник“, дека извршил инспекциски надзор и дека констатирал дека отказните решенија се неуредни, па затоа му наложува на работодавецот да донесе одлука за поништување на одлуките за престанок на работниот однос. Посебно е индикативен наодот на Инспекцијата дека повикувањето на чл. 239, ст. 3 (организирање на штрајк кој не според закон или колективен договор). Во образложението никаде нема констатација дека штрајк имало, ниту како е констатирано дека тие не се според Закон или КД, бидејќи за тоа треба да се потпре на мислење, наоди од други институции!

Бидејќи компанијата не постапува по налогот на инспекциските служби, новинарите решаваат правдата да ја бараат на Основниот суд 2 во Скопје, но и пред Управниот суд. Управниот суд, слично како и Државниот инспекторат, констатира сериозна повреда на управната постапка и кршење на законите, но и тоа не е доволно МПМ да ги повлече отказните решенија.

Тужбите се поднесени во законскиот рок (чл. 91, ЗРО) на 21 јули 2011 година. За судските постапки, најблаго речено, може да се каже дека превладува слободното судиско убедување. Во поголемиот дел од процесите судиите проценуваат дека штрајкот не е спонтан, односно дека постои кршење на работната дисциплина (иако во решенијата за прекин на работниот однос, штрајкот не се потенцира како причина за губење на работното место, туку кршење на редот и дисциплината). Интересно е дека ист судија во еден од случаите ги зема овие наводи предвид и ја отфрла тужбата, а Апелациониот суд го потврдува неговото решение, наведувајќи дека Судот има право да цени околности кои не се наведени во Решението за прекин на работни односи (што е единствен преседан во севкупното овдешно право); додека во друг случај ги зема предвид наводите на тужителот и досудува во негова полза, при што Апелација го прифаќа и ова решение!?

Во повеќето случаи не е земено предвид ниту непочитувањето на процедурата при вакви случаи. Имено, повреда дисциплината и редот може да се утврди единствено дисциплинска комисија и тоа преку дисциплинска постапка. За волја на вистината, МПМ формира Комисија за проценка на штета - ама два дена по давањето на отказите и тоа штетата не е проценета во материјална вредност, туку описно (причинета е голема штета), но не и за основаноста на обвиненијата кон новинарите. Практично, без конкретни докази, утврдено е дека постои одговорна група која настојува намерно, со однапред поставена цел да го наруши работниот процес. Тоа значи дека диференцијацијата на работниците се врши по основ на нивното „бунтување“ а не по други, однапред договорени и прифатени критериуми. Кон ова во прилог е и фактот дека поголемиот број од новинарите го прекинале работниот процес, но само овие петмина се казнети и истерани од работа.

Пресвртот во судските случаи доаѓа кон крајот на 2013 кога и Основниот суд Скопје 2 и Апелациониот суд донесоа одлука дека нема основа за прекин на работниот однос кај Фарко Шакири и ѝ наложија на компанијата да го врати на работа. За волја на вистината, случајот на Шакири за нијанса се разликува од случаите на другите негови колеги. Имено, согласно правилата на весникот, тој во критичниот петок имал слободен ден, така што не можел да не ги извршува своите задолженија, бидејќи не можел ни да ги има. Дошол во Редакцијата само за да присуствува на состанокот со делегацијата од „централата“ и да се информира за новите мерки. Неговиот случај уште е на ревизија пред Врховниот суд на РМ.

На 30 декември 2013 година, Основниот суд Скопје 2 Скопје пресудува во полза на Билјана Јовановска (решението е доставено на 17 јанури 2014 год.). Првостепениот суд заклучил дека не станува збор за организиран незаконит штрајк, туку за излив на незадоволство. Судот, исто така, ги ценел исказите на сведоците кои потврдиле дека тужителката не била организатор или поттикнувач на прекин на работа. Судот донесува заклучок дека нема докази кои одат во прилог на тужената странка и дека решението за отказ (читај решенијата, кои се идентични по содржина) се донесени експресно, паушално и без материјални докази. Нејзиниот случај се' уште се наоѓа пред Апелациониот суд Скопје.

