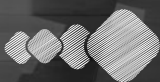


ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ

2022 ГОДИНА



Институт
за
европска
политика.
Скопје

The cover features a background image of a classical building with columns. A dark grey horizontal band is at the top, and a teal horizontal band is in the middle. The title is centered in the dark band, and the year is centered in the dark band below the teal band.

ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ

2022 ГОДИНА

Годишен преглед на владеењето на правото во ЕУ

Издавач:

Институт за европска политика – Скопје

За издавачот:

д-р Симонида Кацарска

Автори:

Корина Стратулат

Иван Новосел

Беба Жагар

Ива Цоневска Вангелова

Тина Цаковиќ

Билјана Котевска

Лектор:

Дејан Василевски

Графички дизајн:

Релатив

Скопје, декември 2022 година



Овој годишен преглед е подготвен во рамки на проектот „Градиме мостови за заедничка иднина: Владеењето на правото во насока на пристапувањето во ЕУ“, финансиран од Европската унија. Содржината на годишниот преглед е единствена одговорност на авторите и на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите и гледиштата на Европската унија.

Содржина

Вовед.....	6
Политика за проширување на ЕУ: дали претстојат есенски ветришта на промени?.....	8
Следење и известување за владеењето на правото во ЕУ.....	15
Механизмот на условеност на тест во Унгарија.....	18
Владеењето на правото во Полска – можност за тестирање на механизмите на ЕУ.....	21
Независноста на судството како предуслов за доверба во правдата.....	26
Независноста на судството во Северна Македонија: До каде сме и каде одиме?.....	33
Регулирање и борба против говорот на омраза во Европската унија и во Хрватска – приод од позиција на човековите права?.....	38
Подигнување на минималните работнички стандарди во Европската унија: транспарентни и предвидливи работни услови и рамнотежа приватен-работен живот.....	47

Вовед

Принципот на владеење на правото е еден од суштинските вредности што ги сочинуваат темелите на Европската унија. Тој подразбира дека јавните институции дејствуваат во границите утврдени со законот, во согласност со вредностите на демократијата и на темелните права. Земјите-кандидатки мораат да го почитуваат овој принцип и соодветно да го приспособат функционирањето на нивните институции. Меѓутоа, и земјите-членки на ЕУ не се изземени од оваа обврска или од последиците што произлегуваат од нејзиното непочитување.

Работата на ЕПИ е фокусирана на потребите и ограничувањата на Северна Македонија како земја-кандидат, која го чекаше почнувањето на пристапните преговори повеќе од една деценија, додека бележи пад на поддршката за членство во ЕУ и политичката нестабилност во последниве години. Во рамките на програмата за владеење на правото, ЕПИ внимателно го следи нивото на усогласеност со принципот на владеење на правото во земјите-членки на ЕУ и земјите-кандидатки, со цел да научи корисни лекции и да ги презентира пред релевантните засегнати страни и граѓаните на Северна Македонија, бидејќи овие лекции ќе треба да се спроведат сега како земја-кандидат и како земја-членка во иднина. ЕПИ исто така ги следи настаните во земјата во следните области во согласност со структурата за преговори за пристапување во ЕУ: функционирање на демократските институции, реформа на јавната администрација и Поглавје 23: правосудство, борба против корупцијата и темелни права.

Годишниот преглед почнува со краток увид на политиката на проширување на ЕУ и нејзините тенденции кон земјите-кандидатки од Западен Балкан. Иако пристапувањето на овие земји во ЕУ е под големо влијание на политиката, тоа зависи и од нивната усогласеност со критериумите за пристапување на ЕУ. Така, прегледот содржи краток документ за почитувањето на принципот на владеење на правото, за независноста на судството во Република Северна Македонија и неодамнешните случувања во областа на темелните права.

Направен е општ преглед на механизмите за следење и известување на владеењето на правото во ЕУ и нивната практична примена, како вовед во поконкретни примери во земјите-членки. Во текот на целата година беше спроведена темелна анализа на развојот на настаните во врска со кризата со владеењето на правото во Унгарија и во Полска. Случајот на Унгарија беше разгледан преку анализа на примената на

Регулативата 2020/2092, која го воведе „механизмот на условеност“ како алатка за заштита на принципот на владеење на правото во земјите-членки на ЕУ. Освен анализата на механизмот за условеност, беа разгледани и други механизми достапни за решавање на кризата со владеењето на правото, применети во примерот на Полска. Извештајот на Комисијата за владеење на правото и мониторингот и спроведувањето на вредностите содржани во член 2 од ДЕУ доведоа до заклучокот за уназадување на владеењето на правото во ЕУ. Случајот на Полска со кршење на судската независност и непристрасност предизвика иницирање на различни механизми на ЕУ.

По разгледувањето на овие примери, неопходно беше да се анализира нивото на независност на судството во Северна Македонија и перцепцијата на нејзините граѓани за судскиот систем. Оваа анализа беше направена со фокус на европските стандарди и перцепциите за независноста. Најпрвин е даден преглед на податоците за перцепциите од табелата на ЕУ за правда за 2022 година, а потоа е даден преглед на перцепциите за независноста на судските системи за земјите од Западен Балкан во Балканскиот барометар за 2022 година. Дополнително, направен е комплементарен преглед на три извештаи што ја анализираат независноста на судството: Извештајот за напредокот на земјата на Европската комисија за 2022 година, Извештајот за евалуација на СЕРЕЈ 2022 година и Анализата за сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот систем (2017-2022), а беа извлечени препораките содржани во нив.

Конечно, заштитата на темелните права беше мониторирана и во земјите-членки и внатрешно, во Северна Македонија. Во ноември 2022 година, ЕК ги објави резултатите од седмата евалуација на Кодексот на однесување за борба против нелегалниот говор на омраза на интернет. За жал, тие покажуваат намалување на резултатите од известувањето и дејствувањето на компаниите, па за таа цел беа испитани постојните правни инструменти на ЕУ за ова прашање, вклучувајќи го гореспоменатиот Кодекс на однесување и новата Регулација за дигитални услуги.

На 20 јуни 2019 година, ЕП и Советот усвоија две важни директиви за подигнување на минималните стандарди за труд во ЕУ: Директива 2019/1152 за транспарентни и предвидливи работни услови во Европската унија и Директива 2019/1158 за рамнотежа помеѓу работата и животот на родител(и) и негувател(и). Рокот за нивно транспонирање истече во август 2022 година, па во оваа насока ги анализиравме главните новини и значењето на овие две директиви, како и што е важно за нашата земја во однос на нивната усогласеност.

Политика за проширување на ЕУ: дали претстојат есенски ветришта на промени?

Корина Стратулат

Директорка на Програмата за европска политика и институции
и постар аналитичар во Центарот за европска политика, Брисел
Надворешен соработник на Институтот за европска политика – Скопје

Пишувањето за проширувањето на ЕУ на Балканот стана депресивно и повторувачко. Дваесет години европска интеграција не ја донесоа ниту ветената конвергенција меѓу земјите од регионот и земјите-членки, ниту членството во ЕУ на земјите од регионот. Наместо тоа, патот за пристапување кон ЕУ станува сè понапорен за земјите со тие аспирации на Балканот, а дестинацијата – т.е. влезот во ЕУ – сè понедопирлива, вклучително и за земјите-кандидати што се сметаат за фаворити. Покрај тоа, истите трнливи прашања за државноста и демократското владеење во регионот и хаотичната посветеност на проширувањето во главните градови на ЕУ продолжуваат да го предизвикуваат кредибилитетот и трансформативната моќ на политиката.

Војната во Украина неодамна помогна да се подигне профилот на досието со поттикнување на чувството на итност да се преиспита ангажманот на Унијата во нејзиното соседство. Но, последователните дискусии ги мешаат идеите за создавање на европска (гео)политичка заедница на сојузници истомисленици за подобро соочување со новата безбедносна реалност со предлози за повторно поттикнување на процесот на понатамошно проширување на ЕУ. Сепак, проширувањето е самостојно прашање што треба да се третира како такво. Тоа може да има корист од промената, но ниедна реформа на крајот нема да го замени недостатокот на политичка волја на земјите-членки да ја отворат вратата за нови членки и да го подготват капацитетот за апсорпција на Унијата за таа цел.

Досега, има малку индикации дека земјите-членки на ЕУ ќе потклекнат – сите тие мораат да го сторат тоа со оглед на тоа што сè уште е потребна едногласност за какви било чекори напред во процесот на проширувањето. А сепак, можеби – само можеби – ветровите на промени ќе почнат да дуваат оваа есен со второто обраќање на Комисијата за состојбата на Унијата во септември и Самитот во Прага во октомври.

Променливите „вратари“

Во јули годинава, Советот конечно ги почна пристапните преговори со Северна Македонија и Албанија. Двете земји добија дозвола за почеток на преговорите за членство во 2020 година, но Бугарија потоа стави вето на усвојувањето на Рамката за преговори за Северна Македонија поради прашања поврзани со историјата и јазикот. Со оглед на тоа што ЕУ го третира парот апликанти како „пакет“, и Скопје и Тирана беа задржани на нивните пристапни патеки во изминатите години поради спорот на Северна Македонија со Бугарија.

Одлуката да им се дозволи на двете земји да напредуваат на сè уште долгиот пат кон членство во ЕУ е важна и веќе одамна доцни. Сепак, таа се донесе откако [Скопје се согласи на компромис](#) врз основа на контроверзниот француски предлог дизајниран да ја убеди Бугарија да го деблокира пристапниот пат на Северна Македонија. Протоколот бара од Северна Македонија да го промени својот Устав за да го признае бугарското малцинство и да воведо мерки што ги штитат правата на малцинствата и забрануваат потенцијален говор на омраза. Според овој предлог, Бугарија го задржува своето право да не го признае македонскиот јазик и бара Скопје да ги рефлектира добрососедските односи во текот на преговорите.

[Македонските пратеници ги одобрија условите](#) во договорот постигнат со посредство на Франција, без поддршка од опозицијата. Одобрувањето на Парламентот, исто така, се случи наспроти [насилните протести](#) и многубројните критики дека вклучувањето на билатерални прашања во пристапните преговори поставува опасен преседан. Тоа генерално неприфаќање води кон [„тажна прослава“](#) и сугерира дека договорот можеби нема да се покаже како трајно решение. Прво, тоа не ја спречува Бугарија повторно да го блокира процесот во иднина. Но, дури и без ново бугарско вето, Северна Македонија прво ќе мора да го измени својот Устав пред вистинското отворање на првите преговарачки поглавја.

За таа цел, нејасно е како парламентот ќе успее да го собере потребното двотретинско мнозинство или дали [потенцијалниот референдум](#) ќе помогне да се премостат поделбите околу ова прашање во земјата. [Анти-ЕУ, екстремно десничарските и проруските елементи во Северна Македонија се засилени](#) поради оваа ситуација и може да се забележи пораст на изборната поддршка на следните избори. Ако намерата на Путин беше „да раздели и да владее“ за да ја сопне ЕУ на Балканот, неодамнешните случувања се чини дека се одвиваат во корист на Русија.

Затоа, во договорот се назира ризикот дека Северна Македонија само се придвижила од тоа да има стапало на влезната врата кон трчање во круг на пристапната патека. Оваа перспектива го намалува достигнувањето, особено со оглед на долгата

историја на земјата да се наоѓа во неизвесност. Заедно со Албанија, Северна Македонија претходно беше блокирана во 2019 година од Франција и Холандија додека не се усвои нова методологија за пристапните преговори (повторно) врз основа на француските предлози. Пред тоа, остриот спор со Грција го попречуваше нејзиниот напредок цела деценија додека земјата не го смени името Македонија за да го надмине ветото на Атина. Сè на сè, почетокот на пристапните преговори за Северна Македонија се подготвува веќе неверојатни 17 години. Секое понатамошно одложување – вклучително и по сите значајни отстапки што земјата веќе ги прифати – речиси гарантирано ќе има негативни импликации.

Проблемот не е толку многу што процесот на проширување е бавен; за ефективна трансформација потребно е време. Главниот проблем е дека договорените стандарди и процедури за проширување сè повеќе се занемаруваат од страна на земјите-членки поради прашања поврзани со нивната внатрешна политика. Фреквенцијата на упади и можности за главните градови на ЕУ да се мешаат и да го попречат процесот, честопати отфрлајќи го мислењето на Комисијата, се зголемуваат со текот на годините. Досега, постојаната непостојаност на главните градови на ЕУ за проширувањето е добро документирана¹ и има тенденција да стави кочница во работата, дури и кога поставените услови се исполнети од земјите-кандидати. Исто така, таа во моментот го спречува договорот за доделување на одамна задоцнета визна либерализација за Косово.

Таквата динамика го маскира недостатокот на кредибилна визија за ангажманот на Унијата со нејзините сојузници на Балканот. Зошто инаку ЕУ не би успеала да го консолидира својот политички простор со изоставување на балканските соседи од неодамнешната Конференција за иднината на Европа?² Исто така, тие раѓаат фрустрации во регионот³ и ги туркаат балканските земји да бараат прагматични алтернативи во регионалните коалиции и со другите сили. Тогаш не е изненадување што земјите-кандидати како Србија не го кријат своето пријателство со Путин и **одбиваат** да се усогласат со санкциите на ЕУ против Русија.

1 E.g. Balfour, Rosa and Corina Stratulat (2015), "EU member states and enlargement towards the Balkans", Brussels: European Policy Centre.

2 Emmanouilidis, Janis A. and Corina Stratulat (2021), "The Conference on the Future of Europe: Mind the gaps!", Brussels: European Policy Centre.

3 E.g. Jakov Marusic, Sinisa, "North Macedonia's Faith in EU Influence Plummeting, Survey Shows", Balkan Insight, 25 February 2022.

Комплицираните проблеми

Но, додека наметливиот пристап на земјите-членки кон досието ја поткопува трансформативната моќ на политиката, постојано проширувачката и рафинирана кутија со алатки и трикови за проширување на Комисијата, исто така, ги докажа своите граници. Како што покажуваат нејзините сопствени оценки, и покрај сите нејзини технички одредници и сложени услови, Комисијата сè уште нема одговори за тоа како да се консолидира демократијата, да се решат државноста и билатералните прашања, да се создадат функционални пазарни економии и да се помират разурнатите од војна, мултиетнички општества на Балканот.⁴ Колку повеќе овие трнливи прашања добиваат значење и почнуваат да го условуваат напредокот во целокупниот процес на проширување, толку повеќе станува очигледен недостигот од одговори. Исто така, не помага кога комесарот задолжен за проширување е обвинет за потценување на демократските критериуми за одредени земји-кандидати на Балканот.⁵

Јасно е дека реформите не се само прашање на рецепт на ЕУ. Исто така, таа се потпира на политичка волја и имплементација на Балканот – што е тешко во повеќето земји. Како да се комуницира со автократски настроените лидери во регионот, кои немаат интерес за промовирање на добро владеење и добрососедски односи, е вистинска дилема. На крајот, исполнувањето на условите за членство останува одговорност на балканските земји. Сепак, посветеноста на техничкиот процес – колку и да е строг и ригорозен – никогаш нема да биде доволна за комплетирање на Европската унија без силна политичка решителност, непоколеблива визија за заедничка иднина и многу повеликодушна поддршка од ЕУ.

