

# ИЗВЕШТАЈОТ НА ПРИБЕ ДВЕ ГОДИНИ ПОДОЦНА



НОВА ВЛАДА И НОВИ МОЖНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ  
НА СТАРИ ПРОБЛЕМИ



Институт  
за  
европска  
политика.  
Скопје

МРЕЖА

23



Кога зборуваме за Извештајот на Прибе,<sup>1</sup> најчесто мислиме на Итните реформски приоритети - документ на Европската комисија заснован на Извештајот, кој содржи конкретни препораки за дејствување. Ваквиот приод го носи ризикот да се занемари поширокиот контекст и суштината на наодите изнесени во Извештајот, особено со оглед на новата посета на експертската група најавена за јули 2017 г.

Затоа во овој документ најпрво се дава кратка оценка на спроведувањето на Приоритетите, која се потпира на систематскиот мониторинг спроведен од Мрежата 23 во целиот период од изминатите две години. Сепак, исто така ќе се осврнеме на основните наоди и препораките од самиот Извештај, со цел да ги идентификуваме најкритичните прашања и ризиците во ново-создадената ситуација, по формирањето на новата македонска влада, истовремено разгледувајќи го потенцијалите за промена. На крајот, за клучните прашања даваме опции и препораки.

---

<sup>1</sup>Препораки на Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото во однос на следењето на комуникациите откриено пролетта 2015 г., достапни на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

## Спроведување

Приоритетите не се постигнати. Наместо деполитизација на назначувањето и кариерното унапредување на судиите, историјатот на назначувања<sup>2</sup> ди одлуките за времени упатувања за вршење на судиска функција од страна на Судскиот совет<sup>3</sup> јасно укажуваат на политичка пристрасност.

Притисокот врз судиите се зголемува и преку контроверзното основање на Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност за судија и покрај спротивното мислење на Венецијанската комисија и реакциите на граѓанскиот сектор.

Исто така, донесениот Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната во голема мерка се смета за уште едно ограничување на автономната независност на судството.

Највисоките судски органи - Судскиот совет и Врховниот суд не презедоа чекори за заштита на судиите од политичко вмешување. Ова јасно се гледа во случајот на одбивање на приговорите на судиите од Основниот суд Скопје 1 против прераспределбата направена со годишниот распоред, како и на приговорот на поранешниот Претседател на Врховниот суд. Исто така, случајот со годишниот распоред на судиите во Основниот Суд Скопје 1 е приказ на селективниот приод и вмешувањето во независноста на судството од страна на Претседателите на судовите.<sup>4</sup>

Поднесените жалби и јавните реакции на некои од судиите претставуваат примери на прекин на претходната практика на само-воздржано однесување на судиите.

Претседателот на Советот на јавни обвинители отворено ги бранеше ставовите на Владата и примени селективен и построг приод кон Специјалното јавно обвинителство. Назначувањето на 60 јавни обвинители, врз основа на правен исклучок од утврдените критериуми, заедно со скандалот со фалсификуваните сертификати на кандидатите за јавни обвинители<sup>5</sup> се показатели за примена на политички инженеринг во назначувањето на јавни обвинители.

Изразена е дополнителна загриженост во однос на засилената манипулација со системот на распоредување на предметите, но не е ништо сторено во однос на ваквата загриженост.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup>Вклучувајќи го и назначувањето по втор пат на Претседателот на Врховниот суд, познат по тоа што е близок со претходната Влада.

<sup>3</sup>Со времено упатување за вршење на судиска функција на судии од основните судови од целата земја во Основниот суд Скопје 1 и временото упатување на седум судии од апелационите судови од другите места во државата во скопскиот Апелационен суд, Судскиот совет директно влијаеше на структурата на судиите кои одлучуваат во случаи во кои се инволвирани високи функционери, а покренати од Специјалното јавно обвинителство. Исто така, изборот на в.д. Претседателите на Основниот суд Скопје 1 и Претседателот на Врховниот суд од страна на Судскиот совет, беше проследен со критики во медиумите, од експертската јавност и од самото судство. Овие практики ги ставаат под знак прашалник основните работни начела на Советот, како независна институција.

<sup>4</sup>Претходниот в.д. Претседател и сегашниот Претседател го донесоа скоро истиот распоред за 2017 г. Во првиот случај жалбите на судиите беа уважени од Врховниот суд и потоа сите жалби беа одбиени.

<sup>5</sup>Под истрага се 33 од вкупниот број на 122 кандидати за основни јавни обвинители. Основното јавно обвинителство најави дека е потребна меѓународна правна помош за прелиминарните истраги на овие случаи.

