



РЕФОРМИ ОД КЛУПА – КОЛКУ МОЖАТ ДА БИДАТ ЕФЕКТИВНИ?

Одредниците на ЕУ за Македонија



Реформи од клупа – Колку можат да бидат ефективни?



Координирано од:
Институт за европска политика (ЕПИ) – Скопје

Издавач:
Институт за европска политика (ЕПИ) – Скопје

Главен уредник:
Др. Симонида Кацарска

Авторки:
Др. Ардита Абази Имери
Александра Ивановска

Графички дизајн и печатење:
Релатив - Скопје

Скопје, февруари, 2018

Би сакале да изразиме искрена благодарност до Др. Малинка Ристевска Јорданова за нејзината методолошка поддршка, како и за вредните и конструктивни предлози во текот на планирањето и спроведувањето на оваа анализа. Искрено ја цениме нејзината подготвеност толку дарежливо да одвои дел од своето време за придонес и коментари.



European Fund for the Balkans

Овој краток преглед на политика е изработен како дел од истражувањето во рамките на Програмата за регионална политика „Мисли и поврзи“ за 2017 година, и е кофинансирана од ФОО. Ставовите претставени во овој краток преглед на политики се на авторите и не секогаш се совпаѓаат со позицијата на Европскиот фонд за Балканот и Фондацијата отворено општество.



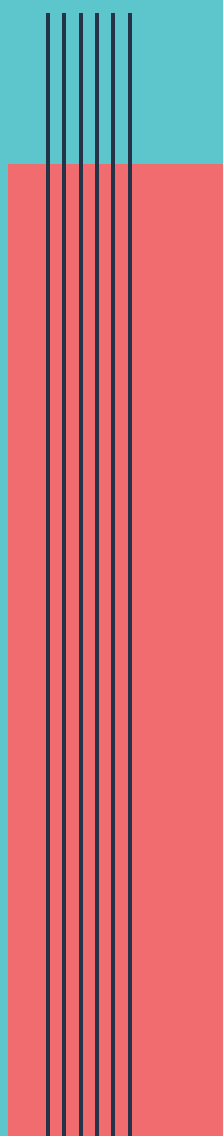
Содржина

| | |
|--|-----------|
| Вовед..... | 4 |
| Долгата (и)сторија на одредниците во Македонија, во кратки црти..... | 5 |
| Методологија..... | 7 |
| Зголемен праг за пристап кон ЕУ..... | 9 |
| Анализа на избраните одредници..... | 10 |
| I. Поглавје 23..... | 10 |
| 1. Мериторен систем за напредување кај судии (Евид)..... | 11 |
| Хронолошки преглед..... | 11 |
| Актуелна состојба..... | 12 |
| 2. Академијата за судии и јавни обвинители – Воспоставување на органот (Ор)..... | 14 |
| Хронолошки преглед..... | 14 |
| Актуелна состојба..... | 15 |
| 3. Мериторен систем за напредување кај административните службеници (Евид)..... | 15 |
| Хронолошки преглед..... | 16 |
| Актуелна состојба..... | 16 |
| 4. Водење евиденција за справување со медиумско заплашување; напади на новинари, независност на медиумите (ЕВИД.)..... | 17 |
| Хронолошки преглед..... | 18 |
| Актуелна состојба..... | 19 |
| 5. Спроведување на Законот за спречување и заштита од дискриминација (ЛЕГ/ПОЛ)..... | 20 |
| Хронолошки преглед..... | 20 |
| Актуелна состојба..... | 21 |
| II. Поглавје 24..... | 22 |
| 6. Закон за азил усогласен со законодавството на ЕУ (ЛЕГ)..... | 23 |
| Хронолошки преглед..... | 23 |
| Актуелна состојба..... | 24 |
| 7. Конкретни планови против корупција; обезбедување соодветно продолжено следење на детектирани случаи (ЛЕГ; ЕВИД)..... | 25 |
| Хронолошки преглед..... | 25 |
| Актуелна состојба..... | 25 |
| 8. Улогата на разузнавачките служби и воведените надзорни механизми: воспоставување на почетно водење на евиденција (ЛЕГ, ЕВИД)..... | 26 |
| Хронолошки преглед..... | 27 |
| Актуелна состојба..... | 27 |
| Заклучоци и препораки..... | 30 |
| Анекс 1..... | 32 |
| БИБЛИОГРАФИЈА..... | 35 |





ВОВЕД



Во рамките на новиот пристап на Стратегијата за проширување на ЕУ - „прво основите“, процесот на интеграција на земјите од Западен Балкан во ЕУ се фокусираше врз демократијата и владеењето на правото. Покрај принципот дека Поглавјата 23 и 24 кои се однесуваат на демократијата и владеењето на правото се отвораат први и се затвораат последни во текот на пристапните преговори, новиот пристап исто така се потпира и на опширен систем на поставување на одредници. Како што се дефинира во официјалните ЕУ документи, одредниците се мерливи алатки кои го подобруваат квалитетот на преговорите обезбедувајќи стимулација за земјите кандидати да ги преземат потребните реформи уште од рана фаза - тие се мерливи и поврзани со клучните елементи на поглавјата на аки (*acquis*, *Законодавството на ЕУ*).¹ Одредниците се поставени за пристапните преговори за поглавјата на аки – отворање и затворање на одредници. За Поглавјата 23 и 24, покрај одредниците при отворање и затворање, дефинирани се и привремените одредници.

Механизмот за поставување на одредници исто така се применува на земји што не се во процесот на пристапни преговори. Во различни облици и под различни називи, поставувањето на одредници веќе се применувало во Македонија, а и покрај фактот што земјата се’ уште не преговара за пристап кон ЕУ, одредници беа поставени во процесот за визна либерализација, Пристапното партнерство и Пристапниот дијалог на високо ниво. Во суштина, поставување на одредници стана клучен механизам на политиката на условеност на ЕУ кој треба да ја обезбеди конзистентноста и кредибилитетот на таквата политика. Што е уште поважно, одредниците треба да обезбедат поттик за понатамошните реформи.

Овој извештај, дел од регионален проект, ја проучува делотворноста на Системот за поставување на одредници на ЕУ од страна на ЕУ по однос на избрани области на политики во рамките на Поглавјата 23 и 24, фокусирајќи се на случајот со Македонија. Примерокот беше избран откако се мапираа одредниците што се заеднички или слични меѓу шесте аспиранти за членство во ЕУ од Западен Балкан. Оваа регионална анализа претставува прв поголем обид за критичко оценување на степенот до кој се постигнати целите и нивото до кое се решени таргетираните проблеми со цел понатамошен напредок во процесот на пристапување во ЕУ. Структурата на овој труд е следната: прво, дава контекстуален преглед на поставување на одредници во Македонија како студија на случај проследена со кратко објаснување на методологијата. Емпирискиот дел што следи обезбедува анализа на еволуцијата на секоја од избраните одредници од моментот на нивното воведување натаму придружено со проценка на моменталната состојба на работите. Конечно, студијата се навраќа на наодите и дава препораки.

ДОЛГАТА (И)СТОРИЈА НА ОДРЕДНИЦИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА ВО КРАТКИ ЦРТИ

Реформскиот процес на Македонија на патот кон ЕУ е процес што е трае колку и самата транзиција. Неговата динамика беше обликувана под влијание на ЕУ од воспоставувањето на дипломатските односи во 1995 година, проследено со Договорот за соработка помеѓу Европските заедници и Република Македонија што стапи на сила од 1998 година, регулаторната рамка на регионалниот пристап на ЕУ кон земјите од Западен Балкан од 1995 година и Процесот за стабилизација и асоцијација од 1999 година.²

Откако беше првата земја што ја потпиша ССА во 2001 година, добивајќи статус на земја кандидат во 2005 година, а потоа земја пофалена за задоволителен напредок во исполнувањето на она што може да се толкува како први формални одредници - приоритетите утврдени во Пристапното партнерство во 2008³ година и визната либерализација,⁴ Македонија успеа да ја добие својата прва препорака за отворање пристапни преговори во 2009 година. За жал, 9 години подоцна, препораката беше повторувана, понекогаш дури проследена со загриженост околу успореното темпо на реформите или закана дека „не е дадена еднаш-засекогаш“⁵ и остана замрзната во текот на последните две години.

1 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2006). Комуникација од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот: Стратегија за проширување и главни предизвици 2006-2007, вклучувајќи го и приложениот посебен извештај за капацитетот на ЕУ за интегрирање на нови членки. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://www.sobra-nie.mk/WBStorage/Files/Enlargement_2006_-_2007%2008.11.06.PDF

2 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2012). Анализа: Република Македонија: Прифаќање на ЕУ нормите - Инерција во Лимбо (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/nraa_analysis_-_english_final_for_publication.pdf

3 ЕВРОПСКИ СОВЕТ (2008). Одлука на Советот од 18 февруари 2008 година за принципите, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57 / ЕК

4 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2008). Либерализација на визниот режим со Република Македонија, Патоказ: Во патоказот се презентирани 4 блока одредници, насочени кон безбедност на документите; илегална миграција вклучувајќи и реадмисија; Јавен ред и безбедност; и надворешните односи и основните темелни права. Достапно на: <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Macedonia.pdf>

5 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2012). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 година придружен со документот „Порака до Европскиот парламент и до Советот“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/mk_report_2012_en.pdf

Ова е само предговорот на, се чини, бесконечната пристапна приказна, што ја натера ЕК да станува се' поинвентивна со својата условеност како политика, наметнувајќи услови дури и за да се добие препораката за отворање на пристапните преговори.⁶

Откако во еден момент беше единствената успешна приказна во регионот, пристапувањето на Македонија стана приказна на неуспеси. Ветото што го стави Грција на пристапот на Македонија во НАТО ја одбележа точката на пресврт кон успорени реформи, но исто така ја намали и потпората на ЕУ. Неможноста на ЕУ да ги започне преговорите поради некое одредено прашање, што е надвор од критериумите од Копенхаген, сериозно му наштети на имиџот и кредибилитетот на ЕУ и дополнително придонесе кон назадувањето на основните демократски стандарди дома.⁷ На крајот на краиштата, дури ни новите инструменти, како што е ХЛАД, воведени во 2012 година,⁸ со намера да дејствуваат како катализатор на реформите, не ја донесоа европската агенда ниту го вратија процесот на вистинскиот пат. Покрај тоа, 2014 година беше обележана со стагнација на евроинтегративниот процес и поместување на вниманието од „проблемот со името“ кон назадувањето во сферата на внатрешната политика, поконкретно по однос на политичките критериуми.

И покрај тоа што на почетокот на воведувањето на „новата фаза“⁹ на Стратегијата за проширување, Македонија се' уште исполнува различни точки и одредници, сè уште постои пад со недвосмислени критички оценки од страна на ЕК уште од 2014 година, кога политичката криза го зеде својот данок. Неодамна, во јуни 2017 година, Македонија успеа да излезе од една од најдлабоките политички и правни кризи од 2001 година наваму. Сите домашни, меѓународни и европски извештаи упатуваат на сериозни недостатоци во областа на владеењето на правото. Годишниот извештај на Европската комисија (ЕК) вели дека постојат наоди за кршење на темелните права, слободата на медиумите и изборите, како и мешање во независноста на судството, политизација и корупција во многу области. Во областа на судството, се забележува „назадување“ и селективна правда, додека во последниот извештај се забележува постоење на „заробена држава“ (Комисија, 2016).

Се поставува прашањето во врска со исходот од овие реформи, кои Европската Комисија континуирано ги поддржува но многу критички ги оценува во последните три години, забележувајќи висока политизација, селективна правда и заробена држава. Оваа контрадикција на паралелни оценки каде, од една страна, забележан е одреден напредок проследен со цела деценија на повторување на препораката за отворање на преговорите, додека од друга страна постои силна критика, покажува дека тековниот модел на поставување и забрзување на реформите е проследен со сериозни недостатоци.¹⁰

Во контекст на скандалот со незаконското прислушување на информациите што разоткри масовни прекршувања на човековите права, слободата на медиумите и изборите, мешање во независноста на судството, политизација и широко распространета корупција¹¹ Високата експертска група, назначена од ЕУ,¹² наложи уште еден збир на препораки/одредници¹³, покрај оние утврдени во извештаите за земјата, со цел надминување на кризата. Спроведувањето на препораките беше практично заглавено во текот на две години. Од друга страна, новата влада што стапи на функција во јуни 2017 година се залага за ослободување на институциите, враќање на довербата на граѓаните и враќање на земјата на нејзиниот евроатлантски пат. Користејќи ја можноста за европската интеграција да ѝ биде ветер во грбот, владата мора да се справи со тешките прашања за реформирање на судството и јавната администрација, борбата против корупцијата, реформите во медиумите и решавањето на скандалот со прислушувањето. Останува прашањето дали ова е товар кој е премногу тежок за она што сега веќе е релативно слаб процес на проширување и веќе нарушениот углед на Европската унија во поддршката на демократизацијата на регионот, особено во последниве години.

6 Препораката во извештаите на ЕК за 2015 и 2016 година беше условена со спроведувањето на политичкиот договор од јуни / јули (договорот од Пржино) и непосредните реформски приоритети пред изборите во април 2016 година. Препораката во извештајот на ЕК во 2016 година исто така беше условена со одржување на веродостојни избори.

7 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2012). Иста препорака, нова пофалба: Извештајот на ЕК за напредокот на РМ. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/analiza_-_zakluchoci__ocenki_po_kriteriumi_i_poglavja_pr_2012_mk_commentary_en.pdf

8 Клучни поенти на ХЛАД 2012 се: 1. Слобода на медиумите; 2. Напредок во владеењето на правото и детална анализа на постигнатите резултати од Поглавјето 23 – Судство и темелни права и Поглавје 24 - Правда, слобода и безбедност; 3. Реформа на јавната администрација; 4. Имплементација на препораките на ОБСЕ / ОДИХР за изборниот процес, Европската Комисија ги одбележа локалните избори во 2013 година како последен датум за конкретни активности во оваа област; 5. Добивање на статус на „функционална пазарна економија“.

9 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2011). Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент и Советот: Стратегија за проширување и главни предизвици 2011-2012. (ЕК: Брисел) Достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/strategy_paper_2011_en.pdf

10 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2014) Замрзната препорака: Анализа на Извештајот за напредокот на РМ за 2014 година на Европската Комисија. (ЕПИ: Скопје)

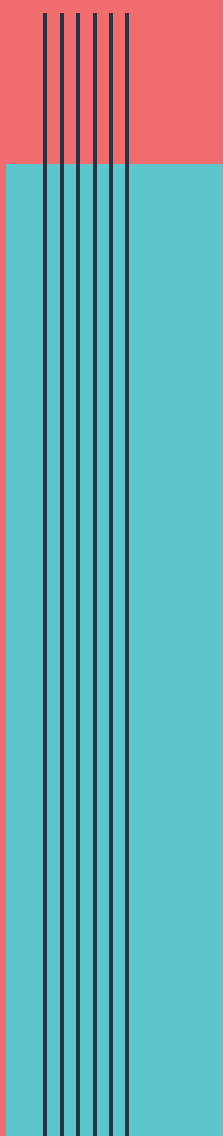
11 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за Република Македонија за 2015 година како прилог на документот „Комуникација до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_repub-lic_of_macedonia.pdf

12 Во контекст на масовното незаконско следење на комуникациите, ЕК, ГД НЕАР, ангажира група независни високи експерти за владеење на правото за да изврши брза анализа на ситуацијата и да даде препораки за решавање на овие прашања. Република Македонија: Препораките на Високата експертска група за систематски прашања за владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година, 8 јуни 2015

13 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). Итни реформски приоритети за Република Македонија. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf



МЕТОДОЛОГИЈА



Со цел да се **оцени ефективността** на механизмот за одредување главни показатели, овој истражувачки процес се базираше на избирање примерок, споредување, следење на спроведувањето и проценка на одредниците. Со цел постигнување на длабинска анализа, истражувањето се спроведе врз примерок од одредници од Поглавјата 23 и 24.

Изборот на **примерокот од одредниците** беше направен според следните чекори: привремените и отворените одредници што беа изнесени за Србија и Црна Гора во Поглавјата 23 и 24 беа земени како основа и беа категоризирани во табела, во зависност од видот на бараната активност:

Усвојување на документ за политики (Пол); Усвојување на легислатива (Лег); Спроведување: Основање/зајакнување на орган (Ор); Обука (О); Поставување на ИКТ системи (ИКТ); Соработка (Сор); Водење евиденција (Евид); Друго (Д).

