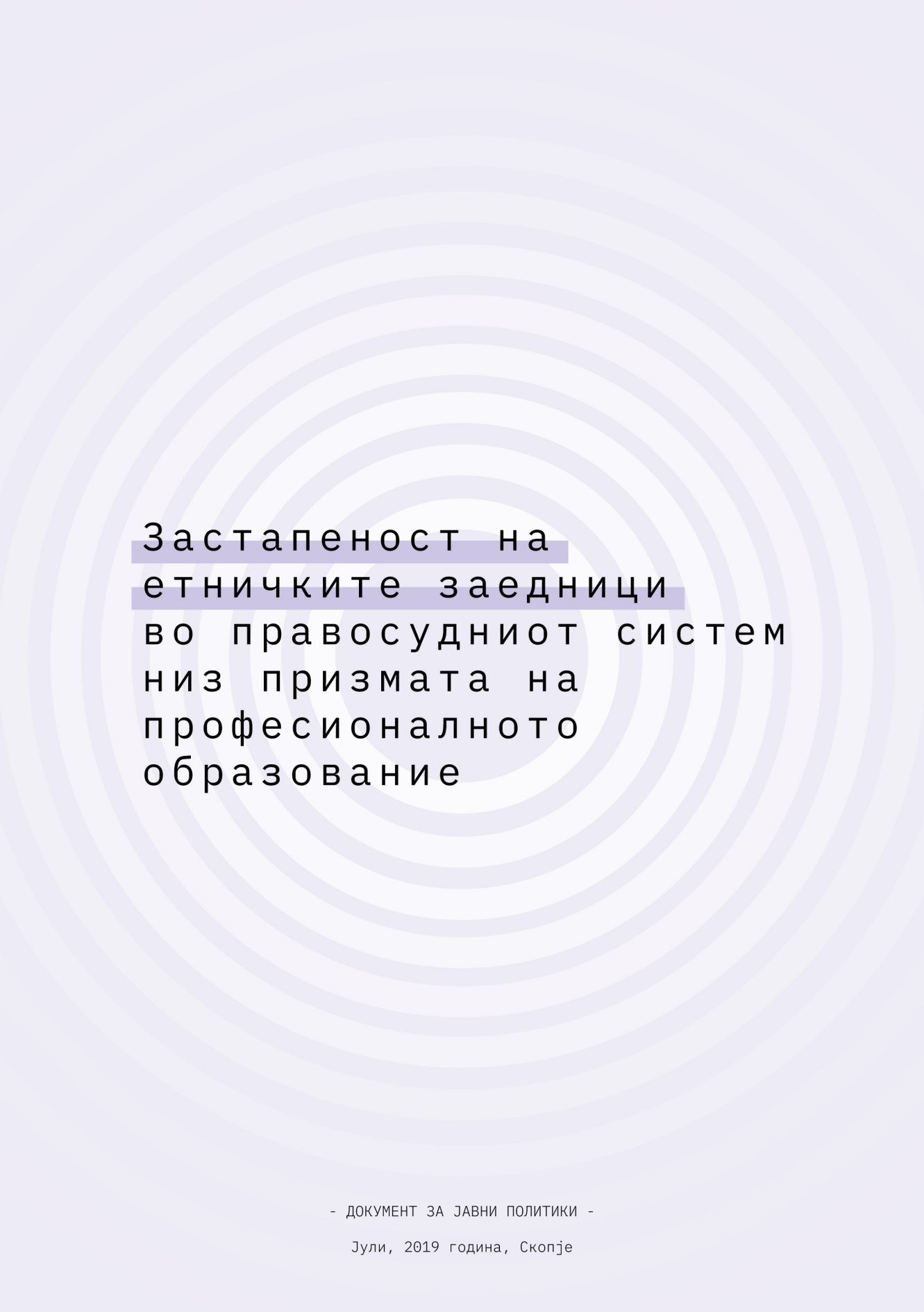




Застапеност на
етничките заедници
во правосудниот систем
низ призмата на
професионалното
образование





Застапеност на
етничките заедници
во правосудниот систем
низ призмата на
професионалното
образование

Извршно резиме

Документот за јавни политики „Застапеноста на етничките заедници во правосудниот систем низ призмата на професионалното образование“ е изработен од страна на Центарот за правни истражувања и анализи како дел од проектот „Подобрување на транспарентноста, правната сигурност и ефикасноста на судството во Северна Македонија“, поддржан од Британската амбасада Скопје. Основата на овој документ произлегува од анализа на резултатите од Првиот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, кое ЦПИА го спроведе во соработка со Судскиот совет на РСМ и Министерството за правда на РСМ. Препораките и предлозите кои произлегоа од овој процес се дел од серијата на документи за јавни политики за кои во соработка со програмскиот тим на ЦПИА учествуваа проф. др. Гордана Лажетик професор по кривично право, Гордана Дувњак новинар, Адис Хоџиќ меѓународен експерт по статистика, Стеван Павлески адвокат и поранешен јавен обвинител и проф. др. Демуш Бајрами професор по комуникологија.

Областа Професионален развој и соодветна застапеност е најдобро оценета област од сите во Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството. Врз основа на добиените резултати од првиот национален извештај, анализата на постоечката правна рамка, релевантните меѓународни и домашни извештаи идентификувани се соодветни политики, препораки и предлози за проблемите и предизвиците за надминување на потенцијалните проблеми во однос на правичната застапеност во судството. Овој документ има за цел да овозможи еден валиден приказ за имплементацијата и реалните ефектите од оваа уставна обврска, а притоа ќе бидат обработени правните и практични аспекти на правичната и соодветна застапеност, фокусирајќи се на идните можни решенија кои треба да го прецизираат и олеснат патот при остварувањето на овој принцип во правосудниот сектор, креирајќи релевантни стандарди кои ќе обезбедат ефикасна и ефективна имплементација на оваа политика, притоа минимизирајќи ги евентуалните потешкотии при функционирањето на целокупниот правосуден систем.

Во таа насока, овој документ дава предлози и препораки за независноста на судството и неменливоста на судиите како главни столбови на концептот на правично судење. Предлозите се преработени низ аспектот на постоечката правна рамка и меѓународните стандарди, со цел да се истакнат релевантни и применливи реформи во правосудството.

Најважните согледувања, предлози и препораки се наменети за креаторите на јавните политики во правосудството, членовите на Судскиот совет, судиите, судската служба, јавните обвинители, правната професија како и сите засегнати страни во правосудството.

Импресум

Анализа:

Застапеноста на етничките заедници во правосудниот систем низ призмата на професионалното образование

Издавач:

Центар за правни истражувања и анализи

Дизајн:

Вертиго Визуал

Печатење:

Полиестердеј

Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Подобрување на транспарентноста, правната сигурност и ефикасноста на судството во Македонија“ финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската амбасада во Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската влада.



Содржина

Извршно резиме.....	7
Вовед.....	10

I.

Опфат и значење на принципот на професионален развој и правична и соодветна застапеност на различните етнички заедници во правосудниот систем.....	14
--	----

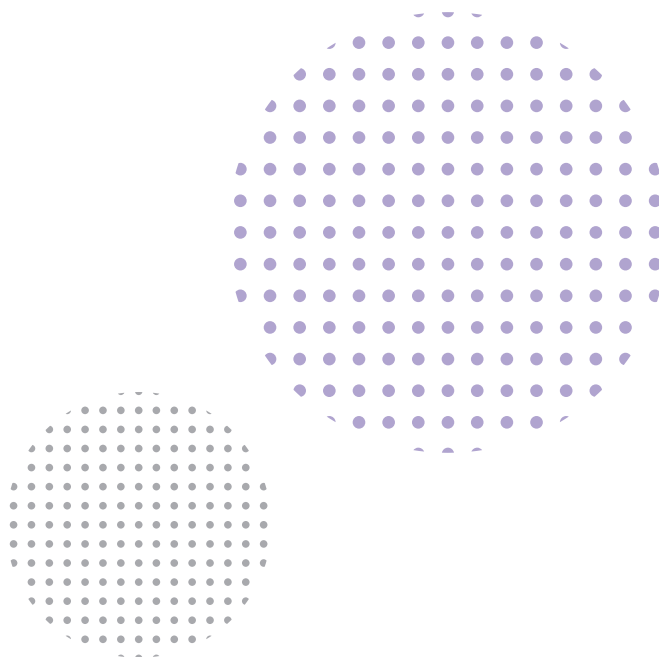
II.

Фактори од влијание за професионалниот развој и правичната застапеност.....	22
---	----

III.

Заклучоци и препораки.....	42
----------------------------	----

Библиографија/Користени референци.....	44
--	----



Вовед

Во држави кои ја сочинуваат повеќе заедници, ефикасното функционирање на државните институции зависи од сеопфатна интеграција заедниците во јавните служби, меѓу кои и во правосудниот сектор, познат како принцип на еднаквост или соодветна и правична застапеност. Притоа, за да се оствари оваа определба, покрај нормативната рамка¹, потребни се и други предуслови кои државата треба да ги обезбеди.

Сегашната домашна правна регулатива и меѓународно ратификуваните документи, даваат добра основа за релевантна промоција на овој принцип. Уставните гаранции на овој принцип се имплементирани во законите кои се однесуваат на ова прашање, во конкретниот случај и во правосудниот сектор, со кои подетално се објаснува постапката и начинот на остварувањето на ова право на етничките заедници, притоа промовирајќи ги основните начела на Повелбата на фундаменталните права на Европската Унија (2000/С 364/01) и другите релевантни меѓународни акти² кои се однесуваат на правото на образование, слобода на избирање на занимање и право на работа (член 14), антидискриминација (член 21), како и гаранциите за културна, религиозна и јазична разноличност (член 22 од Повелбата).

Како противтежа на оваа проблематика дефинирана како позитивна дискриминација, со цел промоција на интегративниот процес на немнозинските заедници во јавните и државни служби, меѓу кои и во правосудниот сектор, се поставуваат некои аспекти од Законот за спречување и заштита од дискриминација³, кој воспостави нови определби и нова структурна поставеност на институцијата⁴ за имплементација на овој закон. Моделот на индивидуална правда многу често претставува неефективен инструмент за докажување на структурната и институционална дискриминација. Од тие причини, при констатација за постоење на системска повреда на права, се користи правниот институт *actio popularis*, кој е востановен така да претставува ефективен механизам за заштита во ваквите случаи. Суштината на *actio popularis* е втемелената акција на другиот за заштита на преостанатите, со цел заштита на нивните права односно заштита на принципот на еднаквост⁵.