Токму на овој случај се осврнува и Хелсиншкиот комитет (кој ги мориторираше повеќето процеси на новинарите на „Утрински весник“ против МПМ), констатирајќи го недозволиво долгото траење на судскиот процес. Имено, судските спорови произле-зени од работни односи се итни, а Законот за парнична постапка предвидува дека тие пред првостепениот суд треба да завршат во рок од шест месеци (чл. 405, ст. 4 од ЗПП), додека процесот на Јовановска на оваа инстанца траеше две и пол години! Според истиот член, второстепената инстанца (Апелационен суд) мора најдоцна во рок од 30 дена да донесе одлука по жалбата по пресудата во првостепената

инстанца, додека, ете, Јовановска ова решение го чека повеќе од една година. Додуша, и кај другите случаи има неразумно долго траење на процесите, но кај Јовановска и Шакири тоа е навистина драстично.

Денес, повеќето од петтемина искусни новинари не се занимаваат повеќе активно со новинарство. Што значеше овој случај за состојбата со македонското новинарство, за втераниот страв меѓу новинарите, за осилувањето на работодавачите, веројатно и не треба премногу да се објаснува. Доволно е да се погледаат главните медиуми во земјата и да се сфати до каде сме стигнале и зошто сме стасале таму. Но, тоа е тема за некоја друга, поопсежна студија.

## СЛУЧАЈ АЛФА ТВ

Случајот на Алфа ТВ, нејзината продажба, со малку зборови може да се нарече – продажба во молк, зад грбот на јавноста и вработените, негирана до последниот момент од раководството на телевизијата, продажба што неповратно го промени севкупниот израз на Телевизијата.

Всушност, „трансакцијата“ со Алфа ТВ подолго време беше само трач, а обидите на новинарите тоа да се провери наидуваа на деманти.

Алфа ТВ беше дел од компанијата „Фершпед“, медиум кој за кусо време стана респектиран и влијателен, со јасно изградени контури на телевизискиот израз, отворена за информации надвор од вообичаената реторика на поголемиот број телевизии со национална концесија.

Телевизијата започна со емитување на програма на 3 Јуни 2008 година. На пазарот на електронски медиуми, меѓу веќе етаблираните Сител,Телма и Канал 5, а особено А1 со најголем рејтинг, телевизијата излезе со високо мотивирани, докажани про-фесионалци и за кусо време Алфа ТВ го зголеми рејтингот, но уште повеќе го зајакна влијанието и довербата во неа. Во истражувањето на Агенцијата Рејтинг за УСАИД за 2011, е наведено дека дотогаш немаат забележано таков пораст на довербата во еден медиум за толку кусо време како што тоа го постигна Алфа ТВ, и тоа не само кај медиумите во Македонија туку и во регионот.

...„Алфа ја гледаат оние што прават разлика, го проценуваат понуденото и не ја губат својата индивидуалност во понудените бои, за да ја на-прават на крајот са ми те тие разликата во нашето општество кон подобро“..., изјави во интервју за Вест, со наслов - Алфа е за луѓе што мислат, Љубомир Николовски, програмски директор на Алфа ТВ, при крај на 2010 година. Интервју кое следуваше по шпекулациите дека српската телевизија „Пинк“ ја купила македонската телевизија Алфа. Како што известуваа медиумите, според неофицијални извори, договорот бил склучен, а ТВ Пинк стекнува стопроцентна сопственост врз Алфа телевизија. Но, кога се очекуваше да пукне шампањското, пукна информацијата - нема договор, „Алфа“ не се продава.