Понатаму, истражувачкиот тим избра примерок од 8 одредници за длабока анализа. Во овој процес беа земени предвид следните фактори: релевантноста и важноста на прашањето и од национална и од регионална перспектива; заеднички критични точки на пресекување и еднаква дистрибуција на категориите и активностите како што се утврдени според одредниците; достапност на информации релевантни за проценка на ефективността на одредниците. Додека Црна Гора и Србија ги следеа одредниците во нивните Извештаи за скрининг и документи за Заедничка позиција како земји кои ги отпочнале преговорите, другите земји соодветно ги следеа одредниците во документите за проширување (извештаи на земјите од ЕЗ, ЕУ патокази; стратегија за проширување). Следствено, беа избрани следниве одредници:

| Поглавје 23 | |
|--|--|
| •Мериторен систем за напредување кај судиите | Водење евиденција |
| •Реформи во Академијата за судии и јавни обвинители | Поставување / зајакнување на орган |
| •Мериторен систем за напредување кај државните службеници | Друго / водење евиденција |
| •Водење евиденција за справување со медиумско заплашување; напади на новинари; независност на медиумите | Водење евиденција / зајакнување на орган |
| •Спроведување на Закон за спречување и заштита од дискриминација | Лег/Пол |
| Поглавје 24 | |
| •Закон за азил усогласен со аки (acquis) на ЕУ | Лег |
| •Конкретни планови против корупција; обезбедување соодветно продолжено следење на детектирани случаи; | Водење евиденција / Соработка |
| •Улогата на разузнавачките служби и воведените надзорните механизми; воспоставување почетно водење евиденција во истраги на организиран криминал | Друго/ Водење евиденција |

Собирањето на податоци за сите земји се состоеше од **канцелариска анализа и интервјуа со засегнатите страни**. Прво беа анализирани **клучните документи**¹⁴ поврзани со процесот на пристапување во ЕУ со цел идентификација, избирање примероци и анализа на одредниците за еволуција. Покрај тоа, со цел проценка на ефективността на поставувањето на одредниците, студијата ги користи оценките на сопствените извештаи на ангажираниот истражувачки тим, но исто така и извештаи на други меѓународни тела кои ги следеа случувањата во областите од интерес. Ова ги подразбира Извештаите за напредокот/земјата и стратешките документи за проширувањето од извештаите СИГМА на Европската комисија, извештаите на ОБСЕ, извештаите на американскиот Стејт департмент, извештаите на телата на ОН, како и на Механизмите за мониторинг на Советот на Европа. Онаму каде што беше достапно, анализата на состојбата на работите, исто така, вклучува преглед на расположливите квантитативни показатели, како што се: резултатите на Фридом хаус за нации во транзиција, Индексот на трансформација Бертелсман во комбинација со индикаторите за перцепција преку регионални истражувања. Второ, во сите земји беа спроведени полуструктурирани интервјуа со претставници на делегацијата на ЕУ и/или земјите-членки на ЕУ, како и претставници на националните институции задолжени за пристапувањето во ЕУ и во спроведувањето на избраните критериуми. Фокусот на вработените во ЕУ и на националните државни службеници е резултат на важната улога што овие индивидуи ја имаат во исполнувањето на одредниците на ниво на ЕУ, како и соодветните национални одговори. Во случајот со Македонија, беа спроведени 14 интервјуа во периодот од 11.01.2018 година до 02.02.2018 година и ги вклучија претставниците на Секретаријатот за европски прашања, Министерството за надворешни работи, Судскиот совет на Република Македонија, Основниот суд 2, Академијата за судии и јавни обвинители, Комисијата за заштита од дискриминација, експерт за закони за еднаквост, експерт за реформа на јавната администрација, МЗМП, Регионалната иницијатива за миграција, азил, бегалци (МАРПИ), Здружението Зенит, Школата за новинарство и односи со јавноста, Холандската амбасада и Делегацијата на ЕУ во Скопје.

¹⁴ Заеднички позиции на ЕУ за поглавјата 23 и 24 (за земјите во преговори за пристапување); Извештаи за земјите на ЕК - работни документи на вработените (анализирање на областите во кои се спомнува примерокот од одредниците на ЕУ); Стратегија за проширување - Комуникација на Комисијата (анализирање на областите во кои се спомнува примерокот од одредниците на ЕУ); ЕУ-преговарачки рамки; Извештаи за скрининг на ЕУ; Патокази, заклучоци од „дијалози на високо ниво“ и други инструменти што ги поставуваат условите за натамошен напредок во процесот на пристапување; Документи преку кои инволвираните земји реагираат на поставените одредници (Национални планови); Акциски планови поднесени од надлежните органи до записниците на Советот за стабилизација и асоцијација на Европската комисија, Поткомитетите за правда и внатрешни работи.

Анализата на одредниците беше направена преку вметнување на собраните податоци и наоди во однапред дефиниран образец¹⁵ кој се состоеше од неколку чекори. Прво, го следеше воведувањето и еволуцијата на одредницата најмалку во последните пет години или од последниот критичен пресек во документите на ЕУ. Второ, истражувачите ја оценија моменталната актуелна состојба преку прегледување на документите, вклучително и преку достапните квантитативни наоди во конкретната област на политика. Конечно, беа изведени заклучоци за ефективноста на одредниците во конкретната политичка област до сега. Информациите од обрасците понатаму се користеа за да се состават анализите за конкретните земји од страна на секој од партнерите.

ЗГОЛЕМЕН ПРАГ ЗА ПРИСТАП КОН ЕУ

Ако се навратиме на (и)сторијата за одредниците во Македонија, таа претставува процес кој трае предолго и токму кога се чини дека постојат перспективи за постигнување на разрешница, добиваме нов заплет. Академските извори велат дека главен поттик за реформите на ЕУ во земјите кандидати е членството. Намалувањето на поттикот за членство во ЕУ го успорува процесот на реформи, па се појавуваат дури и обратни трендови. Кредибилитетот на понудата за членство има одлучувачко влијание врз темпото на реформи кои значително се интензивираат со почетокот на преговорите. Во отсуство на такви стимулации, „реформите се ограничени, нееднакви и бавни“¹⁶, како што потврдува и случајот со Македонија.

*„Кога спроведувате одредена одредница, особено од политичките критериуми, толку долго време, во еден момент може да дојде до назадување дури и во најдемократска земја или дури и во земја-членка, поради надворешни фактори. Во ситуација на отворени преговори, недостатоците во спроведувањето на одредниците полесно се идентификуваат и може полесно целосно да се надминат. Од друга страна, во услови на отсуство на преговори и напредок или регрес кај демократската култура во земјата, ЕК се соочува со проблем за тоа како да постави одредници во наредниот период, поради недостаток на формално признавање на она што било постигнато, што е можност само во случај на веќе отворени преговори“.*¹⁷ Од последното големо проширување на Унијата, опсегот на реформите само се зголеми со текот на времето. Земјите од Западниот Балкан, вклучувајќи ја и Македонија, спроведуваат реформи кои, во споредба со земјите од претходните проширувања (Хрватска, Бугарија, Романија и земјите од Централна и Источна Европа), беа спроведени за време на преговорите или по нивниот прием во Унијата. Во случајот со Бугарија и Романија одредниците беа поставени по добивањето членство, во случајот со Хрватска по отворањето на преговорите, додека за Македонија беше поставен маратон на одредници само за да се отворат преговори/да се добие препорака за отворање на пристапните преговори. Во текот на десет години, Македонија има одредници кои бараа воспоставување на целосно нови институции или усвојување на ново законодавство. Овие беа исполнети до различен степен, но потоа се појави проблемот со отсуството на спроведување поради променливата демократска култура, како и недоволно јасните изгледи за влез во ЕУ. Овен тоа, развлечениот процес на пристапување придонесе за неможност администрацијата, па дури и владата, да ги видат плодовите на нивната работа и соодветно „заморот од пристапувањето“ се зголеми. Спротивно на тоа, Србија и Црна Гора имаат поповолна положба во која тие ги отворија преговорите само две години по потпишувањето на ССА¹⁸. Така, формулацијата на нивните одредници е слична на некои одредници кои беа воведени за Македонија уште во 2005 година, но во случајот на Македонија, нивното вреднување беше засенето од влошувањето на агендата на ЕУ со текот на годините. Македонија ги исполнува условите што ја носат тежината на преговорите без да може всушност да ги исползува преговорите за пристапување. Кога Македонија всушност би ги отворила преговорите, прагот на одредниците би се зголемил и би го надминал оној што го спроведуваат Србија и Црна Гора во оваа фаза. Од друга страна, ова исто така може да биде и предност бидејќи може да го подобри процесот бидејќи „одредници за отворање“ може да се концентрира на фактичкото водење евиденција, наместо „губење

15 Анекс 1

16 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2012). *Анализа: Република Македонија: Прифаќање на ЕУ нормите – Инерција во Лимбо*. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/npra_analysis_-_english_final_for_publication.pdf

17 Интервју, Секретаријат за европски прашања, 18.01.2018

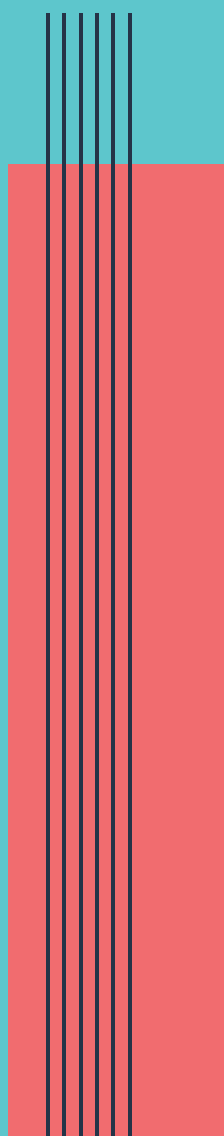
18 Како пример, Академијата за судии и обвинители во Македонија беше спомената како клучен приоритет во Европското партнерство во 2005 година – „Промовирање на Академијата за обука на судии и обвинители“, додека во Црна Гора оваа одредница е споменат во 2012 година, додека Центарот за обука во правосудството и државното обвинителство, е основан како самостојна организација со статус на правно лице, со донесувањето на новиот Закон за Центарот за обука за правосудство и државно обвинителство, октомври 2015 година.



АНАЛИЗА НА ИЗБРАНИТЕ ОДРЕДНИЦИ



І. ПОГЛАВЈЕ 23



1. МЕРИТОРЕН СИСТЕМ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ КАЈ СУДИИ (Евид)

» » » Воведување на одредницата:

→ Усвојување на уставните амандмани потребни за спроведување на реформата на судскиот систем, во согласност со препораките на Венецијанската комисија. Проследено со усвојување и спроведување на мерките потребни за зајакнување на независноста на судиите (особено преку реформирање на Судскиот совет и нивниот систем на селекција), зајакнување на системот за обука на судиите и обвинителите, подобрување на управувањето со оптоварувањето на предметите и намалување на заостанатите судски предмети¹⁹ (ЕП 2005 година)

» » » Најново:

→ обезбедување на функционална независност и мериторно вработување во регулаторни, надзорни и надгледни органи за да можат да ги исполнуваат своите должности професионално и проактивно (Итен реформски приоритет) (извештај на ЕК 2016 год)²⁰

→ влезот во судството и обвинителството и понатамошните назначувања и унапредувања мора да се засновани на високи стандарди и заслуги, а не на политички пресметки (2017)²¹

Мериторниот систем за напредување кај судии беше за првпат спомнат во одредница во далечната 2005 година во Европското партнерство и Аналитичкиот извештај за мислењето по однос на апликацијата од Македонија²², а сепак си го најде патот до Итните реформски приоритети за 2015 година, и беше повторен во извештајот на земјата за 2016 година на ЕК, како и во Проценката и препораките на Високата експертска група во врска со системските прашања за владеењето на правото од 2017 година.

Генерално, одредницата се спроведуваше преку правната рамка и честите последователни амандмани во текот на годините. Сепак, постојат индикации дека политичкото влијание било силно во судството кое ја доведува во прашање независноста на судскиот систем. Оваа загриженост беше покрената од страна на граѓанското општество и пошироката јавност во бројни наврати и на некој начин беше потврдена со скандалот со прислушувањето. Постојат некои пропусти и забелешки во врска со спроведувањето, но наодите укажуваат дека мериторниот системот кај судиите се развил во позитивна насока, иако има итна потреба од воведување на подобри квалитативни критериуми за оценување на судиите и подигнување на квалитетот на пресудите.

ХРОНОЛОШКИ ПРЕГЛЕД

Првата стратегија и акциски план за реформи во правосудството од 2004 до 2007 година идентификуваа серија мерки што вклучуваа промени во изборот и обуката на судиите, овозможувајќи професионален и мериторен систем на селекција и развој на кариера. Најзначајните реформи беа воведени во насока на независноста на судството, преку уставните амандмани во 2005 година - процес кој беше силно охрабрен од можноста за кандидатура за членство во ЕУ, која беше доделена во декември 2005 година. Улогата на парламентот во изборот и дисциплинските постапки на судиите беше укината. Дополнително, критериумите за избор на судии беа дополнително појаснети со донесувањето на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Сепак, извештаите за земјите од ЕК во периодот од 2006 до 2009 година покажаа дека Република Македонија не вовела значителни новитети во областа. Следствено, во 2010 година, Законот за судовите и Законот за Судскиот совет беа дополнително изменети со цел да се воведат системот на напредување меѓу другите новитети пропишани со измените. Подоцна, во ноември 2011 година, правото на гласање на Министерот за правда во одлуките на Судскиот совет беше укинато и се направи чекор напред кон независноста на судската власт од извршната власт. Сепак, и покрај овие промени, имаше отстапки во фактичката имплементација на уставните одредби.

19 СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА (2006). Акциски план за европско партнерство 2005 година. (СЕП. Скопје). Достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStor-age/Files/European_Partnership_Action_Plan_2005%2008.02.2006.PDF

20 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). 2016 Комуникација за политиката за проширување на ЕУ. Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf

21 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). Република Македонија: Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото 2017. (ЕК: Брисел) Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_is-sues_for_publication.pdf

22 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2005). Аналитички извештај за Мислењето за апликацијата на Република Македонија за членство во ЕУ. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1425_final_analytical_report_mk_en.pdf

Во 2012 година, при назначувањето судии од прва степен, Судскиот совет продолжи да дава предност на апликантите кои не дипломираше на Академијата за судии и обвинители (АСО).²³ Освен тоа, во 2013 година почнаа да се применуваат одредбите за новите професионални услови за избор на судии во повисоките судови.²⁴ Во 2015 година, ЕК забележа дека нема транспарентен начин за да се процени дали во одлуките за назначување на судии и нивно унапредување во суштина се применуваат објективни, мериторни критериуми, особено кога се споредуваат повеќе кандидати. Во текот на овој период беше усвоена Стратегијата за реформа на судството од 2016 до 2020 година. Меѓутоа, со промената на владата оваа стратегија никогаш не излезе од фиока. Новата влада усвои нацрт-стратегии за реформи во судството од 2017 до 2022 година во 2017 година, која беше подготвена во соработка со ГО. Последниот новитет во оваа област е иницијативата за измена на Законот за Судски совет.

Венецијанската комисија го изрази своето мислење за новиот нацрт-закон за Судскиот совет од 2017 година истакнувајќи дека „зголемената транспарентност на постапките пред СС во однос на прашањата за назначување е, генерално, добредојдена промена“.²⁵ Сепак, исто така, беше истакнато дека е „важно да се разјаснат правилата за рангирање на кандидатите и како ова рангирање се зема предвид при конечната одлука за назначување на кандидатот“.²⁶

АКТУЕЛНА СОСТОЈБА

Ако се навратиме назад, можеме да видиме дека наместо деполитизирање на назначувањето и напредувањето во кариерата на судиите, историјата на назначувањата и одлуките за навремени упатувања за вршење судска функција од страна на Судскиот совет, јасно укажува на политичка предрасуда.^{27,28} Во периодот од 2015 до 2017 година не се случила промени во изборот на судии. Приоритетите за деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите, нивната оценка, дисциплинските постапки и разрешување не се спроведуваат, додека улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители остана сомнителна во смисла на обезбедување на независност на судството. Освен тоа, назначувањето на 60 јавни обвинители претставува исклучок од утврдените критериуми, придружено со лажни сертификати на кандидатите за јавни обвинители кои само го потврдуваат политичкиот инженеринг во назначувањето на јавните обвинители.²⁹

Извештаите од Високата експертска група³⁰ потврдуваат дека „Судскиот совет и Советот на јавни обвинители продолжуваат да избираат судии и обвинители без какви било суштински промени во процесот на селекција.“³¹ Изборот и назначувањето на судиите и претседателите на судовите, без исполнување на условите, придонесува за создавање перцепција на зголемена политизација, како и за понатамошна недоверба кон оваа институција, и меѓу судиите и пошироката јавност. Во моментот унапредувањето на судиите се заснова исклучиво на квантитативни критериуми и тоа треба исто така да се преиспита, како и системот на бодување на случаи, кој, според дискусиите со претставниците на судската професија, не обезбедува рамноправност на судиите од различните одделенија во можностите за унапредување.³²

23 И покрај законската обврска 50% од тие назначувања да бидат од судии и обвинители што дипломираше на АСЮ. Во тоа време, тоа го доведе во прашање кредибилитетот на тековните одредби за прием на кандидати во Академијата и посветеноста на Судскиот Совет на мериторен систем за прием. Оваа пракса продолжи и во 2013 година.

24 Во врска со ова, правниот услов за судиите во повисоките судови да имаат претходно искуство во судството, исто така, беше заобиколен со неколку назначувања што беа направени непосредно пред стапувањето во сила на амандманот, па дури и игнорирани кај некои назначувања направени по неговото влегување во сила. Ова продолжи да фрла сомнеж врз посветеноста на мериторното вработување.