1) Устав, закони и други подзаконски акти.

2) Конвенции и повелби, препораки, мислења на ССЈЕ.

3) Види, Европска Комисија, Извештај за напредок на Република Северна Македонија, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 218 final, Governance страна 29, The legal framework on non-discrimination has been further aligned with the EU acquis and European standards with the adoption of the Law on Prevention and Protection against Discrimination. This law covers a wide range of protected grounds which now also includes sexual orientation and gender identity. A National Coordinative Body was set up to monitor the implementation of the legal and strategic framework on non-discrimination. Достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>.

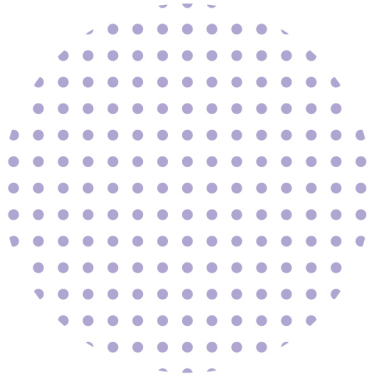

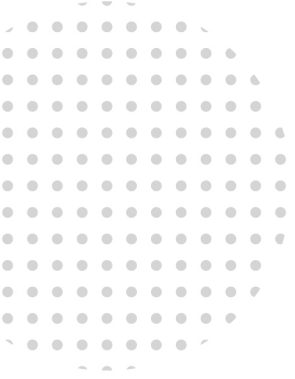
4) Комисија за заштита од дискриминација – промена на назив и мандат.

5) Користење на *actio popularis* во случаи на дискриминација, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје, ноември 2016 година, Страна 6. Достапно на <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/337196?download=true>.

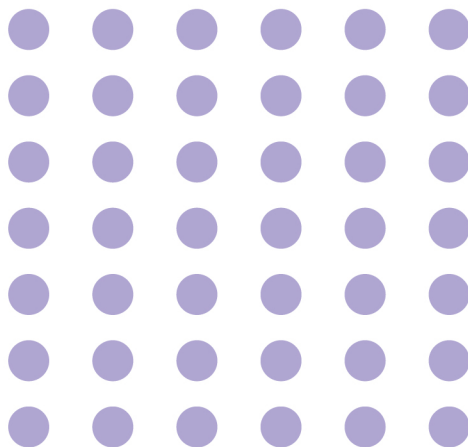
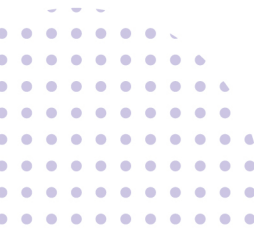
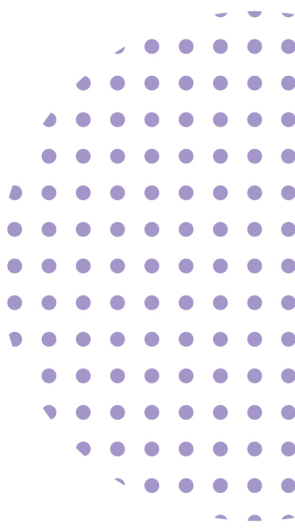
Во овој контекст, интересно е размислувањето на некои автори⁶, кои еднаквоста и забраната од дискриминација ја гледат како позитивна и негативна формулација на истиот принцип. Според нив, иако правните инструменти се формулираат на начин што го истакнуват она што е забрането, оваа забрана служи како основа за обезбедување на идеалот за еднаквоста, кој всушност е цел на оваа забрана. Ова повикувајќи се во Коментарот на Протоколот број 12 кон Европската конвенција за човековите права и основните слободи (ЕКЧП) во кој се наведува дека: „принципите на забрана на дискриминацијата и еднаквоста се блиско испреплетени.

Овој документ за јавни политики има за цел да придонесе во унапредувањето на состојбите и имплементацијата на европските стандарди кои се однесуваат на прашањето на етничката застапеност во правосудниот сектор во Република Северна Македонија, притоа имајќи го предвид етничкиот контекст односно реалност. Документот нуди аргументи поткрепени со докази кои укажуваат на потребата од промена, односно унапредување или воведување на нова јавна политика, чии аргументи можат да се користат за изнаоѓање на соодветни решенија.

6) Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, Достапно на <https://www.osce.org/mk>.



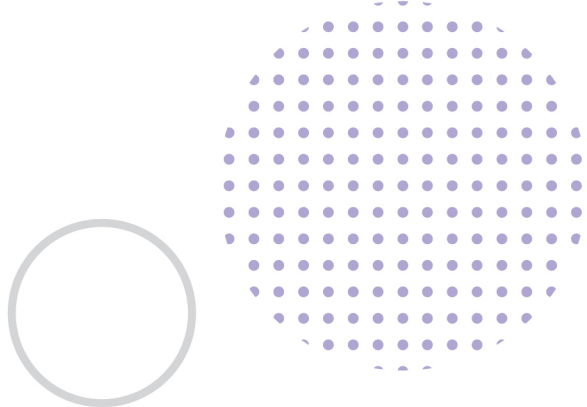
Застапеност на
етничките заедници
во правосудниот систем
низ призмата на
професионалното
образование





I поглавје

опфат и значење на
принципот на професионален
развој и правична и
соодветна застапеност
на различните етнички
заедници во
праводсунитот систем



I. ОПФАТ И ЗНАЧЕЊЕ НА ПРИНЦИПОТ НА ПРОФЕСИОНАЛЕН РАЗВОЈ И ПРАВИЧНА И СООДВЕТНА ЗАСТАПЕНОСТ НА РАЗЛИЧНИТЕ ЕТНИЧКИ ЗАЕДНИЦИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ

1. Општо за соодветната и правична застапеност на различните етнички заедници во Република Северна Македонија

Нормативни аспекти.

Правичната етничка застапеност во институциите на системот како права на етничките заедници, датира уште од раните општествени уредувања¹, во кои различните етнички групи инстистирале да бидат застапени во управувањето со државата односно јавните работи, особено немнозинските заедници.

Република Северна Македонија, од самото осмостојување се соочува со потребата од продолжување на овој принцип, имајќи ја предвид хетерогената етничка структура на државата, при што истата, покрај мнозинската заедница (македонската), ја сочинуваат поголеми (албанската) и помали заедници кои покажуваат склоност кон учество во практикувањето на јавните работи, како што се учеството на избори и во органите на државната власт, вклучувајќи го и правосудниот сектор.

Некои автори ваквата тенденција ја дефинираат и како Концепт на еднаквост², притоа правото на еднаквост, според нив е основниот принцип на правата на човекот, кој се заснова на еднаквата вредност и достоинство на сите човечки суштества, принцип артикулиран во сите меѓународни и регионални инструменти за правата на човекот, притоа правејќи дигресија помеѓу формалната еднаквост односно законската која е исполнета доколку таа е предвидена во Законот, и материјалната еднаквост, под која подразбираат пошироко толкување по поимот еднаквост т.е спроведување на правната еднаквост во секојдневниот живот. Притоа резултатите и ефек-

1) Мерсел Биљали, Правата на етничките заедници, <https://www.ihr.org.mk/p.php?pid=48>.

Прашањето на заштитата на малцинствата се појавува уште од Вестфалискиот мир (1648) како заштита на верските малцинства (Цуиус регио иллиус религио). Подоцна, се повеќе се зборувало за националните малцинства (во етничка смисла). Заштитата на етничките малцинства во многу поизразена форма се јавува во 19 век, во ерата на силните национални движења за формирање национални држави.

2) Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, Достапно на <https://www.osce.org/mk/mis-sion-to-skopje/385977?download=true>,

тите што произлегуваат од примената на законите, политиките и практиката не треба да бидат дискриминирачки³, истовремено давајќи едно широко образложено, филозофско гледиште за концептот на еднаквост.

Тргувајќи од постојаните барања на различните етнички заедници кои не се мнозинство, а врз основа на разните меѓународни акти и документи⁴, Република Северна Македонија пристапи кон унапредување на овој процес, кој постојано беше оспоруван, како од страна на мнозинската заедница, така и од страна на другите етнички заедници. Ова прашање повторно беше ставено на дневен ред со потпишување на Охридскиот рамковен договор⁵, во кој се вградија соодветни правни норми, во однос на етничките права, и се сметаше дека истите ќе ги задоволат потребите на заинтересираните страни. Кога зборуваме за ова прашање, се мисли на точка 1.3. од Основните принципи, во која се наведува: “Мултиетничкиот карактер на македонското општество мора да се сочува и да најде свој одраз во јавниот живот”, како и точка 4 од Основните принципи на Охридскиот Рамковен Договор – Неискриминација и правична застапеност⁶. Ваквите определби беа разработени во Анекс А – Уставни амандмани, кои подоцна беа усвоени од страна на Собранието на Република Македонија и Анексот Ц од Договорот, кој се однесува на имплементацијата. Овој процес е под постојан мониторинг на Европската Комисија и останатите меѓународни организации, кои врз основа на извештаи ја анализираат состојбата со меѓуетничките односи⁷.

Ваквите уставни определби, подоцна ќе бидат преточени во конкретни законски решенија, кои се однесуваат на специфични прашања, кои ги засегаат етничките заедници, меѓу кои и прашањата на соодветната и правична застапеност во институциите на системот, во што спаѓа и судството и целокупниот правосуден систем.

Овие законски иновации обезбедија минимални нормативни гаранции и соодветна институционална рамка, која ќе се грижи за конкретна имплементација на уставните определби, како што се Комитетот за односи меѓу заедниците, во рамките на Собранието на Република Северна Македонија, кој е издигнат на ниво на уставна категорија⁸ и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор⁹, при Владата на Република Македонија.

3) Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, страна 88.

4) Во најголем дел ратификувани до 1997 година.

5) Потпишан на 13.08.2001 година, од страна на четирите претседатели на поголемите политички партии и претседателот на државата.

6) Рамковен договор, Охрид, 2001 година. Основни принципи т.4. односно т.4.3. Процедури за избор на судии на Уставен суд и тројца членови на Судскиот совет.

7) Европска Комисија, Извештај за напредок на Република Северна Македонија, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 218 final, Governance страна 9, Достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

8) Член 78 од Уставот на РМ.

9) Закон за Влада на РМ, член 40-в, Службен весник бр. 115/2007.

Покрај другите надлежности Секретаријатот, ја обезбедува и соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната управа, како стратешки приоритет¹⁰. Сето ова на систематизиран начин преку донесување на разни документи и програми. Така, Владата, во 2003 ги усвои Основите за подготовка на Програмата за подобрување на правичната застапеност на заедниците во јавните сектор и јавните претпријатија, по што ја изготви Стратегијата за правична застапеност на лицата коишто припаѓаат на немнозинските заедници во Република Македонија, која беше усвоена во 2007 година.

