



Проектот е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија



Документ за јавни политики

Реформите во правосудството, јавната администрација и борбата против корупцијата

Документот за јавни политики „Реформите во правосудството, јавната администрација и борбата против корупцијата“ е изработен во рамките на проектот „Вистиномер“, чија основна цел е засилување на отчетноста и транспарентноста на јавните институции, избраните и именуваните функционери и политичките партии. Основна алатка на проектот е истоимениот портал (Vistinomer.mk/Vertetmates.mk/Truthmeter.mk), кој се публикува во рамките на Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“.

Проектот е поддржан од *Фондација Отворено општество во Македонија (ФООМ)*.

Период на времетраење на проектот: *1.7.2018 – 31.12.2018*

Овој документ за јавни политики, како и сите други материјали, кои претставуваат производ на проектот, се достапни на порталот Вистиномер.

ноември-декември 2018 г.

Овој документ е изработен во рамките на Проектот за зголемување на отчетноста и одговорноста на политичарите и партиите пред граѓаните, [Вистиномер](#), што го спроведува Фондацијата за интернет и општество [Метаморфозис](#) со финансиска поддршка на [Фондацијата Отворено општество – Македонија](#). Содржината на текстот е единствена одговорност на авторите и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

СОДРЖИНА

ПОТРЕБА ОД ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ	3
1. ПРИНЦИПИ НА ТРАНСПАРЕТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ.....	4
2. СУДСТВО.....	5
3. АНТИКОРУПЦИЈА.....	10
4. ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	12
ЗАКЛУЧОК.....	13
ПРЕПОРАКИ.....	14

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ССРМ - Судски Совет на Република Македонија

МП – Министерство за правда

ДКСК- Државна Комисија за спречување на корупцијата

ОС Скопје 1 – Основен суд Скопје 1

ВСРМ – Врховен суд на Република Македонија

ЗКП – закон за кривичната постапка

КЗ – Кривичен Законик

ВК при СЕ - Венецијанска Комисија при Советот на Европа

ЈОРМ – Јавно обвинителство на Република Македонија

ЈОНСК – Јавно обвинителство за гонење на незаконското следење на комуникациите; или

СЈО – Специјално Јавно обвинителство

МИОА – Министерство за информатичко општество и јавна администрација

МФ – Министерство за финансии

Автор:

Саше Димовски,

Скопје, ноември-декември 2018 година

КОЈА Е ПОТРЕБАТА ОД ДОНЕСУВАЊЕ НА ВАКОВ ДОКУМЕНТ?

Анализата на донесените закони или законите чие донесување претстои во три клучни области во Република Македонија: судството, антикорупцијата и јавната администрација, покажаа дека во земјава се сменети или се менуваат серија закони, но нивната имплементација не покажува резултати на „краток рок“.

За ова, има повеќе фактори, почнувајќи од парцијално интервенирање со еден до два членови во одреден закон, а не нивна темелна промена, до недостиг од политичка волја во Собранието на Република Македонија, како и отсуството на политички договор за поддршка на законски измени и вметнување на решенија за кои е потребно двотретинско мнозинство и поддршка и од власта и од опозицијата.

Овој докент го опфаќа периодов на донесување на нова или измени на постојната регулатива, тргнувајќи од зацртаните цели во Стратегијата за реформа на јавната администрација, од следење на имплементацијата на реформите во судство, менување на законите за антикорупција и судир на интереси, што треба да бидат и основа за отворање на поглавјата правда и внатрешни работи со Европската унија.

Следејќи го реализираното во „Планот 3-6-9“, кој премина во „План 18“, националните стратегии за реформа во овие три сегменти, како и најавите за измени на закони, создаден е овој Документ, кој дава пресек на актуелни состојби, со постигнатото или имплементираното во одредени сегменти, но и со значајни укажувања за многу прашања, посебно во областа на судството и корупцијата, како полиња на кои се очекуваа брзи и ефикасни резултати.

Но, дали се постигнати тие очекувани резултати?

Овој Документ се осврнува токму на очекуваните, а нереализирани ефекти од измените во законите, од честата промена која во голема мера се сведува на „козметичка измена“, до праксата, за веќе донесени закони да се бара мислење од Венецијанската комисија, а по добиено мислење со забелешки повторно да се интервенира во законските решенија.