25 СОВЕТ НА ЕВРОПА (2017). ЕВРОПСКА КОМИСИЈА за демократија преку право (Венецијанска комисија). „Република Македонија2, Мислење бр. 905/2017 за Предлог-законот за Судскиот совет (СЕ: Стразбур). Достапно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)033-e)

26 СОВЕТ НА ЕВРОПА (2017). ЕВРОПСКА КОМИСИЈА за демократија преку право (Венецијанска комисија). „Република Македонија2, Мислење бр. 905/2017 за Предлог-законот за Судскиот совет (СЕ: Стразбур). Достапно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)033-e)

27 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017). Извештај на Прибе - 2 години подоцна: Нова Влада и нови можности за решавање на старите проблеми. (ЕПИ: Скопје)

28 Ова уште еднаш се потврди во извештајот на Високата експертска група од 2017 година, што укажува на тоа дека приоритетите кои се однесуваат на деполитизација на назначувања и унапредувања, проценка, дисциплинска постапка и разрешување на судиите не се спроведуваат.

29 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017). Мислење за нацрт Реформата на стратегијата за судскиот сектор (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/EPL_StrategijaPravosudstvo_public.pdf

30 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). Република Македонија: Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

31 Во овој период имаше бројни привремени назначувања во Основниот суд Скопје 1 и привремено назначување на седум судии во Апелациониот суд Скопје. Судскиот совет кој директно влијаеше врз структурата на судиите требаше да одлучува во случаите со висок профил инициран од страна на јавноста Канцеларија на ЈО. Во извештајот се тврди дека „овие практики ги ставаат под прашање основните работни принципи на Советот како независна институција“.

32 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017). Мислење за нацрт Реформата на стратегијата за судскиот сектор (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/EPL_StrategijaPravosudstvo_public.pdf

* Овие трендови извршија директно влијание врз рејтингот на независноста на судството во земјата, а според Фридом Хаус – Нации во транзиција падот во рејтингот на судската рамка и независноста минатата година главно се должел на зголеменото политичко влијание врз судството прикажано преку пречките во работата на Специјалното јавно обвинителство (од 4,25 во 2015 година на 4,50 во 2016 година, и достигнува 4,75 во 2017 година). Ова е очигледно со оглед на тоа што политичкото мешање во судството во Македонија се влошува во 2016 година. Претседателските помилувања на лицата вмешани во аферата за прислушување беа преку контроверзната одлука на Уставниот суд, кој прогласи одредени одредби од Законот за помилување за неуставни. Ова, исто така, имаше влијание врз јавното мислење прикажано во Балканскиот барометар за 2017 година, што покажа дека 36% од населението целосно не се согласува дека судскиот систем во земјата е независен од политичко влијание. Додека во однос на рејтингот на перцепцијата за корупција во судството, Македонија беше 76-та, што ја става меѓу земјите со најниска оценка за корупција. Индексот БТИ ја става Македонија меѓу дефектните демократии со не целосно задоволителни оценки по однос на владеењето на правото (6,3 во 2016, 6,8 во 2014 и 6,8 во 2012 година), додека оценката за независното судство останува непроменета [6].

Фридом хаус – нации во транзиција* Правна рамка и оценка на независноста

4.25 во 2015 4.50 во 2016 4.75 во 2017

Балкански барометар 2017 година Дали се согласувате дека судскиот систем е независен од политичко влијание?

36% не се согласуваат

Индекс БТИ - Владеење на правото*

6.3 во 2016 6.8 во 2014 6.8 во 2012

Индекс БТИ - Независно судство

6 во 2016 6 во 2014 6 во 2012

Сериозен проблем се критериумите за избор и оценување на судии кои во моментот се базираат исклучиво на квантитативни критериуми за ефикасност.³³³⁴ Постојат различни критериуми за различните закони, при што еден закон утврдува исклучиво квантитативни критериуми, додека друг закон поставува етички критериуми, што отвора простор за манипулација.³⁵ Друг проблем е недостатокот на одговорност на Судскиот совет и клиентелистичкиот пристап.³⁶ Според некои мислења, сегашниот систем на унапредување на судиите не ја става во прв план нивната стручност и интегритет. Интервенциите во системот на оценување, унапредување и назначување судии во рамките на изминатите години резултираа со „отворена врата“ за политички влијанија врз судството.³⁷ Од друга страна, членовите на Судскиот совет на РМ постојано ги потенцираа предностите на системот, што им овозможува на судиите со најдобри резултати „автоматски“ да дојдат во преден план, иако понатамошни подобрувања се сè уште повеќе од добредојдени.

Неодамнешната дебата во врска со Законот за судовите и Законот за Судскиот совет ја истакнаа потребата за депрофесионализација на Судскиот совет. Дискусијата се одвиваше во две насоки. Прво, дека членовите од судството не се професионалци во Судскиот совет, но сепак ја извршуваат својата должност како судии, а второ, дека членовите на советот надвор од судството се избираат според нејасни критериуми. Покрај тоа, потребно е дополнително појаснување на терминот „истакнат правник“ кога станува збор за членовите кои ги избира Собранието.³⁸ Стратегијата за судството 2017-2022, исто така, предвидува и депрофесионализација на членовите на Судскиот совет. Предвидените измени (од 2018 година) испуштија да се позанимаваат со критериумите за избор и унапредување на судиите. Постои потреба од различни критериуми при оценување на судиите, вклучувајќи и воведување на „одмерување“ на случаите при дефинирање на квалитативните критериуми за оценување. Исто така, се наметнува потребата за промена на Уставот, особено кога станува збор за критериумот „истакнат правник“ кој е потребно да се исполни за да се стане член на Судскиот совет. Препораките варираат - на пр. дека оценувањето не оди во насока на казни за судиите или дека оценувањето на „норма“ т.е. број на случаи што судиите треба да ги исполнат, исто така, треба да се избрише од законските одредби.³⁹ Меѓутоа, со промената на Владата (од јуни 2017 година) може да се забележи мала промена во насока на почитување на мериторните принципи во постапката за избор на претседатели на судови и судии од повисоки судови. Во ноември 2017 година, Судскиот совет за прв пат избра кандидати врз основа на критериумите за унапредување на судии од членот 41 од Законот за Судскиот совет и т.е. ги избра кандидатите кои не беа први на листата, според резултатите од автоматизираните оценувања, туку зеде предвид и други, наводно, квалитативни критериуми. Оваа промена не дојде како резултат на законски промени, туку како проста промена на политичката клима и реален пад на политичкиот притисок кога се смени Владата. Меѓутоа, Здружението на судии⁴⁰ повика на транспарентност во работата на Судскиот совет преку почитување на законот и воспоставените принципи за избор и унапредување на судиите, дополнета со образложение на одлуките.

* Рејтинзите се базираат на скала од 1 до 7, при што 1 претставува највисоко и 7 најниско ниво на демократски напредок

* Рејтинзите се базираат на скала од 1 до 10, при што 1 претставува најниско, а 10 највисоко ниво

33 Интервју, Основен суд 2, 15.01.2018; Интервју, Судски совет на Македонија, 17.01.2018.

34 Еден интересен наод од интервјуата е дека заостанатите случаи не се проблем веќе неколку години. Ова е поврзано со системот на заслуги на судиите поради фактот што судиите се оценуваат на квантитативна основа, односно еден од критериумите од кои судиите добиваат најмногу поени е бројот на сработените случаи. Ова создава тенденција судиите да се обидуваат да добијат највисоки оценки за да бидат унапредени во повисок суд. Сепак, ова отвора ново прашање, а тоа е фактот дека во овие услови квалитетот на пресудите падна (Интервју, Судски совет на Македонија 17.01.2018).

35 Интервју, Основен суд 2, 15.01.2018

36 Интервју, Основен суд, 15.01.2018

37 Ибид

38 Дебата, Министерство за правда, Судска фела, ГО активни во реформата на судството, 02.02.2018.

39 Ибид.

40 <http://www.akademik.mk/uo-na-zdruzhenieto-na-sudii-sudskiot-sovet-da-gj-pochituvava-zakonskite-normi-pri-izborot-i-unapreduvaneto-na-sudiiite/>

„Оценката е дека одредницата е премногу широка и треба да се допрецизира, бидејќи очигледно постои недоразбирање во врска со она што го подразбира.⁴¹ Тековното разбирање на принципот е на следниот начин: унапредување, судија во суд од прва инстанца, судија во суд од втора инстанца, судија во Врховниот суд, и ова се врши преку мерење на резултатите кое може да биде објективно или субјективно, што претставува проблем.⁴² Сепак, иако мериторниот систем (т.е. системот на заслуги) е развиен до одреден степен во согласност со одредниците поставени од страна на ЕК, се' уште постојат забелешки за политичко влијание врз судството во целост. Интервјуата со судиите покажуваат дека позитивно го перцепираат развојот на системот за унапредување, но исто така истакнуваат дека сегашните решенија оставаат простор за лични и политички влијанија врз назначувањето и унапредувањето на судиите. Властите сè уште наоѓаат начин да ги заобиколат законите и да влијаат на назначувањето и унапредувањето на судиите. ЕК треба повеќе да се ангажира и јасно да ги наведе недостатоците. За таа цел, треба да понуди конкретни чекори кои треба да се преземат со цел надминување на откриените недостатоци“.

2. РЕФОРМИ ВО АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ОБВИНИТЕЛИ – ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ОРГАНОТ (Ор)

➤ ➤ ➤ **Воведување на одредница :**

→ Усвојување на Закон за Академијата за обука на судии и обвинители; Оформување на органите на Академијата; Усвојување на актите на Академијата (ЕП 2005)

➤ ➤ ➤ **Најново:**

→ Обезбедување на функционална независност и мериторно вработување на кадар во регулаторните, надгледните и надзорните органи кои ќе можат професионално и проактивно да ги исполнуваат своите должности (итен реформски приоритет);

Усвојување на Законот за Академијата за обука на судии и обвинители; - Оформување на органите на Академијата; - Усвојување на актите на Академијата; Закон за изменување и дополнување на Законот за судскиот буџет: Унапредување на финансиската независност на судството при распределбата на судскиот буџет и поставување критериуми за финансирање на судството (институционализација на Академијата за обука) (Итен реформски приоритет 2015);⁴³

Хронолошки преглед

Формирањето на оваа институција беше една од првите одредници кои беа воведени во областа на судството уште во 2005 година со Европското партнерство.⁴⁴ Македонија започна да се занимава со спроведувањето на оваа одредница со Првата стратегија и Акциски план за судски реформи од 2004 до 2007 година, што ги постави темелите за понатамошните реформи. Со донесувањето на новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, Академијата како институција беше основана во 2006 година, отворајќи го патот за професионален и неполитички избор на судии. Дополнително, критериумите за избор на судии беа доразјаснети со стапувањето на сила на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Сепак, спроведувањето на законот и фактичкото назначување на кандидатите за судии од Академијата беше одложено, така што во период од неколку години се отвори простор за назначување на кандидати надвор од судството кои го заобиколиле системот. Следствено, ГРЕКО препорача „властите во Република Македонија да осигураат дека законските критериуми и правила за назначување на судиите од првостепените судови ефикасно се спроведуваат во пракса, особено во поглед на барањето сите нови судии да ја завршиле Академијата за обука на судии и јавни обвинители“.⁴⁵ Дури во 2013 година, со измените на Законот за судовите, се предвиде судиите во основните судови да се избираат само од редовите на кандидатите што дипломирале на Академијата за судии и јавни обвинители.

Измените на законите што беа пофалени од Владата како подобрувања во голема мера се однесуваа на техничките детали, како што е Законот за изменување и дополнување на Законот за судии и обвинители од декември 2015 година, кој воведо електронска заштита при вршењето на испитите, построга контрола над испитите и санкции за било какви прекршувања на овие одредби.

41 Интервју, Основен суд 2, 15.01.2018

42 Интервју, Судски совет на Р. Македонија 17.01.2018

43 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). Република Македонија: Препораки на Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година, Брисел, 8 јуни 2015 година. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

44 СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА (2006). Акциски план за европско партнерство 2005 година (СЕР: Скопје). Достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/European_Partnership_Action_Plan_2005%2008.02.2006.PDF

45 СОВЕТ НА ЕВРОПА (2013). Четврта евалуација - Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите. Извештај за евалуација: „Република Македонија“ - Усвоена од ГРЕКО на 62-от пленарен состанок (СР: Стразбур) Достапно на: <https://rm.coe.int/16806c9ab5>

Една значајна забелешка што ЕК ја забележа во извештаите по земја е дека со измената на Законот за Академијата во декември 2015 година, мериторните барањата за кандидатите обвинители беа намалени без добар повод, што предизвика загриженост за можна политичка позадина. Амандманот ги намали критериумите за запишување на кандидатите за јавни обвинители и го скрати нивниот циклус на обука од 24 месеци на само 9 месеци. Ова потенцијално влијаеше не само на квалитетот на обуката, туку и на создавање неурамнотеженост во нивото на и пристапот до обука меѓу идните судии и обвинители.

Сепак, кога станува збор за воспоставената законска регулатива, се' уште се потребни амандмани за именување на нов директор и членови на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО), како и измена и подобрување на критериумите на АСЈО за прием на кандидати за почетни обуки, како и за избор на обучувачи.⁴⁶

Актуелна состојба

Според извештајот на Високата експертска група, во последните две години се случиле некои позитивни промени. Имено, Академијата за судии и обвинители вовеле измени во наставниот план, а буџетот за 2016 година е зголемен во споредба со претходните две години. Освен тоа, остварен е напредок во спроведувањето на обуките. Сепак, остануваат неколку упорни проблеми - како прво, улогата на Академијата во изборот на нови кандидати за судии и јавни обвинители е проблематична. Ова стана очигледно со доцниот почеток на воведниот тренинг за шестата генерација студенти на Академијата за судии и јавни обвинители, по што требаше да се спроведат жалбените постапки и Управниот суд да донесе одлуки. Дополнително, проблематичен е случајот со назначувањето на јавни обвинители за кои постои сомневање дека поднеле фалсификувани уверенија за познавање на странски јазик.⁴⁷

Претставниците на Академијата истакнаа дека остварени се позитивни промени од основањето на академијата па до неодамнешните измени. Сепак, со секоја измината година Академијата е сè повеќе задолжена. *“Во овие услови, на Академијата и' негостасува персонал, административна, техничка опрема и инфраструктурни услови”*.⁴⁸

Од анализата може да се заклучи дека одредницата е делотворно спроведена во целост од страна на националните власти, во однос на формалното воспоставување на институцијата и нејзиното функционирања. Меѓутоа, владата треба да додели повеќе средства за развојот на Академијата со цел да обезбеди финансиска стабилност на институцијата, да го зголеми персоналот, како и да обезбеди подобри инфраструктурни услови. Меѓутоа, ако го анализираме исполнувањето на главната цел за која се оформи Академијата - да придонесе за мериторно избирање и професионалност на судиите, не можеме да заклучиме дека Академијата станала критичен фактор бидејќи нејзината улога всушност беше заобиколена и преовладуваа други фактори, кои повторно доведоа до претежно политички пристрастно назначување на судии.