Стратегијата за правична застапеност на лицата коишто припаѓаат на немнозинските заедници во Република Македонија (2007) содржи мерки и активности кои имаат цел да ја подобрат правичната застапеност на сите етнички заедници во Македонија. Според Стратегијата, зголемената бројка на немнозинските заедници во јавната администрација ќе придонесе за зајакнување на мултиетничкото општество и користење на неговиот потенцијал, а **истовремено ќе понуди подобри услуги за сите граѓани**. Со цел соодветна имплементација на овој документ, во Стратегијата се нагласува улогата на Народниот правобранител во заштитата на принципот на недискриминација и правична застапеност. Имено, Народниот правобранител, може да поведе постапка, да даде мислење или препораки, да поведе дисциплински мерки и да достави барање до Јавниот обвинител, да покрене постапка. Стратегијата, исто така, им обезбедува легитимитет на невладините организации да започнат процедура пред Народниот правобранител во случај на дискриминација во државните и јавните тела. Покрај другите документи Владата на Република Северна Македонија има донесено и Стратешки план 2018- 2020 кој се однесува на спроведувањето на Рамковниот договор.

Во тој контекст, Агенцијата за остварување на правата на заедниците при Владата на Република Северна Македонија, согласно Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија¹¹, донесе Програма за работа на Агенцијата за остварување на правата на заедниците за 2010 година¹², во која се осврнува и на примена на принципот на соодветна и правична застапеност при вработување¹³.

10) Европска Комисија, Извештај за напредок на Република Северна Македонија, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 218 final, Governance, Protection of minorities, ztrn 31, достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>.

11) Службен весник бр.92/2008 од 22 јули 2008.

12) Достапно на <http://aopz.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Godisna-programa-2010.pdf>.

13) Исто, види страна 17.

Меѓународна правна рамка

Постојните нормативните проекции во кои се обезбедува соодветна застапеност на различните етнички заедници во правосудниот сектор, наоѓаат широка основа во повеќе меѓународните акти и документи кои се однесуваат на прашањето на организацијата и функционирањето на правосудниот сектор, едукацијата на судскиот и јавно-обвинителскиот кадар. Овие документи генерално се однесуваат на малцинските и јазичните права на различни етнички заедници и недискриминацијата. Така, Европската конвенција за човекови права член 14 – Забрана на дискриминација, забранува секаков вид на дискриминација и по било кој основ¹⁴, при што примената на правата ги обезбедува преку Европскиот суд за човекови права, кој неретко се произнесува во однос на ова прашање, особено прашањето за етничкиот идентитет односно определба¹⁵, како и етничката и расната нееднаквост, особено кога се работи за сегрегација на ромите во образовната сфера, а потоа и во други сфери на јавниот живот¹⁶.

Истите гаранции ги обезбедува и Универзалната декларација за човекови права на ООН (1948 година), а во однос на човековите права и забраната од дискриминација. Член 2, ја нормира универзалната еднаквост во користењето и уживањето на човековите права во светот, без разлика на раса, боја, пол, јазик, религија, политичко и друго убедување и други основи. Начелото на еднаквост, се промовира и во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (1966), особено во членот 26 (Еднаквост). Вакви определби наоѓаме и кај Универзалната декларација за човекови права¹⁷.

Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства¹⁸, предвидува одредби кои се однесуваат на заштитата на националните малцинства, особено етничкиот и културниот идентитет, со конкретна обврска на државата за нивна заштита¹⁹, притоа водејќи сметка за специфичните услови на припадниците на националните малцинства. Овие мерки не се сметаат за дискриминација²⁰, туку како мерки кои имаат афирмативен карактер, како концепт против дискриминацијата и постигнувањето на супстантивна

14) Европска конвенција за човекови права

15) Случајот Тасев против Република Северна Македонија (Жалба бр. 9825/13) од 16 мај 2019. Постапка која се однесува на исправка на неговата етничка приустаност, како што е запишано во избирачкиот список, а во врска со огласот од 12 септември 2012 година, за пет работни места во Судскиот совет на РМ, што требало да бидат исполнети од редовите на судиите. Достапна на http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/CASE-OF-TASEV-v.-NORTH-MACEDONIA.mk_.pdf

16) Случајот Oršuš and Others v. Croatia (Application no.15766/03, Judgement of 16 March 2010),

17) Генерално Собрание на ООН, Резолуција 217А, од 10 декември 1948, член 2,7, 23 – право на работа, право на избор приработување.

18) Ратификувана од страна на РМ, закон за ратификација на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Службен весник бр.11 од 11 март 1997 година.

19) Види, Резолуција на Комитетот на министри при Совет на Европа на состанокот одржан во Стразбур од 4 -6 јули, 2012 година, во однос на спроведувањето на заштитата на малцинствата.

20) Член 2 од Рамковната конвенција.

еднаквост во општеството. Афирмативните мерки кои се предвидени во член 4 од Рамковниот договор²¹, подразбираат мерки преземени од државни и јавни органи, но и од физички лица, кои биле, се или ќе бидат оправдани, а се преземаат додека не се постигне потполна ефективна еднаквост. Тие се во насока на заштита на маргинализираните групи, како и со цел да се елиминираат или да се намалат фактичките нееднаквости, ако разликувањето е оправдано и пропорционално на целта. Овој пристап обезбедува природен развој и ефективно постигнување на правото на еднакви можности во споредба со други лица, групи на лица или заедници.

Примери за вакви мерки се правичната застапеност на сите етнички заедници во државната и јавната администрација, редовните квоти, но и стимулативните мерки за вработување на лица со попреченост или лица во определени возрасни групи (млади, постари лица и слично). Афирмативните мерки треба јасно да се дефинирани, временски ограничени и целно насочени, кои се користат за предизвикување на предрасудите против лицата кои во принцип би биле дискриминирани со цел да се отстранат постојните нееднаквости и да се изврши превенција од идните²².

Интересно е да се забележи што прашањето на пропорционалноста на преземените афирмативни мерки, СПЕУ²³ строго го испитува во случајот *Kalanke* (*Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, Case C-450/93, [1995] ECR I-3051, Judgement of 17 October 1995), случајот *Marschall* (*Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen*, Case C-409/95, [1997] ECR I-6363, Judgement of 11 November 1997), и случајот *Abrahamsson* (*Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabeth Fogelqvist*, Case C-407/98, [2000] ECR I-5539, Judgement of 6 July 2000), кои се однесуваат на судското разгледување на определените афирмативни мерки кои се појавија во контекстот на родовата еднаквост. Во принцип, постојат различни термини кои се користат а кои се однесуваат на афирмативните мерки, и тоа: во системот на Организацијата на Обединетите нации се нарекуваат специјални мерки (*special measures*), во системот на Европската Унија се нарекуваат специфични мерки (*specific measures*) или позитивни акции (*positive actions*). На други места може да се сретнат како афирмативни мерки (*affirmative measures*) или афирмативни акции (*affirmative actions*)²⁴.

Судот е претпазлив и неговиот пристап не дозволува афирмативните мерки да се издигнат над принципот на фер постапување, односно супстантивната

21) Страните се обврзуваат, доколку е потребно да донесат соодветни мерки за унапредување во сите области не економскиот, општествениот, политичкиот и културниот живот, на целосна и ефикасна еднаквост, помеѓу припадниците на националното малцинство и припадниците на мнозинството. Во тој поглед тие ќе водат сметка за специфичните уаслови на припадниците на националните малцинства. Мерките прифатени согласно став 2, не се сметат за акт на дискриминација.

22) Види, Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, страна 109.

23) Судот на правдата на Европската унија.

24) *Ibid.*

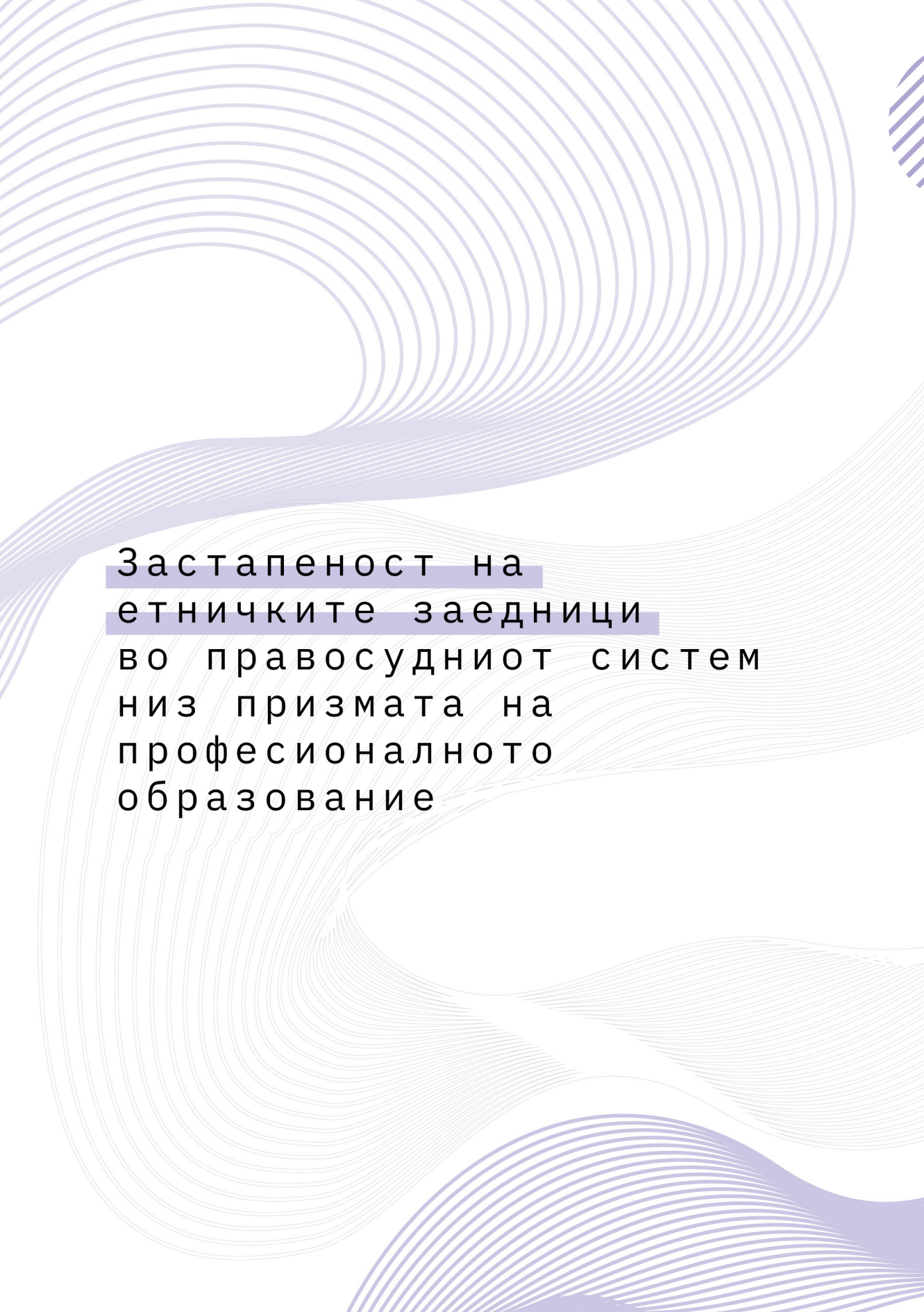
еднаквост помеѓу групите не смее да ја оневозможи еднаквоста помеѓу самите индивидуи. Притоа, Судот при преиспитување на овие мерки има создадено тест кој се состои од три чекори, и тоа: при првиот чекор, мерките мораат да помагаат во надминување на постојната ситуација на нееднаквост помеѓу заштитената група и друга група во општеството; при вториот чекор мерките треба да одговорат на тестот на соодветност, односно токму тие мерки треба да овозможат надминување на конкретната ситуација на помала застапеност на засегнатата група наспрема другите во определени сфери на општественото живеење; и со третиот чекор, ваквите мерки не треба да го дерегираат принципот на фер постапување, и токму тука лежи најголемиот предизвик на оправдувањето на афирмативните мерки.