Затоа, констатираните состојби во овој докент можат да бидат добра стартна основа за отворање на поширока дебата, која треба да донесе квалитетни законски решенија и интервенција во области од кои се очекуваат резултати.

Затоа, критичкиот осврт во овој документ кој е пред Вас, треба да поттикне дискусија и вклучување на поширок круг на субјекти во донесувањето и имплементација на решенијата и напуштање на праксата на често менување на законите како резултат на забелешките на меѓународни организации и тела, од кои, исто така, е побарано мислење по донесување на законите, а не пред тоа.

ПРИНЦИПИ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Судството, анти-корупционери и ефикасната јавна администрација во рамки на својата надлежност, треба да иницираат и да водат процес на активности кои ќе покажат независно, одговорно и висококвалитетно судство, со што ќе овозможи непристрасно, ефективно и ефикасно остварување на правдата, борба против корупцијата и државен апарат по мерка на граѓаните. Сепак, за исполнување на овие цели треба да се гледаат повеќе аспекти, како што е воспоставената правна регулатива за непречено извршување на надлежностите на телата задолжени за владеење на правото, овозможување на независност на судската од законодавната и извршната власт и од други надворешни влијанија, како и јакнење на улогата на судството во рамки на државата, и оценка на капацитетите на институциите одговорни за овие три важни сегменти, судство, антикорупција и јавна администрација.

Власта треба секојдневно да се стреми да обезбеди одржување отворен и транспарентен систем на правда преку органите и телата за спроведување и контрола. Работата на органите и телата треба да биде јавна, а јавноста, на пример, може да биде ограничена само во случаи кога Судскиот совет носи одлука за судија за кој треба да биде отворена постапка, заради заштита на угледот и интегритетот на судијата или кандидатот за судија. Но и во тој случај, телото е должно да обезбеди информација како било одлучено, во делот кој не бил отворен за јавност.

Судењата се јавни, освен во случаи определени со закон, во кои станува збор за постапки каде што се инволвирани малолетници, потоа за чување на државна или воена тајна, како и за случаи против половата слобода и морал.

На фактов начин, органите и телата на судската власт, анти-корупционерите и јавната администрација ќе го насочат фокусот кон професионално, навремено и квалитетно исполнување на надлежностите и работните задачи; обезбедување владеење на правото; независност во носењето на одлуките; брза реакција во случаи на зачувување на интегритетот на судиите и независноста на судиската функција; транспарентност и отчетност во работењето; отвореност за соработка со други институции и организации; почитување на различностите.

ПРАВОСУДСТВО

Реформата на судството е тема за која се зборува од осамостојувањето на Македонија, со често менување на поставеноста на судството, со формирање на нови судови, со носење на серија закони, но секогаш со еден заклучок, ниту една гарнитура не обезбеди целосна независност на судството, вклучувајќи ја и финансиската. Недовербата во судството од една страна и големиот број предмети пред судовите од друга страна се основа за сите „реформи“ кои се спроведуваат. Решенијата кои беа воведени во 2005 година со Уставните амандмани и редефинирање на надлежноста на судовите, сега се укинуваат и повторно се враќаат старите решенија кои беа често критикувани како нефункционални.

Владата на Република Македонија, која донесе Стратегија за реформа на судството и тело што ја следи имплементацијата на истата, сега предлага враќање на надлежностите на Основните судови во Кавадарци, Гевгелија и Кичево, укинати во 2005 година. Со одложена примена од 2021 година, судовите во Кичево, Кавадарци и Гевгелија ги добиваат старите надлежности за судење на тешки кривични дела, малолетници, трговски и граѓански спорови, кои во изминативе 13 години беа во надлежност на судовите со проширена надлежност во Велес и Гостивар.