3. МЕРИТОРЕН СИСТЕМ ЗА НАПРЕДУВАЊЕ КАЈ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ (Евид)

➤ ➤ ➤ Воведување на одредницата:

→ Целосно спроведување на Законот за државни службеници, деполитизација на вработувањето и унапредувањето на државните службеници и другите јавни службеници и воведување на мериторен систем за напредување (ЕП 2005)⁴⁹

➤ ➤ ➤ Најново:

Да се адресира сериозната загриженост во врска со политизацијата на јавната служба; → да се обезбеди целосна имплементација на принципите на отчетност, транспарентност и заслуги (како што е предвидено во „Итните реформски приоритети“ како и во законот); да се суспендира и разгледа спроведувањето на законот за трансформација на привремени работни места во договори на неопределено до целосно исполнување на мериторниот принципот (во согласност со „Итните реформски приоритети“); → ригорозно да се имплементира новата законска рамка, Законот за административни службеници и Законот за јавни службеници, во целост да се почитуваат принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност. Политиките за вработување треба да ги следат принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност во јавната служба преку отворени постапки. Не треба да има понатамошни вработувања кои не се според правилата. (Извештај за ЕК 2016)⁵⁰

46 МАКЕДОНСКИ ГО (2017). Скица развиена од граѓански организации за итни демократски реформи. (Скопје). Достапно на: <http://www.epi.org.mk/docs/BLUE-PRINT%20DEVELOPED%20BY%20CSOs%20FOR%20URGENT%20DEMOCRATIC%20REFORMS.pdf>

47 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017) Итни реформски приоритети: статус до 30 мај 2017 година. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/2.%20Status_Urgent%20reform%20priorities_ENG.pdf

48 Интервју, Академија за судии и јавни обвинители, 11.01.2018

49 СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА (2006). Акциски план за европско партнерство 2005 година. (СЕП: Скопје). Достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/European_Partnership_Action_Plan_2005%2008.02.2006.PDF

50 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година придружен со документот „Порака до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_re-public_of_macedonia.pdf

Оваа одредница беше воведена за првпат со Европското партнерство во 2005 година, додека потребата за деполитизација на јавната администрација е во сржта на барањата воведени преку разни клучни документи од страна на ЕК. Следствено, степенот на спроведување на оваа одредница е многу низок, јавната администрација е исклучително политизирана и се користи како еден од главните столбови за клиентелизмот на политичките партии. Честите промени на правната рамка, придружени со нејзино селективно спроведување и недостаток на транспарентност, создадоа несигурност и во самата администрација и по однос на обезбедувањето услуги за граѓаните. Десетгодишниот процес на необјективно вработување и унапредување придонесе за состојбата на „заробеност“ на институциите.⁵¹

Хронолошки преглед

Од 2000 година наваму, законодавството за вработување во јавниот сектор е регулирано со единствениот Закон за државни службеници, и од тогаш механизмот за гаранција за вработување врз основа на заслуги беше доволно инкорпориран.⁵² Меѓутоа, законодавството за вработување во јавниот сектор беше предмет на бројни измени и дополнувања; Всушност, ЗДС доби 26 амандмани во текот на 14-годишниот период од неговото усвојување во 2000 година. Сите измени во законот секогаш се потпираа на образложението дека целта е подобрување на системот за заслуги. Моето чувство е дека системот беше всушност уназаден поради други процеси во спротивна насока и дека тоа влијаеше целиот систем на државната служба да се поткопа.⁵³ Овие промени ја поткопаа стабилноста на правното опкружување.⁵⁴ Главните поместувања се одобрувањето (февруари 2014 година) и спроведувањето (февруари 2015 година) на новите закони ЗЈС и ЗАС⁵⁵ чија цел е да се намали до фрагментација кај јавните вработувања.⁵⁶ Сепак, за волја на вистината, нивната имплементација сè уште не започнала во пракса.⁵⁷ Во 2017 година, новата Влада иницираше измени на ЗАС, а многу од решенијата се сметаат за „исправање на грешките од минатото“.⁵⁸

Актуелна состојба

Во својата студија на појдовната состојба, СИГМА го оцени новиот закон за јавни услуги од 2015 година како подобрување со оглед на тоа што обезбедува вработување на јавни службеници на експертско ниво врз основа на заслуги и еднаков третман, но сепак истакна дека дозволува употреба на необјективни критериуми при вработувањето и укинување на високи јавни службеници. Неконкурентскиот процес на доделување статус на државни службеници на лица кои имаат високи раководни позиции, бидејќи тие треба да бидат избрани од ниво на раководни државни службеници, беше оценето како спротивно на принципот на заслуги (мериторниот принцип).⁵⁹

Примената на ЗЈС и ЗАС хоризонтално преку проширување на хоризонталниот опфат на јавната служба доведе до зголемување на бројот на административни тела опфатени со новата законска регулатива, и зголемување на бројот на административни државни службеници како резултат на преодот од државни и јавни службеници во административни службеници. Оваа практика е во спротивност со принципот на заслуги.⁶⁰ Бројот на вработени во јавниот сектор останува помеѓу најспорните и е сè уште непознат, наоѓајќи го својот пат меѓу ИПП и во многу реакции на ГО. Новата Влада отпочна процес на прегледување на регистарот за да дојде до реалниот број на вработени. Покрај тоа, овој принцип е заобиколен со Законот за трансформација во договори на неопределено, со овозможувањето на преод на илјадници вработени со договор на определено во постојани државни службеници или вработени во јавниот сектор без јавен конкурс. Клучниот проблем кој придонесе за девалвирање на законодавството е политизацијата. Политизацијата е присутна од независноста, стана поизразена особено во последните 10 години. Огромен проблем е неспроведувањето на законодавството како што е напишано.⁶¹

51 МАКЕДОНСКИ ГО (2017). Скица развиена од граѓански организации за итни демократски реформи. (Скопје). Достапно на: <http://www.epi.org.mk/docs/BLUE-PRINT%20DEVELOPED%20BY%20CSOs%20FOR%20OURGENT%20DEMOCRATIC%20REFORMS.pdf>

52 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

53 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

54 СИГМА (2015). Извештај за мерење на основите: Принципите на јавната администрација - Република Македонија. (СИГМА: Париз). Достапно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

55 СИГМА (2015). Извештај за мерење на основите: Принципите на јавната администрација - Република Македонија. (СИГМА: Париз). Available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

56 СИГМА (2015). Извештај за мерење на основите: Принципите на јавната администрација - Република Македонија. (СИГМА: Париз). Достапно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

57 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

58 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018; Клучен сегмент на новиот закон е олеснувањето на силните барања за сертификација. Државата не треба да ги изложува граѓаните на дополнителни трошоци за добивање на вакви сертификати. Државата треба да добие тој сертификат ако е неопходно за работата, но тоа не е потребно во фазата на избор. За жал, овие работи беа исфрлени со промените во 2015 година. Најевтиниот сертификат за познавање на англиски јазик е 50 евра, за интегритет е 50 евра, а за аплицирање е исто така 50 евра. Со новите промени, испитот за интегритет е укинат. Овој испит е непотребен бидејќи никој не го зема предвид во текот на селекцијата затоа што не е потребен при вработување. Испитот за англиски јазик беше откажан, но е во сегашната форма. Проверките на странски јазик не се целосно отстранети. Задржан е во законодавството, но нема да се бара странски сертификат како ТОЕФЛ, но при полагање на испит за вработување, ќе има посебен модул кој ќе биде за проверка на англиски. Не сум сигурен за компјутерски испити, но сигурен сум дека на некој начин ќе треба да се вметнат во модулот за тестирање. Ова не е чекор назад, туку исправување на некои грешки од минатото законодавство

59 СИГМА (2015). Извештај за мерење на основите: Принципите на јавната администрација - Република Македонија. (СИГМА: Париз). Достапно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

60 СИГМА (2015). Извештај за мерење на основите: Принципите на јавната администрација - Република Македонија. (СИГМА: Париз). Достапно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

61 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

Во делот кој се однесува на постапката за вработување, истражувањето на ЕПИ покажа дека принципите на заслуги и интегритет целосно се игнорираат во постапките за вработување и унапредување. Тие се поткопани од вработувањето преку политичките партии, каде што партиската лојалност е главен критериум за вработување. Процесот на вработување е опишан како корумпиран. Само оние кои „треба“ да се вработат го добиваат максималниот број на бодови на тестирањето. „Како што објасни еден од испитаниците, доволно е кандидатот кој „треба да се вработи“ само физички да се појави на тестот“. Лицето задолжено за спроведување на тестирањето и надгледување кандидати го пополнува неговиот или нејзиниот тест.⁶²

Не можеме да се пофалиме со драматични достигнувања. Имаме голем расчекор помеѓу она што е на хартија и она што се случува во пракса. На хартија, дури и легислативата од 2010 година, според мое мислење, речиси совршено одговараше на тогашните барања на Европската унија. Во тоа време немаше принципи за реформи во јавната администрација, а оценките се спроведуваа ад хок. Потоа беше усвоена новата рамка која ништо драстично не промени, туку го искомплицира животот на кандидатите за вработување во јавниот сектор.⁶³

Владата делуваше спротивно на итните приоритети на Прибе за деполитизирање на јавната администрација.⁶⁴ Загриженоста во врска со спроведувањето на мериторниот систем стана особено истакната во текот на предизборниот и изборниот период од почетокот на 2016 година и во текот на првата половина на 2017 година.⁶⁵ Во ситуација каде старата влада вработи голем број на службеници без да ги исполнат критериумите и со сомнителни квалификации, новата влада реши да ја прифати ваквата состојба и да продолжи со спроведување на ЗАС, а паралелно да предлага амандмани. Сепак, се уште нема докази за вработувања врз основа на заслуги дури и откако новата влада дојде на власт. Советниците се вработуваат според Законот за работни односи.⁶⁶ Не постои значителна промена во проценката на СИГМА за спроведување на принципот за заслуги помеѓу 2015 и 2017 година, освен влошената оценка за спречувањето на политичкото влијание врз вработувањето во 2017 година (1) наспроти 2015 година (2).⁶⁷ Од друга страна, според Балканскиот барометар 2017, Македонија е меѓу земјите со најнизок рејтинг за перцепцијата на јавните/државните службеници погодени од корупција (64).

Балкански барометар –

До кој степен се согласувате или не се согласувате дека следните категории во вашата економија се погодени од корупција?

64%

Студија на СИГМА за анализа на појдовната состојба од 2015 година, наспроти извештајот на СИГМА за 2017 година:

Степен до кој вработувањето на јавни службеници врз основа на принципот на заслуги во сите фази – 2015 (3) и 2017 (3);

Степен до кој раскинувањето на работниот однос на јавните службеници се заснова на заслуги: 2015 (3) и 2017 (3);

Степенот до кој се спречува политичкото влијание врз вработувањето и разрешувањето на високи раководни позиции во јавната служба: 2015 (2) и 2017 (1)

Постојната законска рамка за државните службеници е добра, но до сега имаше недостаток на политичка волја од страната на Владата за да биде соодветно спроведена. Дополнително, се смета дека одредниците не можат да го доловат домашниот контекст на земјата, т.е. дека ЕК треба да има увид во културните разлики помеѓу развиените земји на ЕУ и Република Македонија. Формалното спроведување е завршено, а примарното и секундарното законодавство се во сила. Сепак, проблемот на политизацијата останува релевантен и департизацијата останува предизвик. Но, сега можеме да видиме дека новата влада објави нацрт-стратегија за РЈА, која ја преопознава деполитизацијата како еден од своите главни приоритети и наведува дека стручна и професионална администрација, ослободена од политичко влијание е нејзина цел и поставува конкретни цели за да се оствари ова цел.⁶⁸

4. ВОДЕЊЕ ЕВИДЕНЦИЈА СО ЦЕЛ СПРАВУВАЊЕ СО МЕДИУМСКО ЗАПЛАШУВАЊЕ; НАПАДИ ВРЗ НОВИНАРИ; МЕДУМСКА НЕЗАВИСНОСТ (ЕВИД)

» » » Воведување на одредници:

→ *Затворот беше укинат како казна за клевета во 2006 година. Сепак, останува да се адресира прашањето за зајакнување на механизмите неопходни за да се осигура економска и финансиска независност на медиумите*

→ *Потребна е ригидна имплементација на новиот Закон за радиодифузија со цел да се обезбеди финансирање на регулаторното тело (Советот за електронските медиуми) и на јавниот радиодифузен сервис, за деполитизирање на постапката за избор на членовите на регулаторното тело, за утврдување*

62 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2016). „Живот и бројки“ - Соодветна и правична застапеност и интеграција на работното место. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/Life%20and%20Numbers_MK_Final%20version.pdf

63 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

64 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017) Итни реформски приоритети: статус до 30 мај 2017 година

65 Мај 2017. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/2.%20Status_Urgent%20reform%20priorities_ENG.pdf

66 Интервју, Експерт за реформа во јавната администрација, 16.01.2018

67 Проценки на основната студија на СИГМА 2015 наспроти извештајот СИГМА 2017: Степенот до кој вработувањето на јавните службеници се заснова на принципот за заслуги во сите негови фази - 2015 (3) и 2017 (3); Степенот до кој престанок на вработување на јавни службеници се заснова на заслуги: 2015 (3) и 2017 (3); Степен до кој се спречува политичкото влијание врз вработувањето и разрешувањето на високи раководни позиции во јавната служба: 2015 (2) и 2017 (1)

68 Министерство за информатичко општество и администрација (2017) Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 http://www.mio.gov.mk/files/pdf/doku-menti/Draft_PAR_STRATEGY201-2022_16122017_final_en.pdf

на законските постапка со која ќе се обезбеди политичка независност на јавниот радиодифузен систем и да се воведат поконкурентен систем за лиценцирање кој ќе го намали секое политичко влијание.

➤ ➤ ➤ **Најново:**

→ да се покажат опипливи резултати од тековните реформи во Јавниот радиодифузен сервис, чија цел е справување со недостатокот на политичка независност и недостатокот на избалансирано известување („Итни реформски приоритети“); обезбедување целосна транспарентност при владиното рекламирање, не само за трошењето на јавните финансии, туку и по однос на корисниците и содржините („Итни реформски приоритети“); Поглавје 23: обезбедување слобода на изразување и усвојување и спроведување веродостојни мерки за поддршка на плурализмот во медиумите; Извештај за напредокот на ЕК 2016 година.

→ Истрагата и брзото разрешување на нападите врз новинари од било каков тип треба да биде приоритет;

→ Соодветните ресурси веднаш дополнително да ја зајакнат својата независност и да обезбедат ефикасно работење и раководење. Законодавните измени или политики мора да осигураат дека МРТ е целосно транспарентна и отчетна пред сите нејзини засегнати страни; дека е во активен дијалог со сите релевантни засегнати страни и дека осигурува дека сите граѓани без разлика на политичката определба, полот, возраста, попреченоста итн., веруваат дека МРТ е нивниот јавен радиодифузер, а не инструмент за една или друга политичка партија. Финансирањето на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги мора да се разјасни, и независноста на Агенцијата, вклучувајќи го и нејзиниот Совет мора да биде целосно загарантирана.⁶⁹

Низ годините, слободата на медиумите забележува надолни трендови како што е наведено во извештаите на ЕК, ОБСЕ/ОДИХР, Репортери без граници, Фридом хаус - каде што индексот за слобода на медиумите падна од делумно слободни да неслободни (48/100) во 2008 година, (62/100) во извештајот од 2016 година и (64/100) во 2017 година, и Нации во транзиција каде што Македонија беше рангирана со 4.43/7 во 2017 година, додека медиумската независност се намалила во текот на последните три години (5 во 2015 година, 5,25 во 2016 година и 5.25 во 2017 година). Покрај тоа, граѓанските организации оцениле дека медиумскиот плурализам во Македонија не го одразува плурализмот на информациите презентирани во јавноста.⁷⁰ Сепак, со доаѓањето на новата Влада на власт во јуни 2017 година, стануваат видливи забележителни промени и намалување на притисокот врз медиумите. Прво, ова може да се забележи преку порамномерно известување во медиумите пост формирањето на новата влада.⁷¹ „Јас не би помислил дека сега, некој политичар на власт повикува ТВ уредник и му кажува што треба да се каже на вестите“.⁷² Бројот на пријави за клеветата против новинари е намален, затоа што веќе не се користи за заплашување на новинари.⁷³ Сепак, нападите врз новинарите евидентирани сè до првата половина на 2017 година остануваат да бидат темелно истражени. Јавниот радиодифузен сервис допрва треба да се реформира.

Фридом хаус – Нации во транзиција Независни медиуми

| | | |
|------------------|---------------------|---------------------|
| 5 во 2015 | 5.25 во 2016 | 5.25 во 2017 |
|------------------|---------------------|---------------------|

Фридом Хаус – Оценки за слободата на медиумите Вкупна оценка; Правна, политичка и економска околина

| | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 48/100 во 2008 | 62/100 во 2016 | 64/100 во 2017 |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|

Хронолошки преглед

Препораките за подобрување на медиумскиот пејзаж може да се проследат наназад до 2006 година кога ЕК забележува дека законските гаранции за слободата на изразување биле дополнително зајакнати со укинување на затворската казна за можна казна за клеветата препорачува економска и финансиска независност на јавниот сервис и Советот за радиодифузија. Непристрасното известување во медиумските кампањи и фаворизирање на владата беа забележувани во изборните извештаи⁷⁴ од 2008 година наваму кога ЕК исто така, истакна дека сопственоста на медиумите беше нетранспарентна и со политички врски,⁷⁵ а состојбата оттогаш продолжи да се влошува. Покрај тоа, слободата на медиумите и професионалните стандарди беше меѓу 5-те цели вклучени во ХЛАД.⁷⁶ Владата и понатаму беше најголем огласувач во медиумите,⁷⁷ а продолжи и политичкото влијание

69 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). Република Македонија: Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

70 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА AND NETWORK 23 (2015). Анализа: Правосудство и темелни права во Република Македонија. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/Analiza_Mreza.pdf

71 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА AND NETWORK 23 (2017). Извештајот на Прибе две години подоцна: нова влада и нови можности за решавање на старите проблеми. (ЕПИ: Скопје). Достапно на: http://epi.org.mk/docs/1.%20The%20Priebe%20report%20two%20years%20later_ENG.pdf

72 Интервју, Школа за новинарство и односи со јавноста 16.01.2018

73 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2017) Статус на спроведувањето на итните реформски приоритети. (ЕПИ: Скопје). Достапно на:

<http://www.merc.org.mk/en/status-on-the-implementation-of-the-urgent-reform-priorities>

74 Во 2008, 2009, 2011, 2013 и 2014 година, извештаите за изборите изразуваат загриженост околу владиното фаворизирање и непристрасното известување во медиумските кампањи.