Сепак, СПЕУ дозволува една разновидност во националните избори на соодветни афирмативни мерки преземени во државите членки, сè додека тие се оправдани, дозволени и пропорционални. За разлика од антидискриминациското законодавство на Европската Унија кое дозволува само три специфични исклучоци при оправдувањето на директната дискриминација, истата, според Европската конвенција за човекови права, е предмет на можноста за различно постапување. Ова решение може да биде проблематично, затоа што широко поставената можност за оправдување на дискриминациското однесување ја доведува во прашање ефикасноста на заштитата од вака сериозната форма на дискриминација како што е директната. Позитивното, во оваа насока е што постоењето на оваа можност за оправдување може да резултира во помалку строго сфатена потреба за изнаоѓање на компаратор, еден од трите елементи на директната дискриминација²⁵.

Прашањето на пропорционалноста на преземените афирмативни мерки, односно највлијателниот пристап за ограничување на опсегот на принципот за еднаква заштита, е системот на надзор што го разви Врховниот суд на САД, кој идентификува три нивоа на преглед. Според строгиот тест за контрола, разликите се оправдани само „доколку се неопходни за промовирање на определен владин интерес за заштита на интересите на демократијата“. На другиот крај на скалата, е тестот за рационална основа, според кој разликата е оправдана ако има рационална поврзаност со легитимна цел. Редок исклучок е законодавниот акт да биде прогласен за противуствен според тестот за рационална основа. Конечно, Судот разви преоден преглед тест за разлики кои не се значително сериозни за да подлежат на построга контрола, но кои бараат поголема истрага од тестот за рационална основа.

Но, како овие разновидни нормативни стандарди и практики се имплементирани во досегашната практика на Република Северна Македонија? Дали овие стандарди се задоволителни, јасни и прецизни, и како тие се одразуваат во контекст на етничката реалност? Во продолжение, ќе се фокусираме на подетални нормативни проекции и меѓународни стандарди, процедури, бројки и тендеции за влијанието врз засегнатите страни и ефектите по вкупното функционирање на овие јавни политики.

25) Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје.



Застапеност на
етничките заедници
во правосудниот систем
низ призмата на
професионалното
образование



II поглавје

фактори од влијание
за професионалниот
развој и правична
застапеност

II. ФАКТОРИ ОД ВЛИЈАНИЕ ЗА ПРОФЕСИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ И ПРАВИЧНАТА ЗАСТАПЕНОСТ

Прашањето на еднаквата застапеност на различните етнички групи во правосудниот систем треба да се разгледа од аспект на нормативните гаранции, во кои се предвидени афирмативни решенија за еднаквост и специфичните процедури за нивната реализација. Од тие причини, покрај анализата на уставните определби кои се однесуваат на правата на етничките заедници, во однос на правото на пристап до работа и правична застапеност, неопходна е анализа на поставеноста на образовниот систем, преку Законот за високо образование и целиот сплет на закони од областа на образованието, постапката за креирање на судско-обвинителски кадар, значењето на Законот за Академија за судии и јавни обвинители и другите правни акти, изборот на судиите и јавните обвинители, преку поставеноста на Законот за судовите и Законот за Судски совет, како и анализа на практичната имплементација и постигнатите ефекти.

Од овие аргументи ќе се утврди потребата од поддршка односно засилување на постојната јавна политика, која се однесува на вклученоста на етничките заедници во правосудниот систем или развивање на нова јавна политика од страна на соодветните надлежни органи.

Достапност на образовниот систем за етничките заедници

Член 44 од Уставот на Република Северна Македонија утврдува дека на секој граѓанин му се гарантира правото на образование т.е дека истото е достапно секому под еднакви услови, како солидна основа за обезбедување рамноправен статус на етнички заедници во образовниот систем. Уставната одредба од член 48 определува дека “Припадниците на заедниците имаат право да основаат културни, уметнички, образовни институции, како научни и други здруженија изразување, негување и развивање на својот идентитет. Припадниците на заедниците имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон”. Законот за основно образование¹ и Законот за средно образование² содржат релевантни стандарди со кои се обезбедува еднаквиот пристап на граѓаните од различните етнички групи кон образовниот систем, користејќи го правото на образование на свој мајчин јазик.

Од друга страна Законот за високото образование во Основните начела (член 3 т. 5), ја нормира обврската за почитување на човековите права и слободи и гарантирање на принципот на еднаквост и заштита од дискриминација. Истата обврска се забележува и во член 4 – Цели на високото образование.

1) Член 9 став 2.

2) Член 3 и 4.

Декларативна одредба за правото на еднаквост кон високо-образовниот процес се нотира и во член 6 – Достапност на високото образование³. Согласно Законот за високо образование, наставата на јавните педагошки високообразовни установи може да се одвива и на јазиците на припадниците на другите заедници кои не се мнозинство во РМ⁴.

Тргувајќи од овој плуралистички пристап на овој закон кон видовите на високообразовни институции во однос на јазикот на наставата, истиот обезбедува стандардизирана валоризација на стекнатите дипломи и позиции, кои се конкурентни пред надлежните институции за регрутирање на кадар за судии и јавни обвинители т.е Академијата за судии и јавни обвинители.

Согласно Законот за унапредување и заштита на правата припадниците на заедниците кои се помалку од 20 % од вкупното население на Република Северна Македонија⁵ во член 5 се предвидува дека припадниците на заедниците од членот 1 став (2) на овој закон имаат право на образование на својот јазик во сите степени во согласност со закон. Анализата на состојбите за воспитно-образовниот процес на учениците припадници на заедниците во Република Северна Македонија⁶, на Агенцијата за остварување на правата на заедниците, дава преглед на бројките кои се однесуваат на образовниот процес на заедниците, притоа значењето на образованието на припадниците на заедниците кои сочинуваат помалку од 20 % од населението на РМ, може да се согледа преку неколку параметри. Пред се, клучно прашање претставува пристапот на припадниците на овие заедници до квалитетно образование, користејќи ја притоа можноста да го користат својот мајчин јазик⁷. Република Северна Македонија има обврска преку образованието, да им овозможи на различните етнички групи развивање на чувство на припадност на нивните заедници, вклучување и инклузија на заедниците во општеството преку образовниот процес, а воедно преку образованието да го едуцира мнозинството и да ја јакне свеста меѓу граѓаните за разноликоста и мултикултурноста на нашето општество⁸.

3) Член 3 и 4.

4) Државјаните на Република Македонија имаат под еднакви услови право на образование на високообразовните установи во Република Македонија. Види член 44 од Уставот – за правото на образование.

5) Чл.103 ст.1,2,3,8 и 9 од законот за високото образование, службен весник на РМ бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009,83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012.

6) Службен весник бр.92 од 22 јули 2008 год.

7) Октомври 2017 година, <http://aopz.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Godisna-programa-2010.pdf>,

8) Европска Комисија, Извештај за напредок на Република Северна Македонија, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 218 final, Governance страна 32, mplementation of the Roma inclusion strategy (2014-2020) and corresponding action plans for education, employment, housing and gender, and health, is gradual and much remains to be done on Roma inclusion. According to a regional survey on Roma inclusion, the country has fared well compared to its neighbours and has improved in all five priority areas, albeit at different rates. The completion rate of compulsory education stands at 70%. However, this figure is significantly lower than that of the mainstream population living in similar areas. Roma girls are particularly affected, often due to early marriages. Segregation in school remains high, with 40% of marginalised Roma students attending majority Roma schools достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>.

Поставеноста на Владата и другите надлежни институции кон исполнувањето на принципот на соодветна и правична застапеност во образованието.

Со цел зголемување на бројот на студенти припадници на помалку застапените заедници и обезбедување на принципот – начелото на соодветна и правична застапеност Владата на РСМ носи одлуки за квоти за упис на студенти. Така, во академската 2017/18 година со Одлука на Владата на РСМ бр. 44-2758/1 од 16.6 2017 година, дополнително се одобрува упис на студенти припадници на помалкубројните заедници, кој број не треба да биде повисок од 10% од вкупниот број студенти кои се запишуваат во прва година – прв циклус студии на ниво на факултет. (Еден од видовите на формули кои треба да се применуваат и од страна на Академијата за судии и јавни обвинители).

За обезбедување правична и соодветна застапеност на студентите припадници кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, на факултетите во академската 2017/2018 година, со Одлука на Владата на РМ бр.44-2754/1 од 16.6 2017 година, дополнително треба да бидат запишани студенти припадници на овие заедници, чиј број не треба да е повисок од 10% од вкупниот број на студенти кои се запишуваат во прва година на ниво на единица⁹ (како втора категорија над 20%).