<sup>6</sup>Иако во Извештајот на Прибе се утврдува потребата Судскиот совет редовно да го контролира системот, оваа препорака не е дел од Итните реформски приоритети.

## Нови настани/ Оценка

Со стапување на власт на новата Влада, постои веројатноста дека ќе се намалат политичките притисоци врз судството. Се менува опкружувањето исполнето со ризици за независноста на судството.

Еден од ризиците е веќе инсталираните структури во судството и во независните органи кои го подржуваат ВМРО-ДПМНЕ да продолжат со отпорот кон какви било суштински реформи, со цел: а) да се одбегне кривична одговорност за припадниците на претходната политичка елита за кривичните дела откриени со скандалот со прислушувани разговори; б) давање долгорочна поддршка во судството за политичката и бизнис елита на ВМРО-ДПМНЕ инсталирана во изминатите години на владеење.

Во ваква ситуација, одлуките на судовите во предметите покренати од СЈО, иако концентрирани во трите скопски судови (Основен суд Скопје 1, Апелациониот суд и Врховниот суд) ќе бидат испит за судската фела во целина и за потенцијалот на самото судство за неговото реформирање однатре.

Другиот ризик е генералниот реизбор на судии (фаворизиран од СДСМ во текот на изборите), па дури и евентуалната проверка на подобноста и одобрување на судиите (vetting), што може да доведе до нови извори на нестабилност.

Следствено, доколку Судскиот совет и Советот на јавни обвинители продолжат со досегашното пристрасно однесување и практики, новото владино мнозинство ќе дојде во искушение да интервенира во нивниот состав - малку е веројатно дека тоа ќе го стори со замена на членовите кои ги назначува Собранието (што впрочем е и скоро невозможно според сегашните закони), но затоа може да донесе измени на законите. Ваквиот чекор би бил оценет, особено од меѓународните набљудувачи, како кршење на начелата на независност на овие органи и покрај прашањето во однос на нивната легитимност, со оглед на тоа што не ги извршувале своите должности на независен начин.

Сите ризици се остварливи и се штетни за одржливоста на реформите на судството. Дали е можна трета опција?

### Опции/Препораки

- Покренување на иницијатива за донесување на нова Стратегија за судството, која одамна требаше да се донесе. Формирање на Совет за Стратегијата за судството (најсоодветно би било истиот да го формира Собранието), а кој би се состоел од истакнати личности, кои можат делотворно да ја преземат водечката улога;
- Започнување на сеопфатна јавна дебата за новата Стратегија за судството;
- Обезбедување на активно учество во дебатата на претставници на судството, академската заедница и граѓанското општество;
- Јакнење на улогата на Собранието во надзорот на независните органи; започнување на праксата на собраниски расправи за претставниците на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители;
- Воспоставување на механизам за обезбедување транспарентност во назначувањето и унапредувањето на судиите;
- Укинување на законите за основање на Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност за судија;
- Укинување на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната.

# Судски и собраниски надзор на следењето на комуникациите

## Спроведување на Итните реформски приоритети

Во оваа област, најголемото постигање е основањето и функционирањето на Специјалното јавно обвинителство. Овој пример го потврдува наодот од Извештајот на Прибе, според кој „во администрацијата и во судството има професионалност и посветена служба која е подготвена да ја работи својата работа соодветно“ ...

Освен оваа конкретна мерка, не се спроведени ниту еден од наодите и препораките од Извештајот, ниту пак Итните реформски приоритети. Во изминатите две години состојбата се влоши. Случаите со прислушуваниите разговори покренати од Специјалниот јавен обвинител наидоа на цврсти организиран отпор од владините органи и од судството.

Скандалот со следење на комуникациите е симптом/ синдром кој го подвлекува најделикатното и најчувствителното прашање изнесено во Извештајот - функционирањето и (немањето на) контрола врз безбедносните служби.



## Нови настани/ Оценка

Настаните во Собранието од 27 април 2017 г.<sup>7</sup> покажуваат дека политизацијата и партизацијата на безбедносните служби го загрозува функционирањето на демократските институции во земјата.

<sup>7</sup> По изборот на Претседателот на Собранието на 27 април 2017 г., демонстраторите, многумина со маски, насилно влегоа во Собранието и физички нападнаа пртеници од собраниското мнозинство. Видео снимките од безбедносните камери во Собранието покажуваат дека на групата помагале неколку пртеници од ВМРО од внатре од Собранието. Полицијата не реагираше навремено и соодветно, со што се покренуваат сериозни сомневања во однос на политичкото влијание врз Бирото за јавна безбедност при Министерството за внатрешни работи.