Законот оди до тој степен, што за прв пат во македонската историја, основниот суд во Кичево станува надлежен и за територијата на Дебар и Жупа, општини со кои ниту територијално припаѓа, ниту пак граѓаните имаат врска со која би гравитирале кон Кичево и на тој начин би ги остварувале своите права пред суд. Законот се повикува на брзо остварување на правдата пред најблизок суд, што во случајов не може да најде никаква оправданост. Судиите во тие судови, кои се од 7 во Кавадарци или Гевгелија до 11 во Кичево, по 16 години несудење на ваков вид на предмети ќе се сретнат со нова материја, за која постојните човечки и технички капацитети не ветуваат успешно спроведување на законот.

Наместо редефинирање на судската поставеност и оценување дали има потреба на функционирање како посебни судови или како одделенија на Основните судови во Кратово, Крушево, Винаца, Неготино, Берово, Делчево, Свети Николе, државата премина на враќање на надлежностите на малите судови, иако ова решение кое се применува од 2005 година до сега се покажа како функционално.

Се забележува често менување на законите, како на пример Законот за Судскиот совет (ССРМ) , кој е изменет во [2017¹](#) и [2018²](#) година, а сега се работат третите измени на Законот, како и на законите за кривичната постапка, за јавното обвинителство, Законот за судови и сл., кои се изменети неколкупати во последниве две години, но во сите случаи станува збор за парцијални и ад-хок решенија, наместо суштински кои треба да значат реформа во судството.

Во таа насока се и препораките на [Венецијанската комисија³](#), која забелешките за законите за Судски совет и на Законот за судови ги донесе по нивното изменување, бидејќи беа доставени пост-фестум, што отвори потреба за ново менување на законите.

Венецијанската комисија бара да се избрише од законот новото законско решение кое предвидува разрешување на судијата од функцијата доколку Европскиот суд за човекови права утврди повреда на постапката пред домашниот суд.

„Иако судиите мора да ја применуваат судската пракса на Европскиот суд за човекови права, тие не треба да бидат казнети за чесни грешки во извршувањето на оваа задача. Кога Европскиот суд ќе утврди повреда на Конвенцијата во случајот по кој постапувал судијата, тоа

¹ <http://www.sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/60ff20ad-e3eb-4def-ae97->

² <http://www.sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/f6799e14-7dc6-415d-9fa4->

³ <http://svedok.org.mk/mk/record.php?id=1272>

никогаш не треба автоматски да води до разрешување на овој судија или до намалување на вкупната оценка во процесот на евалуација на работата - пишува во мислењето на Венецијанската комисија, кое значи ново менување на законот и бришење на оваа одредба.

-Неодамнешните амандмани на Законот за Судскиот совет и Законот за судови треба да се оценуваат позитивно. Новите институционални аранжмани и процедуралните правила се поедноставни и разбирливи и ја штитат судската независност подобро од порано. Венецијанската комисија им честита на владејачката коалиција и на опозицијата за постигнување на компромис за овие амандмани и ги охрабрува да продолжат во истиот дух. Двата закона поставија цврсти основи за добро функционирање на судството“ - наведува Комисијата.

Во заклучоците, Венецијанската комисија вели дека сега многу ќе зависи „од примената на овие два закона во пракса, што ќе биде можно да се процени само откако ќе помине одреден временски период“. Ова го потврдува оправданиот страв од лоша примена што е одлика на македонскиот систем, гледано преку новите решенија кои беа вметнати во кривичното законодавство, како заштитени сведоци, склучување на спогодба и слично, кои станаа алатка за уценување и кршење на човековите права, наместо скратување на постапките и гаранции за брза и ефикасна правда.

Венецијанската комисија, сепак, нагласува дека во законите мора да се интервенира со амандмани и да се дадат повеќе објаснувања, да се избрише тавтологијата од повеќе членови во законите за да се подобри примената.