Колку и да звучи клише, ЕУ треба да почне да зборува за стратешкото значење на проширувањето.⁶ Тоа е важно не само за успешно комплетирање на тековната политика кон Балканот. Исто така, важно е ако европската перспектива што се прошири овој јуни кон Украина, Република Молдавија и Грузија има вистинска – не само симболична – вредност. Киев и Кишинев добија кандидатски статус во време кога состојбата на работите во однос на Балканот фрла сомнеж во посветеноста на земјите-членки да го прошират „клубот“. Исто така, дојде во момент кога **внатрешната политика на ЕУ** ја доведува во прашање способноста на Унијата да размислува за понатамошно проширување во нејзината сегашна форма, дури и ако таа беше сериозна во врска со проширувањето. Во отсуство на јасна стратегија, поткрепена со реална политичка посветеност и функционален модел, ветувањето за изгледите за членство во ЕУ се чини дека е само рефлексна опција и може да има спротивен резултат.

4 E.g. European Commission, A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals, 05 February 2020b.

5 Wanat, Zosia and Lili Bayer, “Olívér Várhelyi: Europe’s under-fire gatekeeper”, POLITICO, 05 October 2021.

6 Stratulat, Corina (2021), “EU enlargement towards the Balkans – Three observations”, Brussels: European Policy Centre.

Свежо размислување?

Така, цврстиот одговор што ЕУ беше принудена да го даде на триото нови апликанти во тековниот геополитички контекст ја засили долгогодишната потреба за реевалуација и ревитализација на политиката за проширување, воопшто. Различни предлози за реформи се натпреваруваат за внимание во моментот, вклучително и создавање систем за етапно пристапување во ЕУ или европска (гео)политичка заедница.⁷

Свежото размислување е добредојдено. Сепак, ревидирањето – повторно – на методот на проширување не може да го замени недостатокот на политичка волја кај земјите-членки да ги пречекаат новите членки. Процесот само би продолжил да се одолжува контрапродуктивно. Ако проширувањето има потреба од ремонт, тоа е во однос на политичката волја на земјите-членки за проширување, но исто така и на способноста на процесот да понуди решенија за комплицирани прашања, како што се нормализацијата на односите меѓу Белград и Приштина, ќор-сокакот во Босна и Херцеговина или упорноста на авторитарските лидери во регионот. Тоа е местото каде што треба да лежи фокусот на какви било потенцијални надградби и **неодамнешните тензии во северно Косово** се силен потсетник во таа насока.

Покрај тоа, ефектите на „новиот пристап“ од 2020 година не се ни соодветно тестирани, со оглед на одложувањата во почнувањето на преговорите со Албанија и Северна Македонија. Јаките и слабите страни на оваа реформа на алатките и методите на Унијата ќе станат очигледни сега кога/ако процесот на пристапување на двајцата кандидати почне правилно. Дополнителни надградби треба да се воведат само ако имплементацијата на „новиот пристап“ открие дека се потребни поправки. Во секој случај, **предлогот на Чарлс Мишел за геополитичка заедница** е во согласност со ревидираната методологија кога се однесува, на пример, на постепено вклучување на земјите-аспиранти кон индивидуалните политики, пазари и програми на ЕУ пред да се приклучат. Така, новата методологија треба прво да се испроба наместо автоматски да се ублажува.

Што се однесува до идејата на Макрон за политичка заедница, недостатокот на детали **поттикнува сомнеж** дека таа може да се маскира како алтернатива за членството во ЕУ. Јунскиот совет не помогна да се даде повеќе јасност за нејзината цел, иако **заклучи** дека „таквата рамка нема да ги замени постојните политики и инструменти на ЕУ, особено проширувањето“. На крајот на краиштата, ако овој предлог не се отфрли како второкласен билет за пристапување во ЕУ,

⁷ Emerson, Michael; Milena Lazarević; Steven Blockmans; and Strahinja Subotić (2021), “A Template for Staged Accession to the EU”, Brussels: Centre for European Policy Studies. Herszenhorn, David M.; Hans von der Burchard; and Maïa de La Baume, “Macron floats European ‘community’ open to Ukraine and UK”, POLITICO, 09 May 2022.

дискусијата за преиспитување на односите на Унијата со поширокиот европски континент во контекст на војната треба да се чува одвоена од онаа за реформите за проширување.⁸ И двете дискусии треба да ги наведат сите специфики во секој случај. Самитот во Прага, планиран на почетокот на октомври од актуелното чешко претседателство со Советот на ЕУ, треба да ги свика лидерите на земјите-членки и трети европски земји заинтересирани за оваа политичка заедница. Во таа смисла, настанот може да се покаже како можност да се подигне маглата на идејата и да се процени нејзиното вистинско значење.

Капацитетот на апсорпција на „слон“

Дополнително, пред Унијата да се обиде повторно да го обмисли тркалото за проширување, треба да го подготви својот капацитет за апсорпција за да се осигури дека сите нови пристапувања ќе продолжат да одат рака под рака со понатамошно „продлабочување“ на интеграцијата. Како што истакна германскиот канцелар Олаф Шолц во [говорот](#) во Бундестагот овој јуни, „Мораме да ја направиме Европската унија способна за проширување. Ова бара институционална реформа“. Но, во моментот, се чини дека нема многу апетит меѓу земјите-членки за промени во политиките и структурите на управување на ЕУ, особено ако тие вклучуваат измени на договорите.

На јунскиот Совет, лидерите на ЕУ направија само површен осврт на Конференцијата за иднината на Европа, која заврши во мај и произведе значителен пакет предлози за реформи во широк опсег на политички области. Меѓу нив, конкретен повик усвоен во Европскиот граѓански панел за надворешна политика за „силна визија и заедничка стратегија за консолидирање на единството и капацитетот за донесување одлуки на ЕУ со цел да се подготви Унијата за понатамошно проширување“ (препорака бр. 21), но и експлицитна препорака (#21) во [финалниот извештај](#) на Конференцијата за воведување на гласање со квалификувано мнозинство во надворешната политика. Отстранувањето на барањето за едногласност во досието за проширување, каде што земјите-членки го злоупотребија своето право на вето во повеќе од една пригода, звучи како разумен чекор напред. Но, сè уште не е јасно зошто земјите-членки би се согласиле да се откажат од ова право и потребна е едногласност за да се случи таква промена.

Генерално, не се сите европски институции на иста страна во однос на реформите. Европскиот парламент веќе одговори на Конференцијата со [повикување](#) на Европска конвенција и сопствената [анализа](#) на Комисијата за предлозите на Конференцијата

⁸ Mucznik, Marta (2022), “The (geo)political community and enlargement reform: two important but separate discussions”, Brussels: European Policy Centre.

не ја отфрла можноста за промена на договорот. Онаму каде што можат да бидат потребни нови законски предлози, претседателката на Европската комисија Урсула фон дер Лајен **вети** дека ќе се осврне на нив во нејзиниот говор за состојбата на Унијата во септември. Меѓутоа, земјите-членки остануваат поделени по ова прашање. Околу 13 земји од северна, централна и источна Европа веќе **изразија противење** на „предвремените обиди да се почне процес на промена на Договорот“, тврдејќи дека неодамнешните кризи покажаа „колку ЕУ може да испорача во актуелната рамка на Договорот“. Спротивно на тоа, шест „клучни“ земји-членки (Белгија, Германија, Италија, Луксембург, Холандија и Шпанија)⁹ се **изјаснија** „во принцип отворени за неопходни промени во договорите што се заеднички дефинирани“ преку меѓуинституционален процес.

Недостатокот на единство меѓу земјите на ЕУ издава мала амбиција во време кога ЕУ треба да ја подготви новата ера – или, како што канцеларот Шолц ја нарече, *Zeitenwende* – повеќе и подобро од кога било досега.¹⁰ Ваквиот кратковид и погрешен начин на справување со овој пресуден момент за Европа може да ги одложи многу потребните фундаментални реформи за да ја стави Унијата во посилна позиција да се справи со идните предизвици. Исто така, би било изгубена можност да се соочиме со долгогодишниот „слон во собата“ – т.е. капацитетот на ЕУ да ги апсорбира новите членки. Така, додека земјите-членки се зафатени со обидот да се приберат, проширувањето може да се минимизира и да се појави како колатерална штета. Ова сценарио би им наштетил на земјите-аспиранти, но, на долг рок, веројатно повеќе ќе ѝ наштети на ЕУ.

Со оглед на отпорноста на пристапот на земјите-членки „чекај и види“ кон досието, следните настани на кои треба да се внимава доаѓаат наесен: обраќањето на Фон дер Лајен за состојбата на Унијата во септември и Самитот во Прага во октомври. Ниту едното не може да го промени мислењето на главните градови на ЕУ за фундаменталните реформи и проширувањето. Сепак, тие би можеле да донесат поголема јасност за насоката во иднина, а можеби дури и некои чекори напред. Во сегашниот критичен момент, секој мал напредок ќе се земе предвид.

9 This group likely includes France, which opted to maintain a neutral position while at the helm of the EU Council Presidency.

10 See also, Zuleeg, Fabian and Janis A. Emmanouilidis (2022), “Europe’s moment of truth: united by adversity?”, Brussels: European Policy Centre.

Следење и известување за владеењето на правото во ЕУ

Иван Новосел

Програмски директор во Куката на човекови права Загреб
Надворешен соработник на Институтот за европска политика – Скопје

Владеењето на правото, заедно со демократијата, еднаквоста, човечкото достоинство, слободата и човековите права, е една од темелните вредности на Европската унија (ЕУ) содржани во одредбите на Договорот за ЕУ.

Со подемот на „нелибералните“ режими во Унгарија и Полска, политичките судири околу почитувањето на владеењето на правото помеѓу Унгарија и Полска, од една страна, и Европската комисија (ЕК), од друга страна, стануваат посилни. Како што постојано се спроведуваше растечки број на нелиберални политики, *намалувајќи ја независноста на судството, илурализмот и независноста на медиумите, воспоставувајќи ограничувања за граѓанските организации и дојолнително намалувајќи го граѓанскиот простор*, ЕК ги категоризира тие дејства како прекршување на владеењето на правото или закани по него, за кои имаше само една алатка на располагање – член 7, таканаречената „нуклеарна“ опција за суспендирање на гласачкото право на земјите-членки. Затоа што ова никогаш не беше вистинска опција на маса, ЕК дизајнираше нова алатка: **Европскиот механизам за владеење на правото**, кој „...овозможува процес за годишен дијалог меѓу ЕК, Советот и Европскиот парламент заедно со земјите-членки, како и националните парламенти, граѓанското општество и другите чинители во областа на владеењето на правото. Извештајот за владеење на правото е основата на овој нов процес“¹¹

Европскиот механизам за владеење на правото и **Извештајот за владеење на правото** се особено нови инструменти – првото издание на Извештајот за владеење на правото беше објавено во пандемичната 2020 година и ги опфаќаше случувањата од почетокот на претходната година. Создавањето на овој механизам беше поздравено првенствено од чинителите од граѓанското општество кои цела деценија се залагаа за создавање на ефективни инструменти за владеење на правото. Пред да дадеме мислење за анализата на клучната лекција што произлезе од првите три извештаи за владеење на правото, важно е да се направи многу кратка контекстуална анализа на следењето на владеењето на правото во ЕУ и надвор од неа.

¹¹ Европска комисија: „Механизам за владеење на правото“, достапно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en. Пристапено на 4 јуни 2022.

ЕУ има големо искуство во следењето и во градењето стандарди за владеење на правото во земјите-кандидатки и би можело да се каже дека беше мошне добра во ова, со еден забележлив исклучок: неуспехот да се постигне неповратност во случајот на Унгарија и Полска. Акумулираното знаење и искуство на ЕК од претпристапното следење на владеењето на правото, сепак, не се преслика врз следењето на владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ. Наместо да се усвои „холистички“ пристап за процена, кој ќе ги земе предвид другите вредности на ЕУ, на пример човековите права и демократијата, ЕК се определи за прилично „техничко“ следење на владеењето на правото, кое без земање предвид на преостанатите вредности не ја опфаќа суштината – отстапувања од демократијата и недостатоците на правниот поредок за да се утврдат и да се зачуваат темелните права.

Што се однесува до Извештајот за владеење на правото, една од главните критики во делот на анализата на земјите е дека Извештајот е **премногу опишен и не ја опфаќа сложеноста на проблемите во однос на владеењето на правото**. Извештајот ги разделува тие сложени прашања и на тој начин не успева да ги прикаже правилно и точно. Ова е особено видливо во случајот на Унгарија и Полска, каде што претходните извештаи не забележаа дека прекршувањето на владеењето на правото е производ на намерни и планирани политики, кои во својата суштина се во спротивност на основите на либералните демократски режими и поврзаните вредности, како човековите права, еднаквоста итн.

Стилот на пишување на извештајот е директно поврзан со проблемот на преголема дескриптивност. ЕК ја примени стратегијата „**без засрамување преку наведување на името**“, па во формулацијата на извештајот внимателно балансира за да не навреди многу земји-членки, освен веќе проблематичните две – Полска и Унгарија. Овој „дипломатски“ пристап е главната причина зошто извештајот е премногу „технички“ и се смета дека нема суштина.

Главната критика на претходните извештаи е дека тие не дадоа **препораки** до националните влади. Ова суштински ги ослабна претходните извештаи и целокупно Европскиот механизам за владеењето на правото затоа што никој навистина не е заинтересиран за следење на извештајот. Без јасни препораки, илузорно е да се очекува националните влади сами да извлечат заклучок од извештајот и самоиницијативно да преземат акција. Истовремено, граѓанското општество не може значајно да се вклучи во следењето на владеењето на правото, бидејќи нема ништо цврсто и конкретно за кое ќе ги повика владите на одговорност што не постигнале напредок во почитувањето на владеењето на правото.

Последно, **времето на објавување** на извештаите во јули, среде летните одмори,

значително ја ограничува можноста за јавна дискусија за заклучоците на ЕК на национално ниво и го прави извештајот политички помалку релевантен. До есента, кога ЕК го презентира извештајот пред националните парламенти, политичкиот фокус вообичаено е префрлен на нешто сосема друго.

Може да се заклучи дека беше важно да се воспостави Европскиот механизам за владеење на правото. Тоа не е најдобриот инструмент, но постепено, има шанса да стане важна алатка која, ако не ги исправи постојните прекршувања на владеењето на правото, барем ќе има моќ да ги спречи идните. Изгледите за борба за зачувување на демократските стандарди не би биле исти без него и напорите би биле многу поограничени. Има добри шанси да се развие и да се зајакне Извештајот за владеењето на правото дополнително, со цел да се направи подобра аналитичка алатка што ќе може да обезбеди – јасно и логично – дијагноза за тоа што не е во ред со нашите демократии и што недостига за да има подобар систем за заштита и унапредување на човековите права во земјите-членки и во ЕУ во целина.

Механизмот на условеност на тест во Унгарија

Беба Жагар

Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

Во овој краток документ е даден преглед на Регулативата 2020/2092, со кој беше воведен „механизам на условеност“ како алатка за заштита на принципот на владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ, преку примерот на Унгарија.

Почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и малцинските права се вредностите на кои се темели Европската унија (ЕУ). **Овие вредности**¹² мораат да се почитуваат од страна на земјите-членки, доколку тие посакуваат да ги уживаат правата што им ги овозможува членството, како што е пристапот до средства од буџетот на ЕУ. Принципот на владеењето на правото подразбира јавните институции да постапуваат во рамките на законот, а во согласност со вредностите на демократија и фундаментални права.

Со цел заштита на вредностите на ЕУ, а воедно и почитувањето на владеењето на правото, со Регулативата 2020/2092¹³ (Регулативата) беше воведен „механизам на условеност“¹⁴.