Преку анализа на образовните можности во државата заснована на официјални статистики се овозможува реален увид, како во образовните капацитетите кои ги обезбедува државата согласно Уставот и законите, за потребите на заедниците кои не се мнозинство во РСМ, во однос на остварувањето на принципот на соодветна и правична застапеност, така и во капацитетите¹⁰ кои ги поседуваат тие заедници. Во конкретниот случај се мисли во делот на конкурирање во Академијата за судии и јавни обвинители, на огласените почетни обуки. Во однос на ова прашање, постојат повеќе анализи и истражувања кои доведуваат до релевантни резултати во зависност од методолошкиот пристап на истите¹¹.

9) Ibid, страна 18.

10) Види, Дискриминација по основ на етничка припадност – Извештај од истражување, Скопје, декември 2010, Обсе, Мисија во Скопје. Ромите во Образовниот систем, страна 114 -116. Достапно на <https://www.osce.org/mk/skopje/116792?download=true>.

11) Види, Примена на начелото на соодветна и правична застапеност: Перцепција на граѓаните, Здружение Институт за развој на заедницата & Заедница на единиците на локалната самоуправа на РМ- ЗЕЛС ноември 2003, страна 51,52,53, Недостиг на соодветни квалификации – Причина за неприменување на начелото на соодветна и правична застапеност? Достапно на <http://www.zels.org.mk>.

Професионален развој на судиите

Консултативниот совет на европските судии при Советот на Европа во своето Мислење бр. 3 (2002) истакнува принципи и правила за професионално поведење на судиите, етика, несоодветно однесување и пристрасност, при што го утврдува следното: „Ефикасноста на судскиот систем бара, исто така, судијата да има висок степен на професионална свест. Треба да се обезбеди одржување на висок степен на професионална компетентност на судиите преку основна и континуирана обука која ќе им обезбеди соодветни квалификации“.

Мислењето бр. 4 (2003) на Консултативниот совет на европските судии при Советот на Европа за Комитетот на министри при Советот на Европа за принципите и правилата за соодветна почетна и континуирана обука на судии на национално и европско ниво, во својот став 42, ги дава следниве препораки: програмите за обука и методите треба да бидат предмет на често оценување од страна на органите одговорни за судиска обука; во начело, учеството во судиските иницијативи за обука не треба да биде предмет на квалитативна проценка; меѓутоа, нивното учество, објективно разгледувано, може да биде земено предвид при професионалната проценка на судиите; квалитетот на изведбата на обучувачите да биде оценуван, секогаш кога ваквата проценка е неопходна заради фактот што во некои системи почетната обука е фаза на процесот на избор на судиите.

Првиот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудство истакна дека мислењата кај судиите се поделени во однос на тоа дали АСЈО ги обезбедува релевантни обуки за судиите. Квалитетот на обуките е добар основ за понатамошна селекција на кандидатите за судии, и оттаму тие треба да се адаптираат согласно потребите и искуството на кандидатите. Иако при планирање на обуките Академијата бара мислење од судиите, обвинителите и граѓанските организации, проблем претставува интересот на судиите за овие обуки. Исто така не секогаш обуките се релевантни за сите судии кои се опфатени. Во таа насока, судиите истакнуваат имаат потреба од повеќе практични обуки во рамки на АСЈО, да се следат новите предмети и да се дискутира повеќе за новите трендови во судската пракса. Во согласност со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022, како стратешка цел е предвидено донесување на нов закон за Академија за судии и јавни обвинители со цел воедначување на судската пракса преку зголемен обем на обуки на судиите во рамките на АСЈО, нови законски критериуми за состав на органите на управување и раководење на Академијата, како и редефинирање на начин на полагање на приемниот и завршниот испит врз основа на мерила и објективни критериуми за проценка на знаењата на кандидатите. Во таа насока, во новиот Предлог- Закон за Академија за судии и јавни обвинители во членот 24 се предвидени нови критериуми за избор на предавачи, па така во иднина како предавачи на Академијата може да се јават домашни и странски судии, јавни обвинители и универзитетски професори, адвокати,

нотари, медијатори, извршители, раководни и други искусни административни, судски и јавнообвинителски службеници и стручни лица кои имаат докажано искуство во области опфатени со програмите во Академија, како и лице со најмалку 8 години работно искуство како судија или јавен обвинител.

Важно е да се напомене дека правилното функционирање на Академијата е еден од основните предуслови за развој и модернизирање на правосудниот сектор во Република Македонија. Земајќи во вид дека почетната обука во Академијата е суштествениот предуслов за стапување на судиска и/или јавнообвинителска функција, нејзиното секојдневно оперирање и нејзината успешност несомнено ќе бидат рефлектирани и во сите граѓански, управно-судски и кривични постапки во иднина, а со тоа и врз нивото на заштита на индивидуалните права и слободи во државата.

Академија за судии и јавни обвинители

Академијата е единствената институција во Република Северна Македонија која на посреден начин – преку приемот – одлучува за изборот на судија или јавен обвинител во државата. Со тоа таа добива исклучително значајно место во правосудството.

Согласно Статутот и надлежноста на Академијата, таа спроведува обуки на две нивоа, односно почетна обука за идните судии и јавни обвинители и континуирана обука за усовршување на веќе избраните и активни судии и јавни обвинители. На патот кон остварувањето на еднаквиот пристап на различните етнички групи во институциите кои вршат јавни работи, во конкретниот случај подготвувањето и изборот за судии и јавни обвинители, покрај останатата регулатива¹² која го обезбедува овој пристап, особено се важни Законот за Академија на судии и јавни обвинители и подзаконските акти кои се однесува на оваа област. И особено, условите за конкурирање во Академијата, условите и постапката за полагање на приемен испит, постапката за едукација и постапката за избор на судии и јавни обвинители, предвидени со Законот за судовите и Законот за Судски совет.

Претходно зборувајќи за историјатот на оваа проблематика и меѓународните стандарди, а во контекст на етничката хетерогеност на Република Северна Македонија, нотиравме дека Уставните амандмани од 2001 година, подетално го разработуваат ова прашање т.е еднаквиот пристап на различните етнички групи кон работните места и особено тие кои се однесуваат на јавниот сектор, притоа употребувајќи ја формулацијата на соодветна и правична застапеност.

Законот за Академија на судии и јавни обвинители, во однос на еднаквиот пристап на различните етнички групи, наоѓа своја потпора во уставните одредби кои се однесуваат на “Темелните вредности на уставниот поредок”

12) Законите од областа на работните односи и органите на државната управа.

на Република Северна Македонија т.е слободното определување на националната припадност; соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа (член 8), како и одредбата која се однесува на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и признати со Уставот. Во таа насока, постоењето на соодветна и правична застапеност на припадниците на сите заедници во судството е предвидено во Уставот на Република Северна Македонија, како највисок правен акт. Така, во член 105(2) од Уставот се предвидува дека, при изборот на судиите, судиите-поротници и претседателите на судовите ќе се запази соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници“.

Со Законот за Академија на судии и јавни обвинители¹³ се основа оваа јавна установа за обука на судии и јавни обвинители, која покрај другите надлежности како јавна установа што врши дејност од јавен интерес, организира и спроведува почетна обука на кандидати за судии и јавни обвинители. Што се однесува до еднаквиот пристап на различните етнички заедници, член 25 - Правична застапеност во органите на Академијата, нормира состојба на правична застапеност, при конституирањето на органите на Академијата, назначувањето на едукаторите, конституирањето на Комисијата за квалификација и прием на кандидати и Комисијата за завршен испит. Во главата IV од Законот – “Почетна обука”, член 36 се однесува на правичната и соодветна застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија, при селекцијата на кандидатите за прием во Академијата, без притоа да се нарушат критериумите предвидени со овој закон. Глава VI од Законот детално ја уредува постапката за спроведување на приемен испит се до утврдувањето на финалните резултати.

Со Законот за Академија на судии и јавни обвинители (2010)¹⁴, се уредува работењето на Академијата и други прашања од нејзина надлежност. Со овој Закон, во глава VII – “Обука на судии и јавни обвинители”, подетално се регулира постапката за почетна обука и слушатели на почетната обука¹⁵, при што кај условите за прием се предвидуваат строги услови кои се однесуваат на познавањето на странските јазици и практична работа со компјутер како и психолошки тест, кој има за цел испитување на социјалните способности на кандидатите и тест на интегритет. И овој Закон, во членот 8 и 9 ја нормира соодветната селекцијата на кандидатите за почетна обука.

13) Службен весник на РМ бр.13/2006 -14

14) Службен весник на РМ бр.88/2010

15) Види член 43 и 44.

Одредби за соодветна и правична застапеност содржи и Статуот на Академијата за судии и јавни обвинители¹⁶, донесен од страна на Управниот одбор на Академијата, и тоа во член 45, која претставува транскрипција на законската одредба. Законот за Академија на судии и јавни обвинители(2015)¹⁷, во членот 8, кој го регулира прашањето на соодветната и правична застапеност во органите на Академијата, ги деталзира органите и телата, комисиите во кои се нормира примената на принципот на правична и соодветна застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија.

Подзаконски акти - начин на утврдување на проекции и бројки за припадниците на немнозинските заедници во судството

Основен подзаконски акт на Академијата за судии и јавни обвинители е Статутот, акт кој го донесува Управниот одбор на Академијата¹⁸, со кои се уредуваат општи прашања за функционирањето на АСЈО. Од останатите подзаконски акти од интерес на овој материјал се Правилникот за почетна обука, Правилникот за текот и начинот на одвивање на практичниот дел од почетната обука, за правата и обврските на кандидатите за судии и за јавни обвинители и за ментори (2008, 2009 и 2010), Правилникот за почетна обука – теоретска настава (2009, 2013), Правилник за начин на полагање и оценување на приемниот испит во Академијата за судии и јавни обвинители (2007), и други подзаконски акти, кои досега имаат претрпено повеќе измени и дополнувања¹⁹.

Како последица на досегашното практично функционирање односно имплементација на принципот на правична и соодветна застапеност, Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители на седницата одржана на 03.06.2019 година, донесе Статутарна одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатев” од 03.06.2019 година, со која на подетален начин го уредува прашањето на правичната и соодветна застапеност.

Член 3 од Статутарната одлука гласи:

По член 42 се додава нов наслов кој гласи:

“Правична застапеност на кандидатите за прием во почетна обука”

Под насловот се додава нов член 42а кој гласи

1) При селекција на кандидатите за прием во почетната обука во

16) Службен весник на РМ бр.12/2011

17) Службен весник на РМ бр.20/2015

18) Види, Статут на Академијата за судии и јавни обвинители Павел Шатев, од 30.03.2015 година, Службен весник на РМ бр.56 од 07.04.2015 година.