### МЕДИУМИТЕ ЈА ОТКРИЈА ПРОДАЖБАТА НА АЛФА ТВ

Две години подоцна, јавноста помисли дека ќе се повтори филмот со новите шпекулации за повторна продажба на Алфа ТВ. Како што напиша новинарот Саше Димовски во Фокус: „...така и изгledаше, оти сите претходни распрашувања меѓу луѓето во „Алфа“, до блиските на раководството во „Фершпед“ и политичките структури, беше дека не е продадена телевизијата, туку наводно само концесијата што ја имала телевизијата за Скопје, терестријалната, каде што ја гледале со обична антена, а оваа „Алфа“ која ја гледаме преку кабелските оператори, не е продадена. За да бидат поуверливи, внатрешни извори ми докажуваа дека дневниците за патување ги подигнувале од „Фершпед“, директорите се исти, платата доаѓа од истото место!“

Ниту вработените во Телевизијата не можеа да добијат точна информација од своите претпоставени за тоа што се случува, дали Алфа ТВ ќе добие нов газда. Конечно, на крајот на октомври, 2012 се дозна, од медиумите, дека Алфа ТВ била продадена, 4 месеци порано (25.06.2012), а газда на фирмата, која во Скопје била основана само за оваа зделка, е офшор компанија регистрирана на холандските Антили.

Требаше малку време да се открие мистериозниот купувач иако Законот за радиодифузија и европскиот дух на демократски вредности кон кој се стремиме, значи транспарентност и отчетност кај медиумите. Имено „пред пренесувањето на правата и обврските кои произлегуваат од работниот однос на работниците кај работодавачот - преносител на работодавачот - стекнувач, преносителот и стекнувачот се должни претходно да ги информираат синдикалните организации за овој факт и да ги консултираат истите, со цел да се постигне договор за: 1) утврдениот или предложениот датум на пренесување; 2) причините за таквото пренесување; 3) правните, економските и социјалните импликации за работниците и 4) предвидените мерки во врска со работниците.“ (чл. 68-б, ст.1 од ЗРО). Уште повеќе, во истиот ЗРО се потврдува дека информирањето и консултирањето ја опфаќа секоја предвидена мерка, особено кога постои

закана за вработувањата, за одлуките кои можат да доведат до суштински промени во организација на работата или во договорните обврски (чл. 94-а, ст. 4).

Обврска за работодавачот да ги информира работниците за прашања од значење за нивната економска и социјална положба предвидува и Општиот колективен договор.

Јавноста мора да знае кој е сопственик на медиумот, а преку него кој и какво влијание врши во јавноста. Само така, јавноста може да цени кому и колку ќе му верува!

Регионалниот интернет портал „Балкан Инсајт“ потврди дека имал увид во документи од Централниот регистар во кои како нов сопственик на телевизијата е впишана компанијата CHS, преку фирмата CHS Invest Group, регистрирана во Скопје, која за 56 отсто од акциите на „Фершпед“ платила 2,5 милиони евра, а купувањето е направено уште на 25 ти јуни.

Српската фирма е во целосна сопственост на Comtrade Holding, чиј газда е Веселин Јевросимовиќ, офшор компанија регистрирана на Холандските антили. Фирмата CHS Invest Group, според порталот, била регистрирана во Скопје три дена пред купувањето на телевизијата. Компанијата стана главен акционер и може самостојно да донесува одлуки. За продажбата, според нив, не бил информиран Советот за радиодифузија и покрај законската обврска за тоа.

„Проверки веќе се вршат, но морам да кажам дека состојбата со телевизијата Алфа, како и со Телма и штипската телевизија Ирис е посложена од другите телевизии во земјава. Станува збор за акционерски друштва и ситуацијата е поразлична од оние медиуми што имаат само еден сопственик“, изјави за Утрински весник претседателот на Советот за радиодифузија, Зоран Трајчевски. Програмскиот директор на телевизијата, Љубомир Николовски изјави дека нема никаква информација за продажбата на Алфа.