- Законот за Судскиот совет треба да специфицира кој ќе ја има функцијата на „филтер“ во новиот систем на дисциплински постапки (оваа функција може да се даде на Анкетната комисија, но исто така можни се и други модели);

- да се утврди улогата на Пленарниот судски совет во однос на Анкетната комисија и Апелациониот совет која треба да биде подобро објаснета (имено, дали Судскиот совет е обврзан со предлогот на Анкетната комисија и кој ја донесува конечната одлука во дисциплински случај ако Апелациониот совет (Жалбениот совет) го враќа случајот назад со дадени со "насоки");

- властите треба да размислат за тоа кои видови одлуки треба да имаат двотретинско мнозинство во Судскиот совет и да наведат што ќе се случи ако ова мнозинство не биде постигнато;

- треба да се ревидира ефективноста на системот за евалуација на перформансите (елементи на евалуација, оценки за нив, итн.) По тест периодот функцијата на осмислување на системот на оценување на работата може да се даде на самиот Судски совет, улогата на вонредните оценки во процесот на унапредување треба да се разјасни;

- членовите 75 и 76 од [Законот за судовите](#)⁴ треба да се реформулираат со цел да се избегне паралелизам и да се одрази разликата направена од Уставот помеѓу „нестручно и несовесно вршење на судиската функција“ и „сериозна дисциплинска повреда“;

- законот мора да нагласи дека разрешување на судија поради професионална грешка е можно само ако се утврдат два предуслови: вината на засегнатиот судија (во форма на намера или груба повреда од невнимание) и тежината на грешка и нејзините последици.

„Во секој случај, индивидуалните судии не треба да сносат одговорност за дефект на судскиот систем во целина“ - наведува Венецијанската комисија, што во суштина покажува дека на македонскиот правен систем му претстојат сериозни реформи, кои не значат само менување, туку и правилна примена на законите.

⁴ <http://88.85.126.176/PregledNaZakon.aspx?id=43167>

Кривичниот законик (КЗ) и [Законот за кривична постапка \(ЗКП\)](#)⁵ се двотретински закони и во услови на нестабилно владејачко мнозинство, секое ново парцијално менување на одредби од овие закони може да се одразат негативно, да се одлага нивното донесување, како што беше случај досега, независно од содржината која треба да се внесе или промени.

Направени се измени во оваа насока во ЗКП и [Законот за јавно обвинителство](#)⁶ со формирање на посебно одделение кое ќе постапува по кривични дела сторени од претставници на МВР и за кои, надлежен за територијата на цела Република Македонија ќе биде Основниот суд Скопје 1, Скопје. Законодавецот повторно го менува Законот за Судскиот совет по серијата забелешки на Венецијанската комисија при Советот на Европа, но во нив, дополнително се најавува суштинската измена, а тоа е редефинирање на концептот на функционирање на Судскиот совет, преку друг начин на избор на членовите, со нови услови, што несомнено требаше да биде примарна цел. Ваквата измена е крајно задоцнета, бидејќи во првата недела на декември се одржуваат избори за нови [членови на Судскиот совет, од редот на судиите](#)⁷, за кои гласаат самите судии, а еден ќе се избере на предлог на партиите во Собранието.

Иако концептот за [редефинирање на Судскиот совет](#)⁸, како тело кое ги избира и разрешува судиите и треба да ја гарантира судската независност, и во партиската програма на владејачките партии и во Програмата на Владата беше ставен како приоритет.

Но, наместо формирање и нов начин на избор на Судскиот совет, Владата се зафати со уредување на транспарентноста на Судскиот совет, објавување на одлуките на веб-сајтот и други процедурални и технички прашања, кои, не дека не се важни, но не можат да се означат како приоритетни, од кои зависи начинот на избор и разрешување на судии.

[Македонија се соочи со недостиг на судии](#)⁹, па во последниве три години не е избран ниту еден судија во Основните судови, бидејќи нема едуцирани кандидати во Академијата за судии и јавни обвинители.

Судскиот совет пензионирал околу 100 судии во истиот период, па речиси 10 од вкупно 34 судови во Македонија, работат со минимум судии, а некои имаат по 1-2, наместо задолжителните 3, со што е загрозен статусот на суд. Пополнувањето со делегирани судии од други судови не е решение, бидејќи и во поголемите судови нема судии, а тие кои се распоредуваат во друг суд против нивна волја, се жалат и не се постигнува планираниот ефект.

Адвокатите бараат во измените на Законот за судови, кој сега е во фаза на јавна расправа и беше разгледан првично од Советот за имплементацијата на стратегијата во судството, да се вметне одредба дека судии во прв степен можат да бидат и адвокати, со што би се дерогирало постојното решение во законите за судови, Судскиот совет и за Академијата на судии и јавни обвинители, кое е на сила од 1 јануари 2013 година и кое предвидува дека **„судија или јавен обвинител во Основен суд може да биде избран само кандидат кој има завршено обука во Академијата за судии и јавни обвинители“**, како европски прифатлив концепт.

