„Прогледување низ прсти“ или демократизација преку политичкиот договор од јуни/јули?

European
Policy
Institute.
Skopje

Скопје, февруари 2016 година

European Policy Institute. Skopje

Издавач:
Институт за европска политика – Скопје

За издавачот:
д-р Малинка Ристевска-Јорданова

Автори:
д-р Малинка Ристевска-Јорданова
д-р Симонида Кацарска
м-р Александар Јованоски
Ардита Абази, магистер по право
Лепосава Огњаноска

Превод: Блерина Старова
Лектура: Елена Цуцулоска
Дизајн: Гаја Дизајн

Достапна е само електронска верзија

Спроведувањето на Договорот од јуни/јули (Договорот од Пржино) е во критична фаза.[1]

На 18 јануари Собранието ја прифати оставката на поранешниот премиер Груевски и назначи нова Влада. Овој чекор е секако добредојден како клучен дел од спроведувањето на Договорот од Пржино. Сепак, оставката беше врзана со Одлуката на Собранието за негово распуштање, со одложено дејство (на 24 февруари), што е спротивно на досегашната парламентарна практика. Официјалниот став[2] на главната опозициска партија е дека нема да учествува на следните избори ако не се измени датумот поради сериозното доцнење во спроведувањето на потребните реформи.

Систематскиот мониторинг на Мрежа 23[3] околу спроведувањето на Договорот од Пржино доведе до заклучок дека Договорот се спроведува бавно и селективно, со значителни задоцнувања, во многу поларизирана политичка клима. Начелата и целите на Договорот се занемарени, а фокусот е ставен на брза подготовка на предвремените парламентарни избори за датумот одреден во Договорот. Исто така, итните реформски приоритети, во суштина, не се спроведени.[4]

Постои силно противење за спроведување на Договорот. Во говорот од 24 јануари 2016 година, поранешниот Премиер директно ги нападна личностите кои имаат клучни улоги во спроведувањето на Договорот од Пржино, особено Специјалниот јавен обвинител и посредникот на Европската унија.[5]

---

1 Договорот од Пржино, или Договорот од јуни/јули, е договор потпишан од страна на лидерите на четирите најголеми политички партии во Македонија за решавање на политичката криза со меѓународна помош. Извештајот на Европската комисија за 2015 година ја опишува кризата со следните зборови: *Оваа година Република Македонија се соочи со најголемата политичка криза од 2001 година наваму. Политичката култура на поделби, недостиг на компромис и прекин на дијалогот се претвори во постојана и долготрајна политичка криза што вклучи бојкот на Парламентот од страна на главната опозициска партија и понатамошна ерозија на довербата во јавните институции. Кризата уште повеќе се продлабочи со објавувањето на прислушуваните разговори, вклучително на високи владини и партиски претставници кои упатуваа на прекршувања на основните права, мешање во независноста на судството, слободата на медиумите и изборите, како и политизација и корупција во различни полиња.*

2 http://www.sdsm.org.mk/default.aspx?mId=55&agId=6&articleId=13469

3 Мрежа 23 е мрежа на 11 македонски организации од граѓанското општество кои вршат следење, оценка и истражување на прашања поврзани со Поглавјето 23 од процесот на пристапување во ЕУ, Правосудство и фундаментални права. Повеќе на www.merc.org.mk

4 Политичките белешки на Мрежа 23 околу спроведувањето на итните реформски приоритети за спроведувањето на итните реформски приоритети е побавно од реставрирањето на нереформските практики и спроведувањето на политичкиот договор од јуни/јули. Зборот е збор: како се спроведуваше Договорот од Пржино?, како и заклучоците од мониторингот, се достапни на: http://www.epi.org.mk/newsDetail.php?nwsid=89
Визуелни податоци околу спроведувањето на итните реформски приоритети, ажурирани на дневна основа, се достапни на: http://www.merc.org.mk/en/status-on-the-implementation-of-the-urgent-reform-priorities.
Визуелни податоци и временска рамка околу спроведувањето на Договорот од јуни/јули, ажурирани на дневна основа, се достапни на: http://www.merc.org.mk/en/level-of-realization-of-the-june-july-political-agreement.