Новинарот на Фокус, Саше Димовски, напиша: „...почнувам јас со барање информации кај управителката на заедничката досегашна фирма на „Фершпед“, „Макошпед“, „Европа“ и „Технометал“, кои ја имаат основано „Алфа“ телевизија. Мелпомени Корнети, на моето прашање за продажбата на телевизијата, прво се обиде да каже дека нема продажба, за каква продажба прашувам, но кога и посочив дали управителката знае дека во фирмата сега не е мнозински газда Штерјо Наков, туку белградската новинарка Симонида Кажик, која е запишана како управител, разговорот, кој не траеше повеќе од една минута, доби комплетно нов тек: Корнети рече дека во овој момент став на компанијата е да не даваат информации за продажбата!“

„Дали Штерјо морал да ја продаде АЛФА ТВ во замена за неговата слобода по поништување на приватизацијата на Фершпед“, оваа дилема ја отвори неделникот Фокус. Весникот пишуваше дека: „сè погласни се муабетите дека Штерјо Наков не ја продал Алфа ТВ, затоа што сакал, туку морал да го подари неговиот дел, вреден 2,5 милиони евра во телевизијата за само 150.000 евра, во замена за слободата, со која бил уценуван од власта,,.

Продажбата четири месеци успешно се криеше од јавноста во Македонија, но и од вработените во телевизијата „Алфа“. Продажба која, како што се шпекулира, ја овозможи одлуката на судот со која државата не успеа по судски пат да докаже дека „Фершпед“ е незаконски приватизиран. Шпекулациите укажуваа дека власта го уценувала Штерјо Наков дека ќе изгуби сè со поништувањето на приватизацијата на „Фершпед“, наводно му се заканувале дека ќе го апсат, а со шетањето со лисици до суд, ќе се правеле спотови пред претстојните избори. Неколку месеци по овие сознанија, на 23.05.2013, како што соопшти Советот за радиодифузија, Алфа ТВ доби дозвола за вршење радиоди-фузна дејност на национално ниво. Телевизијата ја доби концесијата која до пред две години ја имаше А1 Телевизија.

#### АЛФА ТВ ОТПУШТА НОВИНАРИ

Во септември 2013 година новинарот Владимир Мирчески доби отказ. Претходно, како што се дозна, тој му се спротивставил на Коле Чашуле, одговорниот уредник на Информативната програма во Алфа ТВ, во текстот за лустрацијата на академик Божин Павловски да додава работи со кои што новинарот не се согласува. Поради правните процедури, кои беа во тек, тој остана воздржан од коментар. Посочи, за Нова ТВ, дека неговиот однос со Чашуле најдобро може да се види во колумната на Божин Павловски кој напиша: „Новинарот што го подготвил и емитувал тој избалансиран прилог за мене, доживеал понижување и притисок токму од Коле Чашуле (помладиот). А телевизијата со задоцнување го емитувала соопштението што било подготвено за сите провладини медиуми.

Бидејќи ништо од тоа не гледав, не се почувствував обврзан да реагирам на тие глупости. Читателите на моите романи не би прифатиле ваков вид „државни“ манипулации. Но, моите синови не можеле да му се начудат на Коле Чашуле (помладиот), кој наместо да биде среќен што неговиот соработник му го обелил образот пред јавноста, постапил како да е вработен во Центарот за комуникации. Ако морал да го емитува тоа монструозно соопштение на власта, не можел ли да ме покани и мене, за да се избалансира сензацијата и да му го спаси угледот на својот соработник? Како што се прави во цивилизираниот свет“.



Во период од една недела отказ доби и новинарот Бојан Стојановски, кој беше дел од тимот кој ја доби награда на МИМ за најдобра истражувачка сторија за партиски предизборни вработувања.

Бев на годишен одмор и само што се вратив веќе следниот ден ме повика главниот и одговорен уредник и ми соопшти дека од утре не треба повеќе да доаѓам на работа поради финансиски причини, изјави Стојановски за Нова ТВ.

Овие отпуштања беа повод првите луѓе на новинарскиот синдикат Тамара Чаусидис и Драган Антоновски да побараат средба со менаџментот на Алфа ТВ. На средбата присуствуваа двајцата директори Симонида Казик и Љубомир Николовски.