Регулативата служи за заштита на буџетот на ЕУ, во случај на: нарушување на независноста на правосудството, арбитражни и незаконски одлуки на државните институции и ограничување на достапноста и ефикасноста на правните лекови. Доколку се утврди прекршување на принципот на владеењето на правото во земја-членка, кој влијае или постои сериозен ризик директно да влијае, на правилниот финансиски менаџмент на буџетот на ЕУ или заштитата на финансиските интереси на ЕУ, тогаш ќе бидат преземени соодветни мерки. Мерките треба да бидат пропорционални, да одговорат на утврдените проблеми и да ги заштитат буџетот или финансиските интереси на ЕУ, без да го надминат неопходното за постигнување на целта. Критериумите што Европската комисија (ЕК) мора да ги земе предвидво секој конкретен случај се: природата,

12 Утврдени со член 2 од Договорот за ЕУ.

13 Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, CELEX 32020R2092, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1-10.

14 Пристапот до средствата од буџетот на ЕУ е условен со почитувањето на принципот на владеењето на правото од страна на земјите-членки.

Механизмот на условеност на тест во Унгарија

времетраењето, сериозноста и обемот на прекршувањето на принципот на владеењето на правото.¹⁵

(Не)примената на механизмот на условеност

Иако Регулативата беше усвоена во декември 2020 година, а се применува од први јануари 2021 година, ЕК досега не го активираше механизмот на условеност. Европскиот парламент (ЕП), со Резолуцијата¹⁶ усвоена во март 2021 година, изрази разочарување од фактот дека не почнала практиката на преземање чекори против утврдените прекршувања на принципот на владеењето на правото во 2020 година. Со Резолуцијата¹⁷ усвоена во јуни 2021 година, ЕП истакна загриженост за зголемената злоупотреба на средствата од буџетот на ЕУ во Унгарија и Полска. Конечно, ЕП поднесе тужба¹⁸ против ЕК пред Европскиот суд за правда (ЕСП), во која е наведено дека ЕК ја прекршила обврската да ја примени Регулативата во целост, во очекување ЕСП да донесе одлука по тужбите поднесени од Унгарија¹⁹ и Полска²⁰. Двете земји побараа ЕСП да ја поништи Регулативата, врз основа на следните аргументи: (i) нема соодветна правна основа за Регулативата, (ii) единствено член 7 од Договорот за ЕУ ѝ дозволува на ЕУ да ги разгледува и да ги утврдува прекршувањата на вредностите наведени во член 2 од Договорот за ЕУ и да наметнува санкции за нив, и (iii) Регулативата не е во согласност со принципот на правна сигурност. ЕСП не ги прифати овие аргументи и ги отфрли тужбите, со што овозможи ЕК без двоумење да го активира механизмот на условеност.

Покрај јасниот сигнал што ѝ го испратија преостанатите институции на ЕУ, ЕК сепак одлучи да не го активира механизмот, да нема удел во предизборната кампања во Унгарија и да ги почека резултатите од парламентарните избори, кои се одржаа на трети април 2022 година. Исходот беше очекуван – коалицијата Фидез – КДНП победи со двотретинско мнозинство, а премиерот Виктор Орбан обезбеди петти мандат за себе.²¹ Два дена по објавувањето на изборните резултати, претседателката на ЕК, Урсула фон дер Лејен, го информираше ЕП дека испрати писмено известување за активирање на механизмот на условеност до Унгарија.²²

15 Communication from the Commission – Guidelines on the application of the Regulation (EU, EURATOM) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget 2022/C 123/02 (C/2022/1382), CELEX 52022XC0318(02), OJ C 123, 18.3.2022, p. 12-37.

16 European Parliament resolution of 25 March 2021 on the application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the rule-of-law conditionality mechanism [2021/2582 (RSP)], CELEX 52021IP0103, OJ C 494, 8.12.2021, p. 61-63.

17 European Parliament resolution of 10 June 2021 on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 [2021/2711 (RSP)], CELEX 52021IP0287, OJ C 67, 8.2.2022, p. 86-89.

18 European Parliament v European Commission, C-657/21, 29 October 2021.

19 Hungary v European Parliament, Council of the European Union, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 16 February 2022.

20 Poland v European Parliament, Council of the European Union, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, 16 February 2022.

21 Податоците се преземени од официјалната интернет-страница на Државната изборна канцеларија: <https://vti.valasztas.hu/ogy2022/>.

22 'EU launches process to slash Hungary's funds over rule-of-law breaches', Lili Bayer, 5 April 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-commission-to-trigger-rule-of-law-budget-tool-against-hungary/>.

Од друга страна, во победничкиот говор на последните парламентарни избори, Орбан ја даде следната изјава: „Оваа победа е за паметење, можеби и до крајот на нашите животи, затоа што имавме најголем круг противници да победиме. Левицата дома, меѓународната левица, **бироократите во Брисел**, парите од империјата на Сорос, меѓународните медиуми, па дури и украинскиот претседател на крајот“²³

Што понатаму?

Согласно Регулативата, по испраќањето на писменото известување (и дополнително барање за информации), во кое се наведени фактите и основата за утврденото прекршување на принципот на владеењето на правото, следен чекор е произнесување на засегнатата земја-членка и евентуално давање на бараните информации, врз основа на што ЕК ќе направи проценка за предложување мерки против засегнатата земја-членка. Пред поднесување на предлогот, ЕК ќе ѝ даде можност на земјата-членка да се произнесе во однос на пропорционалноста на предвидените мерки. Доколку ЕК сепак одлучи да предложи соодветни мерки, Советот на ЕУ ќе ја усвои таа одлука со квалификувано мнозинство.

Со оглед на инертноста на ЕК при примената на Регулативата и многубројните понатамошни чекори што треба да се преземат, очигледно е дека процесот на условување на средствата од буџетот на ЕУ за Унгарија ќе трае долго. Останува да почекаме и да посведочиме – дали Орбан навистина ја извојува најголемата победа во својот живот или „бриселските бироократи“ ќе ја намалат неговата еуфорија?

23 'European Commission launches rule-of-law disciplinary procedure against Hungary', Jon Henley, 5 April 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/03/viktor-orban-expected-to-win-big-majority-in-hungarian-general-election>.

Владеењето на правото во Полска – можност за тестирање на механизмите на ЕУ

Беба Жагар

Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

Во овој краток документ е даден преглед на состојбата во Полска во поглед на владеењето на правото, како и мерките преземени од страна на Европската унија (ЕУ) како реакција на повредата на независноста на судскиот систем во оваа земја-членка.

Вредностите како почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, меѓу кои и малцинските права се темелот на ЕУ.²⁴ За жал, Унијата моментално се соочува со **уназадување на една од наведените вредности – владеењето на правото**, кое може да се дефинира како „*процесот преку кој избраниите функционери имплементираат владини планови со намера за системско слабеење, уништување или заробување на најирешната контрола на власта, со цел разбивање на либерално-демократската држава и овозможување на долгорочно владеење на доминантната партија*“.²⁵ Уназадувањето на владеењето на правото претставува сериозна **егзистенцијална закана за ЕУ**, бидејќи тоа води кон воспоставување на изборни автократии, во кои, иако изборите се навидум слободни, резултатот со континуирано зацврстување на положбата на една партија и крајниот ефект е трансформација во едностран систем. Овие тенденции се евидентни во Полска, земја-членка на ЕУ во која веќе нема независен судски систем, што ја поттикна Унијата да активира повеќе механизми достапни за решавање на овој проблем.

Дијалогот согласно Рамката за владеење на правото

Примената на принципот на владеењето на правото во Полска внимателно се набљудува подолго време, бидејќи утврдени се нарушувања во функционирањето на законодавниот и изборниот систем, независноста на судството и степенот на заштита на основните права на граѓаните. Во октомври 2015 година се одржаа парламентарни избори, на кои победи опозициската партија Право и правда (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*).²⁶ Потоа, новата влада, во рамките на својата конзервативна

24 Утврдени со член 2 од Договорот за ЕУ.

25 The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values, Laurent PECH, Petra BÁRD, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Directorate-General for Internal Policies, PE 727.551, February 2022, p. 15.

26 'Poland elections: Conservatives secure decisive win', BBC, 26 October 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34631826>.

и евроскептична политика, направи повеќе контроверзни промени во судството во врска со назначувањето на судиите во Уставниот суд, назначувањето на јавните обвинители, нивното унапредување и санкционирање, непочитувањето на одлуките на Уставниот суд, како и намалувањето на возрасната граница за пензионирање на судиите на Врховниот суд. Како реакција на овие постапки, на 13 јануари 2016 година, Европската комисија (ЕК) објави дека ќе изврши **прелиминарна процена на ситуацијата согласно Рамката за владеење на правото**.²⁷ Овој тогаш нов инструмент, усвоен во 2014 година, се дефинира како **постапка што претходи на активирањето на член 7 од Договорот за ЕУ (ДЕУ)**²⁸, а се состои од континуиран дијалог помеѓу засегнатата земја-членка и ЕК, кој се одвива во три фази. Врз основа на темелна проверка на фактичка ситуација, ЕК почнува со процена дали постои системска закана на владеењето на правото. Доколку се утврди дека постои, тогаш ЕК ќе иницира дијалог со засегнатата земја-членка, преку испраќање на предупредување за почитувањето на принципот на владеење на правото, во облик на мислење. Во втората фаза, доколку проблемот не е решен, ЕК испраќа јавна препорака за почитувањето на владеењето на правото до засегнатата земја-членка, во која е утврден рок за конечно решавање на ситуацијата. Последната фаза на оваа постапка е следење како земјата-членка ја имплементира препораката, а доколку таа не се почитува, секогаш постои можноста да се иницира постапка согласно член 7 од ДЕУ.²⁹

27 Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting, European Commission Press Corner, 13 January 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_71.

28 1. Врз основа на образложен предлог од третина од земјите-членки, од Европскиот парламент или од Европската комисија, Советот, со мнозинство од четири петтини од своите членови по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да утврди постојење на јасен ризик за сериозна повреда од страна на земја-членка на вредностите наведени во член 2. Пред да донесе таква одлука, Советот ја ислушува засегнатата земја-членка и може да и даде препораки, постапувајќи во согласност со истата процедура. Советот редовно проверува дали причините за донесувањето на таквата одлука продолжуваат да важат.

2. Европскиот совет, постапувајќи со едногласност на предлог на третина од земјите-членки или на Комисијата и по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да одреди постојење на сериозна и постојана повреда од страна на земја-членка на вредностите споменати во член 2, по повикување на односната земја-членка да ги претстави своите ставови.

3. При донесување на констатацијата од став 2, Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи привремено да прекине одредени права на соодветната земја-членка што произлегуваат од примената на Договорот, вклучително и гласачките права на претставникот на владата на таа земја-членка во Советот. Притоа, Советот ги зема предвид можните последици од таквото суспендирање на правата и обврските на физичките и правните лица.

Во секој случај, обврските за односната земја-членка според овој договор продолжуваат да бидат обврзувачки за таа земја.

4. Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи да менува или да повлече мерки преземени според став 3 како одговор на промени во ситуацијата што довела до нивно воведување.

5. Уредувањата за гласање што се однесуваат на Европскиот парламент, на Европскиот совет и на Советот за целите на овој член се утврдени во член 354 од Договорот за функционирањето на Европската унија.

29 Speech: A new Rule of Law initiative, Viviane Reding, Vice-President, European Commission Press Corner, 11 March 2014, Strasbourg, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_202.

Во првата половина од 2016 година, полската влада не оствари напредок во решавање на проблемите со владеењето на правото, па ЕК усвои мислење во кое ја изрази својата загриженост за состојбата во Полска на први јуни 2016 година³⁰. Покрај даденото мислење, ЕК сè уште сметаше дека не се отстранети клучните закани за владеењето на правото во Полска, поради што на 27 јули 2016 година усвои препорака за владеењето на правото, со цел ефективно функционирање на Уставниот суд во државата.³¹ Овој документ содржи пет конкретни препораки, кои требаше да бидат исполнети во рок од три месеци. Сепак, Министерството за надворешни работи на Полска даде изјава во која ги карактеризира овие препораки како мешање во внатрешните работи на Полска, прекршување на принципот на објективност, суверенитетот, супсидијарноста и националниот идентитет, заклучувајќи дека **ЕК нема доволно познавања за функционирањето на полскиот правен систем и работата на Уставниот суд.**³² На тој начин, полската влада храбро ја отфрли Препораката на ЕК како неоснована, што може да се должи на поддршката што Полска ја очекува од Унгарија, во случај на иницирање постапка согласно член 7 од ДЕУ.

Постапката согласно член 7 од ДЕУ

Член 7 од ДЕУ вклучува **механизам за превенција** во случај на јасен ризик за сериозна повреда на вредностите на ЕУ (став 1) и **механизам за санкционирање** во случај на постоење на сериозна и постојана повреда на тие вредности (став 2 и 3). Во декември 2017 година, ЕК одлучи да иницира постапка против Полска согласно првиот став од член 7, поради тоа што, според нив, за период од две години биле усвоени повеќе закони со кои се влијае на целосната структура на судскиот систем во Полска, на начин што законодавната и извршната гранка се обидуваат да влијаат на составот, надлежностите, администрацијата и функционирањето на судската гранка.³³ Оваа постапка беше иницирана со **аргументиран предлог од ЕК до Советот на ЕУ**³⁴, кој беше поддржан од страна на Европскиот парламент (ЕП) со **Резолуција, усвоена на први март**

30 Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland, European Commission Press Corner, 1 June 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015.

31 Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, C/2016/5703, OJ L 217, 12.8.2016, p. 53-68.

32 'Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?', Laurent Pech, VerfBlog, 31 October 2016, <https://verfassungsblog.de/systemic-threat-to-the-rule-of-law-in-poland-what-should-the-commission-do-next/>, DOI: 10.17176/20161031-160113.

33 Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, European Commission Press Corner, 20 December 2017, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367.

34 Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE), CELEX 52017PC0835.

2018 година.³⁵ Иако досега се одржани повеќе сослушувања на полските власти од страна на Советот на ЕУ, земјите-членки сè уште го избегнуваат следниот чекор согласно член 7 од ДЕУ – моментот на гласање дали постои ризик за сериозно прекршување на вредностите на ЕУ.

Постапките пред Европскиот суд за правда

Со оглед на инертноста на Советот на ЕУ во постапката по член 7 од ДЕУ, „арената“ во која се решава проблемот на владеењето на правото во Полска се пресели во Европскиот суд за правда (ЕСП). Имено, ЕК иницира две постапки против Полска пред ЕСП, во кои тврди дека таа не го почитува член 19(1) од ДЕУ.³⁶ Комисијата истакнува дека земјите-членки се обврзани да овозможат систем на правни лекови што обезбедува ефективна правна заштита во областите што ги опфаќа правото на ЕУ, на начин што националните органи кои одлучуваат за примената или толкувањето на правото на ЕУ мораат да го исполнуваат условот на судска независност. ЕСП го потврди прекршувањето на обврската содржана во оваа одредба со своите пресуди од јуни³⁷ и ноември³⁸ 2019 година.

Покрај тоа, ЕК иницираше постапка пред ЕСП и во однос на новиот дисциплинарен режим за судиите. Овој режим ги подложува судиите на дисциплинарни истраги, постапки и санкции врз основа на содржината на нивните судски одлуки. Со донесената пресуда во овој предмет, ЕСП уште еднаш потврди дека е нарушена независноста на судскиот систем во Полска и прекршени се обврските содржани во член 19(1) од ДЕУ.³⁹

35 European Parliament resolution of 1 March 2018 on the Commission's decision to activate Article 7(1) TEU as regards the situation in Poland [2018/2541 (RSP)], CELEX 52018IP0055, OJ C 129, 5.4.2019, p. 13.

36 1. Судот на правдата на Европската унија се состои од Судот на правдата, Општиот суд и специјализираните судови. Тој гарантира почитување на законите во толкувањето и примената на договорите. Земјите-членки утврдуваат правни средства, неопходни за да се обезбеди ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата.