5 Неофицијален превод на говорот е достапен на: https://www.dropbox.com/sh/f0by3yua5bb2z9w/AAB7f5ZrV88MBqAa_MiovcVIa?dl=0

СТЕСНУВАЊЕ НА ФОКУСОТ

Клучното прашање што е наметнато на агендата е дали се изводливи веродостојни, слободни и фер парламентарни избори на 24 април 2016 година, како што е предвидено со Договорот. Амбасадорите на САД и ЕУ, Бејли и Орав, му предадоа писмо на новиот Премиер, Емил Димитриев, на 29 јануари 2016 година, во кое се поставени одредници како основа за оценката што треба да биде дадена од страна на ЕУ и САД околу тоа дали постојат услови за одржување веродостојни избори.[6]

Во овој документ за јавна политика го разгледуваме нивото на спроведување на секоја одредница врз основа на сопственото следење. Крајниот датум кога е завршен документот е 17 февруари 2016 година. Можни се измени во последен момент, како што досега се одвиваше спроведувањето на Договорот. Сепак, вакви измени во последен момент само би го покажале нивото на избрзаност и импровизација во процес што е од клучна важност за граѓаните во земјата.

Избори

Во согласност со политичкиот договор, требаше да се ревидира и да се измени составот на Државната изборна комисија. Ова беше спроведено на 15 декември 2015 година, со задоцнување од 135 дена. Со измените на Изборниот законик од 9 ноември 2015 година, на ДИК беа дадени зголемени надлежности за обезбедување слободни и фер избори, еднакво поле за натпревар за сите политички партии, како и зајакнати надлежности за вршење надзор. Оваа активност беше спроведена со задоцнување од 40 дена.

Државната изборна комисија (ДИК) мора да биде целосно кадровски екипирана и финансирана.

Релевантните национални институции неодамна искажаа поддршка за ДИК во поглед на кадровското зајакнување и финансирањето.[7] Сепак, недостига практичното спроведување. На 26 јануари, ДИК објави отворен повик за вработување на десет луѓе.[8] Кадарот (планиран за ИТ и за правен сектор) с уште не е вработен поради сложената постапка во рамките на постојните закони.[9] Дури и ако овие постапки завршат во брзо време, многу е проблематично како овој нов кадар може да се справи со сложените одговорности на ДИК поврзани со избирачкиот список во согласност со законот и со новите методологии. Единственото зајакнување на капацитетите досега се експертите што се ангажирани со помош на странски проекти за поддршка на ДИК (5). Финансиите од буџетот на ДИК може да се трошат само од денот на изборите, а с уште не се склучени договори за достапност на финансиите за спроведување на усвоените методологии.

Во однос на избирачкиот список, потребно е прелиминарно вкрстување на сите релевантни бази на податоци за да се има добра слика за тоа колку обемен ќе биде процесот на прочистување, вклучително и теренските проверки.

6 Достапно на: goo.gl/5x1bKz
7 Соопштение, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/mk/node/5560
8 Отворен повик е достапен на http://www.sec.mk/images/oglas1_2016.png. Во однос на крајниот рок за избор, отворениот повик се однесува на член 23 (2) од Законот за работни односи, кој предвидува дека минималниот период е 45 дена по истекот на крајниот рок за поднесување апликации.
9 Дополнително, немање одобрување на Методологијата за правична застапеност претставуваше пречка за овие постапки. Според истите извори, Методологијата била неодамна одобрена, но тоа не е с уште официјално објавена.

Методологиите за прочистување на избирачкиот список беа усвоени на 3 февруари 2016 година, со задоцнување од **52 дена**, со што се прекрши соодветната одредба од Изборниот законик. [10] ДИК објави јавен повик за компании/физички лица да извршат вкрстување со неверојатен рок од три дена за поднесување пријави (5 февруари 2016 година)[11] по кој беа избрани 5 понудувачи. На 12 февруари 2016 година, ДИК ги доби потребните бази на податоци, но беше потребно дополнително време тие да се обезбедат во соодветен формат. Нема информации дека вкрстувањето е веќе почнато. Нема прелиминарни резултати од вкрстувањето, а како резултат на тоа во моментов нема слика за тоа колку обемен ќе биде процесот на прочистување.

Потребна е веродостојна програма, доволно време и ресурси за истраги и за донесување решенија по однос на аномалиите што се јавиле во текот на вкстувањето.

Досега таква програма не е објавена. Во последните два дена (дадени како краен рок во писмото на амбасадорите) е невозможно да се финализира вкрстувањето, сеопфатно да се анализираат резултатите и да се воспостават мерки за истрага и донесување решенија во однос на аномалиите.