На средбата е договорено дека синдикалниот претставник во ТВ АЛФА во иднина ќе биде информиран и вклучен во одлуките доколку дојде до ситуација да биде потребно намалување на бројот на вработените. При тоа, како што беше речено, клучниот критериум за оценување ќе биде квантитетот и квалитетот на работата.

Менаџментот не криел дека постои превработеност во информативната редакција на телевизијата поради што, како што тврделе, биле извршени и последните отпуштања на новинари кои биле под договор на определено време.

Од страна на ССНМ менаџментот е информиран дека новинарите кои се отпуштени имале склучени Договори за вработување без назначено времетраење, поради што согласно член 14 став 3 од Законот за работни односи тоа се смета за договор на неопределено време.

На средбата се разговарало и за информациите за судир на главниот и одговорен уредник со еден од отпуштените новинари, како и за работната атмосфера во редакцијата. Од страна на синдикатот менаџментот е информиран дека кога станува збор за членови-новинари професионалните стандарди се клучни во вршењето на работата и дека согласно новиот закон за мобинг доколку бидат подложени на притисок писмено ќе ги информираат за случувањата, врз основа на што, во иднина можат да бидат покренати и правни процедури.

Синдикатот на новинари на двајцата им обезбеди адвокатски услуги откако решија да ја тужат телевизијата за незаконско отпуштање и за мобинг. Исходот и за двајцата новинари беше позитивен. Тие беа обесштетени.

Уште повеќе што менаџментот на Алфа ТВ, на почетокот на 2014 година, најави дека околу 20 вработени во Телевизија Алфа ќе останат без работа, а како причина беше наведена лошата економска состојба и преголемиот број вработени во телевизијата. Меѓу нив и новинари и технички персонал.

Менаџерскиот тим проектирал да се постигне заштеда од 100 илјади евра на годишно ниво.

Синдикатот на новинари и медиумски работници доби уверување од менаџментот на телевизијата дека ќе се почитуваат законските прописи и процедурата во процесот на прогласување на технолошки вишок.

Синдикалниот лидер на Алфа ТВ, Арсиќ за А1 он изјави: „...практично новите сопственици ја направија превработеноста. Новите сопственици имаат нови уредници, новите уредници имаат нов тим, практично е покриен секој сектор во АЛФА и сега се поклопуваат. Тие дојдоа десетина до петнаесет во последната година, токму колку што се очекува да бидат избркани. Тоа што дел од колегите не ги гледате на екраните се должи на повеќе фактори. Некои работат во позадина, некои воопшто не добиваат задачи, некои повремено работат, и се согласувам дека АЛФА можеби има нова слика на вестите.“ 8-

Во мај 2014 година следуваше уште едно, драстично, намалување на платите на некои од новинарите. Алфа, во тој период, барем според официјалните бројки, заработи најмногу од сите други ТВ станици од политичкиот маркетинг за претседателските и парламентарните избори. Дали тоа беше суптилен притисок некои новинари сами да си заминат од Алфа?

#### ТЕХНОЛОШКИ ВИШОК - СПОРНИ КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ЕВАЛУАЦИЈА

Во средината на јуни, минатата година, Алфа ТВ објави список на резултати од евалуацијата на работата на вработените во телевизијата.

Одлуката била да се применат четири критериуми на евалуација - здравствената состојба, стручната подготовка и квалификации, ус-пешноста во работењето и значењето на работното место како и придонесот во резултатите.

Синдикатот беше исклучен од процесот на консултации и беше само информиран за одлуките на менаџментот, изјави претседателот на Независниот новинарски синдикат, Тамара

Чаусидис по повод евалуацијата спроведена во ТВ Алфа која ќе биде основа за одлуката за отпуштања. Чаусидис зборувајќи за критериумите изјави: „Ние приговараме и ги сметаме за нелегитимни и тенденциозни критериумите за бодување кои се така дизајнирани за да овозможат субјективно оценување. Она што по објавувањето на списокот на бодирање особено паѓа во очи и дополнително не загрижува е што меѓу најслабо оценетите новинари се и двајцата синдикални претставници во ТВ АЛФА Љубиша Арсиќ и Јасминка Аневска, кои се заштитени и со Законот за работни односи и со Колективниот договор за приватен сектор и кои всушност се обидуваа во изминативе месеци да ја запрат, односно да и дадат легална насока на целата постапка.“