37 European Commission v Poland, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 24 June 2019.

38 European Commission v Poland, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, 5 November 2019.

39 European Commission v Poland, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, 15 July 2021.

Наместо санкции, финансиска награда

Покрај горенаведените пресуди, ЕСПДонесе и други одлуки по барања за прелиминарно одлучување поднесени од страна на полски судии, наредби за привремени мерки, а сè уште постојат и отворени постапки против Полска пред Судот.⁴⁰ Освен веќе искористените механизми од страна на ЕУ, **отворено е прашањето за примена на новиот механизам на условеност**⁴¹ против Полска. Сепак, ЕК одлучи да се движи во спротивна насока – овој месец беше одобрен планот за економско закрепнување од пандемијата на КОВИД-19, со кој ЕУ ѝ овозможува речиси 36 милијарди евра преку грантови и евтини кредити на Полска.⁴² Финансиската поддршка од ЕУ доаѓа како награда за полските напори вложени за помош на Украина за време на војната, како и по даденото ветување дека ќе бидат направени сериозни реформи во насока на ослободување на зависното судство. ЕК се обврза внимателно да ги следи нив, меѓутоа постои **ризик со овој потег да се креира практика на „простување“ на повредата на принципот на владеење на правото** кога е очигледно дека има уште многу работа до крајната цел, поради што и ЕП изрази загриженост со објавување резолуција⁴³, предупредувајќи на овој потенцијален ефект.

40 'Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ's infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)', Laurent Pech, VerfBlog, 20 July 2021, <https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/>, DOI: 10.17176/20210720-140052-0.

41 Пристапот до средствата од буџетот на ЕУ е условен со почитувањето на принципот на владеењето на правото од страна на земјите-членки.

42 'EU gives Poland route to pandemic recovery cash', Zosia Wanat, Lili Bayer, Paola Tamma, 1 June 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-vows-deal-to-unlock-poland-pandemic-cash-hinges-recovery-fund-covid-19-on-reforms/>.

43 European Parliament resolution of 9 June 2022 on the rule of law and the potential approval of the Polish national recovery plan (RRF) [2022/2703 (RSP)], RC-B9-0317/2022, 9 June 2022, Strabourg, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0240_EN.html.

Независноста на судството како предуслов за доверба во правдата

Ива Цоневска Вангелова

Слушателка на почетната обука во Академијата за судии и јавни обвинители
Надворешна соработничка на Институтот за европска политика – Скопје

Независноста, квалитетот и ефикасноста се суштински параметри на ефективниот правосуден систем. Добро функционалните и целосно независните правосудни системи се клучни за да се осигури дека правдата работи во корист на граѓаните и бизнисите.⁴⁴ Ефективните судски системи се суштински за заемна доверба и за подобрување на инвестициската клима и обезбедување на одржливоста на долгорочниот економски раст, нешто на што постојано забораваме. Па, токму поради нивното влијание врз економијата и инвестициите ефикасноста, квалитетот и независноста на правосудните системи се еден и од приоритетите на Европскиот семестар – годишниот циклус на координација на економската политика на ЕУ.⁴⁵

Препораките што Европската комисија (ЕК) ги дава во последниот извештај за Владеење на правото⁴⁶ со цел унапредување на состојбите во некои земји-членки на ЕУ, како и податоците за перцепциите од табелата на ЕУ за правда за 2022 година треба да биде добар патоказ и за нас во која насока се движиме, имајќи предвид дека ефективниот, квалитетниот и независниот правосуден систем е предуслов за имплементирање на правото на ЕУ, обезбедување на владеењето на правото и почитување на основните вредности на кои се темели Европската унија.

Во овој документ фокусот е ставен на независноста на судските системи како европски стандард и перцепциите за независност. Најнапред е даден преглед на податоците од табелата на ЕУ за правда за 2022 година, во однос на перцепциите за независност на судските системи во земјите-членки на ЕУ, понатаму е даден приказ на перцепциите за независноста на судските системи од Балканскиот барометар за 2022 година за земјите од Западен Балкан и на крајот е даден заклучок што би требало понатаму да направи нашата држава во делот на одржување и унапредување на независноста на судскиот систем.

44 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 2, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

45 Ес.europa.eu, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година – прашања и одговори, 2020 (EU Justice Scoreboard – Questions and Answers)“, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1315>.

46 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1.

Судска независност како европски стандард

Независноста на судството не е ниту цел сама по себе, ниту лична привилегија на судиите. Главната функција на независноста е да го гарантира правото на поединецот, неговите/нејзините права и слободи да бидат утврдени, заштитени и спроведени од независен и непристрасен судија. Можеме да кажеме дека независноста на судството во целина е суштинскиот услов на судската независност, кој им овозможува на судиите да ја исполнат својата улога на чувари на правата и слободите на луѓето. Од тој аспект, независноста на судиите е неопходна премиса на владеењето на правото.⁴⁷

Независноста на судството може да биде надворешна независност, што го одразува односот на независноста на судството во целина (и на судиите поединци) со политичките моќ – особено владата, законодавната власт, политичките партии, економските центри на моќ итн. Другиот аспект на судската независност е внатрешната независност што се изразува во односите на секој судија со другите судии – претседателот на судот и повисоките судии, односно независноста и самостојноста во извршувањето на судските функции во однос на структурата на која припаѓа судијата.⁴⁸

Во контекст на правото на ЕУ, судската независност е интегрален дел од процесот на донесување на судски одлуки и е барање што произлегува од член 19 ДЕУ⁴⁹ и од правото на ефективен правен лек пред суд или трибунал предвидено во член 47 од Повелбата за основните права на ЕУ.⁵⁰

Независноста на судството е дел и од гаранциите утврдени во член 6 – Право на правично судење на Европската конвенција за човекови права.⁵¹

Независноста на правосудството во земјите-членки на ЕУ низ призмата на Табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022) и Извештајот за владеење на правото за 2022 година

Перцепциите за независност што се прикажуваат во Табелата на ЕУ за правда секоја година се од голема важност, бидејќи високата перципирана независност на судството е најважна за довербата што правдата во општество управувано со

47 Mr Guido NEPPI-MODONA, „Неколку аспекти на надворешната и внатрешната независност на судството [The Various Aspects of the External and Internal Independence of the Judiciary]“, стр. 2, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)035-e)>.

48 Ibid., стр. 2, 3.

49 Official Journal of the European Union, Договор за Европската унија (Treaty on European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

50 Official Journal of the European Union, Повелба за фундаментални права на Европската унија (Charter of Fundamental Rights of the European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

51 Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права.

владеење на правото мора да ја инспирира кај поединците и придонесува за деловно опкружување поволно за раст, бидејќи перципираниот недостаток на независност може да ги одврати инвестициите.⁵²

Податоците од табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022)⁵³ и Извештајот за владеење на правото за 2022 година,⁵⁴ покажуваат дека и некои од земјите-членки на Европската унија (ЕУ) сè уште се соочуваат со предизвици во функционирањето на нивните правосудни системи.

Во оваа насока, од табелата на ЕУ за правда за 2022 година (EU justice scoreboard 2022)⁵⁵ може да се заклучи дека перцепциите на граѓаните на ЕУ во однос на независноста на нивните судски системи многу варираат. Имено, се намалува перцепцијата за независност на судството во повеќе од половина земји-членки во споредба со 2021 година, сепак перцепцијата на општата јавност за независноста е подобрена кај половина од земјите-членки што се соочуваат со специфични предизвици во споредба со 2016 година.

Во Финска, Данска, Австрија, Луксембург, Холандија и Германија, нивото на перципирана независност останува особено високо кај пошироката јавност (над 75%), додека во Словачка, Полска и Хрватска, перцепцијата за независност е на многу ниско ниво, односно под 30%. Во однос на причините за перципираниот недостиг на независност на судовите и судиите, најизразена причина беше мешањето или притисокот од владата и политичарите, а потоа и притисокот од економски или други конкретни интереси. Во споредба со претходните години, за неколку земји-членки каде што перципираната независност е многу ниска, овие две причини се доминантни за перципираната независност.⁵⁶

Со целунапредување на состојбата во правосудните системи, меѓу кои и унапредување на независноста на судството, Европската комисија во својот последен Извештај за владеење на правото⁵⁷ дава преглед на сработеното и препораки за унапредување на состојбите во земјите-членки, пред сè, во однос на пет области: Судските совети и процедурите за избор/унапредувања на судиите како клучни заштитни мерки

52 Европска комисија, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година (The EU Justice Scoreboard 2022)“, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

53 Ibid.

54 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

55 Европска комисија, „Табела со резултати за правда на ЕУ за 2020 година (The EU Justice Scoreboard 2022)“, стр. 9, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

56 Ibid.

57 Европска комисија, „Извештај за владеење на правото за 2022 година (The 2022 Rule of Law Report)“, стр. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

Независноста на судството како предуслов за доверба во правдата

за независноста на судството; автономија и независност на обвинителствата како суштински елементи за добро функционирање на казнено-правниот систем; дисциплински рамки и одговорност за судиите и обвинителите; инвестирање во квалитетот и ефикасноста на правдата и адвокати како клучни актери за судските системи засновани на владеење на правото.

Кога станува збор за независноста на судството, клучни се наодите од Извештајот за владеење на правото 2022 година⁵⁸, а кои се однесуваат на Судските совети и процедурите за избор/унапредувања на судиите.

Во односот на Судските совети, како чувари на независноста на судството, во Извештајот⁵⁹ се нотирани легислативни напори за унапредување на независноста на Судските совети во Луксембург, Хрватска, Италија, Кипар, Холандија и Шведска. Случувањата околу независноста на Судските совети оставаат простор за загриженост во Шпанија, Бугарија, Ирска, Словачка и Португалија. Во Полска и Унгарија ситуацијата е најзагрижувачка, каде што структурните или системските проблеми не се решени.

Кога станува збор за избор/унапредување на судиите, во Извештајот⁶⁰ е нотирано подобрување на процедурите за избор во Ирска, Хрватска, Чешка, Кипар и Холандија. Малта, Грција и Австрија презедоа чекори за подобрување на овие процедури, сепак и понатаму остануваат предизвици, особено во однос на унапредувањето во повисоките судови и изборот на претседатели на судови. Процедурите за унапредување на судиите во повисоките судови остануваат клучен предизвик за независноста на судството во Летонија, Литванија, Полска, Унгарија и Бугарија.

Перцепции за независноста на правосудството во земјите од Западен Балкан – Балкански барометар 2022 година

Според перцепцијата на анкетираниите граѓани во земјите од Западен Балкан, судските системи остануваат најмалку независни од политичкото влијание: во просек, две третини (66%) од нив не се согласуваат со тврдењето дека се независни од политичко влијание, додека само 29% се согласуваат дека се независни.⁶¹

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 „Балкански барометар 2022 година (Balkan Barometer), Аналитички извештај на јавното мислење (Public Opinion Analytical Report)“, <file:///C:/Users/lva%20Conevska/Downloads/Balkan%20Barometer%202022%20-%20PO%20(1).pdf>.

По земји, во Северна Македонија и во Албанија перцепциите за независноста на судството од политичко влијание се на најниско ниво, во споредба со преостанатите земји од Западен Балкан. Имено, во Косово довербата е најголема, односно 56% сметаат дека судството е независно. Од друга страна, во Албанија и во Северна Македонија 78% сметаат дека судството не е независно од политичко влијание. Во однос на овие перцепции, Северна Македонија бележи пад од претходната година, каде што недовербата е зголемена за 3%. Во Црна гора недовербата на независноста на судството од политичко влијание е 70%, додека во Србија е 60%.⁶²

До каде е нашата држава во исполнувањето на европските стандарди за независност на судството и што понатаму?

Во однос на напредокот за реформите во правосудството за Република Северна Македонија во 2016⁶³ година, согласно извештајот на Европската комисија, имавме назадување во реформските процеси. Ваквата состојба е подобрена со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план, како и со напорите за унапредување на законската рамка во делот на независноста на судството, пред сè на напорите во подготовката и донесувањето на нов Закон за судски совет и измените на Законот за судовите од 2019 година со кои се адресираат препораките дадени од Венецијанската комисија. Па, така, во извештаите на Европската комисија за нашата држава за 2018⁶⁴, 2019⁶⁵ и 2020⁶⁶ година реформските процеси во делот на правосудството бележат добар напредок. Сепак, во годишниот извештај за 2021⁶⁷ година, Европската комисија беше порезервирана и реформските процеси во правосудството ги оцени со „добар напредок“.

62 Ibid.

63 Европска комисија, „Комуникација за политиката за проширување на ЕУ од 2016 година (2016 Communication on EU Enlargement Policy)“, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf>.

64 Европска комисија, „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Република Македонија за 2018 година (Commission Staff Working Document – The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report“, Стразбур, 17 април 2018 година, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>>.

65 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2019 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2019 Report), Брисел, 29 мај 2019 година, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>>.

66 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2020 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2020 Report), Брисел, 6 октомври 2020 година, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf>.

67 Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2021 година (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2021 Report), Стразбур 19 октомври 2021 година, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en>.

Кога станува збор за независноста на судството голем чекор напред беше направен со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година со Акциски план⁶⁸, во која независноста и непристрасноста беа едни од стратешките цели, како и со донесувањето на новиот Закон за судскиот совет⁶⁹ и измените на Законот за судовите од 2019⁷⁰ година, кои се усогласени со мислењата на Венецијанската комисија.⁷¹

Новиот Закон за судскиот совет⁷² како цел има унапредување на транспарентноста на Советот, со него се воведува дисциплинска одговорност на членовите на Советот, се воведуваат квалитативни, покрај квантитативни, критериуми за оценување на судиите. Со донесувањето на новиот закон, Судскиот совет почна со подготовка на подзаконските акти за унапредување на системот за оценување на судиите во согласност со Законот за Судски совет. Со цел имплементација на Законот за судскиот совет, Судскиот совет донесе Деловник за работа на Судскиот совет, правилник за избор на судии од редовите на Академијата за судии и јавни обвинители со конкретизирање на постапката за избор и правилник за избор на судии во повисоките судови. Со цел објективно и непристрасно оценување на судиите, Судскиот совет донесе Методологија за квалитативно оценување на судиите и Методологија за оценување на претседателите на судовите. Во оваа насока беше подготвена и Методологија со индикатори за сложеност на предмети и оценување судии. Донесен е и правилник за формирање на комисиите во Судскиот совет и правилник за составување на комисиите од повисокиот суд, кои исто така ќе имаат значајна улога во процесот на оценување според новата методологија.⁷³

Во делот на финансиската независност на судството, не се исполнуваат мерките во Стратегијата во кои е предвидено зголемување на судскиот буџет. Законот за судски буџет, во однос на издвојување на БДП на судството, години наназад не

68 Министерство за правда, Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акциски план, https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf.

69 Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 102/2019.

70 Закон за изменување и дополнување на Закон за судовите, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 96/2019.

71 Ричард Барет и други, „Мислење за нацрт-измените на Законот за судовите, усвоено од Венецијанската комисија на нејзината 117-та пленарна седница (Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session)“, мислење бр. 944/2018, Стразбур, 17 декември 2018 година, <[https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)033-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)033-e)>.

72 Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 102/2019.

73 Судски совет на Република Северна Македонија, „Обраќање на претседателката на Судски совет на конференцијата 'Унапредување на реформите – Враќање на довербата на граѓаните', (29 март 2022), <shorturl.at/aHY35>.

се спроведува.⁷⁴ Во процес на изработка е и нов Закон за судски буџет.⁷⁵ Покрај заложбите за зголемување на платите на судиите,⁷⁶ платите на судиите сè уште не се покачени.