75 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2008). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008 година со приложен документ „Порака од Комисијата до Европскиот парламент и Советот“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf

76 Цели на медиумите во ХЛАД: 1) Цел: Измени законодавството за клеветата, подобрување на судската пракса и зајакнување на професионалните стандарди 2) Подобрување на спроведувањето на правилата за сопственост на медиумите и измени на законодавството од страна на Советот за радиодифузија

77 Првпат забележано во ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2010). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008 година со приложен документ „Порака од Комисијата до Европскиот парламент и Советот“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf

врз медиумите. Потребата за подобрување на условите за работа доведе до формирањето на Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници,⁷⁸ додека во 2013 и 2014 година се случиле неколку законски измени на законите за медиуми,⁷⁹ без дијалог, на неинклузивен начин, кој се соочи со бројни критики од страна ГО. Состојбата остана иста до 2015 година, и медиумските реформи се најдоа меѓу договорот за ИРП од јуни/јули како главни документи кои се однесуваат на клучните реформи за разрешување на една од најтешките политички кризи во Македонија уште од 2001 година.⁸⁰ Во 2017 година, Според Планот 3-6-9, Владата нема да се рекламира во медиумите, но единиците на локалната самоуправа се исклучени, бидејќи тие се независни.

Од друга страна, бројот на обвиненија за клевета од страна на политичарите против поединечни новинари,⁸¹ остана висок до крајот на 2015 година. Вербалните напади и закани против новинарите беа секојдневно присутни.⁸² Истата година, имаше извештаи за заплашување и малтретирање на новинари, два извештаи за имотна штета и две смртни закани против новинарите. Во 2016 година имаше 10 нови случаи на заплашување на новинари и 8 судски постапки во кои се вклучени новинари. Покрај тоа, постојат повеќе случаи на физички напади врз новинарите. Еден од нив се случи на 12 април 2016 година, на протестите против помилувањето на претседателот, кога полицијата се обиде да ги спречи новинарите да ја регистрираат употребата на сила врз демонстрантите од страна на полицијата.⁸³ Не беа преземени никакви правни дејства во врска со минатите физички пресметки со новинари, вклучувајќи и физички напад од висок политичар. Во 2017 година, неколку новинари беа напаѓани за време на упадот во Парламентот на 27-ми април.

Актуелна состојба

Во последните 5 години од коалицијата ВМРО-ДУИ, медиумите беа под огромен притисок. Медиумите прикажуваа актуелна состојба што не беше ни близу до реалноста. Во однос на независноста на медиумите, извештаите покажуваат дека голем дел од поддршката на медиумите била „купена“ преку владиното финансирање преку реклами.⁸⁴ Поддршката беше на две нивоа, едното на ниво на сопственикот на медиумот, а другото на ниво на уредувачката политика. Постои јасна индикација дека уредувачката политика на тие медиуми била контролирана од еден центар, така што различни медиуми ги користеле истите извори, истите контексти, истиот распоред на вести и идентично врамување на вестите.⁸⁵ Ова воедначување на уредничките политики за уредување се чини дека беше прекинато со доаѓањето на новата влада.

Владиното рекламирање доведе до аномалии на медиумскиот пазар. Многу нови медиуми беа формирани за да им служат на тогашните партии на власт. Тоа доведе до: (а) создавање недоверливи извори на вести за телевизиските станици за да ја изградат својата приказна (како што најави порталот Курир .), (б) заситеност на интернет просторот со лажни статии, по што луѓето веќе не можеа да разликуваат што е вистина, а што не.⁸⁷ Исто така, истрагите на СЈО укажуваат на тоа дека поранешната влада се правела слепа за затајувањето на даноците на некои бизниси што ги воделе уредниците на медиуми блиски до власта, иако во моментот не постои пресуда за тоа. Ова укажува дека иако владиното рекламирање беше забрането, политичката контрола врз медиумите продолжила и по 2015 година.⁸⁹

Во 2017 година, согласно Планот 3-6-9, Владата нема да се рекламира во медиумите, но единиците на локалната самоуправа се исклучени од ова, бидејќи се независни. Пејзажот за слободата на медиумите полека се менува со промената на власта. Од друга страна, слободата на медиумите доаѓа со економска логика - ако медиумите не можат да преживеат на пазарот, тогаш тие ќе бидат поподложни на притисоци и практикување авто-цензура. Ова особено важи за новинарите, бидејќи условите и платите се' уште се лоши, што ги прави подложни на автоцензура.⁹¹

78 Воспоставено во 2010.

79 Во 2013 година беа изгласани новиот Закон за медиуми и новиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Во 2013 година беше формиран Совет за медиумска етика во Македонија, саморегулаторно тело.

80 Во 2015 година беше ставен мораториум на владиното рекламирање. Скандалот со прислушувањето истата година откри дека политичарите имале блиски врски со сопствениците на медиумите, па дури и уредниците на медиумите, новинарите со години биле подложени на обемен и незаконски надзор, што резултирало со препораки за реформи загарантирани во ИРП и во јуни / јули политичкиот договор во 2015 година. Реформата на медиумите беше олеснета од меѓународно посредуваниот посредник П. Ванхауте. Во 2016 година Изборниот законик беше изменет, забранувајќи им на медиумите да ги финансираат политичките кампањи на партиите. Исто така, Законот вклучува и основање на тело во рамките на АВМУ.

81 Укинувањето на затворска казна за обвиненија за клевета беше спроведено во 2006 година. Сепак, тоа продолжи да се користи против новинарите, а беше првпат забележано во извештајот за напредокот на ЕК за 2010 година што доведе до измени на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во 2012 година. Сепак, промените во законодавството за клевета, се' како што е наведено во ИРП во 2015 година не се завршени.

82 Тие често доаѓаа од приврзаниците на политичките партии кои беа одговорни за создавање атмосфера во која критичните новинари (и опозицијата во најшироки рамки) беа претставувани како предавници на земјата. МЕДИУМСКА ОПСЕРВАТОРИЈА НА ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА (2015). Македонските новинари под напад во ерот на политичката криза. Достапно на: <http://mediaobservatory.net/radar/macedonian-journalists-under-attacks-during-peak-political-crisis>

83 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Комуникација од Комисијата до ЕП, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите во врска со политиката на проширување на ЕУ (ЕК: Брисел) Достапно на:

https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

84 МЕДИУМСКА ОПСЕРВАТОРИЈА НА ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА (2014). Киднапирано новинарство. Достапно на: <http://mediaobservatory.net/radar/hijacked-journalism>

85 ИНСТИТУТ ЗА КОМУНИКАЦИСКИ СТУДИИ (2016) Оценка на состојбата во медиумскиот сектор во Македонија во врска со препораките на Високата експертска група за системски прашања за владеенето на правото кои се однесуваат на следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година. Достапно на: <http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04596/en/Policy-Brief-ASSESSMENT-of-the-state-of-the-media-sector-in-Macedonia.pdf>

86 МЕДИУМСКА ОПСЕРВАТОРИЈА НА ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА (2016). Контролна соба: Политичко мешање во продукцијата на вестите во Македонија. Достапно на: <http://mediaobservatory.net/investigative-journalism/control-room-political-interference-news-production-macedonia>

87 Интервју, Школа за новинарство и односи со јавноста, 16.01.2018

88 РЕСПУБЛИКА (2017). Извештај од следењето на телевизиски вести. Достапно на: <http://respublica.edu.mk/modem-izvestai>

89 Интервју, Школа за новинарство и односи со јавноста, 16.01.2018

90 РЕСПУБЛИКА (2017). Извештај од следењето на телевизиски вести. Достапно на: <http://respublica.edu.mk/modem-izvestai>

91 Интервју, Школа за новинарство и односи со јавноста, 16.01.2018

АВМУ не успеа да стане политички независна во изминатите години, додека финансиската независност се' уште не е загарантирана. Извештајот на Прибе во 2017 година и Скицата за итни демократски реформи⁹² предлагаат професионализација на Агенцијата, а членовите на Советот да бидат реномирани професионалци според нацрт-измените на Законот за АВМУ.

Јавниот радиодифузен сервис сè уште не е реформиран според препораките на ЕК и ИРП. Се' уште не е остварена финансиска независност, а во редакцијата сè уште постои политичко назначување во одборот на уредници. Исто така, сервисот не прерасна во разновидна и плурална платформа. Владата во моментот предлага измени и дополнувања на Законот за АВМУ, кои исто така го опфаќаат и јавниот радиодифузен сервис.⁹³ „Процесот е отворен и инклузивен, но владата треба да ја преземе одговорноста за реформите, бидејќи оние се тие што ќе ги имплементираат, а не ГО“.⁹⁴ Меѓу другото, Законот предвидува и финансирање на јавниот радиодифузен сервис со 0,7 % од буџетот на земјата. Иако собирањето на претплатата сè уште е проблем, ова решение се чини дека е контроверзно според некои.⁹⁵

5. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА (ЛЕГ/ПОЛ)

➤ ➤ ➤ **Воведување на одредницата:**

→ Усогласување на националното законодавство со аки (Законодавството на ЕУ) во областа на заштитата од дискриминација и еднаквите можности (ЕП АП 2005)

➤ ➤ ➤ **Најново:**

→ Законот за спречување и заштита од дискриминација сè уште не е усогласен со аки (acquis, законодавството на ЕУ), додека механизмите за негово спроведување не се засилени. Во наредната година, земјата треба особено да: → Кога станува збор за недискриминација, усогласувањето со аки е нецелосно, особено недостига забрана за дискриминација врз основа на сексуална ориентација → Правните и политичките рамка е недоволно имплементирана и лицата со попреченост продолжуваат да страдаат од директна и индиректна дискриминација (Извештај на ЕК 2016).

Од воведувањето на одредницата, уште во 2005 година, земјата работи на развивање на сеопфатна законска рамка за заштита од дискриминација во согласност со законодавството на ЕУ по однос на еднаквоста. Може да се каже дека овој процес бил успешен затоа што се усвои таков закон, но истовремено и неуспешен, бидејќи се прифаќаше „било каков“ текст за да „се прецрта“ **обврската и не беа направени доволно напори за негова измена**.⁹⁶ Испитаниците ја оценуваат одредницата како неефикасна, нејасно формулирана, и несоодветна за да оствари вистинско влијание поради недостаток на образложување и поставување на стратешки цели. „Извештаите во текот на годините, а и самата одредница во голема мера се фокусираа на „гасење на огнот“, наместо на поврзаните концептуални и структурни проблеми“.⁹⁷

Хронолошки преглед

Првите чекори за изготвување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, ЗСЗД, беа во 2008 година, кога широка партиципативна работна група започна со изготвувањето на текстот на предлогот за ЗСЗД. Нагло, во 2010 година, Министерството за труд и социјална политика го поништи овој процес со предлагање до Собранието текст различен од оној на кој работната група работеше две години. Набргу потоа, текстот беше усвоен со неколку амандмани. Повеќето граѓански организации (ГО) се спротивставија на предложениот текст, а некои целосно ја повлекоа поддршката. ЗСЗД предвидуваше воспоставување на ново тело за еднаквост во повеќе земји - Комисијата за заштита од дискриминација (Комисијата), која започна со работа во 2011 година. Комисијата започна формална соработка со другите национални институции, работеше на подигнување на свеста за еднаквоста и недискриминација, и се поврза на меѓународно ниво (стана член на Еквинет - Европската мрежа на органите за еднаквост). Подоцна, во 2014 година, Министерството за труд и социјална политика спроведе екс-пост проценка на законот, заклучувајќи дека има потреба да се измени ЗСЗД.

92 МАКЕДОНСКИ ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ (2017). Скица за итни демократски реформи подготвена од ГО. (Скопје). Достапно на: <http://www.epi.org.mk/docs/BLUE-PRINT%20DEVELOPED%20BY%20CSOs%20FOR%20URGENT%20DEMOCRATIC%20REFORMS.pdf>

93 ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (2017). Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. (Скопје). Достапно на: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/ID_zakonZa_AAVMU.pdf

94 Интервју, Школа за новинарство и односи со јавноста, 16.01.2018

95 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). Република Македонија: Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

96 Интервју, истражувач на законодавство за еднаквост, 23.01.2018.

97 Интервју, истражувач на законодавство за еднаквост, 23.01.2018.

Почнувајќи од 2016 година, формирано е работно тело составено од претставници на извршната власт и законодавната власт, претставници од НИЧП и ГО со цел изготвување измени и дополнувања на ЗСЗДП. Бидејќи амандманите опфаќаа повеќе од една третина од текстот, според националната номотетска регулатива, работната група продолжи да подготвува текст за предлог на нов закон. Овој текст беше дискутиран на јавен работен состанок во есента 2017 година. Во времето на пишувањето на овој извештај, не беше забележан понатамошен напредок.

Актуелна состојба

Од усвојувањето на ЗСЗД, ЕК постојано тврди дека усогласеноста со аки (законодавството) за еднаквост на ЕУ е нецелосна поради испуштањето на „сексуалната ориентација“ како експлицитно заштитен основ за дискриминација според ЗСЗД. Сепак, еден (поранешен) Комесар го оцени „*законот како добар, иако не идеален, затоа што и покрај тоа што не ја вклучи директно дискриминацијата врз основа на сексуална ориентација, одредбата беше заобиколена на позитивен начин со ставање на оваа категорија под „други основи на дискриминација“*“.⁹⁸

Опстојува сериозна загриженост во врска со непристрасноста и независноста на Комисијата. Според структурираниот мониторинг на граѓанските организации, изборот на седумте членови на Комисијата во 2016 година јасно открива тенденција кон уште поизразена партизација на Комисијата, отколку што беше случај со првиот состав кој исто така беше оспорен. И во двата назначени состави, повеќето од назначените антикорупционери немале или немаат релевантно претходно искуство, а некои имале или имаат јасни врски или биле јавни поддржувачи на (тогаш) владејачката коалиција.⁹⁹

Во 2016 година, Комисијата сè уште имаше ограничени финансиски, материјални и човечки ресурси. Нејзините канцеларии остануваат на физички непристапна локација. Дополнително, бројот на поднесени претставки до Комисијата значително се намали, додека бројот на случаи во кои беше откриена дискриминација во 2015 година е незначителен (три од 66).¹⁰⁰ Ова дојде како резултат на тоа што невладините организации почнаа да доставуваат помалку случаи до Комисијата поради натамошно влошување на нејзината независност и компетентност, како и поради заостанатоста во судската пракса, поради што група граѓански организации покрена постапка против Комисијата пред Народен правобранител и победи.¹⁰¹ Сепак, (поранешниот) Комесар се фокусираше на позитивните аспекти на формирањето на органот, нагласувајќи го воспоставувањето на Комисијата како „сериозен чекор напред, главно поради нејзината достапност до конкретна категорија граѓани и бесплатните услуги, бидејќи судот е апстрактен поим за маргинализирани групи“.¹⁰² Тој, исто така, ја забележа потребата од јасна поделба на надлежностите меѓу националните институции за човекови права, особено помеѓу Народниот правобранител и Комисијата, поради претходни случаи на преклопување и работа на истите случаи.¹⁰³

Иако поминаа осум години од усвојувањето на ЗСЗД и седум години од формирањето на Комисијата, сè уште недостасува ефикасна заштита од дискриминација. Пристапот до правдата на жртвите на дискриминација, како и вклучувањето на сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основа за дискриминација, се непроменети.¹⁰⁴¹⁰⁵ Клучните предизвици за Комисијата остануваат недостатокот на ресурси, видливоста, транспарентноста и механизмите за координација со Народниот правобранител. Новиот закон ќе ги реши некои од најголемите проблеми со сегашната рамка, како што се експлицитна забрана на дискриминација врз основа на сексуална ориентација и зајакнување на законските гаранции за независност на телото за еднаквост, но санкциите ќе останат под стандардот за санкции предложен од ЕУ за разубедувачки, ефикасни или пропорционални.¹⁰⁶

⁹⁸ Интервју, поранешен Комесар, 12.01.2018.

⁹⁹ Ибид.

¹⁰⁰ ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Комуникација од Комисијата до ЕП, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите за политиката на проширување на ЕУ. (ЕК: Брисел) Достапно на:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

¹⁰¹ БИЛЈАНА КОТЕВСКА (2017). Извештај за земјата по однос на недискриминација - Македонија (ЕК: Брисел).

Достапно на: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/4460-fyr-macedonia-country-report-non-discrimination-2017-pdf-1-79-mb>

¹⁰² Интервју, поранешен Комесар, 12.01.2018.

¹⁰³ Ибид.

¹⁰⁴ ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА AND HELSINKI COMMITTEE (2016). Извештај во сенка за Поглавје 23 Мај 2016 година (ЕПИ и ХК: Скопје).

Достапно на: <http://epi.org.mk/docs/Shadow%20report%20-%20web.pdf>

¹⁰⁵ Вклучувањето на сексуалната ориентација како основа за дискриминација проследено со неказивноста на криминалот од омраза и говор на омраза, особено во однос на сексуалната ориентација и недостатокот на независност на телото за еднаквост, кое според неговото сегашно позиционирање и работење, не може да се смета дека е во согласност со директивите, исто така, се идентификувани меѓу клучните прашања од страна на Европската мрежа на правни експерти за родова еднаквост и недискриминација. Извор: Билјана Котевска (2017) Извештај за земјата по однос на недискриминација - Македонија (ЕВРОПСКА КОМИСИЈА: Брисел). Достапно на: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/4460-fyr-macedonia-country-report-non-discrimination-2017-pdf-1-79-mb> и МИРЈАНА НАЈЧЕВСКА (2017) Извештај за земјата за родова еднаквост - Македонија (ЕВРОПСКА КОМИСИЈА: Брисел). Достапно на: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/4287-fyr-macedonia-country-report-gender-equality-2017-pdf-1-32-kb>.