Во согласност со усвоените методологии, Државната изборна комисија треба да го објави Избирачкиот список 10 дека по одлуката за одржување предвремени избори (што значи 6 март). Дотогаш треба да завршат теренските проверки (иако тоа се однесува само за одредени записи, не за целиот Избирачки список). Методологиите вклучуваат прецизни постапки за теренски проверки, јавна кампања и други активности. Ова е невозможна мисија во преостанатите три и половина седмици до 6 март, доколку остане датумот 24 април.

Мора да се постави јасна правна рамка за навремено отстранување имиња што не припаѓаат во Избирачкиот список, како и да се воспостават соодветни механизми за обележување имиња кои не можат да се отстранат, но кои бараат дополнителна проверка. Мора да постои цврст и правичен механизам за справување со поплаките поврзани со процесот на прочистување на Избирачкиот список, каде ОБСЕ се поканети да ги следат постапките.

С уште не е воспоставена правна рамка. С уште нема вработен кадар, иако постапката е во тек.

Како заклучок, не се спроведени одредниците поврзани со изборите. Нема докази што покажуваат дека Избирачкиот список ќе биде ажуриран навреме за одржување веродостојни избори на 24 април. Напротив, целиот процес прерасна во избрзано спроведување на методологиите, проследено со партиско пазарење, што резултира во операција на едноставно штиклирање на квадратчето. Ова е спротивно на целта на Договорот од Пржино и ја поткопува веродостојноста на изборите.

---

10 Во согласност со член 80 од Изборниот законик, методологиите требаа да бидат усвоени 30 дена откако законикот ќе влезе во сила.
11 http://www.sec.mk/files/javen-povik-za-izbor-na-IT-kompanii.pdf

Медиуми

Рокот за договор околу реформите за слобода на медиумите беше крајот на август. Се уште не е постигнат договор. ***Задоцнувањето е 169 дена.***

Наспроти назадувањето забележано во Извештајот на ЕК во однос на слободата на изразување и медиумите, [12,],оваа тема пристигна последна на дневен ред во меѓу партиските преговори. Поради застојот во преговорите за медиумите, посредникот на меѓународната заедница, Питер Ванхауте, претстави предлог во декември 2015 година, што беше силно поддржан од страна на ЕУ и САД и делумно се заснова на дискусиите по ова прашање. Како што беше пренесено во медиумите, СДСМ го поддржи овој предлог. [13] ВМРО-ДПМНЕ не го поддржи предлогот, но, сепак, изрази подготвеност да прифати закон од која било земја-членка на ЕУ..[14]

Телевизиските радиодифузери мора да покажат усогласеност со законското барање во согласност со член 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни услуги за обезбедување „објективно и непристрасно прикажување на настаните, со еднаков третман на различните гледишта и мислења“, и со други закони што бараат правичен пристап до медиуми.

Експертскиот мониторинг на медиумите покажа дека петте провладино-ориентирани ТВ-канали (МТВ1, МТВ2, Сител, Канал 5 и Алфа), во нивните емисии за тековните настани „главно ги пропагираат ставовите на владејачките политички структури, но или не даваат простор за ставовите и мислењата на опозицијата или целосно ги напаѓаат и ги демонизираат. [15.] Покрај тоа, јавниот радиодифузер „континуирано им служи на владејачките структури, исто како некои од комерцијалните телевизиски радиодифузери“. Ова е потврдено преку двомесечни рунди на медиумски мониторинг во текот на декември и на јануари.

Имаше само една измена забележана во известувањето на најголемите национални радиодифузери Сител и Канал 5. Имено, за разлика од претходните неколку години (скоро 8), тие покануваа претставници од опозицијата на интервјуа во нивните главни вести. Иако очигледно тоа имаше цел подобрување на имиџот на овие медиуми, пред сè, за странската јавност, овие чекори не претставуваа вистинска промена во уредничката политика, туку само потврда на државната контрола врз нив. [16]Во овој поглед, интервјуто на главниот уредник на телевизија Сител беше пример за пристрасен пристап. [17] Во текот на интервјуто, главниот уредник на Сител покажа листи на пресретната комуникација преку Вајбер и мобилен телефон, со што сакаше да прикаже пред гледачите дека с уште трае следењето на комуникациите. Овие интервјуа ја покажаа длабочината на проблемот поврзан со медиумското претставување и ја разбија илузијата за краткорочно решение.