19) Достапни на Веб страната на АСЈО, <http://www.jpacademy.gov.mk>.

Академијата, без да се нарушат критериумите предвидени со закон, се обезбедува соодветна и правична застапеност на граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија.

2) Соодветната и правична застапеност се обезбедува со претходно утврдување на посебна квота за припадниците на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија, сметано од вкупниот број слободни места за судии и јавни обвинители утврдени во јавниот оглас за прием во почетна обука, а кој број се определува од страна на Управниот добор за секој нов упис посебно.

3) Управниот одбор ја определува квотата од став 2 на овој член, земејќи ги претходно предвид официјалните статистички показатели.

4) Пополнувањето на слободните места определени според квота, при приемот на кандидатите во почетната обука ќе се раководи по принципот на постигнатиот успех на добиената завршна оценка од положениот приемен испит, а кое пополнување ќе се рангира во рамките на секоја предвидена квота посебно.

5) Доколку за определените квоти од став 3 на овој член не се јават доволен број кандидати кои ги исполнуваат законските услови или не го положиле приемиот испит, слободните места се пополнуваат од останатите кандидати кои ги исполнуваат условите според рангирањето на нивната завршна оценка.

Истата одредба, е прифатена и во Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители Павел Шатов, донесен од страна на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители, на седницата одржана на 03.06.2019 година, под деловоден број 02-257/5 од 03.06.2019 година.

Ваквата одлука е особено важна, имајќи ја предвид досегашната практика и потешкотиите на кои наидуваа надлежните органи и комисии при Академијата за судии и јавни обвинители. Така, со Огласот за прием на слушатели на почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатов”²⁰, Академијата објави оглас за прием на 30 слушатели на почетна обука, а беа примени 37 кандидати²¹.

Откако комисијата направи рангирање на првите 30 кандидати, се постави прашањето како да се обезбеди соодветната и правична застапеност на етничките заедници, кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, во состојба кога рангирањето на првите 30 кандидати, тоа не го овозможи согласно вредносната состојба од рангирањето.

20) Службен весник на Република Македонија бр.195 од 9 ноември 2015 година.

21) Види, Извештај за работата на Комисијата за приемен испит, Скопје, 2016 година. Листата со завршена оценка на кандидатите бр.07-242/3 од 25.05.2016 година.

Во таква состојба Комисијата за приемен испит, се обрати до Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители, со барање²² за одобрување на уште седум кандидати од заедниците да ја следат почетната настава. Во согласност со членот 9 од Законот за АСЈО, Управниот одбор го одобри ваквото барање и ја прошири листата на слушатели во VI генерација на слушатели на почетната обука за 7 слушатели од редот на кандидатите припадници на заедниците кои се малцинство во РСМ, а кои го положиле приемен испит за влез во почетна обука.

Согласно завршните оценки на кандидатите на првите 30 места и според освоените бодови, застапени се 1 кандидат од редот на албанската заедница, 1 кандидат од редот на турската заедница и 1 кандидат од редот на бошњачката заедница.

Тргувајќи од оваа практика, сметаме дека Статутарните измени и измените на Правилникот за полагање на приемен испит од 2019 година, поставуваат еквивалентен стандард, кој ќе овозможи почитување на принципот на соодветна и правична застапеност низ една релевантна процедура дефинирана однапред, која се базира на принципот на одвоено натпреварување на различните етнички заедници, притоа почитувајќи ги минималните стандарди односно успешното полагање на испитот.

Закони од областа на судството и јавното обвинителство

Основата на правната регулатива во областа на судството и јавното обвинителство ја сочинуваат Закон за судови и Законот за Судскиот совет како и Законот за Јавно обвинителство и Законот за Советот на јавни обвинители. Свое место во оваа област имаат и Законот за судска служба и Законот за јавнообвинителска служба.

Законот за судовите има претрпено повеќе измени, меѓу кои и во однос на основните постулати со кои се детерминира еднаквата застапеност на етничките заедници кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Законот за судовите од 2006 година во членот 43 содржеше одредба за недискриминација и обезбедување на правична застапеност за граѓаните од сите заедници. Подоцнежните измени на законите воопшто не се осврнуваат на ова прашање, развивајќи ги општите и посебните услови за избор на судија на одреден суд²³. Законот за судски совет од друга страна, во однос на етничката застапеност се произнесува на самиот почеток и тоа во член 6 – Состав на Советот според кој “Тројца членови на Советот ги избира Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија”.

22) Бр.-7-248/3 од 02.06.2016 година.

23) Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите од 2008, 2010, 2018 и 2019.

Правичната и соодветна застапеност на заедниците се уредува и во Законот за совет на јавни обвинители²⁴. Така член 6, откако го утврдува вкупниот број на членови на Советот за јавни обвинители и структурната поставеност, определува дека еден член на Советот, припадник на заедницата која не е мнозинство во РМ, го избираат сите јавни обвинители во РСМ од своите редови. Додека од тројцата членови на Советот кој ги избира Собранието на РСМ од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници, двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Сегментите на еднаквата етничка застапеност се запазени и во постапката за избор, престанок и разрешување на јавен обвинител. Во тој контекст, Советот е задолжен одлуката за објавување на оглас за избор на јавен обвинител да го објави во Службениот весник на РСМ и во најмалку два други дневни весника, од кои еден од весниците треба да се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик²⁵. Од друга страна член 41 – “Правична и соодветна застапеност во изборот на јавните обвинители”, го уредува изборот на јавен обвинител, во ситуација поврзана со заедницата, која најмалку 20%, зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, а јавното обвинителство за кое тој се избира, се протега за подрачје на два или повеќе судови, од кои барем еден суд е со седиште на подрачјето на единицата на локалната самоуправа, со 20% население со горните јазични специфики. Доколку се разгледа содржината на овој член, произлегува дека законодавецот направил целосно усогласување на принципите кои ја гарантираат правичната застапеност, во законот за Судски совет и во овој Закон.

Правичната и соодветна застапеност во изборот на судии и претседатели на судови, се регулира во член 46. Така, Кога Советот избира судија и претседател на основен суд и апелационен суд, кој се наоѓа на подрачје на единица на локална самоуправа каде што 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, одлучува согласно со членот 42 од овој закон, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Кога Советот избира претседател и судија на Врховниот суд на Република Македонија, одлучува согласно со членот 42 од овој закон, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Во контекст на определбата за создавање на кадар во правосудниот сектор, Судскиот совет има активна улога, преку утврдувањето на слободни судиски места во основните судови. Согласно член 46, Советот најдоцна до крајот на февруари во тековната година, со одлука го утврдува бројот на слободните

24) Службен весник на РМ“ бр. 150 од 12.12.2007 година.

25) Член 36 од Законот.

судиски места за основните судови во Република Македонија за наредните две години и одлуката ја доставува до Академијата за обука на судии и јавни обвинители.

Во подоцнежните измени, со Законот за изменување и дополнување на законот за судски совет (2010), член 4, се менува член 38 и гласи: „Советот со одлука го утврдува бројот на слободните судиски места за основните судови во Република Македонија, земајќи ги предвид вкупниот број на слободни места за судии во основните судови, како и проекцијата за потребите од местата кои ќе се пополнуваат по завршување на почетната обука. Одлуката од ставот 1 на овој член, Советот ја донесува со мнозинство гласови од вкупниот број членови и ја доставува до Академијата за судии и јавни обвинители најдоцна до 31 март во годината во која одлуката е донесена.“ Оваа обврска подоцна ќе биде пренесена во Законот за Академија на судии и јавни обвинители²⁶. Согласно член 43 став 2 од овој закон, вкупниот број на слушатели на почетната обука се определува врз основа на одлуките на Судскиот совет на Република Македонија и Советот на јавните обвинители на Република Македонија, земајќи го предвид вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, како и проекцијата за потребите од местата, кои ќе се пополнуваат по завршување на почетната обука. Согласно став 3, одлуките од ставот (2) на овој член на Судскиот совет на Република Македонија и Советот на јавните обвинители на Република Македонија се доставуваат до Академијата најдоцна до 31 март во годината.

Доколку се согледат нормативните аспекти на проблемот, може да се заклучи дека истите претставуваат добра основа за примена на принципот на соодветна и правична застапеност, кај немнозинските етнички заедници во Република Северна Македонија, и тоа во правосудниот сектор.

Република Северна Македонија располага со соодветна нормативна профиланизација во сферата на образованието, во однос на немнозинските заедници, како прва инстанца при култивирање на кадар во соодветната област. РСМ истотак, располага со соодветни и подобрени постапки за примена на овој принцип при селекцијата на кадарот во Академијата за судии и јавни обвинители, но практиката на имплементацијата на истите покажува недостатоци во однос на јасното определување на суштината на овој принцип, т.е. соодносот на немнозинските заедници со мнозинската заедница и соодносот во самите немнозински заедници, мислејќи на етничката заедница која е над 20% и тие кои се под таа бројка.

По повеќе од 18 години интензивна промоција на овој принцип, бројките зборуват за разлики во (потребниот) сооднос на судско-обвинителски кадар

26) Закон за академија за судии и јавни обвинители, Член 43 – Слушатели на почетна обука. Службен весник на РМ, бр. 88 од 2.07.2010 година.

и број на население по етнички заедници, што е спротивен на ставот на многу теоретичари²⁷ кои сметаат дека принципот на соодветна и правична застапеност треба да е временски димензиониран. Според нас, овој став би имал своја логика само доколку бројките покажуваат дека ефектот е постигнат, и ќе биде потребно само лесно одржување на тој баланс.

Во овој контекст, можеме да констатираме дека примената на овој принцип е од особена важност за инклузивниот пристап на заедниците во општеството, а секако и во секторот правосудство од една страна и подобрувањето на услугите и зголемувањето на довербата во институциите на системот од друга, култивирајќи го чувството на припадност и инклузивност во одлучувањето на помалите етнички заедници. Доколку се согледаат овие ефекти, можеме да заклучиме дека и покрај фактот дека при примената на овој принцип навидум една или повеќе заедници се фаворизираат, соодветната примена на принципот на правична застапеност ги засега и се однесува на сите заедници, кои ја сочинуваат Република Северна Македонија.

Примена на принципот на соодветна и правична застапеност

Следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност, како и сите други феномени во општеството, претставува главен предизвик, особено методолошкиот пристап и релевантноста на резултатот. Тргувајќи од законските надлежности, но и од важноста и интересот кон ова прашање, со оваа статистика се занимаваат повеќе релевантни чинители, вклучувајќи го и невладиниот сектор. Токму од тие причини, хармонизираните бројки би значеле појасна слика за анализа на оваа јавна политика и потребните мерки за нејзина промена или контунираност, и што таа би значело и за засегнатите страни и за општеството во целина. За таа цел, во продолжение пристапуваме кон компаративна анализа на бројките од повеќе институции, со цел добивање на појасна слика за примената на овој принцип во Република Северна Македонија.

27) Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, Достапно на <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/385977?download=true>.

Годишни извештаи на Народниот правобранител

Еден од сегментите на Годишните извештаи на Народниот правобранител е и примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2018 година.

Годишниот извештај на НП за 2018 година²⁸

	Основни судови	Апелациони судови	Виши јавни обвинителства	Основни јавни обвинителства
Македонци	78,8%	79,2%	80,0%	81,9%
Албанци	14,8%	14,0%	16,0%	12,6%
Турци	1,0%	1,6%	2,7%	2,1%
Роми	0,8%	0,0%	0,0%	0,5%
Срби	1,7%	0,7%	1,3%	0,8%
Власи	1,1%	3,9%	0,0%	1,0%
Бошњаџи	0,7%	0,3%	0,0%	0,8%
Други	0,5%	0,3%	0,0%	0,3%

Во основните судови освен кај двете најголеми заедници, скоро и да нема некаков напредок во однос на почитувањето на ова начело, поради што укажуваме на недоволното вработување на припадници на помалубројните заедници. Во оваа насока, Народниот правобранител препорачува овие институции да преземат итни мерки за доследната имплементација на начелото на соодветна и правична застапеност.

Кај апелационите судови повторно е воочено многу слабо и несоодветно спроведување на начелото на соодветна и правична застапеност, особено во однос на припадници на помалубројните заедници. Напоменуваме дека за разлика од минатата година мал напредок постои кај албанската заедница од 1,5% (во 2017 година нивната застапеност е со 12,5%). Народниот правобранител повторно укажува на загрижувачкиот проблем, бидејќи во континуитет во апелационите судови не се вработуваат лица кои се припадници

28) Види, Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2018 година, по Основните судови, страна 73-77.

на ромската заедница²⁹. Поради ваквата состојба, Народниот правобранител препорачува апелационите судови да преземат итни и соодветни мерки за доследна имплементација на начелото на соодветна и правична застапеност, особено со вработување на лица кои не припаѓаат на мнозинската заедница. Како и изминатите години во вишите обвинителства спроведувањето на начелото на соодветна и правична застапеност е на многу ниско ниво. Во континуитет присутна е состојба каде што нема вработени лица припадници на две заедници- ромската и бошњачката. Народниот правобранител наведува дека и покрај неговите долгогодишни укажувања, повторно констатира дека спроведување на начелото на соодветна и правична застапеност во основните и вишите јавни обвинителства е на многу ниско ниво. Поради ваквата состојба, Народниот правобранител искажува загриженост, а воедно изразува јавна критика до основните обвинителства, поради што препорачува истите да преземат мерки за доследна имплементација на начелото на соодветна и правична застапеност, особено при спроведувањет на огласите за вработување³⁰.

Наоди на Првиот национален извештај од матрица на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството во делот на професионалниот развој и соодветната застапеност во судството.

За потребите на оваа анализа користени се наодите резултатите од Првиот национален извештај од Матрица на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, изготвен од Центарот за правни истражувања и анализи (2019). Овие податоци се добиени преку мерење на перформансите во правосудството врз основа на перцепциите и наодите од сите директно вклучени страни во правосудството, а посветена на професионалниот развој на судиите и правичната и соодветна застапеност во судството.

Испитаниците биле прашани за аспекти од судството кои се поврзани со Академијата за судии и јавни обвинители, како генератор на нови судии и континуирана едукација на постојните, адекватноста на обуките кои се нудат на судиите во врска со потребите при нивната тековна работа, етничката, старосната и половата застапеност и еднаквост во судството³¹. Од спроведеното истражување на релевантни испитаници, произлегува следниот заклучок: Испитаниците главно ја оцениле правичната застапеност на сите етнички заедници со оценката „добро“ (3). Ова индиректно се однесува и на

29) Види Извештај Народен правобранител за 2018 година, страна 78-79.

30) Исто, страна 82-86

31) Види, Прв национален извештај од матрица на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, Скопје, февруари 2019.

степенот на професионален развој кој е важен предуслов за професијата и за активно учество на заедниците во судството. Највисоко („одлично“ 5) оваа соодветна и правична застапеност е оценета од испитаниците од редот на судиите, а најниско („недоволно“ 1) од испитаниците новинари. Ниту еден од испитаниците од академската заедница не одговорил дека има недоволна фер и правична застапеност на припадниците на сите заедници. Најголем дел (43%) од испитаниците сметаат дека застапеноста на сите заедници во судовите е многу добра и 29% од испитаниците сметаат дека застапеноста на сите заедници во судовите е одлична³².

Претставниците од АСЈО сметаат дека постои доволна застапеност на припадниците на сите заедници во судовите, а за некои застапеноста на сите заедници во судовите е добра. Постои поделеност во мислењата кај сите категории испитаници околу фер и правична застапеност на сите етнички заедници во судството. Сепак, преовладува мислењето дека постои добра застапеност на сите етнички заедници во судството, со исклучок на судии од ромската етничка заедница.

Интересен е одговорот на прашањето: Дали правната рамка гарантира фер и правична застапеност во судството на припадниците на немнозинските заедници. Така, кај сите категории испитаници генерално владее мислењето дека правната рамка обезбедува инклузивност за учество на немнозинските етнички заедници во РМ. Резултатите од првото национално мерење укажаа дека се потребни понатамошни допрецизирања во законите за правична застапеност на припадниците на немнозинските заедници, и дека паралелно со овие заложби треба да се води сметка и за квалитетот на кандидатите за судии, не само за етничкото потекло³³.

Податоци на Судски совет за 2018

Избор на судии		
Македонци	392	75,82%
Албанци	89	17,21%
Турци	6	1,16%
Роми	11	2,13%
Срби	5	0,97%
Власи	1	0,19%
Бошњаци	7	1,35%
Други	6	1,16%

32) Ibid, страна 121.

33) Ibid, страна 125.

Избор на судска администрација	%
Македонци	80.16%
Албанци	14.58%
Турци	1.47%
Роми	1.11%
Срби	0.67%
Власи	1.03%
Бошњаци	0.45%
Други	0.53%

Податоци од последните два Огласи на за прием на кандидати за почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители.

Врз основа на одлуките на ССРМ и СЈОРМ, Управниот одбор на Академијата, на 9 ноември 2015 година, објави јавен оглас за прием на 30 слушатели на VI генерација на почетна обука. Од вкупно 84 пријавени, 64 апликанти ги исполнија формалните услови и го полагаа квалификацискиот тест. Примени се 37 кандидати³⁴.

Во тек е постапка по објавен јавен оглас Бр.02-214/4 од 09.05.2019 година, за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатев”, Скопје за прием на 60 слушатели во почетна обука, 2019-2021 година.

Од досегашната евиденција произлегува дека се пријавени вкупно 673 кандидати од кои 29 пријави се отфрлени, 644 се уредни. Националната структура на пријавените кандидати е следна: македонци 483, албанци 112, турци 16, власи 12, срби 9, хрвати 6, бошњаци 3, грци 1, роми 1, египќани 1, македонски муслиман 1³⁵.

Како резиме: Споредувањето на горните бројки води кон заклучок дека оптималниот ефект од примената на начелото на соодветна и правична застапеност, се уште не е постигнат, така како што е поставен во сите правни акти, во кои овој институт се врзува со статистички податоци за бројот на

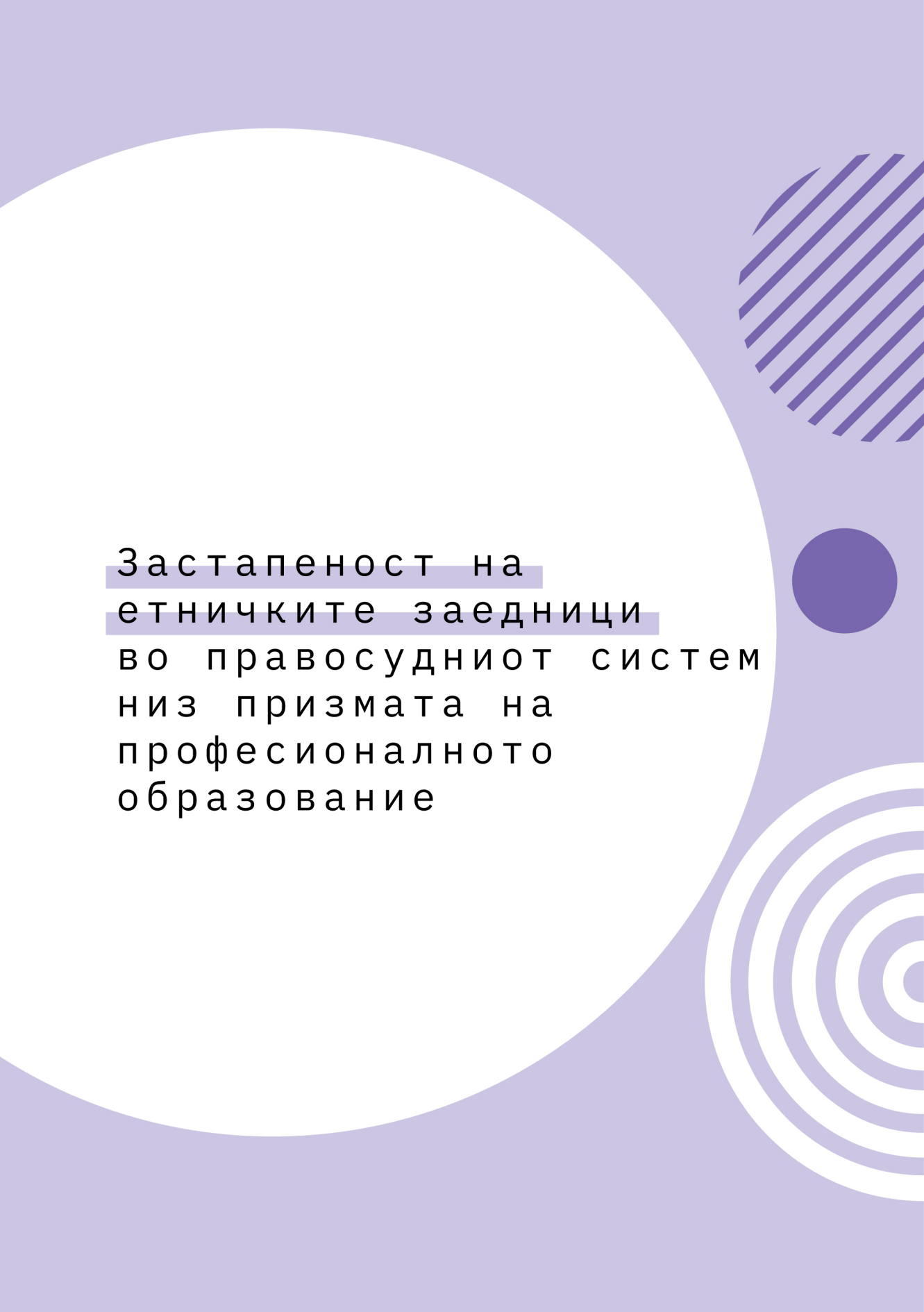
34) Види, Одлука Бр.02-249/3 од 07.06.2016 година, на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатев”, со која се зголемува бројката од 30 слушатели согласно објавениот Оглас, за припадниците на немнозинските заедници во РСМ.