## Опции

Спроведувањето на препораките од Извештајот е еден од најлесните предизвици со кои се соочува сегашната Влада (и со кои многу веројатно ќе се соочуваат и идните влади) – формирање на професионални безбедносни служби, во служба на сите граѓани и заедници во земјата и во служба на националните интереси.

**Краткорочно**, главниот предизвик е брзо да се спроведат препораките од Извештајот на Прибе, но без да се компромитира националната безбедност и ефикасноста на борбата против организираниот криминал. При тоа најголемо внимание треба да се обрне на следниве мерки:

- Брзо спроведување на итните реформски приоритети, првенствено оние кои се однесуваат на укинувањето на посредничката функција на УБК и укинување на директен пристап кон техничката опрема која овозможува следење на комуникацискиот сигнал;
- Формирање на Национален координативен центар за криминалистичко разузнавање, кој делотворно ќе ја овозможи соработката меѓу органите за спроведување на законот и кој ќе биде одговорен за следење на комуникациите во кривични случаи со налог издаден од суд;
- Преземање на итни чекори во правец на професионализација на УБК и утврдување на план за реформа на овој орган;
- Формирање на координативно одделение / воспоставување на механизам при Владата, кој ќе обезбеди дека сите владини органи ефикасно ги обезбедуваат сите докази побарани од Специјалното јавно обвинителство;
- Обезбедување на неопходните ресурси на собраниските надзорни комисии за да се обезбеди капацитетот за ефективен надзор;

**Среднорочно и долгорочно**, Владата треба да се наврати на прашањето на Националната безбедносна стратегија, потпирајќи се на дефинираните национални интереси на земјата и мерките за градење на доверба меѓу заедниците. Исто така, би можел да се преиспита и моделот на собраниска контрола за да се обезбеди поголема ефикасност.



# Независни органи

## Спроведување на Итните реформски приоритети

Позитивен исчекор е измената на Законот за Народен правобранител, со што се трасира патот кон доделување на „А“ статус на оваа институција, во склад со Париските принципи. Иако од една страна во неговите извештаи и јавни настапи, Народниот правобранител остро ја критикуваше Владата, практиката на балансирање со политичките владејачки структури евидентно продолжи преку назначување на два истакнати партиски функционери како Заменици народни правобранители, есента 2016 г.

Нема големи промени во начинот на функционирање на Дирекцијата за заштита на лични податоци, која не постапи по препораките содржани во Извештајот на Прибе. Дирекцијата, по поднесена жалба, утврди кршење на правото на заштита на личните податоци во однос на објавувањето на приходите на активисти од граѓанското општество. Сепак, оваа институција не презела никакви активности во однос на скандалот со следење на комуникациите.

## Нови настани/ Оценка

Се очекува посилна поддршка од Владата и преземање активности за исполнување на препораките на Народниот правобранител. Со оглед на тоа што мандатот на Директорот на Дирекцијата за заштитата на лични податоци завршува во јануари 2021 г. (со можност за еден реизбор), функционирањето на оваа институција ќе биде од суштинско значење за исполнувањето на приоритетите во оваа област.

## Опции/Препораки

-Владата треба одново да ги воспостави механизмите за преземање активности за спроведување на препораките на Народниот правобранител и да го зајакне надзорот на нивното спроведување од страна на владините институции;

-Исто така, Владата треба да преземе про-активна улога во областа на заштитата на лични податоци, потоа да ја утврди состојбата во владините институции и да дефинира планови за зајакната заштита на личните податоци; Владата исто така треба да поднесува случаи до Дирекцијата за заштита на лични податоци;

-Дирекцијата за заштита на лични податоци треба да го истражи кршењето на правилата за заштита на личните податоци во случајот со следење на комуникациите и за истото да објави извештај;

-Собранието треба да одржи надзорна расправа за заштита на личните податоци.



# Политики за борба против корупцијата

## Спроведување

Главното постигање е основањето и работата на Специјалното јавно обвинителство. Иако соочено со систематска и организирана опструкција од владините институции и судовите, СЈО ги продолжи истрагите. Не беше ништо преземено во однос на барањата за законско продолжување на мандатот за покренување постапки и за заштита на сведоци.

Покрај тоа, се донесе Законот за укажувачи, но истиот не се спроведува во пракса.

Државната комисија за спречување на корупција не ја исполни својата улога на коректор и чувар и беше очигледно пристрасна и дејствуваше во корист на претходната Влада.