---

12 Препорака во сенка: Анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година, достапно на:

13 http://epi.org.mk/docs/Overshadowed%20recommendation%20-%20commentary%20PR%202014%20en.pdf
Денес преговори за медиумите, 2 февруари 2016 година, Вест
http://www.vest.mk/?ItemID=F4345EA3949DDD4DB5E08D6147C8E926

14 http://vmro-dpmne.org.mk/?p=29354

15 Втор извештај од следењето на медиумските содржини, Институт за комуникациски студии, февруари 2016 година, http://respublica.edu.mk/modem/19-29-januari/Second-Monthly-report-MODEM_mk_opt.pdf

16 Во нејзиното интервју со лидерот на опозицијата Зоран Заев, главниот уредник на Канал 5 кажа дека било наредено да го направи интервјуто со него. Достапно на: https://youtu.be/FOkTmXzOe34

17 Интервју со Зоран Заев за ТВ Сител, 10 февруари 2016 година: https://youtu.be/Y9XHmqizqBI

Последниот развој на настаните претставува чекор назад во повикувањето на Изборниот законик, што според ВМРО-ДПМНЕ ги регулира сите аспекти на медиумско претставување во однос на спроведувањето на изборите.[18] Од друга страна, медиумските реформи за СДСМ претставуваат sine qua non за одржување на изборите.[19]

Слично на ова, не треба да се заборави дека медиумите (вклучително новинарите, нивните здруженија и сопственици) се клучните чинители кои имаат легитимни барања што треба да се насочат во овој процес.

***Овие одредници воопшто не се спроведени.** Дури и ако има договор за одредени законски измени, нивното спроведување би било невозможно во одредената временска рамка.*

Одвојување на државата од партијата

Мора да се преземат мерки за обезбедување соодветна одвоеност на активности на државата и политичката партија, како и да се санкционираат злоупотребите.

Новиот Премиер, Емил Димитриев, кој беше назначен по предлог на ВМРО-ДПМНЕ, на 18 јануари при претставувањето на програмата во Собранието јасно кажа дека покрај обезбедувањето фер избори, Владата ќе продолжи да ги спроведува проектите од програмата на Владата.[20] Ова е експлицитно во спротивност со Договорот од јуни/јули, во кој се вели *„програмата на Владата е ограничена на организација на предвремени парламентарни избори"*. Во практика, спроведувањето на политичката програма на Владата на ВМРО-ДПМНЕ и на ДУИ останува приоритет.

Високите функционери мора да даваат јасни изјави и да даваат писмени инструкции дека нема да се толерира притисок врз вработените во јавната администрација и дека вработените или граѓаните не треба да се плашат за својата работа или социјална услуга како резултат на поддршка или на недостиг од таква поддршка за која било политичка партија или кандидат.

Досега нема докази дека биле дадени такви инструкции. Сепак, дури и ако биле дадени, овие инструкции не би имале предимство пред политичките пораки од страна на партиските лидери, како што беше говорот на поранешниот премиер на 24 јануари.

Понатаму, едно наше неодамнешно истражување и анкета потврди дека поголем дел од вработените во јавните сектор сметаат дека членството во партијата доаѓа пред системот на заслуги[21]. Тие повикуваат на департизација на институциите. Партиските вработувања се јавуваат како најголем проблем, се забележува тренд на вработување без претходна оценка на потребата и профилот на вработените. Вработените повикуваат на целосно спроведување на системот на заслуги, имајќи ги предвид начелата на компетентност и на интегритет [22]

[18] Прес-конференција на ВМРО-ДПМНЕ, 1 февруари 2016 год, достапно на: http://vmro-dpmne.org.mk/?p=29354

[19] Соопштение на СДСМ, 1 декември 2015 година, достапно на: http://sdsm.org.mk/News.aspx?idNews=88&lng=1

[20] Стенограм од 88 пленарна седница на Собранието, 18 јануари 2015 година. Достапен на: http://sobranie.mk/sessiondetails.nspx?sessionDetailsId=5f7f6f8c-c29e-4ec9-b951-c0d4f58b259d

[21] ЕПИ „Правична етничка застапеност во државната администрација" – анализа на наодите од анкетата на 400 административни службеници и интервјуа со службеници на менаџерски позиции од централната и локалната власт, јуни-декември 2015 год.

[22] Вработените во јавниот сектор повикуваат на воспоставување механизми за надминување на политичката манипулација со законите, особено делот поврзан со процесот на вработување, доследно спроведување на методологијата за планирање на вработувањата, што според нив треба да ја подобри транспарентноста на постапките за вработувањето на административни работници.

Веродостојните тврдења за притисок и закани мора брзо и темелно да се истражат и (кога е тоа соодветно) да се гонат од страна на релевантните институции.