35) Податоци добиени од Академијата за судии и јавни обвинители.

различните етнички заедници, и покрај фактот дека за определени заедници бележи забележителен раст. Од тие причини, потребно е да се преземат натамошни мерки со кои ќе се стимулира овој процес, аплицирајќи прецизни и соодветни постапки во рамките на постапката за селекција и вработување на овие заедници, наспроти мнозинската заедница.

Забележителниот низок раст на застапеност кај одредени помали етнички заедници како што е ромската, налага дополнителни мерки и активности, почнувајќи од анализата на образовните капацитети и нивното подигнување, па се до постапката за селекција и нивниот избор за судии или јавни обвинители. Овој факт, го констатираат и испитаниците, во рамките на Првиот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, кои сметаат дека се потребни понатамошни допрецизирања во законите, за фер и правична застапеност на припадниците на мнозинските заедници и дека паралелно со овие заложби треба да се води сметка и за квалитетот на кандидатите за судии. Според нив потребно е да се вклучат повеќе судии од ромската заедница³⁶, за што и ние се согласуваме.

36) Прв национален извештај од матрица на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, Скопје, февруари 2019, страна 131.



Застапеност на
етничките заедници
во правосудниот систем
низ призмата на
професионалното
образование



III

поглавје

заклучоци и препораки



III. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Заклучок:

Република Северна Македонија, покрај ратификацијата на повеќе меѓународни акти кои го гарантираат еднаквиот пристап на различните етнички заедници, до јавните работи и недискриминација, најголем дел од тие стандарди ги има транспонирано во националното законодавство и претставуваат добра основа за исполнување на тие стандарди.

Предлог мерки:

Како тоа се остварува при практичното функционирање? Ваквата дисперзираност на одредбите кои го гарантираат еднаквиот пристап на различните етнички заедници во областа на правосудниот сектор во повеќе закони, иако тие во најголема мера се идентични, оставаат простор за нееднаква примена, доколку тие решенија во дел се разликуваат од една страна, и го отежнуваат пристапот на корисникот т.е граѓанинот од друга. Од тие причини потребно е централизирање на ваквите определби во еден закон по примерот на Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Заклучок:

Не постојат соодветни и прецизни статистички податоци, за бројот на лицата кои се заинтересирани да пристапат кон овие работни места - судии и јавни обвинители од редот на мнозинските заедници, ниту пак релевантни статистики, кои би биле корисни за долгорочно планирање на кадовскиот потенцијал, со цел добро управување со човечките ресурси од една страна и одржување односно пополнување на работните места, во смисла на обезбедување на континуитет и оневозможување на недостатокот на ваков вид кадар.

Предлог мерки:

Потребна е проактивна Владина политика во насока на поттикнување на најквалитетниот кадар од редот на различните етнички заедници, да се вклучи во областа правосудство.

Заклучок:

PCM располага со соодветни и подобрени постапки за примена на овој принцип при селекцијата на кадарот во Академијата за судии и јавни обвинители, но практиката на имплементацијата на истите покажува недостатоци во однос на јасното определување на суштината на овој принцип, т.е соодносот на мнозинските заедници со мнозинската заедница и соодносот во самите мнозински заедници, мислејќи на етничката заедница која е над 20% и тие кои се под таа бројка. По повеќе од 18 години интензивна промоција на овој принцип, бројките зборуваат за разлики во (потребниот) сооднос на судско-обвинителски кадар и број на население по етнички групи, што е спротивен на ставот на многу теоретичари кои сметаат дека принципот на соодветна и правична застапеност треба да е временски димензиониран.

Предлог мерки:

Потребно е допрецизирање на процедурите при изборот на кадрите од различни етнички заедници во Адемијата за судии и јавни обвинители и при изборот на судии и јавни обвинители во соодветните Законски и подзаконски акти. Во согласност со надлежностите на АСЈО, потребно е повеќе да се инвестира во начинот на обучување на кандидатите и тоа од поран степен на образование на кандидатите и преку правните факултети во земјата.

Заклучок:

Застапеноста на немнозинските заедници не треба да се мери со квалитетот на кандидатот. Доколку се согледат нормативните аспекти на проблемот, може да се заклучи дека истите претставуваат добра основа за примена на принципот на соодветна и правична застапеност, кај немнозинските етнички заедници во Република Северна Македонија, во правосудниот сектор. Република Северна Македонија располага со соодветна нормативна профилизиција во сверата на образованието, во однос на немнозинските заедници, како прва инстанца при култивирање на кадар во соодветната област.

Предлог мерки:

Практичната имплементација на правната рамка мора да ги надмине проблемите околу изборот на кадри од немнозинските заедници и притоа да внимава да се избираат најквалитетните кандидати од овие заедници. Особено треба да се запази застапеноста на ромската заедница во правосудството.

Заклучок:

Академијата за судии и јавни обвинители ги нуди потребните обуки согласно потребите и трендовите во легислативата и судската пракса.

Предлог мерки:

Обуките кои ги нуди АСЈО треба да се специјализираат согласно потребите на судиите во зависност од неговото знаење и искуство, како и да се преиспитаат критериумите за едукаторите и да има повеќе практични обуки со најнови трендови во судската пракса.

– Библиографија:

Устав на Република Северна Македонија,

Закон за Влада на РСМ, член 40-в, Службен весник бр. 115/2007,
Европска Комисија, Извештај за напредок на Република Северна Македонија,
Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 218 final, Governance,

Користење на *actio popularis* во случаи на дискриминација, Хелсиншки комитет
за човекови права на Република Северна Македонија, Скопје, ноември 2016
година, <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/337196?download=true>,

Публикација: Човекови права, ОБСЕ – Мисија во Скопје, Достапно на <https://www.osce.org/mk>.

Охридски рамковен договор од 13.08.2001 година,

Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје,
ноември 2016 година,
<https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/337196?download=true>,

Мерсел Биљали, Правата на етничките заедници, <https://www.ihr.org.mk>,
Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на
заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија,
Службен весник бр.92/2008 од 22 јули 2008.

Програма за работа на Агенцијата за остварување на правата на заедниците
за 2010 година, <http://aopz.gov.mk>.

Европска конвенција за човекови права,

Случајот Тасев против Република Северна Македонија (Жалба бр. 9825/13)
од 16 мај 2019, http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/CASE-OF-TASEV-v.-NORTH-MACEDONIA.mk_.pdf,

Случајот Oršuš and Others v. Croatia (Application no.15766/03, Judgement of 16
March 2010),

Резолуција на Комитетот на министри при Совет на Европа на состанокот
одржан во Стразбур од 4 -6 јули, 2012 година,

Генерално Собрание на ООН, Резолуција 217А, од 10 декември 1948 година,

Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства,

Законот за основно образование,
Агенцијата за остварување на правата на заедниците - Анализа на состојбите

за воспитно-образовниот процес на учениците припадници на заедниците во Република Македонија, Октомври 2017 год. <http://aopz.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Godisna-programa-2010.pdf>,

Дискриминација по основ на етничка припадност – Извештај од истражување, Скопје декември 2010, Обсе – Мисија во Скопје, Проценка на состојбата во училиштата, <https://www.osce.org/mk/skopje/116792?download=true>,

Примена на начелото на соодветна и правична застапеност: Перцепција на граѓаните, Здружение Институт за развој на заедницата & Заедница на единиците на локалната самоуправа на РМ- ЗЕЛС ноември 2003, <http://www.zels.org.mk>,

Закон за обука на судии и јавни обвинители, Службен весник на РМ бр.13/2006-14,

Со законот за академија на судии и јавни обвинители (2010), Службен весник на РМ бр.88/2010,

Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник на РМ бр.12/2011,

Законот за Академија на судии и јавни обвинители(2015), Службен весник на РМ бр.20/2015,

Статут на Академијата за судии и јавни обвинители Павел Шатев, од 30.03.2015 година, Службен весник на РМ бр.56 од 07.04.2015 година,

Оглас за прием на слушатели на почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатев”, Службен весник на Република Македонија бр.195, од 9 ноември 2015 година,

Извештај за работата на Комисијата за приемен испит, Скопје, 2016 година. Листата со завршена оценка на кандидатите бр.07-242/3 од 25.05.2016 година,

Барање Бр.-7-248/3 од 02.06.2016 година на Комисијата за приемен испит до Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители, за одобрување на уште седум кандидати од заедниците да ја следат почетната настава,

Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, Службен весник на Република Македонија број 20/2015, 192/2015 и 231.2015,

Одлука Бр.02-249/3 од 07.06.2016 година, на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители “Павел Шатев”,

Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите од 2008, 2010, 2018 и 2019,

Законот за совет на јавни обвинители, Службен весник на РМ“ бр. 150 од 12.12.2007 година,

Законот за јавно обвинителство, Сл.Весник на Р.Македонија бр. 150 од 12.12.2007 година,

Закон за академија за судии и јавни обвинители, Службен весник на РМ, бр. 88 од 2.07.2010 година,

Годишен извештај на Народниот правобранител, 2017 година. Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2017 година, по Основните судови,

Годишен извештај на Народниот правобранител, 2018 година. Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2017 година, по Основните судови,

Прв национален извештај од матрица на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството, за етничката застапеност во судството, Центар за правни истражувања и анализи, Скопје февруари 2019 година,

Годишен Извештај за работата на Судскиот совет на РСМ за 2018 година,

Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор за 2017 и 2018 година, на Министерството за информатичко општество и администрација, Достапен на <http://www.mio.gov.mk>



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ. ■
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

www.cpia.mk