Покрај сите напори направени за унапредување на независноста на судството во линија на европските стандарди, согледуваме дека довербата на граѓаните во македонското судство е на ниско ниво. Довербата е нешто што се гради на долг рок и е потребна заложба од сите клучни чинители.

Со оглед на тоа што сме во процес на изработка на Нова стратегија за правосудство, од клучна важност е да се направи пресек на тоа што е сработено, што понатаму треба да се сработи во делот на независноста на судството и тоа да биде вметнато во новата стратегија. Потребно е да се гледаат препораките што се даваат и на земјите-членки во Извештајот за владеење на правото на ЕУ во овој дел, како и препораките на Европската комисија што ги дава за нашата држава.

Исто така, во следниот период ќе биде потребно и следење на подзаконските акти за избор на судии, избор на судии во повисоките судови и имплементацијата на методологиите за оценување, како од страна на граѓанските организации, така и самата имплементација на овие подзаконски акти да биде предмет на следење и согласно новата Стратегија за правосудство, бидејќи овие податоци ќе бидат клучни во процесот на пристапување кон ЕУ. На крајот, потребни се дополнителни напори од државата и за унапредување на финансиската независност на судството.

74 Елена Георгиевска и други, „Спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2018-2022) во 2021 година: Извештај во сенка“, Македонско здружение на млади правници, Скопје, 2022 година, <http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/MZMP-Godisen-izvestaj-FINALNO-ZA-WEB.pdf>.

75 ЕНЕР, „Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за судскиот буџет“, 10 мај 2021 година, <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=67287>.

76 Владата го усвои пакетот законски измени за повисоки плати во правосудниот и обвинителскиот систем), официјална интернет-страница на Владата на Република Северна Македонија, 25 мај 2022 година, <<https://vlada.mk/node/28948>>.

Независноста на судството во Северна Македонија: До каде сме и каде одиме?

Беба Жагар

Истражувачка во Институтот за европска политика – Скопје

Во овој краток документ е дадено резиме на три извештаи во кои се анализира независноста на судството во Република Северна Македонија, како и препораките што можат да се извлечат од нив за подобрување на состојбата.

На патот што Република Северна Македонија го избра, кој води кон вратите на Европската унија, покрај работата на внатрешните реформи, важно е и внимателно да се следат состојбите во земјите-членки и препораките од институциите на ЕУ. Оттука, неопходно е да се осврнеме на Извештајот за напредокот на земјите, кој Европската комисија го изработува секоја година, а во која се анализира степенот на напредок на земјите во различни области, по што се вметнати препораки за унапредување на проблематичните аспекти. Меѓу другото, овој извештај содржи и осврт на состојбата на правосудството, како дел од Поглавјето 23. Поконкретен пример за анализа на правосудниот сектор е Извештајот за евалуација на Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа (СЕПЕ), кој ги разгледува состојбите во правосудството во земјите-членки на Советот на Европа, како и во земјите-набљудувачи. Покрај овие извештаи, важно е да се разгледаат и домашните анализи. Блупринт-групата за реформи во правосудството подготви Анализа за сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022), која, меѓу другото, се осврнува и на независноста и непристрасноста на судството, кои мерки од оваа област во Стратегијата се спроведени, кои не, а дава и препораки во таа насока.

Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија во 2022 година

Во годинешниот извештај⁷⁷ за напредок на Република Северна Македонија на ЕК наведено е дека реформите во правосудството, исто како и во минатогодишниот извештај⁷⁸, бележат одреден напредок, при што во оваа насока се споменува и зајакната судска независност.

77 ЕК, Република Северна Македонија, извештај за 2022 година (Европска комисија 2022) [EC, 'Republic of North Macedonia 2021 Report' (European Commission 2022)] < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en>.

78 ЕК, Република Северна Македонија, извештај за 2021 година (Европска комисија 2021) [EC, 'Republic of North Macedonia 2021 Report' (European Commission 2021)] < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en>.

Сепак, ЕК е воздржана за дејствувањето на Судскиот совет како чувар на независноста на судството.⁷⁹ Иако во извештајот за 2020 година⁸⁰ проактивната улога на Судскиот совет беше пофалена, во минатогодишниот извештај⁸¹ беше нагласена потребата за одржување на улогата чувар на правосудството од страна на Судскиот совет. Оваа година ЕК е покритична и забележува дека е потребно Советот да ја зајакне улогата на чувар на независноста и непристрасноста на судството, како и да ја унапреди транспарентноста. Од друга страна, Советот на јавни обвинители треба да даде образложение за своите одлуки и да обезбеди редовен пристап на медиумите до неговите седници, со што ќе се зголеми транспарентноста.⁸²

Извештајот го нагласува значењето на следење на заложбата за унапредување на независноста на судството и подобрување на перцепциите за независноста на правосудниот сектор кај Судскиот совет и кај Советот на јавни обвинители, во однос на унапредување на независноста на судството и подобрување на перцепциите за независноста на правосудниот сектор. Во таа насока, се забележува потпишувањето на Декларацијата за отворено судство во март оваа година,⁸³ со која се очекува да се подобри транспарентноста и да се зголеми довербата на јавноста во судството.

Во поглед на системот АКМИС се забележува дека потребно е да се обезбедат прецизни статистички податоци и системот да биде целосно функционален.

Извештајот „Европски судски системи – Извештај за евалуација на СЕПЕЈ“

На почетокот на октомври, Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа (СЕПЕЈ) ги претстави главните трендови на судските системи на 44 европски земји и три земји-набљудувачи во Извештајот „Европски судски системи – Извештај за евалуација на СЕПЕЈ – Циклус на евалуација 2022 година (со податоци од 2020 година)“.⁸⁴ Ова е десеттиот извештај за евалуација откако е основан

79 Блупринт-група за реформи во правосудство, „Коментар на Блупринт-групата за правосудство на извештајот на Европската комисија 2022 година во делот на правосудството – до каде сме и што понатаму?“, 8 ноември 2022, http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/11/Final_Blueprint-policy-document.pdf.

80 ЕК, Република Северна Македонија, извештај за 2020 година (Европска комисија 2020) [EC, 'Republic of North Macedonia 2020 Report' (European Commission 2020)] < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/north_macedonia_report_2020.pdf>.

81 ЕК, Република Северна Македонија, извештај за 2021 година (Европска комисија 2021) [EC, 'Republic of North Macedonia 2021 Report' (European Commission 2021)] < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en>.

82 Блупринт-група за реформи во правосудство, „Коментар на Блупринт-групата за правосудство на извештајот на Европската комисија 2022 година во делот на правосудството – до каде сме и што понатаму?“

83 „Основен Советот за отворено судство и потпишана декларацијата за отворено судство“, 30 март 2022, <https://akademik.mk/osnovan-sovetot-za-otvoreno-sudstvo-i-potpishana-deklaratsijata-za-otvoreno-sudstvo/>.

84 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), "Report European Judicial Systems – CEPEJ Evaluation Report – 2022 Evaluation Cycle (2020 Data)", 5 октомври 2022, <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-e-web/1680a86276>.

СЕРЕЈ во 2002 година и тој овозможува мерење на ефикасноста и квалитетот на судските системи, согласно податоците од 2020 година, во земјите што се предмет на евалуација. Република Северна Македонија, како земја-членка на Советот на Европа, доби сопствена евалуација на судскиот систем во овој извештај.

Во 2020 година Северна Македонија потрошила вкупно 40.002.093 евра за судскиот буџет или 19,27 евра по жител, што претставува една од најниските суми во Европа и е многу под просекот на Советот на Европа (64,5 евра по жител). Вкупниот износ претставува 0,37% од бруто домашниот производ, додека просекот на Советот на Европа е 0,3% од бруто домашниот производ.⁸⁵ Овој процент е многу понизок од предвидениот законски минимум што треба да ѝ се додели на судската власт (најмалку 0,8% од бруто домашниот производ),⁸⁶ што негативно се одразува на функционирањето и независноста на судовите.

Распределбата на судскиот буџет е 77,4% на судовите, 21,8% на обвинителствата и 0,8% за правна помош, што во споредба со просечната европската распределба е многу повеќе за судовите, а помалку за правна помош.⁸⁷

Иако буџетот за правна помош се удвои од 0,08 евра по жител до 0,16 евра по жител, сепак тој останува помал од тоа што е просек во Советот на Европа (3,08 евра по жител).⁸⁸

Анализа за сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) на Блупринт-групата

Блупринт-групата за реформи во правосудството, која функционира како неформална мрежа на граѓански организации што работат и дејствуваат во областа на правосудството, подготви Анализа за сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022).⁸⁹ Анализата има цел да даде сеопфатна и независна оценка на овој процес и да понуди препораки врз основа на наодите, кои би можеле да се вметнат во следната Стратегија за реформа на правосудниот сектор. Во делот посветен на стратешката цел независност и непристрасност, Блупринт-групата следеше неколку мерки предвидени во Стратегијата, а го следеше и планот за дигитализација.

⁸⁵ Исто.

⁸⁶ Закон за судскиот буџет („Службен весник на Република Македонија“, бр. 60/03, 37/06, 103/08 и 145/10).

⁸⁷ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), “Report European Judicial Systems – CEPEJ Evaluation Report – 2022 Evaluation Cycle (2020 Data).”

⁸⁸ Исто.

⁸⁹ Ардита Абази Имери и сор., „Анализа – Сеопфатна оценка на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022“ (Институт за европска политика – Скопје, 10 ноември 2022), <https://bit.ly/3V2IP1e>.

Мерките што се однесуваат на правилното функционирање на системот АКМИС (Мерки 2.1.5-1 и 2 од Стратегијата) предвидуваат надминување на можностите за злоупотреби на системот за електронско распределување на предметите преку: формирање тело за евалуација на употребата на АКМИС, спроведување постапки за испитување на начините на негова употреба и измена на Законот за управување со движењето на предметите во судовите и вршење на редовни годишни ревизии за функционирањето на АКМИС од независни ревизори. Беше констатирана недоследност во функционирањето и употребата на АКМИС од страна на ад хок работната група за евалуација на употребата на АКМИС, а редовно се спроведуваат годишните ревизии на функционирањето на АКМИС, согласно Стратегијата, преку ангажирање на независни ревизори. Беше донесен нов Закон за управување со движењето на предметите во судовите во февруари 2020 година, со одложена примена од три месеци од денот на стапувањето во сила. Поради се ова, двете мерки се сметаат за делумно спроведени.

Мерките што се однесуваат на самостоен и одржлив судски буџет (Мерки 2.1.6-1 и 2 од Стратегијата) не се исполнети. Имено, спроведувањето на Законот за судски буџет во делот на обезбедување на законски предвидениот минимум од 0,8% сè уште претставува сериозен проблем. Иако тој е забележан како аномалија што создава нерамнотежа помеѓу судската власт и извршната власт поддржана од законодавната власт, сепак во периодот предвиден во Стратегија воопшто не постоел обид да бидат спроведени овие мерки. Овој заклучок произлегува од фактот дека судскиот буџет во изминатите години постојано беше под предвидениот минимум: судскиот буџет изнесуваше 0,29% за 2019 година, за 2021 година изнесува 0,39%, додека за 2022 година е обезбеден 0,3%.⁹⁰

Мерката за изработка на нов Судски деловник е делумно спроведена, бидејќи беше формирана работната група за подготовка на текстот и тој беше изготвен. Но, сè уште не е финализиран, бидејќи директно зависи од одредби во повеќе процесни закони, чии измени се во тек.

Процесот на дигитализација во правосудството се спроведува изминатите 12 месеци преку Советот за координирање на информатичко-комуникациска технологија во правосудните органи, кој спровел повеќе активности во овој период. Сепак, Блупринт-групата заклучи дека процесот се води на делумно транспарентен и инклузивен начин, бидејќи не постои транспарентност во известувањето за процесот и чекорите што се преземаат и не се вклучени здруженијата на граѓани, кои се директно инволвирани во реформата на правосудството.

90 Исто.

Заклучок

Според анализираните меѓународни и домашни извештаи, очигледно е дека постои одреден напредок на независноста на судството, но далеку сме од постигнување на нивото што се бара од ЕУ, а дури и мерките за независност и непристрасност од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) не се целосно исполнети. Пред нас претстои долг период на преговори за влез во ЕУ, па со новата Стратегија за реформа на правосудниот сектор би можеле да ја подобриме состојбата со независноста на судството, а со тоа и перцепцијата на македонските граѓани и на ЕУ за оваа проблематика. Сепак, со оглед на фактот што ЕУ нема механизам за да исклучи нејзина земја-членка од сојузот,⁹¹ јасно е зошто земјите-членки немаат посилен мотив за подобрување на состојбата со владеењето на правото кај нив. Тука стапуваат институциите на ЕУ со механизми како оној за условеност на средствата што им ги дава Унијата, да ја зацврстат својата позиција и да ги мотивираат земјите-членки и земјите-кандидатки да се подобрат.

91 Alice Tidey, "Member States Can Leave the EU, but Can the Bloc Kick One of Them Out?," Euronews, 12 април 2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/08/member-states-can-leave-the-eu-but-can-the-bloc-kick-one-of-them-out>.

Регулирање и борба против говорот на омраза во Европската унија и во Хрватска – природ од позиција на човековите права?

Тина Цаковиќ

Оперативна координаторка во Куката на човекови права Загреб
Надворешна соработничка на Институтот за европска политика – Скопје

Овој документ дава увид во најновата правна рамка и политики во борбата против говорот на омраза, особено говорот на омраза на интернет, во Европската унија и во Хрватска како најмлада земја-членка. Тој се фокусира на природот од позиција на човековите права во борбата против говорот на омраза и на промовирањето на слободата на изразување, укажувајќи на некои од работите што загрижуваат и можните идни решенија засновани на природот од позиција на човековите права.

Да се посочи фактот дека говорот на омраза е во подем во Европа и на глобално ниво, особено на интернет, не е веќе никаква новост. Исто така, главната дебата во Европа не е насочена на тоа дали треба да се спротивставиме на оваа појава, туку како и со кого можеме и треба да ѝ се спротивставиме. Прашањата за одговорност за содржината генерирана од корисник, улогите и одговорноста на платформите на социјалните медиуми, развојот на вештачка интелигенција и нејзиното искористување за контрола на содржината, говорот на омраза и дезинформациите, поддршката за жртвите и ефектите од говорот на омраза врз општествената кохезија и демократијата, сите тие се во фокусот на дискусиите и барањето решенија за ова прашање во рамките на политиките. Јавната дискусија уште повеќе се интензивира кога Илон Маск, кој себеси се нарекува „апсолутист за слободата на изразување“, го купи „Твитер“ во октомври 2022 г. и кога резултатите од истражувањето убедливо покажаа дека веднаш имало пораст на твитови во кои се користеле термини на омраза во периодот пред самото преземање на компанијата од страна на Маск.⁹² Кога се работи за прашања поврзани со говорот на омраза во јавните дебати, академската работа и работата на граѓанското општество, како и во процесите поврзани со политиките, се посветува сè поголемо внимание на препознавање на последиците од говорот на омраза врз поединците и општеството, согледувајќи ги сложеноста и мултидимензионалноста на говорот на омраза и неговата поврзаност со кривичните дела од омраза, како и пристапувањето кон овие појави од позиција што е повеќе фокусирана на жртвите.