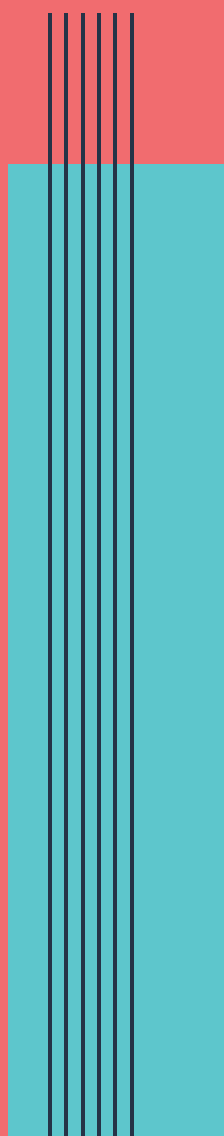
¹⁰⁶ Интервју, истражувач на законодавство за еднаквост, 23.01.2018.



АНАЛИЗА НА ИЗБРАНИТЕ ОДРЕДНИЦИ



II. ПОГЛАВЈЕ 24



» » » Воведување на одредницата:

→ Сорботката особено ќе се фокусирана: во областа на азил, развојот и спроведувањето на националното законодавство за исполнување на стандардите од Женевската конвенција од 1951 година и следствено на тоа да се осигура дека се почитува принципот на непротерување (Спогодбата за стабилизација и асоцијација)¹⁰⁷

» » » Најново:

→ Законодавството треба да осигура дека индивидуалната проценка од случај до случај се' уште е загарантирана за проценка на основаноста на апликацијата, како што се бара со аки (законодавството на ЕУ) во согласност со принципот на непротерување; Со измените исто така се предвидува дека принципот на повторно обединување на семејството може да се оствари само три години по добивањето статус на бегалец, што е некомпатибилно со Директивата за повторно обединување на семејството; Земјата допрва треба да склучи договори за реадмисија со голем број земји од кои потекнуваат нередовните миграции, истовремено поддржувајќи ја политиката за непротерување кон барателите на азил. Преговорите за склучување на договор за реадмисија со Турција се во тек од 2010 година (извештај на ЕК за 2016 година)

Генерално, земјата од 2003 година има модерен, усогласен Закон за азил. Во моментот земјата има солидно законодавно решение, особено земајќи го предвид влијанието на бегалската криза. Нејзините сегашни слабости се засноваат на некои рестриктивни процедури, но целокупното усогласување со аки е солидно, додека спроведувањето останува проблематично.

Хронолошки преглед

Оваа одредница беше всушност воспоставена со Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Веќе во првите информации на Поткомитетот за правда и внатрешни работи можеме да видиме дека постои индикација за успешното усвојување на директивите на ЕУ, со фразата дека „законските решенија го инкорпорираа новото законодавство на ЕУ,¹⁰⁸ но сè уште има потреба од усогласување на законодавството. Дополнително треба да се донесе и прирачник за спроведување на Законот за азил и привремена заштита до 15.11.2005 година. Во 2006 година, можеме да видиме дека е веќе вклучен во Националниот акциски план за усвојување на Аки (законодавството) на ЕУ (НАПУА).¹⁰⁹

НПАА од 2006 година ги вклучи и ги повтори намерите за натамошно усогласување на законот со аки.¹¹⁰¹¹¹ Од друга страна, извештајот на ЕК 2006 подвлече дека недостасува законодавство за спроведување Законот за азил и привремена заштита и ја повтори оваа проценка во последователните извештаи.¹¹² Сепак, во 2009 година состојата беше попозитивна, бидејќи извештајот на ЕК за напредокот наведува дека новиот Закон ги приближил националните стандарди „уште поблиску до европските“, иако „законот сè уште не е целосно усогласен со аки на ЕУ“.¹¹³ Позитивен тренд беше забележан во 2010 година, бидејќи е извршен преминав од хуманитарна кон субсидијарна заштита.¹¹⁴ Пропуст во спроведувањето на законот беше пријавен во извештајот

107 ЕВРОПСКА УНИЈА (2004). Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Европските заедници и нивните земји-членки, од една земја, и Република Македонија, од друга страна. (Службен весник на ЕУ: Брисел). Достапно на: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Stabilisation%20and%20association%2020.03.2004.pdf>

108 Втор записник од Поткомитетот за НЧП: Директива на Советот за минимални стандарди за постапките во земјите-членки за доделување и повлекување на статус на бегалец – кој е во процес на и Директивата на Советот 2004/83 за минимални стандарди за квалификација и статус на државјани на трети земји или лица без државјанство како бегалци или како лица на кои инаку им е потребна меѓународна заштита и содржината на дадената заштита - за која е наведено дека транспонирањето е извршено на 10.10.2006

109 ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (2006). Нацрт Национална програма за усвојување на аки комуниер (законодавството) на ЕУ (ВЛАДА: 2006). Достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/NPAA_2006%2030.03.2006.pdf

110 Национална програма за усвојување на правото на ЕУ во законодавството 2006 година: Ќе се пристапи кон соодветна промена на Законот за азил и привремена заштита во насока на приближување на Директивата 32003L0009 од 27 јануари 2003 година за утврдување на Минималните стандарди за прием на баратели на азил и Директива 32003L086 од 22 септември 2003 година за правото на повторно обединување на семејството

111 НПАА 2006 наведува дека законот е усогласен со голем број мерки на ЕУ и со серија меѓународни инструменти ратификувани од Република Македонија. Со овој закон се предвидува усвојување на единствен обврзувачки подзаконски акт - Правилник за пријавата за признавање на правото на азил, начинот на земање отпечатоци и фотографирање баратели на азил, образецот и постапката за издавање и замена на документите на баратели на азил и лица со признато право на азил или привремена заштита во Република Македонија и за начинот на водење на евиденција.

112 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2006). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2006 година (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf

113 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2009). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2009 година кој ја придружува Комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент и Советот. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf

114 Во извештајот од 2011 година не е споменато усогласување со (аки) *acquis*, но се истакнува дека првата година по имплементацијата на законот за правна помош се подобрил пристапот до правдата, но исто така се истакнува дека бесплатната правна помош сè уште не е достапна за барателите на азил. Оваа практика се промени во 2012 година и законот беше изменет за да ги вклучи барателите на азил. Во 2013 година во извештајот повторно се наведува дека Законот бил изменет со цел понатамошно усогласување со аки што ги утврдува минималните стандарди за условите за прием на баратели на азил и за постапките за доделување и повлекување на статус на бегалец и дека измените на Законот за бесплатна правна помош и Законот за здравствено осигурување гарантирани на барателите на азил, веќе стапиле во сила. Извештајот во 2014 година се фокусира на малку поразлични прашања, особено на нормите во областа на миграцијата и наведува дека Законот за странци е понатамошно усогласен со законодавството на ЕУ. Исто така, се истакнува дека иако и признаените бегалци и лицата со субсидијарна заштита користеле право на бесплатна здравствена заштита, дадена согласно со изменетиот Закон за здравствено осигурување, до сега не им била дадена правна помош согласно со изменетиот Закон за бесплатна правна помош.

на земјата од 2015 година, во кој се наведува дека „важно е постојното законско законодавство за азил да биде целосно имплементирано преку обезбедување пристап до информации и информации за постапките за азил. Тековите на мешана миграција драматично се зголемија, создавајќи значителен товар за азилската и миграциската рамка на земјата“.¹¹⁵ Како што спомена и нашиот соговорник,¹¹⁶ повеќето од барателите на азил само минуваат низ земјата без желба да останат. Од овие причини постои потреба земјата да има усвоено законодавството за оваа ситуација. Оваа ситуација е исто така претставена во извештајот на ЕК: „Над 178 900 луѓе - главно Сиријци, Авганистанци и Ирачани – изразија намера да аплицираат за азил откако новиот закон беше усвоен во јуни“, иако „Само мал дел од нив реално аплицираа за азил“.

Измените на законот од април 2016 година, кои се однесуваат на сметање на барања за азил од страна на државјани на безбедна трета земја за неосновани, беа некомпатибилни со Директивата за постапки за азил и претрпеа силна критика. Покрај тоа, амандманите, исто така, предвидоа дека принципот на повторно обединување на семејството може да се оствари само три години по добивањето статус на бегалец, што е некомпатибилно со Директивата за повторно обединување на семејството.

Актуелна состојба

Начинот на обработка и донесување одлуки за барањата за азил честопати е проследен со одредена дискреција при давање објаснувања за причините за одбивање на барањето. Првостепениот орган со дискреционо право во однос на одлуката за одбивање на барање за азил е лоциран во секторот за азил во МВР, а во овие ситуации Управниот суд само ја зема проценката направена од првостепениот орган, без да навлегува во детали за евалуацијата. Ова, исто така, може да се види од споредбата помеѓу бројот на барањата за азил со бројот на одлуки по барањата за азил - имено процедурата трае многу долго, особено од 2015 година наваму. Во овој период, поради бегалската криза и важноста на Македонија во справувањето со балканската рута, беа донесени и законски решенија кои се однесуваат на потребите на барателите на азил, кои се само „минувачи“. Така, имаше потреба од норми кои нема да се во спротивност со меѓународните договори и конвенции, но исто така ќе ја поштедат земјата од какви било проблеми. На крајот најштетени останаа вистинските баратели на азил, кои сакаа да останат во земјата.¹¹⁷ Ова укажува на обидите на ЕУ да балансира помеѓу подобри, порационални механизми со кои ќе ги почитуваат човековите права, но исто така да им даде предност на интересите на земјите што се справуваат со бегалска криза. Така, ова останува „жива“ материја која постојано се менува, на која ЕУ посветува посебно внимание, особено сега, бидејќи Даблинскиот протокол покажа дека не е дораснат на состојбата во време на кризата и дека треба значително да се ажурира. Следствено, се додека самата ЕУ е „збунета“ за тоа како да се справи со ова прашање, нејзината конфузија ќе се прелева и врз земјите-аспиранти.¹¹⁸

Земјата ги следи директивите и трендовите на ЕУ. „Постои нов закон за меѓународна заштита кој е се’ уште во работна верзија и кој нуди неколку решенија за избегнување на контрадикторности и заостанати случаи. Унапреден е во смисла на дефинирањето на трети безбедни земји и исто така се осврнува на административните бариери кои досега постоеја, а граѓанското општество има позитивно мислење за законот“.¹¹⁹ Сепак, постојат некои нацрт-членови кои беа критикувани, „особено оние кои се однесуваат на ставање на некои од барателите на азил во институции од затворен карактер. Ова е новина која сè уште не ја имавме во нашето законодавство и тоа е предлог кој произлегува од директивите на ЕУ“. Меѓутоа, „нашата предност е што се движиме кон патот на интеграцијата во ЕУ, го донесовме законодавството до оваа точка и немаме капацитет да смислуваме нови политики по свое“.¹²⁰

Севкупно, проценката е дека одредницата се спроведува и дека земјата редовно го следи трендот на усогласување на своето законодавство со законодавството на ЕУ. Сепак, предизвикот доаѓа со правилно спроведување на законите. Законодавството е стапено во сила, но не постои соодветна структура за негово спроведување. Покрај тоа, бидејќи самата ЕУ нема јасен план и решение за соодветна регулација и имплементација на законодавството за азил, нејзиното збунувачко однесување само се прелева врз земјите членки и ситуацијата флукутира од месец до месец и од година во година.¹²¹

115 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015 година кој ја придружува Комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yu-goslav_republic_of_mac-edonia.pdf

116 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

117 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

118 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

119 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

120 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

121 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

7. КОНКРЕТНИ АНТИКОРУПЦИСКИ ПЛАНОВИ; ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА АДЕКВАТНО СЛЕДЕЊЕ НА ДЕТЕКТИРАНИ СЛУЧАИ (ЛЕГ; Евид.)

» » » Воведување на одредницата:

→ Воспоставување на антикорупциски обуки и кодекси на етика за службениците (пасоши, визи); Воспоставување на обуки за антикорупција и кодекси на етика за службениците (гранично управување); Спроведување на легислатива за спречување и борба против корупцијата, подобрување на ефективност на Државната комисија за антикорупција (Патоказ, безвизно патување за Македонија, 2008 година)¹²²

Од воведувањето на патоказот за визна либерализација, ЕК не ја вовеле оваа одредница како таква во Македонија. Воведени беа различни барања кои се однесуваа на зајакнување на капацитетите на граничната полиција, како и антикорупциски политики кои беа насочени кон сите институции. „Граничната полиција која има интегритет и е избрана според заслугите, има проблем да се вклопи и да го задржи тој интегритет во текот на времето“.¹²³ Сепак, сржта на проблемот и натаму останува распоредување на полициски службеници на границите не врз основа на заслуги, туку врз основа на членство во политичките партии.

Хронолошки преглед

Потребата за зајакнување на капацитетите на граничната полиција и потребата од планови за борба против корупцијата кои се однесуваат на состојбата на границите се споменува од 2004 година. Имено, на првиот состанок на Поткомитетот за правда и внатрешни работи во 2004 година, ЕК го критикуваше трансферот на персоналот од МВР во граничната полиција без претходна обука и соодветен систем за заслуги. Три години подоцна, во извештајот на ЕК од 2007 година, имаше забелешка дека недостастува сеопфатна стратегија за човечки ресурси за граничната полиција и дека недостастува детална анализа на кадровската состојба. Формална промена беше забележана во 2008 година, кога се донесе стратегија за управување со човечките ресурси, но од која сепак се изостави „справувањето со потребите на граничната полиција“.¹²⁴

Оваа одредница првпат формално се споменува во 2008 година со нејзиното вклучување во патоказот за визна либерализација на Македонија.¹²⁵ Преговорите за визната либерализација беа склучени со Советот, кој на 30-ти ноември 2009 година и’ додели на Македонија безвизен режим, што укажува на исполнување на одредниците. Од тогаш, нема експлицитно споменување на овој оваа одредница во текот на годините.

Актуелна состојба

За разлика од другите земји, од воведувањето на патоказот за визна либерализација, ЕК не ја вовеле оваа одредница како таква во Македонија. Воведени беа различни барања кои се однесуваа на зајакнувањето на капацитетите на граничната полиција, како и антикорупциски политики кои се насочени кон сите државни институции. Затоа, иако постојат барања и одредници во оваа област, тие не се експлицитно наведени и делови од неа се растркани низ различни поглавја и документи.

Сепак, важно е да се напомене дека кога беа воведени овие активности од одредницата во 2008 година, Македонија имаше најдобри „резултати“ и најголем напредок во оценката на комисиите. Имено, во проценката од 18.11.2009 година, Комисијата оцени дека Македонија, во сите четири блока од патоказот на Комисијата, ги исполнува или генерално ги исполнува условите.¹²⁶

122 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2008). Либерализација на визниот режим со Република Македонија, Патоказ. (ЕК: Брисел). Достапно на:

<http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Macedonia.pdf>

123 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

124 Како што е прикажано од ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2008). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2008 година придружен со документот „Порака од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот“ (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_prog-ress_report_en.pdf

125 <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Macedonia.pdf>

Потребните дејства се поставени во целиот документ, а за оваа одредница се поставени поконкретно 3 акции. Имено, како дел од Блок 1 - Безбедност на документот, патоказот ја дефинира потребата да се воспостават програмите за обука и да се усвојат етички кодекси за борба против корупцијата насочени кон службениците на било кој јавен орган што се занимава со визи или пасоши. Како дел од Блок 2 Нелегална миграција, вклучувајќи и реадмисија - управување со границите, поставена е уште една одредница што бара воспоставување на програми за обука и усвојување на етички кодекси за борба против корупцијата насочени кон гранична полиција, царината и другите службеници вклучени во управувањето со границите. Исто така, во блок 3 -- Јавен ред и безбедност е поставена уште една : спроведување на законот за спречување и борба против корупцијата и подобрување на ефективност на Државната комисија за спречување на корупција

126 http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project%20-%20detailed%20analysis%20-%20Macedonia%208%20July%202009.pdf

Поконкретно, оваа проценка утврди дека се зајакнати законските и организациските мерки за ефикасна борба против корупцијата и дека во однос на програмите за обука насочени кон службениците кои работат на визи и пасоши, од 2006 година Министерството за внатрешни работи ја спроведува програмата за борба против корупцијата, која е ревидирана во 2008 заедно со акционен план. Информации за суштината на обуката за борба против корупцијата (две нивоа на контрола); беа обезбедени и дополнителни информации за случаи на кривични истраги вклучително со службениците на границата. Исто така, беше оценето дека се усвоени два официјални документи кои се однесуваат на прашањето за корупција во Министерството за внатрешни работи и дека „тие го одразуваат степенот на подготвеност на политичките и административните власти за борба против корупцијата: Кодексот на полициска етика (дек. 2003 година) - глобално ги одредува стандардите на однесување и полициски акции во исполнувањето на основните принципи на Европскиот кодекс на полициска етика на СОВЕТОТ НА ЕВРОПА (12/19/2001). Во декември 2008 година Кодексот беше зајакнат со специфична програма за борба против корупцијата, која - како стратешки приоритет на МВР ја потврдува борбата против корупцијата и коруптивното однесување, со нулта толеранција, меѓу полицијата и сите вработени“. Кога станува збор за водење евиденција, беше утврдено дека во периодот од 2003 до 2008 година проблемот со корупцијата е третиран многу строго. Сепак, постои критика заснована на фактот дека нема програми за обуки за анти-корупција за службениците вклучени во персонализацијата на патните документи што е еден од најважните делови.