На 12 февруари 2016 година, Специјалното јавно обвинителство (СЈО) ја информира јавноста за првиот случај на отворена истрага за кривични дела поврзани со изборите. [23] СЈО побара притвор за поранешен министер за внатрешни работи, поранешен министер за транспорт и комуникации, Генералниот секретар на Владата и за 5 други лица. Сепак, судијата во предистражната постапка одлучи да го одбие предлогот на СЈО, што е спротивно на досегашната практика. [24] Додека граѓанското општество постојано се залага и би поздравил нов (дефинитивно порестриктивен) пристап кон притворот, с посилна е загриженоста околу селективната правда по гореспоменатите одлуки.[25]

Опструкциите на работата на Специјалното јавно обвинителство се интензивираат. Досега беа поднесени 19 кривични пријави против членови на тимот на Јанева за *Малтретирање при вршење служба* – тип на случај што претходно го немало во земјата. [26] Понатаму, Советот на јавни обвинители постојано бара извештаи и објаснувања од страна на СЈО, додека претседателот на Судскиот совет на Република Македонија реагираше на соопштението од СЈО дека судии од Управниот суд биле под истрага, и тоа го квалификуваше како „притисок врз судиите“.[27]

Одредниците за одвојување на државата и на партијата не се спроведени. *Напротив, има индикации за понатамошна контрола на партијата врз државните институции.*

---

[23] Злосторничко здружување според член 394 од Кривичниот законик; Повреда на избирачкото право (член 159); Повреда на слободата на определување на избирачите (член 160); Поткуп при избори и гласање (член 162); Уништување на изборен материјал (член 164), и Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања (член 165-а).

[24] Во последниот објавен извештај на Јавниот обвинител се вели дека притворот бил побаран во 278 случаи, судот одобрил притвор во 275 случаи и домашен притвор во останатите три. Достапен на: http://tinyurl.com/hduvyk5

[25] До затворањето на овој документ, Кривичниот совет на Кривичниот суд во Скопје с уште не ја објавил одлуката по жалбите на СЈО околу одлуките да не се одреди притвор.

[26] Прес-конференција на Специјалното јавно обвинителство, 12 февруари 2016 година.

[27] Неодамна отворената истрага од страна на Специјалното јавно обвинителство поради основано сомнение за кривични дела против изборите, наводно вклучува пет судии од овој суд за Злоупотреба на службената положба и овластување, според член 353 од Кривичниот законик. Изјавата на претседателот на Судскиот совет е достапна на: http://www.mia.mk/mk/Inside/RenderSingleNews/288/133032190

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- **Преодните одредници" за одржување предвремени парламентарни избори не се спроведен;**
  - Нема веродостојни докази дека Избирачкиот список ќе биде навремено прочистен;
  - Медиумските реформи не се ниту започнати. Напротив, преовладува државна контрола врз медиумите;
  - Нема докази што покажуваат дека се одвива процес на одвојување на државата од парт-ијата. Опструкциите во спроведувањето на Договорот, особено активностите на Специјалниот јавен обвинител, го покажуваат спротивното.
- **Процесот на оценка на спроведувањето на Договорот од јуни/јули се претвори во операција на штиклирање квадратчиња. Давање позитивна оценка околу подготвеноста за избори во овој момент не само што би ги легитимирало опструкциите на Договорот туку ќе предизвика внатрешен конфликт и поделби по сите линии.**

- **Моменталниот фокус на датумот на избори е спротивен на начелата и целите на Договорот од јуни/јули.**

- **Оценката на спроведувањето на Договорот од Пржино треба да биде сеопфатна и да ги земе предвид неговите начела и цели.**

- **Граѓанското општество треба да биде систематски вклучено во решавањето на кризата, како и во процесот на оценка на спроведувањето на Договорот.**

- **Справувањето со македонската криза треба да го смени фокусот на нејзините корени, што е дијагностицирано во Извештајот на Прибе и препорачано во итните реформски приоритети:**
  - Слобода на медиуми;
  - Независност на судството и борба против корупција на високо ниво;
  - Функционално правосудство и парламентарна контрола врз следењето на комуникациите;
  - Независни, контролни и регулаторни тела;
  - Деполитизација на јавната администрација.

- **За да се спаси Договорот од Пржино:**
  - Преодната Влада треба да работи ефективно и единствено на организација на слободни и фер избори;
  - Треба да се спречат/санкционираат понатамошни опструкции во спроведувањето на Договорот.