92 Државен универзитет Монтклер: Зголемување на говорот на омраза на „Твитер“ откако Илон Маск ја купи платформата (Montclair State University: Hate Speech Spikes on Twitter After Elon Musk Acquires the Platform), достапен на: <https://www.montclair.edu/school-of-communication-and-media/wp-content/uploads/sites/20/2022/11/Montclair-State-SCM-Study-Increases-in-Twitter-Hate-Speech-After-Elon-Musks-Acquisition.pdf>

Иако сите овие прашања покренуваат сериозни и посложени прашања и нови причини за загриженост во една брза, динамична, поголема, високо комерцијализирана и глобална средина на социјалните медиуми и големата технологија, прашањата за говорот на омраза се фундаментално вкоренети во доменот на човековите права, особено во заштитата на слободата на изразување, недискриминацијата и забраната за злоупотреба на правата. Затоа, човековите права се рамката каде што треба да се најдат одговорите.

Советот на Европа и приодот кон говорот на омраза од позиција на човековите права

Советот на Европа во изминативе години на различни начини работи на борбата против говорот на омраза од перспектива на слободата на изразување, фокусирајќи се на младите, медиумите и интернет-писменоста, регулирањето на медиумите и соработката со земјите-членки во подготовката, оценувањето, ревидирањето и усогласувањето на сите закони и практики што наметнуваат ограничување на слободата на изразување со Европската конвенција за човекови права.⁹³ Најновата препорака на Комитетот на министри до земјите-членки во борбата против говорот на омраза, од мај 2022 година, е да се препознае потребата за сеопфатен приод со цел да се спречи и да се води борба против говорот на омраза онлајн и офлајн на делотворен начин, развивајќи кохерентна стратегија и широко опсежни правни и неправни мерки кои соодветно ќе ги земат предвид специфичните состојби и поширокиот контекст.⁹⁴ Препораката има цел да им се обезбедат насоки на владите од земјите-членки, државните функционери, избраните тела и политичките партии, посредниците на интернет, медиумите, организациите на граѓанското општество – на сите клучни засегнати страни што се „соочени со сложената задача за спречување и борба против говорот на омраза, вклучително и на интернет.“⁹⁵ Препораките даваат рамка на активности за приод заснован на човековите права во борбата против говорот на омраза, која опфаќа активности насочени кон правната рамка, со особено важен фокус врз законската регулатива што се занимава со говорот на омраза на интернет и што се осврнува на улогите и одговорностите на интернет-посредниците и одговорностите и обврските на државните и недржавните актери во справувањето со говорот на омраза на интернет. Еднакво важно, Препораката се осврнува и на активностите за подигнување на свеста, едукација, обука и користење контраговор или алтернативен говор за поддршка на оние што се мета на говорот на омраза, мониторинг и анализа на говорот на омраза,

93 Совет на Европа, Говор на омраза, достапен на: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/hate-speech>

94 Совет на Европа, Борба против говорот на омраза, Препорака CM/Rec(2022)161 на Комитетот на министри до земјите-членки за борба против говорот на омраза (Council of Europe, Combating Hate Speech, Recommendation CM/Rec(2022)161 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech), достапна на: <https://rm.coe.int/prems-083822-gbr-2018-recommendation-on-combating-hate-speech-memorand/1680a70b37>

95 Ибид.

како и национална координација и меѓународна соработка. Оваа препорака заедно со Објаснувачкиот меморандум нуди одредени сеопфатни и практични насоки што јасно го одредуваат идниот развој на приодот заснован на човекови права во борбата против говорот на омраза за 46. земји-членки на Советот на Европа.

ЕУ-регулативата и работа на говорот на омраза

Работата на Европската комисија на борбата против говорот на омраза поаѓа од темелните права и вредности на Европската унија – почитување на човековото достоинство, слобода, владеење на правото и почитување на човековите права. Омразата и нетолеранцијата во сите форми не се компатибилни со овие права и вредности.⁹⁶

Рамковната одлука за борба против одредени форми на изразување расизам и ксенофобија од 2008 година има цел да обезбеди сериозните манифестации на расизам и ксенофобија да се казнуваат со делотворни, сразмерни и одвраќачки кривични санкции во целата ЕУ, и бара од земјите-членки да го криминализираат говорот на омраза, односно јавното поттикнување насилство или омраза, врз основа на раса, боја, вера, наследство или национално или етничко потекло. Таа го дефинира нелегалниот говор на омраза – облиците на однесување што се казнуваат како кривични дела на следниов начин: „јавно поттикнување насилство или омраза насочени против група на лица или припадник на таква група, засновано на раса, боја, потекло, вера или убедување, или национално или етничко потекло; и јавно одобрување, негирање или груба тривијализација на злосторства на геноцид, злосторства против човештвото и воени злосторства (...) кога однесувањето е такво што веројатно е дека ќе поттикне насилство.“⁹⁷ Рамковната одлука е темелен документ, поширока група на активности на ЕУ за борба против нелегалниот говор на омраза и идеологиите на насилен екстремизам и тероризам на интернет, вклучувајќи ги и Кодексот на однесување на ЕУ за борба против нелегалниот говор на омраза на интернет, Регулативата за терористичките содржини на интернет и иницијативата на Комисијата за вклучување на говорот на омраза и на кривичните дела од омраза на листата со „кривични дела на ЕУ“ во Договорот.

Последната иницијатива, процесот за проширување на листата со кривични дела на ЕУ со нелегален говор на омраза и кривични дела од омраза, има цел да ја

96 Европска комисија, Борба против говор на омраза и кривични дела од омраза: Мерки за спречување и борба против различни форми на омраза и за заштита на жртвите (European Commission, Combating hate speech and hate crime: Measures to prevent and combat different forms of hatred and to protect victims), достапен на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en

97 Рамковна одлука на Советот 2008/913/JHA од 28 ноември 2008 год. за борба против одредени форми на изразување на расизам и ксенофобија преку кривичното право (Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law), достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133178>

прошири листата со области на кривични дела („кривични дела на ЕУ“), утврдена во член 83(1) од Договорот за функционирање на ЕУ, со вклучување на говорот на омраза и кривичните дела од омраза, без разлика дали се поради раса, вера, пол или сексуалност.⁹⁸ Тоа е иницијативата што ги нагласува говорот на омраза и кривичните дела од омраза како особено сериозни кривични дела поради нивните штетни последици врз темелните права, врз поединците и врз општеството во целина, поткопувајќи ги темелите на ЕУ, и затоа треба да се бори против нив со сите расположливи средства, вклучително и преку кривичното право.⁹⁹ Усвојувањето ваква одлука ќе биде прв чекор кон создавање на законската основа што е неопходна за да се усвои како втор чекор заедничка правна рамка за борба против говорот на омраза и кривичните дела од омраза во ЕУ.¹⁰⁰

Во последните неколку години и други мерки, покрај борбата против говорот на омраза со кривични средства, исто така се на агендата на Комисијата. Од 2016 година Комисијата има договорено со „Фејсбук“, „Мајкрософт“, „Твитер“ и „Јутјуб“ – „Кодекс на однесување за борба против нелегалниот говор на омраза на интернет“.¹⁰¹ Оттогаш на Кодексот му се имаат приклучено повеќе социјални медиуми: „Инстаграм“, „Снепчет“, „Дејлимоушн“, Јеуxvideo.com, „Тик-ток“, „Линкдин“, додека „Вибер“ и „Твич“ го најавија своето приклучување на Кодексот на однесување во 2022 година.¹⁰² Ова значи дека Кодексот сега покрива 96% од уделот на пазарот на ЕУ на онлајн платформи што може да бидат засегнати од содржина со омраза.¹⁰³

98 Известување од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот: Поинклузивна Европа што штити: проширување на листата со кривични дела на ЕУ со говорот на омраза и кривични дела од омраза (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime), достапно на: https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/1_1_178542_comm_eu_crimes_en.pdf

99 Европска комисија, Проширување на кривичните дела на ЕУ со говор на омраза и кривични дела од омраза: Иницијативата на Комисијата за вклучување на говорот на омраза и кривичните дела од омраза на листата со „кривични дела на ЕУ“ во Договорот (European Commission, Extending EU crimes to hate speech and hate crime: The Commission initiative to include hate speech and hate crime in the list of ‘EU crimes’ in the Treaty), достапен на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/extending-eu-crimes-hate-speech-and-hate-crime_en

100 Ибид.

101 Европска комисија, Кодекс на однесување на ЕУ за борба против нелегалниот говор на омраза на интернет: Силен одговор обезбеден од Европската унија (European Commission, The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online: The robust response provided by the European Union), достапен на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

102 Ибид.

103 Европска комисија, Информативна белешка: Напредок во борбата против говорот на омраза на интернет преку Кодексот на однесување на ЕУ, 2016–2019 (European Commission, Information note: Progress on combating hate speech online through the EU Code of conduct 2016–2019), достапен на: https://commission.europa.eu/system/files/2020-03/assessment_of_the_code_of_conduct_on_hate_speech_on_line_-_state_of_play__0.pdf

Кодексот на однесување бара од ИТ-компаниите да имаат правила и стандарди за заедницата со кои се забранува говорот на омраза и се воспоставуваат системи и тимови за разгледување на содржината која се пријавува дека ги повредува тие стандарди.¹⁰⁴ Главниот фокус на Кодексот е на отстранување или оневозможување на пристапот до нелегални содржини на говор на омраза на сервисите на ИТ-компаниите и оценување во рок од 24 часа на поголемиот дел од известувањата согласно националниот закон за транспонирање на Рамковната одлука на ЕУ 2008/913/ЈНА. Кодексот, исто така, поттикнува известувања и означување на содржини што промовираат поттикнување насилство и однесување на омраза од страна на експерти, особено во партнерство со ОГО, поконкретно во рамките на мрежа на укажувачи од доверба и со зајакнување на соработката со националните власти и ОГО.¹⁰⁵ Покрај тоа, постојат обврски на ИТ-компаниите во врска со работата со укажувачите од доверба заради промовирање независни контранаративи и образовни програми и заради промовирање транспарентност за корисниците, како и за пошироката јавност.

Кодексот на однесување се заснова на блиска соработка меѓу Европската комисија, ИТ-компаниите, организациите на граѓанското општество (ОГО) и националните власти. Сите засегнати страни редовно се среќаваат во рамките на [Групата на високо ниво за борба против говорот на омраза и кривичните дела од омраза](#) за да разговараат за предизвиците и напредокот.¹⁰⁶

Затоа што Кодексот на однесување во моментот е една од важните активности во рамките на политиките на Комисијата, со цел да се оцени неговото спроведување, Комисијата воспостави редовни активности за мониторинг во соработка со мрежа на организации лоцирани во различни земји-членки на ЕУ, кои тестираат како ИТ-компаниите ги спроведуваат обврските од Кодексот. Од 2016 година до денес биле спроведени седум активности за мониторинг, а повеќе од 30 организации од 21 земја-членка учествувале во овие активности и испратиле известувања до ИТ-компаниите користејќи иста заедничка методологија.¹⁰⁷

104 Ибид.

105 Ибид.

106 Европска комисија, Кодекс на однесување на ЕУ против говорот на омраза на интернет: најновата евалуација покажува забавување во напредокот (European Commission, EU Code of Conduct against online hate speech: latest evaluation shows slow-down in progress), достапен на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7109

107 Европска комисија, Спротивставување на нелегалниот говор на омраза на интернет: Седма евалуација на Кодексот на однесување (European Commission, Countering illegal hate speech online: 7th evaluation of the Code of Conduct), достапна на: <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Factsheet%20-%207th%20monitoring%20round%20of%20the%20Code%20of%20Conduct.pdf>

Иако Кодексот „се покажа како суштинска алатка за воспоставување поблиска соработка меѓу клучните засегнати страни во справувањето со говорот на омраза“,¹⁰⁸ резултатите од седмиот мониторинг спроведен пролетта 2022 година, за жал, покажуваат пад кај резултатите на компаниите во однос на пријавувањето и дејствувањето: бројот на пријави разгледани од компаниите во рок од 24 часа е намален во споредба со последните два спроведени мониторинзи.¹⁰⁹ Овој пад е загрижувачки, особено во контекст на претходно адресираната потреба да се подобрат напорите на компаниите на социјалните медиуми за навремено отстранување на нелегалната содржина за која се известени, како и напорите за комуникација со цел да се направи процесот на известување и отстранување на нелегалниот говор на омраза потранспарентен и полесен за користење.¹¹⁰ Исто така, бидејќи отстранувањето не е единствениот начин на спротивставување на говорот на омраза на интернет и не е единствената обврска за социјалните медиуми што се дел од Кодексот на однесување, граѓанските организации вклучени во мониторингот на Кодексот на однесување апелираат до компаниите на социјалните медиуми не само итно да го подобрат управувањето со известувањата и комуникацијата, туку и да се инвестираат повеќе ресурси во научни истражувања и анализи на податоци за појавите како што е говорот на омраза со цел да се подобри разбирањето на трендовите во оваа област.¹¹¹

Иако Кодексот на однесување е проширен на повеќе ИТ-компани и преку Заедничката изјава на организации од доверба кои укажуваат и ИТ-компани за рамка за дејствување за засилена соработка¹¹² се направени некои подобрувања врз основа на горенаведените предизвици, и понатаму ова е недоволно за да одговори на растечката потреба за поголема одговорност на платформите на социјалните медиуми во борбата против говорот на омраза, бидејќи нивното влијание, профит и моќ растат. Случајот со „Твитер“ споменат

108 Европска комисија, Заедничка изјава на организациите од доверба што укажуваат и на ИТ-компани за акциска рамка за засилена соработка – Анекс на Кодексот на однесување (European Commission, Joint statement by trusted flagger organisations and IT companies for an action framework on enhanced cooperation – Annex to the Code of conduct), достапна на: <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Annex%20to%20the%20Code%20E2%80%93%20Joint%20statement%20by%20IT%20companies%20and%20trusted%20flagger%20organisations%20to%20enhance%20cooperation.pdf>

109 Европска комисија, Кодекс на однесување на ЕУ против говорот на омраза на интернет: најновата евалуација покажува забавување во напредокот (European Commission, EU Code of Conduct against online hate speech: latest evaluation shows slow-down in progress), достапна на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7109

110 Платформи, експерти, алатки: специјализирана мрежа за сајбер-активисти: препораки за политики (Platforms, Experts, Tools: Specialized Cyber-Activists Network: Policy Recommendations), достапен на: http://scan-project.eu/wp-content/uploads/sCAN_recommendations_paper_final.pdf

111 Ибид.

112 Европска комисија, Заедничка изјава на организациите од доверба што укажуваат и на ИТ-компани за акциска рамка за засилена соработка – Анекс на Кодексот на однесување (European Commission, Joint statement by trusted flagger organisations and IT companies for an action framework on enhanced cooperation – Annex to the Code of conduct), достапна на: <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Annex%20to%20the%20Code%20E2%80%93%20Joint%20statement%20by%20IT%20companies%20and%20trusted%20flagger%20organisations%20to%20enhance%20cooperation.pdf>

во воведот и резултатите од последниот мониторинг на Кодексот на однесување кои ја потврдуваат регресијата јасно сведочат за тоа.