Главниот проблем кој постои на границите е корупцијата на граничната полиција. Имено, ова е проблем што постои многу долго, а граничната полиција е една од најкорумпираните.¹²⁷ Според еден од испитаниците „постојат различни видови на корупција, од ниско ниво на корупција во форма на „подароци“ до корупција што води кон организиран криминал од многу поголеми размери“.¹²⁸ „Граничната полиција која има интегритет и е сместена таму според заслугите, има проблем да се вклопи и да го задржи тој интегритет во текот на времето“.¹²⁹ Сепак, сржта на проблемот и натаму останува распоредувањето на полициските службеници на граница не врз основа на заслуги, туку врз основа на членството во политичка партија, *бидејќи партијата на власт и највисоките позиции во хиерархијата не секогаш имаат интегритет*.¹³⁰ Покрај тоа, се појавува уште еден проблем во случаи на откриена корупција. Имено, внатрешната контрола се занимава со случаи на корупција откриени меѓу граничната полиција, но не со случаи кои се „блиски до политичките партии“. Овие случаи се пренесувале во канцеларијата на Јавното обвинителство и во минатото многу често биле зафрлани.¹³¹

8. УЛОГАТА НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ И ВОВЕДЕНИТЕ НАДЗОРНИ МЕХАНИЗМИ; ВОСПОСТАВУВАЊЕ ПОЧЕТНО ВОДЕЊЕ ЕВИДЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГИ (ЛЕГ; ЕВИД.)

➤ ➤ ➤ *Воведување на одредницата*

→ *Функционален судски и парламентарен надзор над пресретнувањето на комуникации (ИРП 2015)*¹³²

➤ ➤ ➤ *Најново:*

→ *Имплементација на сите препораки, вклучувајќи ги и вонредните препораки од 2015 година, е неопходна за решавање на системски прашања во врска со спроведување на законите и обвинителството (2017)*¹³³

Главното достигнување е воспоставувањето и работењето на специјалниот јавен обвинител. Освен тоа, не се направени видливи чекори за борба против политичката корупција од висок профил. Употребата на посебни истражни мерки е доста честа појава во случаите на организиран криминал, но кривичните истраги сепак треба да се одвојат од следењето на комуникациите од безбедносни причини.¹³⁴ Случаите на следење на комуникациите покренати од страна на специјалниот обвинител наишле на цврст и организиран отпор од страна на владините агенции и судството. Реформата иницирана од новата Влада може да укаже само на промени во формата, но не и во суштината, бидејќи не ги нуди потребните безбедносни мерки, и механизмите за надзор, а мерките за внатрешна контрола не гарантираат отстранување на ризок од прислушкување од било каков тип. Свкупно, одредницата е адаптирана и се формулира според домашниот контекст. Препораките за ИРП во оваа област се најконкретните препораки досега, што е многу невообичаено за ЕК, но е поттикнато од неопходноста и скандалот со прислушувањето. Реформата на разузнавачката служба исто така се споменува меѓу приоритетите (заедно со реформата на правосудството и јавната администрација) за препорака за отворање преговори со ЕУ. Меѓутоа, спроведувањето на реформите не значи само предлагање на закони со цел да се прецртаат обврските. Прво, ЕУ нема проактивен став за следење на постигнувањето на овие стандарди и навремено сигнализирање дека не може да се избере модел кој не е во согласност со нивните упатства не. Така, во моментот овие одредници не се сметаат за ефективни. Можеби со поголема проактивност на ЕУ во деталната верификација на она што се прави и јавно сигнализирање, тие би имале поголем ефект.¹³⁵

127 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

128 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

129 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

130 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

131 Интервју, професор, Поранешен директор на МАРПИ С, 23.01.2018 година, Скопје

132 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2005). Urgent Reform Priorities for the Republic of Macedonia. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

Да се обезбеди појасна поделба на мандатите и прописите за следење на комуникациите при кривични истраги, од една страна, и заради безбедносни цели, од друга страна; Да се укине посредничката функција на УБК како „чувар“ на активностите за следење на агенциите за спроведување на законот (полиција, царина, финансиска полиција); Да се укине директниот пристап на УБК до техничката опрема што овозможува пресликување на комуникацискиот сигнал на телекомуникациските оператори (т.е. целосно отстранување на практичната и техничката способност на УБК за директно снимање на комуникациите); Со закон и во практика, телекомуникациските оператори да активираат и пренасочуваат сигнали до надлежните органи за спроведување на законот (полиција, Царинска управа и финансиска полиција) или безбедносните агенции (Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), Агенцијата за разузнавање и Воено-безбедносната и разузнавачка служба на Министерството за одбрана) само по претходно примање на релевантната судска наредба, и само за целите на законски пресретнувања на информации; Воведување алатки за управување со ризик за водење и раководење со сите разузнавачки операции, како и засилена безбедност и складирање на податоци; Обезбедување на соодветна обука на персоналот за заштита на податоци, основни права, професионална етика и интегритет; Да се обезбеди итно и редовно свикнување на релевантните парламентарни комисии за следење на комуникациите и безбедноста и контраразузнавањето и нивно непречено функционирање; Обезбедување на усогласеност на овие комисии со нивните законски обврски за известување, како и нивната способност без пречки да ги прибават неопходните податоци, сведочења, техничка помош и пристап, неопходни за подготовка на тие извештаи.

133 Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеенето на правото 2017 година https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

134 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Работниот документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година кој го придружува документот "Порака до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugo-slav_republic_of_macedonia.pdf

135 Интервју, Здружение Зенит 17.01.2018, Скопје

Хронолошки преглед

Од почетокот на 2004 година Република Македонија презеде одредени чекори за справување со организираниот криминал и регулирање на разузнавачката служба.¹³⁶ Република Македонија ја презеде должноста да формира национален центар за соработка за собирање, анализирање и размена на криминални информации, што би овозможило поврзување со разузнавачките системи на различни агенции за спроведување на законот. Покрај тоа, беше планирано да се постави НБПР.¹³⁷ Досегашниот капацитетот за борба против организираниот криминал останува поткопан од фактот што ниту Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, ниту Националната база на податоци за разузнавање не почнаа со работа.¹³⁸

Законот за следење на комуникациите првпат беше усвоен во 2006 година.¹³⁹ Беше проследен со загриженост во врска со екстерната контрола врз употребата на посебни истражни мерки, со посебен осврт на Собранието на Република Македонија.¹⁴⁰ Уставниот суд во 2010 година го укина директниот пристап на УБК кон сите телекомуникации на граѓаните, но овие одредби беа повторно усвоени во 2012 година заобиколувајќи ја наредбата. Амандманот во 2012 година овозможи „злоупотреба“ од страна на поранешната влада,¹⁴¹ додека во 2015 година го сведочевме на пуштањето на илегалните снимки на комуникациите на владините министри, високи функционери, членови на парламентот, судството, опозицијата, државната служба и медиумите. Скандалот со прислушувањето резултираше со првиот извештај на Групата на експерти за владеење на правото во 2015 година и приоритетите за итна реформа со приоритети за реформа на разузнавачката служба. Како резултат на тоа, беше форморано специјалното јавно обвинителство во 2015 година за да ги истражи кривичните дела што произлегуваат од скандалот со прислушувањето.

Во 2016 година, властите го започнаа т.н. „Проект разузнавање“, со поддршка од Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДКОС). Тие идентификуваа четири различни модели за управување, имплементација и надзор на пресретнувањата. Со оглед на новиот контекст во 2017 година и новата избрана Влада, реформските приоритет беа вклучени во Планот за реформа на Владата 3-6-9. Иако Проектот разузнавање предложи различни модели за постигнување на ова како дел од пошироката реформа, новата влада се одлучи за моделот за воспоставување на ОТА и задржување на директен пристап до техничката опрема и на тој начин преку Владина процедура подготви и пакет закони кои се однесуваат на реформата на системот на разузнавачки служби во ноември и декември 2017 година.

Надзорот над следењето остана во голема мера неделотворен.¹⁴² Беа формирани Парламентарните комисии во 2015 година. По неуспешните обиди за надзор во јуни и јули 2016 година, Дирекцијата за заштита на лични податоци успеа да спроведе четири инспекции во август, септември, октомври и ноември 2016 година, под раководство на новиот директор на УБК. Дирекцијата за заштита на личните податоци ја започна контролната инспекција на УБК на 24 јули 2017 година.¹⁴³

Актуелна состојба

Досега, капацитетот за борба против организираниот криминал останува проблематичен поради фактот што ниту Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, ниту Националната база на податоци за разузнавање сè уште не функционираат.¹⁴⁴ Не се направени видливи чекори за борба против корупцијата со висок профил. Употребата на посебни истражни мерки е доста честа појава во случаите на организиран криминал, но кривичните истраги треба да се одвојат од следењето на комуникации заради безбедносни причини.¹⁴⁵ Извештаите на ЈО во парламентот за употреба на посебни истражни мерки за

136 Во 2004 година Владата го усвои документот „Мерки насочени кон конкретна активност против организираниот криминал во Република Македонија“.

137 Приоритет бр.6 „Централна криминална разузнавачка единица“ од горенаведениот документ

138 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2014). Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 година. (ЕК: Брисел) Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf and

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година придружен со документот „Комуникација до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“. (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

139 ДКЖ 2008 Договорени записници; ДФФС 2010 Договорени записници; Забелешките на ЕК за време на поткомитетите на ПВР и ДКЖ беа на разгледуваните чекорите за отстранување на вмешаноста на министерот за внатрешни работи во синџирот на надзор за извршување на наредбите за следење и за временската рамка до кога треба да се постигне целосна независност на опремата за следење од Дирекцијата за безбедност. Ова требаше да се постигне со Законот за кривична постапка, што на крајот би предизвикало измени на Законот за следење на комуникациите во врска со ова прашање.

140 SJFS 2009; 2010; SJNA 2013

141 Интервју, Здружение Зенит 17.01.2018, Скопје

142 Во 2015 година беше формирана парламентарна истражна комисија за да се утврди политичката одговорност за прислушувањата. (Извештај на ЕК 2016). Двете надзорни комисии со кои претседаваше опозицијата (една за безбедност и контраразузнавање и една за следење на комуникациите) ја започнаа својата работа во септември 2015 година..

143 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). Република Македонија: Оценка и препораки од Високата група на експерти за системски прашања за владеење на правото. (ЕК: Брисел). Достапно на:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

144 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2014). Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014 година. (ЕК: Брисел) Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf and

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година придружен со документот „Комуникација до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“ (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

145 ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). Работен документ на персоналот на Комисијата - Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година придружен со документот „Комуникација до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“ (ЕК: Брисел). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

последните три години (2014, 2015, 2016 година) само на едно место велат дека имало 7 случаи на пресуди врз основа на посебни истражни мерки. Не е наведено дали овие пресуди се правосилни, без разлика на пресудата. Ако имаме само седум пресуди во 3 години тоа значи дека мерката не ги дава очекуваните резултати за гонење на кривичното дело.¹⁴⁶ Според извештајот на ЕК од 2015 година започнати преку 220 кривични постапки во текот на изминатите шест години и над 30 случаи на високо ниво во изминатите 12 години. Сепак, овие податоци главно се однесуваат на следење на борбата против корупцијата и организираниот криминал, како и злоупотреба на функцијата од страна на службеници од ниско и средно ниво. Водањето евиденција останува слаба точка во политичката корупција на високо ниво, со индикации за „селективна пасивност“ на полицијата, Јавното обвинителство и Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) кога станува збор за третирање сериозни обвинувања против високи владини претставници кои допрва треба да се испитаат. Случаите на следење на комуникациите покренати од страна на специјалниот обвинител наидоа на цврст и организиран отпор од страна на владините агенции и судството.

Извешај на Јавното обвинителство

7 во 2014, 2015, 2016

Пресуди засновани на СИП

Извештај на ЕК за 2015 година

220 кривични постапки во изминатите 6 години

30 случаи на високо ниво во минатите 12 години

Реформата на разузнавачката служба беше иницирана од новата влада, но беа имплементирани наодите и препораките од Извештајот за Приебе и ИРП. *„Новите законски решенија не ги создаваат неопходните предуслови за ефективна контрола, а извршната власт сè уште задржува преголема моќ која повторно би можела да биде злоупотребена во иднина“*.¹⁴⁷ Освен тоа, новите законски решенија ќе стапат на сила по една година, а во меѓувреме може/ќе се користат старите решенија.¹⁴⁸ Овие решенија се претставени како клучни инструменти за враќање на довербата на граѓаните, но постои воздражност по однос на целосно реформирање УБК.¹⁴⁹ Освен тоа, во последен момент се направени значителни измени на законот и до Собранието е испратена сосема изменета верзија од онаа претставена на јавноста каде поголемиот дел од коментарите дадени од граѓански организации се занемарени. Дополнително, Агенцијата за разузнавање не е вклучена во процесот на реформи. Законите не се усогласени со законодавството на ЕУ и пресудите на ЕКЧП.¹⁵⁰ Тие на нетранспарентен начин воведуваат технологија за пресретнување на комуникациите што ги заобиколува телекомуникациските провајдери и ОТА.¹⁵¹

Постоењето на широк спектар на овластувања за следење на комуникациите во врска со „заштита на интересите на земјата во одбраната и безбедноста“ не е оправдано бидејќи таквите кривични дела веќе се опфатени со членовите за следење на комуникацијата како посебна истражна мерка, вклучително и во случаи на сериозни злосторства против државниот поредок, тероризам и сл.¹⁵² Новите законски решенија го прошируваат масовната гео-следење на сите граѓани и опсегот за пресретнување на комуникациите на трети лица, а исто така воведуваат неразумни временски рокови за складирање на пресретнатите комуникации.¹⁵³ Најнапредно решение е направено во однос на надзорот од страна на Парламентот и граѓанското општество *„сепак останува мошне проблематичен надзорот над употребата на ПИМ со специјални технички уреди и опрема и видови на мерки за следење на комуникацијата, бидејќи тие претставуваат мерки за кои операторите и ОТА нема да делуваат како посредници и Парламентот ќе биде законски лишен од надзор“*.¹⁵⁴ Посебно е загрижувачки дека нацрт верзиите испратени до Парламентот го одземаат правото на парламентарниот надзорен комитет да бара одговорност од службеници во органите надлежни за следење на комуникациите.¹⁵⁵

146 Интервју, Здружение Зенит 17.01.2018, Скопје

147 Миодраг Лабовиќ, Универзитет во Битола, Комисија за одбрана и безбедност, Јавна расправа по Предлог-закон за следење на комуникациите и Законот за основање на Оперативна техничка агенција, Парламент на Македонија 02.02.2018.

148 Интервју, Здружение Зенит 17.01.2018, Скопје

149 Магдалена Лембовска, Аналитика, Комисија за одбрана и безбедност, Јавна расправа по Предлог законот за следење на комуникациите и Законот за основање на Оперативна техничка агенција, Собрание на Македонија, 02.02.2018.

150 Реакција на мрежата 23 за предложените закони за следење на комуникацијата и воспоставување на ОТА 07.02.2018. Законот за следење на комуникацијата не е усогласен со Директивата 2016/680 за заштита на физичките лица во однос на обработката на личните податоци од страна на надлежните органи заради спречување, истрага, откривање или гонење на кривични дела или извршување кривичните казни и слободното движење на таквите податоци и ја укинува Рамковната одлука на Советот of Network 23 Рамковна одлука на Советот 2008/977 / ПВР и Регулативата за општи податоци 2016/679. Покрај тоа, реформата не е во согласност со пресудата на ЕСЧП по однос на случај C-293/12 и C-594/12 од 2012 година.

151 Интервју, Здружение Зенит 17.01.2018. Членовите 17 и 34 од нацрт-законот за следење на комуникациите воведоа посебна технологија за следење на комуникациите заобиколувајќи го системот на новопредложената Оперативно-техничка агенција (ОТА) и телекомуникациските провајдери. Нацрт-законот не ја специфицира точната технологија опфатена со овој член, иако може, меѓу другото, да се однесува на уреди за прислушување. Овие членови може да им овозможат на власите да ги заобиколат заштитните мерки против недозволен надзор.

152 Реакција на група граѓански организации за предложените Закон за следење на комуникацијата и Законот за основање на ОТА, 08.02.2018

153 Ибид.

154 Магдалена Лембовска, Аналитика, Комисија за одбрана и безбедност, Јавна расправа по Предлог законот за следење на комуникациите и Законот за основање на Оперативна техничка агенција, Собрание на Македонија, 02.02.2018.

155 Ибид.