Доколку се прифати ваквиот предлог, за што има позитивни сигнали кај извршната и законодавната власт, треба да се предвидат строги и сериозни мерливи критериуми за избор, за да не се претвори во влез на мала врата во судството и повторно да стане „поле за партиски

⁵ <http://88.85.126.176/PregledNaZakon.aspx?id=43163>

⁶ <http://88.85.126.176/PregledNaZakon.aspx?id=43165>

⁷ <http://vistinomer.mk/sudiite-ke-izbiraat-novi-chlenovi-vo-sudskiot-sovet-modelot-za-izbor-ostanuva-nepromenet/>

⁸ <http://vistinomer.mk/sudiite-ke-izbiraat-novi-chlenovi-vo-sudskiot-sovet-modelot-za-izbor-ostanuva-nepromenet/>

⁹ <http://vistinomer.mk/makedonija-snemuva-sudii-za-4-godini-izbrani-samo-8-a-razresheni-okolu-100-sudii-vo-osnovnite-sudovi/>

натпревар“. Како што постојат ограничувања за вклучување на адвокати кои можат да застапуваат предмети за организиран криминал и корупција, со потребен број години на стаж, така и во овој случај, не смее да се дозволи влез на кадри во судството од адвокатската заедница без најмалку 10 години стаж како адвокат.

Во измените на законите, доколку се прифати опцијата адвокати да стануваат судии, задолжително да се вметне практична обука за водење на судската постапка, под менторство на судии преку обуки во Академијата за судии и јавни обвинители.

По неколку годишен застој, деблокирана е работата на Академијата за судии и јавни обвинители, разрешена е старата директорка и избрана е нова, потег што треба да овозможи непречена работа на Академијата, итно запишување на нови слушатели, кандидати за судии и обвинители според број што ќе го предложи Академијата, а ќе го одобрат Судскиот совет и Советот на обвинители.

Истовремено, треба да се разгледаат и критериумите за запишување на кандидати во Академијата, за да не се повтори негативната пракса која значеше фалсификувани дипломи за познавање а странски јазик или бесконечно долги судски постапки за формирање на кандидатските листи и оценување на идните судии, кои доведоа, Управните судии, а не менторите и оценувачите во Академијата, да кажуваат кој какво знаење има и каква оцена треба да добие.

Во Законот за судови дадено е предлог решение за избор на „млад судија“ со прв почетнички мандат од 2 години кој ќе суди само дела дефинирани во постапување на суд со мала надлежност. Ваквиот предлог неколку пати имало неуспешни обиди да се внесе како услов за избор на судија во Македонија. Истиот не е доволно осмислен и наместо засилена обука на идните судии, сериозно може да се претвори во „комичен случај“, бидејќи не секогаш, судиите кои за првпат ќе бидат избрани се млади. Ваквото предлог решение не ветува решение на долг рок, бидејќи судиите ќе ги стави во неповолна положба во однос на другите судии, зашто системот на кариера предвидува и специјализација на судиите за напредување во повисок суд, нешто што во старт се ограничува за оваа категорија на судии, кои задолжително треба да се кадри со завршена академија за судии. На ваков начин, со поделба на „млади“ судии тешко дека ќе се гради довербата на јавноста во судството.

Наместо мандат од 2 години како „млад судија“ и судење на „лесни“ и „мали“ предмети поцелисходно е да се предвиди засилено менторство од судија на повисок суд, со задолжително оценување по 3 години од првиот мандат и доколку оценките не се задоволителни, има разработено механизми што можат да значат разрешување од судиската функција.

Во целиот период од формирање на Владата не е утврдена [одговорност за нефункционирање на АКМИС системот](#)¹⁰ за автоматска распределба на предмети во судовите, иако извештајот беше готов на крајот на 2017 година, а без никакво здраворазумско објаснување од Министерството за правда означен како „тајна“.