Оттука, надградувајќи се на Кодексот на однесување и неговата активност за мониторинг, обврските за онлајн посредничките услуги поврзани со јасни системи за известување и дејствување, приоритетен третман на известувањата од укажувачите од доверба, повратни информации по пријавите од корисниците и широки обврски во однос на транспарентноста се вклучени во новиот [Акт за дигитални услуги \(АДУ\)](#),¹¹³ усвоен од Европскиот парламент на 5 јули 2022 година, а кој ќе почне да се применува од јануари 2024 година. Важноста на АДУ лежи во фактот дека наметнува обврски за компаниите на социјалните медиуми во врска со транспарентноста и отчетноста за тоа како тие нудат содржина преку нивните алгоритми и да преземат законска одговорност кога на нивните платформи ќе се открие говор на омраза. Но она што во АКУ претставува важно подобрување во насока на посеопфатен приод заснован на човековите права се начелата чија цел е заштита на слободата на изразување така што ќе се осигури онлајн платформите да не се поттикнати премногу да го контролираат изразувањето на луѓето на интернет. Многу граѓански организации ја поздравиле одлуката на ЕУ да го поддржи режимот на условна одговорност и да го комбинира со задолжителен систем на „известување и дејствување“ што треба да им овозможи на корисниците да означат нелегална содржина и да се жалат на неактивноста на платформите.¹¹⁴ Транспарентноста, отчетноста и лесниот за користење механизам за означување содржина со говор на омраза на социјалните медиуми, како и соработката и зајакнувањето на улогата на укажувачите од доверба, ќе бидат од голема важност во спроведувањето на АДУ. Доколку АДУ се спроведува соодветно, платформите со повеќе од 45 милиони корисници, како што се „Гугл“ и „Фејсбук“, ќе бидат обврзани да прават оценки на ризик, да применуваат мерки за намалување на ризикот и да прават годишни независни ревизии што ќе помогнат да се идентификуваат потенцијалните повреди на човековите права.¹¹⁵ Од тие причини, АДУ претставува голем чекор напред во борбата против говорот на омраза на интернет и наметнувањето поголема одговорност на интернет-посредниците за да преземат одговорност за говорот на омраза и други прекршувања на човековите права на големите социјални медиуми, што може да има големо влијание не само во земјите-членки на ЕУ, туку потенцијално

113 Европска комисија, Акт за дигитални услуги: обезбедување безбедна и отчетна интернет-средина (European Commission, The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment), достапен на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

114 EDRI, АДУ не успева да се наметне во најштетните бизниси со дигитална платформа – а сепак е корисен (EDRI, The DSA fails to reign in the most harmful digital platform businesses – but it is still useful), достапен на: <https://edri.org/our-work/the-dsa-fails-to-reign-in-the-most-harmful-digital-platform-businesses-but-it-is-still-useful/>

115 EDRI, Актот за дигитални услуги на ЕУ нè приближува до инклузивен и правичен интернет (EDRI, EU Digital Services Act brings us closer to an inclusive, equitable internet), достапен на: <https://edri.org/our-work/eu-digital-services-act-brings-us-closer-to-an-inclusive-equitable-internet/>

и во други земји. Клучните чекори за претстојниот период се правилно спроведување на одредбите на АДУ во сите земји-членки и воспоставување соодветна соработка и ангажман со сите засегнати страни во мониторингот на спроведувањето и влијанието на АДУ врз човековите права.

Регулирање и борба против говорот на омраза во Хрватска

Говорот на омраза во хрватскиот правен систем е инкриминиран преку низа одредби (кривични и прекршочни), но тој се регулира и преку независните регулаторни и саморегулаторни тела. Иако не постои една единствена одредба со која се регулираат сите форми на говор на омраза, говорот на омраза во Хрватска сепак е значително регулиран.¹¹⁶ Најголемиот проблем, слично како и во другите земји од ЕУ, е регулирањето на говорот на омраза на интернет.

Во 2019 година имаше иницијатива во Министерството за правда за донесување Закон за спречување несоодветно однесување на социјалните мрежи¹¹⁷ кој би се потпираше на постојните практики во ЕУ, а со тоа и на германското законодавство (NetzDG), кое досега се докажа дека има значителни недостатоци во спроведување.¹¹⁸ Затоа, постоеше загриженост дека воведувањето такво законско решение во Хрватска ќе има сериозни последици врз слободата на изразување и дека може да доведе до прекумерно отстранување на содржини.¹¹⁹ Но освен најавата дека се планира усвојувањето на ваква законска регулатива, до денешен ден Законот за спречување несоодветно однесување на социјалните мрежи сè уште не е донесен и со регулативата АДУ ваквите решенија кои имаат цел да ги регулираат глобалните онлајн ИТ-компанији само со одредби на национално ниво се чинат уште понесоодветни и понеефикасни.

Последната промена во регулативата за говорот на омраза беше во 2021 година, кога новиот Закон за електронски медиуми беше изменет и дополнет со одредба за одговорност на издавачите на електронски публикации за содржините генерирани од корисниците, чија цел беше да придонесе во борбата против говорот на омраза на интернет. Сепак, одредбата е формулирана така што издавачите се обврзани да

116 Куќата за човекови права Загреб, Говорот на омраза и евроскептицизмот: Хрватскиот национален извештај (Human Rights House Zagreb, Hate speech and Euroscepticism: Croatian national report), достапен на: https://civilkiesias.org.lv/media/attachments/14/09/2022/Hate_speech_and_EuroscepticismCRO_ACaljAf.pdf

117 Образец на прелиминарна оценка на влијанието на прописите за Законот за спречување несоодветно однесување на социјалните мрежи (Form of preliminary assessment of the impact of regulations for the Act on the Prevention of Misconduct on Social Networks), достапен на: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=9137>

118 Хјуман рајтс воч. Германија: Законот за социјални медиуми е несоодветен (Human Rights Watch. Germany: Flawed Social Media Law), достапен на: <https://www.hrw.org/news/2018/02/14/germany-flawed-social-media-law>

119 Đaković, T. Ljudska prava u digitalnom okruženju, Kuća ljudskih prava Zagreb, достапен на: https://www.kucaljjudskihprava.hr/wp-content/uploads/2019/12/T1-Ljudska-prava-u-digitalnom-okruzenju_edit2411.pdf

ги регистрираат корисниците и да ги предупредат на правилата за коментирање наместо да пропишува дека издавачите се одговорни за модерирање на содржината генерирана од корисниците и да го ограничат ширењето на говорот на омраза во согласност со стандардите за заштита на слободата на изразување. Затоа, под знак прашалник е до кој степен оваа одредба ќе придонесе за сузбивање на говорот на омраза и заштита на слободата на изразување на интернет.¹²⁰

Во однос на јавните ставови и трендови, слободата на изразување во Хрватска и понатаму е негативно погодена од појавите на говор на омраза во јавниот дискурс, при што најчесто на мета се Србите, ЛГБТ+ лицата, Ромите и мигрантите.¹²¹ Справувањето со социјалните проблеми, како што се нетолеранцијата, говорот на омраза, дискриминацијата и насилството мотивирано од омраза, е само реактивно и површно – недостигаат сеопфатни политички решенија за овие прашања, особено имајќи предвид дека Националниот план за заштита и унапредување на човековите правата и борбата против дискриминацијата за периодот 2021-2027 година сè уште не е усвоен, додека важноста на претходната Национална програма за заштита и унапредување на човековите права истече во 2016 година, поради што Хрватска се најде во ситуација шеста година по ред да биде без валидна основна јавна политика во областа на човековите права.¹²²

Со оглед на тоа што Хрватска е членка на ЕУ, таа е исто така една од земјите каде што се спроведува Кодекс на однесување за борба против нелегалниот говор на омраза на интернет и се спроведуваат активности за мониторинг. Исто така, АДУ ќе биде важен за Хрватска во регулирањето на говорот на омраза на интернет. Сепак, на Хрватска сè уште ѝ недостига холистички приод во борбата против говорот на омраза, кој вклучува одржување сеопфатен дијалог со важните чинители (независните институции за човекови права, медиумите, граѓанското општество) со цел препознавање, мониторинг, спречување, подигнување на свеста и активирање на граѓаните, омоќување на жртвите, како и зајакнување на обвинителските и регулаторните механизми.¹²³

120 Куката за човекови права Загреб, Човековите права во Хрватска: преглед за 2021 година (Human Rights House Zagreb, Human Rights in Croatia: Overview of 2021, достапен на: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2022/07/KLJP_GI2021-EN_Online.pdf)

121 Европската комисија против расизмот и нетолеранцијата. Извештај на ЕКРИ за Хрватска, петти циклус на мониторинг, усвоен на 21 март 2018 година, ЕКРИ Совет на Европа, Стразбур (European Commission against Racism and Intolerance. ECRI Report on Croatia, fifth monitoring cycle, adopted on 21 March 2018, ECRI Council of Europe, Strasbourg), достапен на: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>

122 Куката за човекови права Загреб, Човековите права во Хрватска: преглед за 2021 година (Human Rights House Zagreb, Human Rights in Croatia: Overview of 2021), достапен на: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2022/07/KLJP_GI2021-EN_Online.pdf

123 Куката за човекови права Загреб, Говорот на омраза и евроскептицизмот: Хрватскиот национален извештај (Human Rights House Zagreb, Hate speech and Euroscepticism: Croatian national report), достапен на: https://cilvektiesibas.org.lv/media/attachments/14/09/2022/Hate_speech_and_EuroscepticismCRO_ACaljAf.pdf

Подигнување на минималните работнички стандарди во Европската унија: транспарентни и предвидливи работни услови и рамнотежа приватен-работен живот

Билјана Котевска

Независна експертка

Надворешна соработничка на Институтот за европска политика – Скопје

Во овој краток документ се дава преглед на правните инструменти на ЕУ за транспарентни и предвидливи работни услови и рамнотежа приватен-работен живот за кои рокот за транспонирање истече во август 2022 година.

На 20 јуни 2019 година Европскиот парламент и Советот донесоа две важни директиви за подигнување на минималните работнички стандарди во Европската унија – Директивата 2019/1152 за транспарентни и предвидливи работни услови во Европската унија¹²⁴ (ЕУ директива 2019/1152) и Директивата 2019/1158 за рамнотежа помеѓу приватен и работен живот за родител(к)и и негувател(к)и¹²⁵ (ЕУ директива 2019/1158). На први август 2022 година истече рокот за транспонирање на ЕУ директивата 2019/1152, а на втори август 2022 година и рокот за транспонирање на ЕУ директивата 2019/1158. Во овој краток документ се осврнуваме на главните новини и значењето на овие две директиви, како и на тоа што е важно за нашата земја во врска со нивното усогласување.

124 ЕУ директивата 2019/1152 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019 година за транспарентни и предвидливи работни услови во Европската унија [Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32019L1152>.

125 ЕУ директивата 2019/1158 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019 година за рамнотежа помеѓу приватен и работен живот за родител(к)и и негувател(к)и и отповикување на директивата на Советот 2010/18/EU [Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32019L1158>.

ТРАНСПАРЕНТНИ И ПРЕДВИДЛИВИ РАБОТНИ УСЛОВИ

Што предвидува ЕУ директивата 2019/1152?

ЕУ директивата 2019/1152 ги унапредува минималните стандарди на ЕУ за транспарентност и предвидливост во врска со работните услови. Таа ги опфаќа сите работници и работодавци кои имаат работен однос или договор за вработување дефиниран според законот, колективниот договор или практиката, со неколку исклучоци што не се од големо значење за Северна Македонија.¹²⁶ Материјата што ја уредува директивата се состои од три главни столба – информации за работниот однос, минималните работни услови и хоризонталните одредби.

Директивата пропишува обврска на работодавците да ги известат вработените за **клучните аспекти на работниот однос**, и тоа во пишана форма или електронска форма, но под определени услови.¹²⁷ Пропишано е кои информации треба да се дадат (како детална листа во член 4 став 2), кога треба да се дадат (дел за време на првиот но најдоцна на седмиот календарски ден од почнувањето на работниот однос, а дел во рок од еден месец) (член 5 став 1), во која форма (лесно разбирлива, целосна и транспарентна, со можност земјите-членки да посветат една интернет-страница и да развијат урнеци за споделување на овие информации) (член 5 став 2 и 3), како и како продолжува да важи оваа обврска на работодавачот во случаи на измени во работниот однос (член 6), како и обврски во случај на работа во друга земја-членка или во трета земја (член 7).

Предвидени се неколку **минимални работни услови**. Предвидено е максимално траење на пробен период на работа од шест месеци и соодветно пропорционално траење за пократки договори, како и можност за подолго траење, но само во конкретни услови. Потоа, работодавачот не смее да му забранува на работникот или на работничката да имаат друго вработување надвор од работниот распоред ниту да го подложат работникот или работничката на лош третман поради тоа што имаат такво т.н. паралелно вработување. На земјите-членки е оставено да предвидат услови во кои што ќе се смета дека паралелното вработување би било некомпатибилно со постојното, и тоа ограничено само на објективни основи врзани за здравје и безбедност, заштита на деловна тајна, интегритет на јавната служба или избегнување конфликт на интереси. Мора да постои определено минимално ниво на предвидливост на работата утврдено преку т.н. референтни часови и денови и работникот или работничката

126 Некои од одредбите не ги опфаќаат морнарите и рибарите.

127 Според член 3 од оваа директива, електронско споделување на овие информации ќе биде во согласност со оваа директива само ако информацијата му дадена на работникот или работничката на начин на кој ќе може да биде зачувана или отпечатена, но и дека работодавецот чува доказ за споделувањето на информацијата или слична белешка во електронска форма.

биле известени од работодавачот дека ќе треба да работат во рок што може да се смета за разумно однапред даден рок во согласност со домашните закони, колективните договори или практиките. Предвидено е и дека земјата-членка мора да најде начин да обезбеди надоместок за работникот или работничката доколку работодавецот ја откаже најавената работа надвор од разумниот рок, а не им надомести за трудот. Значајни се и одредбите во директивата што се однесуваат на оние земји каде што е дозволено да се склучуваат договори за најмување на работници и работнички за работи за кои нема постојана потреба. Директивата предвидува дека сите земји-членки што дозволуваат склучување на вакви договори мораат да се преземат една или повеќе од следниве мерки со цел да се спречат злоупотреби: строго да се ограничи можноста за користење и траењето на таквите договори, да се воведат соборлива пресумпција за постоењето договор за работа со минимален број на работни часа врз основа на просекот на работни часови во текот на конкретно утврден период, односно да се смета дека постои договор за работа со такви работни часови, освен ако работодавачот не успее да го докаже спротивното или да се воведат друга еквивалентна мерка што ќе обезбеди ефективна заштита од злоупотреба. Предвидени се и обврски на работодавецот за разумно и за пишано објаснување во рок од еден месец за одбивањето на барањата на работник или работничка за попредвидливо или побезбедно работно место по истекот на пробниот период или, во секој случај, по шест месеци од почетокот на работниот однос. Секоја обука што работникот или работничката треба да ја завршат за да можат да ја извршуваат работата мора да им биде овозможено да биде бесплатна, да се брои како дел од работното време и, доколку е можно, да биде во текот на работното време. Секој склучен колективен договор ќе мора да ги почитува минималните работни услови предвидени со оваа директива, како што ќе бидат транспонирани во домашното право.

Директивата исто така предвидува и неколку **хоризонтални одредби**. Тие се право на правен лек во случај на прекршување на минималните права, заштита од полош третман и последици поради барање на почитувањето на одредбите што произлегуваат од оваа директива, заштита во случај на отпуштање поради користењето на правата што произлегуваат од оваа директива, вклучително и префрлање на товарот на докажување на работодавецот доколку работникот или работничката сторат веројатно дека отказот или еквивалентната мерка била донесена поради користењето на правата што произлегуваат од оваа директива. Исто така, неопходно е да воведат ефективни, пропорционални и одвраќачки казни за прекршувањата на правата што произлегуваат од оваа директива.

Како тече транспонирањето на ЕУ директивата 2019/1152 во земјите-членки?