Таа како пример посочи дека не постои критериум искуство, ниту социјална положба што е правило при ваков тип на бодување. „Затоа уредници и новинари со децениско искуство, самохрани мајки, се најслабо оценети. Од четирите критериуми два беа практично исти и се потпираат на мислењето на непосредниот раководител со што се овозможи субјективно арбитражање, со други зборови на непосредниот раководител му се даде можност практично да решава кого сака да го отпушти“, објасни Чаусидис.

Синдикалниот лидер на новинарите на ТВ Алфа Љубиша Арсиќ, за Нова ТВ објасни дека во евиденцијата за 2013 се наведени имиња на новинари кои воопшто таа година не работеле во телевизијата. Потоа, тој го посочува проблемот со примена на четвртиот критериум каде, на пример новинари од ист ресор се бодувани со десет поени разлика. Списокот кој го добил интерниот синдикат на вработените покажува дека најмалку бодови имаат новинарите кои се дел од екипата која во Алфа работи пред медиумот да биде продаден. Според менаџментот најмалку успешни новинари се Санта Аргирова, Искра Новаковска, Јасминка Аневска, Христијан Стојчевски и Љубиша Арсиќ, новинари во Алфа ТВ од почетоките на медиумот. Менаџментот на Телевизијата со реакција на тврдењата на одредени медиуми дека преку процесот на технолошки вишок Алфа ТВ сака да се ослободи од “неподобните“ новинари, водечки во информативната програма пред промената на сопственичката структура, се апсолутно неточни, груба манипулација на јавноста и неуспешен обид за дискредитација на Алфа ТВ.

Констатираа оти одредени медиуми кои изнесоа исти неточни информации, очигледно пласирани од исто место, без никакво чувство за објективно информирање на јавноста, а со цел преку сензационалност да ја зголемат својата нечитаност, негледаност и нерелевантност, упорно настојуваат еден процес кој што од секој аспект воопшто не е лесен за сите вработени во Алфа ТВ, да го стават во политички контекст за да остварат свои валкани и деструктивни цели. Конечно, по притисокот од ССНМ, менаџментот на Алфа ТВ остана на кажаното дека, согласно законот, вработените на списокот за технолошки вишок, ќе имаат два месеца отказан рок во кој ќе им биде исплатувана платата, плати како отпремнина чиј број ќе зависи од стажот на работникот, согласно законот, како и регресот за годишен одмор.

На прашање на ССНМ од менаџментот на куќата беше одговорено дека не се планираат други отпуштања затоа што со оваа бројка на вработени кои ќе заминат ќе се постигне планираната финансиска заштеда, соопштија од ССНМ. Во меѓувреме уште неколку новинари од почетната постава на Алфа ТВ, по сопствена иницијатива, ја напуштија Телевизијата.

#### АЛФА ТВ - ПРИМЕР ЗА НЕТРАНСПАРЕТНА ПРОДАЖБА

Случајот со Алфа ТВ се вбројува во редот на оние показатели кои се повод Европската Комисија во своите Извештаи за напредокот на Македонија постојано да се осврнува на слободата на изразувањето, искажувајќи серија забелешки и загриженост. Во Стратегијата за проширување, главни предизвици за 2014-15 година 9, меѓу другото, стои дека некои земји од регионот треба да се справат со неформалниот економски притисок врз медиумите, вклучително и преку транспарентност на сопственоста на медиумите.

Алфа ТВ ќе остане како пример за нетранспарентна продажба откриена благодарение на ретки блесоци на истражувачко новинарство, на упорноста на Независниот синдикат на новинарите и медиумските работници во комплицирани околности за негово дејствување и како причина за зголемена загриженост на Брисел за случувањата во земја кандидат за членство во ЕУ која очекува да и се додели датум за старт на преговори со Унијата.