Не е повикан на одговорност ниту еден судија, а за тие за кои водат постапка не можат да ги завршат поради отсуство на пријавените судии. Затоа: Судскиот совет треба да направи нова стратегија за бројот на судии, а во Законот да се [редефинира постојната шема на судови во Република Македонија](#)¹¹.

Реформата на јавното обвинителство е итна и неопходна, вклучувајќи ја професионализацијата на Советот на обвинители, кој се покажа како најнефикасен во поставеноста на правните институции, а за кој орган јавноста дозна по судирот кој беше создаден со Јавното обвинителство.

¹⁰ <http://meta.mk/karadhovski-ne-videl-nishto-pompezno-i-strashno-vo-izveshtajot-za-akmis/>

¹¹ <http://vistinomer.mk/reformite-vo-sudstvo-i-natamu-na-tretiot-kolosek/>

Серијата скандали во ова тело, почнувајќи од злоупотреба на позициите и средствата на Советот до непотизам и судир на интереси при избор на обвинители, како и долгото неизбирање на обвинители, што создаде застој во обвинителската работа, се аларм за итно носење на овие закони.

Изборот на јавен обвинител од редовите на самото обвинителство, не се покажа како мудар потег, ниту пак навести или донесе реформи во обвинителската фела, што ќе значат суштински реформи. Најавеното спојување на Специјалното јавно обвинителство СЈО кон Републичкото јавно обвинителство, кој веќе како законски текст е пуштен во процедура треба да биде добро осмислено во делот на надлежностите, бидејќи ова ќе биде трето Обвинителство или одделение кое треба да решава предмети од друга надлежност, надвор од мандатот на постојните јавни обвинителства.

Специјалното јавно обвинителство, мора да најде начин да ги заврши започнатите судски постапки за кривични дела кои произлегуваат од прислушувањето, вклучувајќи го и самото нелегално прислушување и тоа за времето за кое е формирано, 2008-2015 година, без преголема слобода на толкување на одредбите и отворање на истраги за економски криминал и за период од 2002 година, како што се истрагите за „Поштенска банка“ и „Империја“ за кои, надлежно треба да биде Обвинителството за гонење на организиран криминал и корупција.

„Продолжување на животот на СЈО“ со ваков вид на истраги, и со широко толкување на рокот од 18 месеци за подигнување на обвиненија, може да ги доведе овие постапки пред Меѓународен суд, и да ја оспори нивната цел, со што, не би се остварила целта на владеење на правото и правната сигурност.

Понудениот текст на законот кој треба да го дефинира СЈО како постојано обвинителство во македонскиот правен систем, не смее да биде спротивно на Уставот, на поставеноста на судскиот и на системот во Јавното обвинителство. Ако постојното СЈО беше ад-хок институција, со времен мандат, формирана како резултат на политички договор и со набрзина донесен закон без јасно дефинирани одредби кои направија серија проблеми во неговото функционирање, новото Специјално јавно обвинителство мора да се постави на сериозни правни основи, како резултат на сегашните позитивни и негативни примери од функционирањето на СЈО од 2015 година до сега, со вклучување на голем број практичари и теоретичари во креирање на Законот. Истовремено, Уставниот суд на Република Македонија треба да се изјасни по иницијативата за уставноста на СЈО, која се наоѓа во судот речиси три години и на тој начин да ги отстрани правните дилеми и недоследноста при примена на ЗКП, уставното начело за двостепеност (контрола) над обвиненијата на СЈО од друг обвинител повисок по ранг. Да се преоцени понуденото решение дали „ќе им мирува мандатот на обвинителите на СЈО во обвинителството од кое доаѓаат или по престанок на СЈО тие ќе се префрлат во Вишите јавни обвинителства, а Специјалниот јавен обвинител како Јавен обвинител во Јавното обвинителство на Република Македонија“.

Во ЗКП да се доуредат прашањата за [склучување на спогодбата](#)¹², дали таа може и треба да се склучи во рана фаза на претходна постапка кога има повеќе осомничени и да се дефинира стриктна одредба дали спогодбата може да се повлече по нејзината правосилност, тргнувајќи од негативната судска пракса во случајот „Пуч“¹³ или склучување на спогодба по поднесено обвинение како во случајот „Таргет - Тврдина“.