Транспонирањето на оваа директива земјите-членки го направија на различни начини, но најчестиот е преку ревидирање на домашниот *lex generalis* за работа и работни односи. Поради непреземање мерки за транспонирање на оваа директива или неизвестување во врска со нив, Европската комисија на 20 септември 2022 година почна постапки за прекршување на правото (англ. *infringement proceedings*) против Австрија, Белгија,¹²⁸ Грција, Данска, Ирска, Кипар, Луксембург, Малта,¹²⁹ Полска, Португалија, Романија,¹³⁰ Словачка,¹³¹ Словенија, Унгарија, Финска, Франција, Хрватска, Чешка и Шпанија. Според основачките договори, ЕК испрати формално известување за почнување постапка до овие земји врз основа на член 258 ТФЕУ – член 260(3) ТФЕУ.

Зошто е значајна ЕУ директивата 2019/1152?

Значењето на оваа директива е во тоа што го модернизира и го унапредува трудовото законодавство во ЕУ, вклучително и преку земање предвид на новите форми на работа и предвидувањето на нови права за работниците, односно обврски за работодавачите. Оваа директива е значителен чекор напред споредено со нејзината претходничка. Имено, ЕУ директивата 2019/1152 дојде како резултат на спроведената евалуација на Директивата на Советот 91/533/ЕЕС за обврските на работодавците за информирање на работниците и работничките за условите од договорот или работниот однос¹³² (Директивата на Советот 91/533/ЕЕС), која ЕУ директивата 2019/1152 ја стави надвор од сила заклучно со 31 јули 2022 година. Спроведената евалуација покажа дека, иако сè уште релевантна и високо ценета, Директивата на Советот 91/533/ЕЕС не ги опфаќа современите форми на работни односи, работни договори и, генерално, е потребен поголем потенцијал за нејзината ефикасност.¹³³ Токму тука лежи и најголемиот потенцијал за придонес на оваа директива.

128 На 31 октомври 2022 година, Белгија донесе закон за делумно транспонирање на оваа директива.

129 На 21 октомври 2022 година, Малта донесе измени на Законот за работни и индустриски односи со цел транспонирање на оваа директива.

130 Романија донесе законски измени во два наврата со цел транспонирање на оваа директива, и тоа на 19 октомври 2022 година измени на кодексот за работни односи и на Владината уредба за вонредна состојба бр. 57/2019 во врска со Административниот кодекс, а потоа на 10 ноември 2022 година на кодексот за работни односи и на Законот за социјален дијалог.

131 На 29 октомври 2022 година, Словачка донесе закон за изменување на Законот за труд со цел транспонирање на оваа директива.

132 Директива на Советот 91/533/ЕЕЗ од 14 октомври 1991 година за обврските на работодавците за информирање на работниците и работничките за условите од договорот или работниот однос (Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31991L0533>.

133 Commission Staff Working Document, REFIT Evaluation of the 'Written Statement Directive' (Directive 91/533/EEC) (C(2017) 2611 final), <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17658&langId=en>.

Што е важно за ЕУ директивата 2019/1152 и Северна Македонија?

Усогласувањето со оваа директива е значајно за Северна Македонија поради тековниот пристапен процес на ЕУ во кој ќе се следи усогласеноста со целото европско *acquis*. Дополнително, македонското трудово законодавство заостанува зад современите трудови законодавства во поглед на обезбедување на препознавање на различните видови на работен однос и современи работни места, но и признавање статус на работник или работничка на лица кои де факто се тоа. Оттука, измени на трудовото законодавство во оваа насока ни се потребни и без тековниот пристапен процес на ЕУ.

Но, најголемото значење на оваа директива за Северна Македонија лежи во нејзиниот потенцијал да помогне со некои од клучните предизвици за заштита на работниците и работничките и нивните права во земјава, и тоа злоупотребите со договорите на дело и нерамномерноста на оружјата пред судовите во случај на работнички спор. По однос на првите, значајни се мерките што директивата ги бара за спречување на злоупотребите во врска со договорите за најмување работници и работнички за работи за кои нема постојана потреба. Усогласувањето со оваа директива, особено воведувањето на т.н. соборлива пресумпција за постоењето договор за работа, ќе помогне многу за справувањето со оваа често користена форма на злоупотреба за ускратување на работничките права. Покрај ова, значајна е и одредбата што предвидува префрлање на товарот на докажување на работодавецот во случај на отказ или слична мерка доколку работникот или работничката го сторат веројатно дека отказот или сличната мерка била применета поради користењето на правата што произлегуваат од оваа директива. Ова значително ќе ја помогне положбата на работниците и работничките пред судовите, а може да се очекува да дејствува зајакнувачки и кон нивниот потенцијал и мотивираноста за практикување на сопствените права.

РАМНОТЕЖА ПОМЕЃУ ПРИВАТНИОТ И РАБОТНИОТ ЖИВОТ

Што предвидува ЕУ директивата 2019/1158?

Со ЕУ директивата 2019/1158, ЕУ проби терен за регулација и воведува нови права во рамките на областа што е клучна за родовата еднаквост како декларирана вредност на Унијата, што дише со времето во кое е донесена. Оваа директива уредува неколку главни материјални прашања, заштитни мерки и други прашања. Притоа, персоналниот опфат на директивата е на сите работници и работнички, односно и оние што имаат договор за вработување и оние што се во работен однос, вклучително и работниците на скратено работно време, на фиксни договори и оние што се ангажирани преку агенции за привремени вработувања.

Материјалните прашања што ги уредува ЕУ директивата 2019/1158 се татковско отсуство (член 4), родителско отсуство (член 5), негувателско отсуство (член 6), отсуство во врска со настани предизвикани од виша сила (член 7), надоместоци за овие отсуства (член 8), флексибилни работни аранжмани (член 9), право на враќање на исто или еквивалентно место и права како пред отсуството (член 10), заштита од дискриминација поради користење на правата што произлегуваат од оваа директива (член 11), забрана на отказ поради користење на правата што произлегуваат од оваа директива или побарана заштита на овие права (член 12 став 1 и 2). Овде ќе се задржиме само на татковско отсуство, родителско отсуство и негувателско отсуство, како апсолутни права што не зависат од одобрувањето на работодавачот и како клучни новини од оваа директива. Во врска со татковско отсуство предвидени се барем десет работни дена отсуство врзано со раѓањето на детето, при што оставено е на земјите-членки да решат дали ќе дадат можност на работникот да користи дел од отсуството пред раѓањето и/или на флексибилен начин. Правото на **татковско отсуство** му следува на работникот без разлика на брачниот или семејниот статус (на пример, вонбрачна или семејна заедница) и без разлика на тоа колку време претходно работел за тој работодавач, а за време на отсуството работникот мора да биде платен најмалку како според правилата за плаќање за време на боледување. **Родителското отсуство** (член 5) е дефинирано како индивидуално, непреносливо, право на четиримесечно отсуство, од кои два платени месеца, кои мораат да се искористат до возраст што ќе ја определи националниот законодавец, но не подоцна од осумгодишна возраст на детето. Националниот законодавец може да ги доуреди поблиску начините за користење на ова отсуство, на пример, колку време треба родителот претходно да работи за тој работодавач (со тоа што не може минималниот праг да биде подолг од една година), колкав надоместок ќе се прима за ова отсуство (при што уредувањето мора да биде направено на начин на кој ќе се овозможи користење на ова отсуство од двајцата родители) или поради кои

причини работодавецот може да побара одлагање на користењето на ова отсуство, при што тоа мораат да бидат услови врзани со сериозно нарушување на работењето на работодавецот. Домашниот законодавец има обврска да утврди правила за приспособување во случаи на користење на ова отсуство од страна на посвоители, родители со попреченост и родители на дете со попреченост или долготрајна болест. **Негувателското отсуство** е отсуство со цел давање на лична нега или поддршка на роднина или на лице со кое работникот или работничката живее во исто домаќинство и на кое му треба значителна помош или поддршка поради сериозна медицинска причина (дефинирана според домашното законодавство). Ова отсуство изнесува пет работни дена секоја година за секој работник или работничка, а за негово користење мора да постои соодветна поткрепеност за постоењето на потребата според домашното право и практиките. За ова отсуство директивата не предвидува експлицитно дека е платено.

Заштитни мерки предвидени со директивата се заштита од дискриминација поради користење на правата што произлегуваат од оваа директива (член 11), забрана на отказ поради користење на правата што произлегуваат од оваа директива или побарана заштита на овие права член 12 став 1 и 2), товар на докажување (член 12 став 3, како и став 4, 5 и 6 од истиот член), ефективни, пропорционални и одвраќачки казни (член 13), заштита од виктимизација (член 14), назначување на надлежно тело за еднаквост во врска со пол кое ќе може да ја спроведе заштитата од дискриминација како според оваа директива (член 15) и забрана за уназадување на постојните стандарди на национално ниво (член 16). Уредувањето на овие институти е главно во насока на претходно уредените стандарди со директивите за еднаквост и со тоа тие се веќе добро познати за сите домашни законодавства во земјите-членки.

Од други прашања, директивата предвидува обврска за земјите-членки да ги информираат работниците и работничките и нивните организации за правата што им произлегуваат врз основа на оваа директива (член 17), обврска за земјите-членки да ја известат Комисијата до втори август 2027 година, со вклучени родоворазделени статистички податоци, како оди имплементацијата на оваа директива (член 18) и укинување на Директивата за родителско отсуство 2010/18/EU (член 19).

Како тече транспонирањето на ЕУ директивата 2019/1158 во земјите-членки?

Исто како и со претходната директива, транспонирањето и на оваа директива е најчесто преку ревидирање на домашниот *lex generalis* за работа и работни односи. Поради непреземање мерки за транспонирање на оваа директива или неизвестување во врска со нив, Европската комисија на 20 септември 2022 година

почна постапки за прекршување на правото против Австрија, Белгија,¹³⁴ Германија, Грција, Данска, Ирска, Кипар, Летонија,¹³⁵ Луксембург, Полска, Португалија, Романија,¹³⁶ Словачка,¹³⁷ Словенија, Унгарија, Франција, Хрватска, Чешка и Шпанија. Според основачките договори, ЕК испрати формално известување за почнување постапка до овие земји врз основа на член 258 ТФЕУ – член 260(3) ТФЕУ.

Зошто е значајна ЕУ директивата 2019/1158?

Значењето на оваа директива е во потенцијалот за менување на општествените односи, особено во смисла на разликување на патријархалните односи и сили на моќ во општеството. Ова најмногу се гледа во два дела – пристапот со фокус и стимулирање на татковците и препознавање на животниот циклус на потреба од неа.¹³⁸ Стимулирањето на татковците се прави преку две клучни компоненти – воведување право за татковците на татковско отсуство и непреносливо и соодветно платено родителско отсуство како поттик за татковците за да го користат ова отсуство. Препознавање на животниот циклус на потреба од неа, пак, се прави преку воведување право на негувателско отсуство за негувателите и негувателките, како и право на флексибилни работни аранжмани, со што Унијата препознава дека негувателски обврски можат да настанат кога било во текот на работниот живот и дека тие обврски не се врзани само со деца туку и со потешко болни партнер(к)и или родители.¹³⁹

Што е важно за ЕУ директивата 2019/1158 и Северна Македонија?

Усогласувањето со оваа директива е исклучително значајно за Северна Македонија токму поради вакиот потенцијал за општествен напредок со пошироки импликации за еднаквоста на сите во општеството. Македонското трудово законодавство заостанува зад современите трудови законодавства во поглед на обезбедување услови за флексибилно и инклузивно третирање на проблематиката на отсуствата

134 На 31 октомври 2022 година, Белгија донесе кралски декрет за делумно транспонирање на оваа директива.

135 На 15 септември 2022 година, Летонија донесе закон за изменување на Законот за мајчинско и друго отсуство во насока на делумно транспонирање на оваа директива.

136 Романија донесе законски измени во два наврата со цел транспонирање на оваа директива, и тоа на 19 октомври 2022 година измени на кодексот за работни односи и на Владината уредба за вонредна состојба бр. 57/2019 во врска со Административниот кодекс, а потоа на 29 август 2019 година донесе и вонредна уредба за изменување на Законот за татковско отсуство.

137 На 29 октомври 2022 година, Словачка донесе закон за изменување на Законот за труд со цел транспонирање на оваа директива.

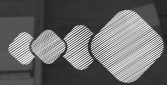
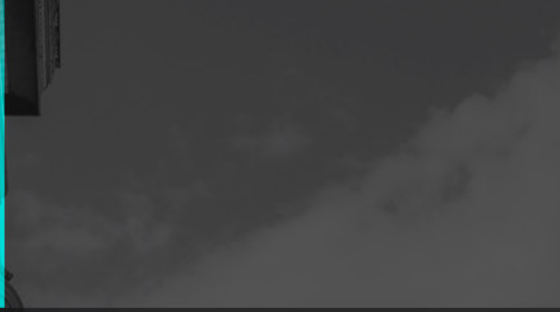
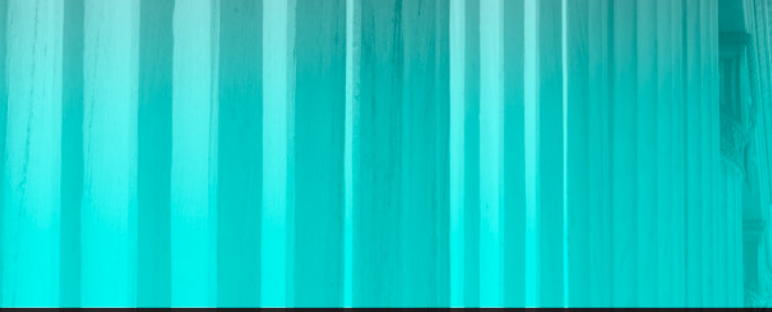
138 Miguel De la Corte-Rodríguez, *The transposition of the Work-Life Balance Directive in EU Member States: A long way ahead* (2022), <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5779-the-transposition-of-the-work-life-balance-directive-in-eu-member-states-a-long-way-ahead>.

139 *Ibid.*

и сè уште опстојува неговото длабоко системсковлијание врз доутврдување на постојните патријархални односи. Оттука, измени на трудовото законодавство во оваа насока ни се потребни и без пристапниот процес на ЕУ, кој е во тек.

Граѓанскиот сектор во Македонија веќе неколку години бара¹⁴⁰ законски измени што ќе одат токму во оваа насока, односно напуштање на регулацијата на отсуството во врска со раѓање и родителство на начин што или предвидува или стимулира отсуство само на мајката. Во процесот за измени на Законот за работни односи, кој сега веќе прерасна во процес на донесување на нов закон за работни односи, предвидено е воведување на татковско и родителско отсуство. Во рамките на овој процес мораат да се запазат минималните стандарди предвидени со оваа директива. Ова значи дека мора да биде експлицитно наведено дека татковското отсуство е најмалку десет работни дена платено отсуство и да се дефинира плаќањето и кој има обврска да го врши плаќањето, кое, за да биде усогласено со оваа директива, мора да биде како минимум според правилата за плаќање за време на боледување. Мора да биде експлицитно наведено дека семејниот и брачниот статус не смеат да влијаат на користењето на ова право, односно дека тоа мора да важи и за татковци од вонбрачни заедници. Исто така, родителското отсуство мора да биде барем четири месеци од кои два се непреносливо и платено отсуство по родител. Приспособување на правилата за користење на ова отсуство треба да се предвидат за посвоители, родители со попреченост и родители на дете со попреченост или долготрајна болест. Дополнително, неопходно е да се предвиди и негувателско отсуство, како според погоренаведените минимални стандарди од ЕУ директивата 2019/1158.

140 Реактор – истражување во акција, „Родителско отсуство за сите“, Радио слободна Европа (15.07.2017). <https://reactor.org.mk/blogpost-all/родителско-отсуство-за-сите/>



Институт
за
европска
политика.
Скопје