## Нови настани/ Оценка

Владата покренала постапка за разрешување на Јавниот обвинител, Марко Зврлевски, што е легитимно и потребно, со оглед на големото потфрлање на оваа институција во исполнувањето на нејзината уставно дефинирана улога. Во ситуација во која на Специјалното јавно обвинителство не му се одобрува продолжување на мандатот за поднесување на обвинителни акти, назначувањето на нов Обвинител се смета дека е од суштинска важност за одновото воспоставување на владеењето на правото и отчетноста во земјата.

## Опции

-Треба да се покренала постапка за одговорност на членовите на Државната комисија за спречување на корупција;

-Владата треба да формира при самата Влада, одделение за борба против корупција (можеби исто така да назначи и министер без ресор одговорен за политиките на Владата за борба против корупцијата) во целите на промовирање на политика на нулта толеранција за корупција и обезбедување на функционирањето на механизмите во однос на укажувачите;

-Унапредување на функционирањето на механизмите за укажувачите, особено во рамките на јавната администрација, паралелно со донесување на измени на Законот за укажувачи.





# Избори

## Спроведување

Итните реформски приоритети се делумно исполнети, главно преку новиот состав на Државата изборна комисија и ревидирањето на Изборниот законик.

Начинот на работа на Државната изборна комисија не е сменет значајно во праксата и покрај тоа што е зајакната транспарентноста во нејзиното работење.

## Опции

-Државната изборна комисија треба да објави аналитички извештај за изборите, во кој ќе се произнесе со препораки за подобрување на изборниот процес;

-Треба веднаш да започне јавна расправа за можните измени на Изборниот законик, со цел да се одбегне ситуација во која измените на Изборниот законик се донесуваат во кус период пред самите избори;

-Треба да се зајакне транспарентноста на оваа институција, не само во периодот на изборите, туку и за време на нејзиното редовно работење.



# Јавна администрација

## Спроведување

Развиената законска рамка, вклучувајќи ги и новите закони за администрација станаа „празна фасада“. Јавната администрација и натаму се злоупотребуваше како главен инструмент за политички клиентелизам, создавајќи ја критикуваната врска меѓу државата и партијата.

## Нови настани/ Оценка

Новата Влада иницираше дебата за нацрт Стратегијата за јавната администрација, преземајќи го истиот текст на Стратегијата од претходната Влада. Владата засега има умерен пристап кон отпуштање на вработени од администрација.

## Опции/Препораки

Владата треба:

- Да ги преземе сите можни мерки за да ја разбие партиската инсталација во јавната администрација;
- Да спроведе механизми со кои во иднина ќе се спречи замаглувањето на линијата на разграничување меѓу државата и партијата, како и злоупотребата на јавната администрација од страна на која било владејачка партија;
- Да ги ревидира основите и главните начела од нацрт Стратегијата за реформа на јавната администрација; да разгледа мерки за омокнување на институциите и за унапредување на интегритетот во јавната администрација;
- Да воспостави механизам за надзор на постапките за вработување за да се обезбеди нивна транспарентност;

Иако од една страна секако дека е важно да се спроведат различните индикатори (ОБСЕ, СИГМА, итн.), од друга страна треба да се избегне изолираното фокусирање само на техничките аспекти на Реформата на јавната администрација.



# Медиуми

## Спроведување

Медиумското опкружување и натаму остана во голема мерка зависно од претходната Владата. Медиумите контролирани од претходната Владата ја фалеа владејачката партија, а ги демонизираа опозиционите партии, ширејќи омраза кон поединци кои се спротивставуваат на Владата и ја дезинформираа јавноста со спин стории и факти.

## Нови настани/ Оценка

Ова е област во која промените се почувствуваа веднаш по формирањето на новата Влада, иако немаше значајни законски измени.

Се создаде нова клима, со прекин на напојувањето на приватните медиуми со пари од даночните обврзници, како и со прекин на строгата партиска контрола и со покажаниот нов неселективен приод на новата Влада кон медиумите.

По самото формирање на новата Влада, неколку весници ги објавија своите последни изданија, заради затворање под нејасни околности на главната издавачка компанија, која беше инволвирана во скандал со перење пари.

## Опции/Препораки

Сега главните предизвици се да се воспостави одржлив начин да се обезбеди независно известување од медиумите и нивна финансиска независност.

Укажуваме на опциите и препораките дефинирани од група на релевантни здруженија на медиуми содржани во документот насловен како „Предлог за итни демократски реформи.“<sup>8</sup>



<sup>8</sup>[http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP\\_ENG\\_FINAL\\_08.07.2016.pdf](http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP_ENG_FINAL_08.07.2016.pdf)