Планираната амнестија, или помилување како знак на помирување во случајот „27 април“ поврзан со насилниот упад во Собранието, не смее да биде политичко мешање во судската постапка, ниту пак, политиката да одредува кој сторил насилство или не. Јавното обвинителство

¹² <http://www.svedok.org.mk/mk/record.php?id=945>

¹³ <http://www.svedok.org.mk/mk/record.php?id=1070>

како единствен државен орган задолжен за кривичен прогон треба самостојно, со внимателна селекција на доказите да настапи пред судот и во завршен збор за случајот да побара поблаги санкции за одредени сторители. Евентуалното откажување пред време, без да има судска пресуда за сите опфатени во случајот ќе значи грубо мешање во судството и поткопување на принципот на владеење на правото, неказниност и селективна правда.

Истовремено, врз искуствата поврзани со текот на судската постапка за „27 април“, законодавецот треба да размисли за менување на Судскиот деловник во насока на [поголема процесна заштита на обвинетите](#)¹⁴, почнувајќи од основниот принцип на ограничување на времетраењето на судските постапки, кои не смеат да траат по 12 часови и по истек на работното време. Додека, пак, за секој исклучок, работа на заседание по истек на работното време, да се предвиди задолжителна одлука на Претседател на суд, донесена на барање на Судечкиот совет за тековниот ден, а по претходна согласност на обвинетите и нивните бранители, и тоа само во ситуации кога постојат оправдани причини за итно и неодложно постапување, кое не трпи прекин и мора да се заврши и по [истек на работното време](#).¹⁵

Иако најавуван како клучен во реформата на судството, судскиот совет не само што остана непроменет, туку се зацврсти и можноста член на ова тело да може да биде на таа функција 12 години, во два последователни мандати. На овој начин се игнорираа сите укажувања за депрофесионализација на Судскиот совет, намалување на траење на мандатот на судиите, а на тој начин и обезбедување на тело кое ќе биде гарант за судска независност, а не орган за партиски вработувања во судството. Негативните појави врзани за злоупотреба на функциите во судскиот совет обелоденети во нелегално прислушуваниите материјали не само што не беа санкционирани, туку беа и наградени со допуштање, нови членови на Судскиот совет да станат блиски роднини на досегашни членови, јавно посочени за партизирање на судството.

¹⁴ <https://www.akademik.mk/javna-reaktsija-na-koalitsijata-site-za-pravichno-sudene-za-predmetot-27mi-april-se-postapuva-na-shteta-na-obvinetite/>

¹⁵ <http://www.libertas.mk/termini-i-prostor-za-sudene-vo-skopska-edinitsa-ni-za-lek/>

СПРАВУВАЊЕ СО КОРУПЦИЈА

Во Република Македонија од месец март 2018 година не функционира Државната комисија за спречување на корупцијата, откако 5 од 7 членови на Комисијата поднесоа оставки поради сомневањата на државната ревизија дека наплатувале патни трошоци без покритие.

Но, наместо постапка за избор на нови членови на Комисијата, што е законска обврска на Собранието, Владата реши да подготви нов закон, во кој интегрира два постоечки закони и дури потоа, по усвојување на законот, да се направи избор.

Поради ваквата „статус кво“ ситуација, без тело за контрола на корупцијата и судирот на интереси, Македонија падна ниско на листата за перцепција на индексот за борба против корупцијата, поради немање на институционален механизам за борба против корупцијата.

Во собраниска процедура е новото законско решение - законот за спречување на корупцијата и судир на интереси, како интегриран текст сега во еден закон, кој според законодавната и извршната власт треба да ја зајакне [Комисијата за борба против корупцијата и судирот на интереси](#).¹⁶

Но, неспорен е фактот дека од март оваа 2018 година, Македонија функционира без [Антикорупциска комисија](#)¹⁷, а на тој начин блокирани се сите иницијативи пред Комисијата, вклучувајќи ги и проверките на Анкетните листови за имотната состојба на функционерите, судирот на интереси и акумулацијата на функции.