Во однос на предложените решенија за основање на Оперативно-техничка агенција, претставниците на невладиниот сектор и стручната јавност го делат мислењето дека тоа не гарантира нова услуга со интегритет.¹⁵⁶ Од еден километар може да се види дека ОТА е дете на УБК.¹⁵⁷ Клучните предизвици се моќта која треба да се пренесе од УБК во ОТА, а особено користењето на метаподатоците без судски налог. Покрај тоа постојат изјави дека ОТА сепак ќе ги сними пресретнатите комуникации.¹⁵⁸ Таквиот аранжман не се осврнува на барањата утврдени во Итните реформски приоритет. Освен тоа, трансферот на персоналот од УБК во ОТА, додека не се довршени обвиненијата и пресудите за персоналот на УБК вклучен во скандалот, ја поткопува веродостојноста на новите институции.¹⁵⁹ Собранието не добива посуштинска улога, воздржувајќи се од проактивен ангажман во фазата на формулирање на законските предлози, и покрај вклученоста во работната група, а СЈО се' уште се соочува со пречки во текот на својата работа.

Комитетите се' уште немаат постојани технички експерти за да им помогнат и се' уште не започнале со собирање на статистички податоци за вкрстено да го проверат бројот на судски налози издадени врз основа на бројот на пресретнувања врз основа на системските логирања. Не е објавен годишен извештај. Парламентарните комисии, поради бојкот на опозицијата, се заобиколуваат, а прелог-законите се дискутираат во други комитети (а не оние на оваа тема). Не се извршени инспекции на телекомуникациските провајдери. Не се покрената кривична пријава против вработените во УБК кои биле вклучени во незаконското следење на комуникациите.

156 Реакцијата на групата организации по однос на предложениот Закон е достапна на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=i4NEcXjzfxRh84pAboS+8w==

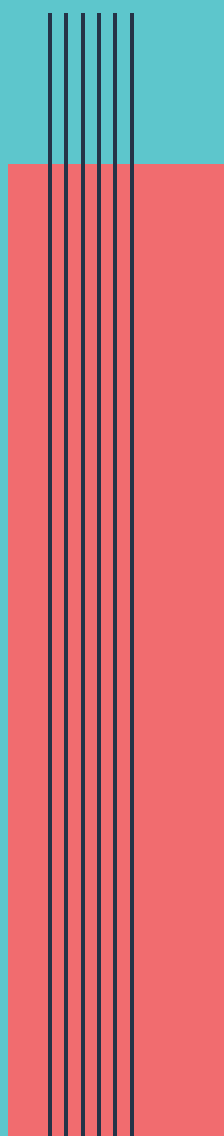
157 Гордан Калајиив, Дебата „Кон зголемена заштита од нелегално прислушување“, 10.01.2018

158 Изјава на претставник од Министерството за внатрешни работи на состанокот со граѓанските организации одржан на 22.12.2017

159 Интервју, Здружение Зенит, 17.01.2018; Трансферот на персоналот од УБК во ОТА е проблематичен бидејќи УБК ќе го задржи последниот збор за нивното вработување во ОТА поради едноставниот факт дека ќе ги изврши проверките за безбедносна дозвола.



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ



Еден од главните наоди е дека механизмот за одредници како таков не постои во Македонија, иако може да се најде под „различни имиња“ низ цела палета на документи и реформски приоритети. Не постои строг, прецизен документ кој би вклучувал рокови, но исто така би овозможувал валоризација. Сепак, за Македонија се воведуваат одредници кои се споредливи без всушност да водат кон преговори за пристапување.

Многу од соговорниците ја критикуваат нејасноста на некои одредници, која според нивното мислење создава можности за нивно заобиколување, оставајќи простор за широко толкување на она што одредниците го подразбираат и не ја доловуваат суштината на промените. Како резултат на тоа, тие сугерираат поспецифични споредби, што ги утврдуваат чекорите и целите во определен временски период. Што се однесува до содржината на одредниците и нивото на конкретизираност, можеме да тврдиме дека е дополнително конкретизирање на одредниците во врска со конкретните чекори кои треба да се преземат би било проблематично. Тоа понатаму би ја негувало културата на очекување и прифаќање на „готови“ решенија дадени од „странци“, што дополнително придонесува за ерозијата на домашните капацитети да осмислат и спроведат реформи. Следствено на тоа, одредниците треба во суштина да се однесуваат на целите што треба да се постигнат, а не на тоа како треба да се постигнат. Тие треба јасно да се однесуваат на основните демократски норми и меѓународните стандарди како клучни одредници за пристапување во ЕУ, притоа избегнувајќи ги замките за прекумерна технизација.

Штом националните власти ги одредат активностите, нивното спроведување треба да биде објективно измерено во однос на целите што ги постигнале, а не во однос на тоа дали се реализирани поединечните активности.

Кога станува збор за системот за следење на одредниците - бидејќи Македонија не е во режим на „динамика на пристапување“ (шестмесечно известување за одредниците), спроведувањето на одредниците може да се одложи без поголемо влијание врз напредокот во процесот на пристапување.

Во случајот на Македонија - ИРП претставуваат пример на прилично специфични препораки/одредници скроени по мерка, кои беа формулирани со цел да придонесат за намалување или елиминирање на партиските ограничувања на институциите. Во реалноста се случи дивергентен процес - процесот на заробена држава.¹⁶⁰ Беа преземени активности за да се демонстрира посветеноста на Владата кон агендата на ЕУ, додека во пракса имплементацијата на одредниците беше чисто техничка и манипулативна со цел остварување за краткорочни политички придобивки. Друго негативно влијание беше тоа што државните ресурси се штедеа за активности чија официјална цел беше да ги постигнат одредниците - и агендата на ЕУ, но всушност беа спротивни на нив.

Овој несакан резултат секако не може да се припише на содржината на самите одредници туку на последиците од неспроведните одредници. Во случајот со Македонија, неподготвеноста да се користи стапот (од изразот „морков и стап“ carrot and stick заб. на прев.), главно поради загриженост околу безбедноста, како и солидарноста меѓу партиските коалиции, ја загрози политиката на условеност - и, имплицитно, и самиот систем поставување на одредници. Грчката блокада на било каков напредок во евроатланската интеграција на земјата, исто така, беше клучен штетен фактор.

Македонскиот случај е уште еден доказ дека причините за нефункционирање на механизмите на процесот на европеизација во Западен Балкан се во насока од аргументот дека без веродостојна перспектива за членство, условеноста не функционира, до аргументот дека демократските грижи беа засенети и занемарени за сметка на „чувствителни прашања од поголема важност“, кои се честопати надвор од и спротивни на критериумите од Копенхаген. Системот на поставување на одредници не може да биде функционален, ако неговите резултати се превидени или се засенети проблемите од „поголемо значење“.

Повеќето испитаници од граѓанското општество и од националните институции и амбасади посочија дека е потребен метод сличен на оној од патоказот за безвизен режим. Истражувањето покажува дека долгогодишното искуство и (и)сторијата на исполнување на „одредници“ е најплодна и содржајна кога постојат конкретни одредници во комбинација со јасна перспектива за добивање на морковот. Визната либерализација е многу добар пример, а уште повеќе затоа што беше придружена со голема политичка волја, што овозможи непречено исполнување. Особено тогаш кога постои политичка волја во комбинација со јасна перспектива, активностите ги исполнуваат очекувањата.

Граѓанското општество може да игра клучна улога во овој напор, бидејќи ќе се залага, врз основа на докази, да го процени политичкиот контекст на терен и да ги извлече главните грижи на граѓаните поврзани со демократските стандарди, наспроти претерано бирократизирано на систем на ЕУ за поставување на одредници како и механизмот за известување. Фокусот не треба да биде на законодавството и стратегиите, туку на суштинската имплементација на демократските стандарди во пракса. Како што се гледа од нивото на имплементација на избраните критериуми, постои високо ниво законодавна усогласеност, но недостасува вистински напредок на терен.

Нормално, одговорноста ја лоцираме дома и покрај грешките на ЕК преку калкулациите за жртвувањето на една област со цел напредок во други области. Сепак, ова не ја иззема Европската унија целосно од одговорност како експонент на одговорност до одреден степен или ниво, во зависност од тоа дали презела или не презела одредена работа или дејство.

160 ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2016). Спроведувањето на итните реформски приоритети е побавно од враќањето на анти-реформските практики (ЕПИ: Скопје). Достапно на: <http://epi.org.mk/docs/Realizacija%20na%20itnite%20reformski%20prioriteti.pdf>

АНЕКС 1

Одредница [xxx]

Земја [xxx]

| | |
|---------------|----------------|
| Date created: | [dd.mm.yyyy] |
| By: | [Organisation] |

0. Основи на одредниците

| | |
|---|--|
| Метод на воведување <i>[Пр. Утврдено со документот...]</i> | |
| Година на воведување | |
| Содржина на одредницата и потребни активности <i>[Ве молиме наведете ги потребните активности во подредена листа според примерот на последниот извештај/ конкретен документ на ЕК]</i> | |
| Вид на одредница и потребни активности <i>[Пр. Усвојување на документ за политики (Пол); Усвојување на законодавство (Лег); Спроведување; итн.]</i> | |

1. Анализа на податоци/методологија

| | |
|---|--|
| Документи подложени на анализа <i>[Канцелариска анализа, пр. Извештаи на ЕК; Извештаи на ОБСЕ; Сопствени извештаи за следење на состојбите - ве молиме ставете и хиперлинк до секој документ]</i> | |
| Интервјуа <i>[Број на интервјуа и видови на испитаници]</i> | |
| Фокус групи <i>[доколку е применливо]</i> | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>Наоди од квантитативниот показател</p> <p><i>[Тука внесете ако ги имате индикаторите за секоја од одредниците – затоа што ќе пополнувате посебен образец за секоја одредница, ве молиме избришете ги колоните кај одредниците што нема да ги пополнувате и соодветно ископирајте колони за секоја од одредниците во соодветниот посебен образец – на крај треба да имате 8 идентични обрасци кои единствено се разликуваат во овој дел. Во врска со ова, ве молиме имајте предвид дека ги имаме истите индикатори за двете одредници во областа на судството.]</i></p> | <p>Мериторен систем за напредување на судии</p> <p>Реформи во Судската академија</p> | <p>Фридом хаус – нации во транзиција</p> <p>Судска рамка и оценка на независноста <i>(years внесете ја оценката за вашата земја во последните 3 години)</i></p> <p>Балкански барометар –</p> <p><i>Слика 86: Дали се согласувате дека следните институции се независни од политичко влијание? (по економија) (НОВО ПРАШАЊЕ) (пополнете ја оценката за судството во вашата земја за оваа година)</i></p> <p><i>Табела 16: То До кој степен се согласувате или не се согласувате дека следните категории во вашата економија се погодени од корупција? (по економија) (НОВО ПРАШАЊЕ) (пополнете со оценката на вашата земја за судството оваа година)</i></p> <p>БТИ –</p> <p>Владеене на правото – Независно судство <i>(внесете ја оценката за вашата земја за последните 3 години)</i></p> |
| | <p>Мериторен систем за напредување на државни службеници</p> | <p>Балкански барометар –</p> <p><i>Табела 16: До кој степен се согласувате или не се согласувате дека следните категории во вашата економија се погодени од корупција? (по економија) (НОВО ПРАШАЊЕ) (пополнете со оценката за вашата земја оваа година)</i></p> |
| | <p>Водење евиденција за справување со заплашување во медиумите; напади на новинари; медиумска независност</p> | <p>Фридом хаус – Нации во транзиција</p> <p>Независни медиуми - <i>(внесете ја оценката за вашата земја во последните 3 години)</i></p> <p>Фридом хаус – Оценки за слободата на медиумите</p> <p>Вкупна оценка; Правна, политичка и економска околина - <i>(внесете ја оценката за вашата земја во последните 3 години)</i></p> |
| | <p>Спроведување на Законот за забрана на дискриминација</p> | <p>Европска мрежа за право на еднаквост –</p> <p><i>[Извор за Македонија, Црна Гора и Србија. Останатите земји: Косово; БиХ и Албанија, ве молиме внесете релевантна референца.]</i></p> |
| | <p>Закон за Азил усогласен со законодавството на ЕУ</p> | <p>Наоди од интервјуата и извештаите за земјата на ЕК од последните 3 години</p> |
| | <p>Конкретни планови против корупција; Обезбедување соодветно продолжено следење на детектирани случаи; Гранична соработка</p> | <p>Наоди од интервјуата; барањата за водење евиденција на ФОИ и и извештаот за земјата на ЕК</p> |
| <p>Улогата на разузнавачките служби и воведените надзорни механизми; воспоставување почетно водење на евиденција во истраги на организиран криминал</p> | <p>Наоди од интервјуата и извештаите за земјата на ЕК од последните 3 години</p> | |

2. Преглед на наодите

| <p>Хронолошки преглед / развој на одредницата со тек на времето</p> <p><i>[Слободно во табелата додадете онолку колони колку што ви се потребни]</i></p> | <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="576 181 1086 271">Настан/документ/критична точка на пресекување</th> <th data-bbox="1086 181 1493 271">Година</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="576 271 1086 315"></td> <td data-bbox="1086 271 1493 315"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="576 315 1086 371"></td> <td data-bbox="1086 315 1493 371"></td> </tr> </tbody> </table> | Настан/документ/критична точка на пресекување | Година | | | | |
|---|--|---|--------|--|--|--|--|
| Настан/документ/критична точка на пресекување | Година | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| <p>Наративен хронолошки преглед на одредницата</p> <p><i>[Ве молиме накусо објаснете го развојот на одредницата со текот на времето водејќи се од информациите вметнати во табелата]</i></p> | | | | | | | |
| <p>Клучни наоди за спроведувањето и следењето на одредницата</p> <p><i>[Ве молиме наведете критичко образложение и инкорпорирајте ги вашите наоди од интервјуата/ канцелариското истражување/ организациската експертиза – ве молиме поткрепете го ова со референци]</i></p> | | | | | | | |
| <p>Клучни наоди за делотворноста на одредниците</p> <p><i>[Ве молиме неведете ги наодите од интервјуата и наодите од квантитативните индикатори, придружени со критичко образложение – ве молиме ова поткрепете го со референци]</i></p> | | | | | | | |
| <p>Клучни предизвици во спроведувањето / делотворноста на одредницата</p> <p><i>[Накратко наведете во подредена листа]</i></p> | | | | | | | |
| <p>Забележани трендови</p> <p><i>[Накратко наведете, во две реченици]</i></p> | | | | | | | |

3. Препораки

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| <p>Препораки за зајакнување на механизмот за следење/ делотворноста на одредницата</p> <p><i>[Ве молиме наведете во подредена листа; ако потребно додадете колони.]</i></p> | <p>До владата/конкретни институции</p> | <table border="1"> <tr><td data-bbox="1023 1601 1493 1646"></td></tr> <tr><td data-bbox="1023 1646 1493 1691"></td></tr> <tr><td data-bbox="1023 1691 1493 1742"></td></tr> </table> | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | <p>До Европската Комисија</p> | <table border="1"> <tr><td data-bbox="1023 1742 1493 1787"></td></tr> <tr><td data-bbox="1023 1787 1493 1832"></td></tr> <tr><td data-bbox="1023 1832 1493 1928"></td></tr> </table> | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

4. Заклучоци

[Ве молиме накусо наведете ги заклучоците од вашите наоди во врска со конкретната одредница.]

БИБЛИОГРАФИЈА:

1. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2006). *Комуникација од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот: Стратегија за проширување и главни предизвици 2006-2017, вклучувајќи го и приложениот посебен извештај на капацитетот на ЕУ за интегрирање на нови членки.* (ЕК: Брисел) .
2. ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2012). *Анализа: Република Македонија: Инерција во лимбо.* (ЕПИ: Скопје).
3. ЕВРОПСКИ СОВЕТ (2008). Одлука на Советот од 18-ти февруари за принципите, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и укинување на одлуката 2006/57/ЕС.
4. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2008). *Визна либерализација со Република Македонија, Патоказ: Во патоказот, 4 блока на одредници се презентирани насочени кон безбедност на документ; илегална миграција вклучувајќи и реадмисија; јавен ред и безбедност; и надворешни односи и фундаментални права.*
5. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2012). *Работен документ на Комисијата – Република Македонија 2012 – Извештај за напредок придружен со документот „Комуникација до Европскиот Парламент и Советот“.* (ЕК: Брисел).
6. ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2012), *Иста препорака, нова пофалба: Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2012 година.* (ЕПИ: Скопје).
7. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2011). *Комуникација од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот: Стратегија за проширување и главни предизвици 2011-2012.* (ЕК: Брисел).
8. ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА (2014), *Анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година.* (ЕПИ: Скопје).
9. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). *Работен документ на Комисијата – Република Македонија 2015 – Извештај за напредок придружен со документот „Комуникација до Европскиот Парламент и Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите“.* (ЕК: Брисел).
10. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2015). *Итни реформски приоритет за Република Македонија.* (ЕК: Брисел)
11. СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА (2006). *Акционен план за Европско партнерство 2005.* (СЕП: Скопје).
12. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2016). *Комуникација за политиката на проширување на ЕУ - 2016.* (ЕК: Брисел).
13. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2017). *Република Македонија: Проценка и препораки од Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото 2017.* (ЕК: Брисел).
14. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2005). *Аналитички извештај за Мислењето за апликацијата на Република Македонија за членство во ЕУ.* (ЕК: Брисел).