Ценејќи ја желбата на Владата да предложи поквалитетен закон, не може да се избега од впечатокот дека никому не му се брза со донесување на законот и новиот начин на избор на членовите на Антикорупциската комисија, бидејќи нема контролор над нивната работа, што е недозволено за сериозни држави.

Дури и во најоптималната варијанта, со донесување на законот и почитување на роковите за пријавување, селекција и избор на кандидати, земјава тешко дека ќе добие нов состав на Комисијата пред пролетта 2019 година, што ќе биде период од најмалку 1 година без Антикорупциска комисија.

Сепак, законот и дава обврски во рок од 6 месеци на новата Комисија да ги донесе подзаконските акти, правилниците, формата на налозите за плаќање, или административни обврски, и повторно до крајот на 2019 година Комисијата, најверојатно, наместо со суштински, ќе се занимава со административни работи.

И со овој закон и начинот на избор на Комисијата пропуштена е можноста да ѝ се дадат поголеми овластувања на [Комисијата](#)¹⁸ и фиксни временски рокови за испитување на имотната состојба и потеклото на имотот, или преку Антикорупциската комисија да се спроведе т.н. „ветинг“¹⁹ за носителите на извршната, законодавната и судската власт.

Проширувањето на првичниот планиран [број на членови од 5 на 7](#)²⁰ во Комисијата го покажа политичкиот пазар за места во Комисијата, што повторно ја става настрана искрената намера за формирање на ефикасно тело за борба против корупцијата, бидејќи занимавајќи се со формата, а

¹⁶ <http://meta.mk/manchevski-ke-analizirame-kade-ima-poklopuvane-vo-administratsijata/>

¹⁷ [Граѓанската платформа бара искрена политичка волја за справување со корупцијата](#)

¹⁸ <http://vistinomer.mk/konfiskatsija-uslov-za-uspeshna-borba-protiv-kriminalot/>

¹⁹ <http://vistinomer.mk/dali-e-mozhen-veting-protses-vo-makedonskiot-pravosuden-sistem/>

²⁰ <http://vistinomer.mk/graganskata-platforma-bara-iskrena-politichka-volja-za-spravuvane-so-koruptionsijata-1/>

не со суштината за која треба да е формирана Комисијата, тешко дека може да се очекуваат [резултати](#).²¹

Промената на избор на претседател од страна на Собранието, наместо од самиот состав по систем на ротација, покажува тенденција за акумулирање на моќ преку функцијата и контрола над динамиката на работа на Комисијата, бидејќи претседателот ги закажува седниците и го составува дневниот ред.

Досегашниот систем на ротација на 1 година е многу пофлексибилен и подемократски и не дозволува концентрација на моќ. Доколку се појави потреба за смена на претседателот на Комисијата од кои било причини, како што имаше случаи досега, многу е полесно тоа да го сторат самите членови и да назначат нов, отколку да се чека да заврши целата постапка преку Собранието на Република Македонија.

Новиот закон за спречување на корупција и судир на интереси во голем дел ја објаснува постапката за избор на членовите на Комисијата, ја уредува постапката пред Комисијата за избори и именувања во Собранието на Република Македонија, што не е суштина на законот и значи негово оптоварување. Овие постапка треба да бидат интегрален дел на Собранискиот деловник и во деловникот за работа на собраниската комисија, во која се уредуваат постапките и начинот на избор пред ова тело.

Со изрекувањето на мандатни казни и можноста за порамнување на изречената глоба пред Комисијата, ако има добра примена, [може да се постигне ефект на брзо санкционирање](#)²², без долги судски постапки, за кои нема податоци како завршиле поднесените кривични или прекршочни пријави пред надлежниот суд. Со водење на регистарот на казни и со значителна транспарентност на овој орган можат да се постигнат ефекти и на пократок рок, но под услов да постои политичка волја за избор на членови со интегритет, кои ќе работат на остварување на главната цел, спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Затоа, неопходно е Собранието да постапи по јавниот оглас за избор на членови на Државната комисија за спречување на корупција од ноември 2018 година и да избере нов состав по постојниот закон, а по усвојување на новиот закон да се пристапи кон избор според критериумите утврдени во законот.

Целта, донесување на „беспрекорен закон“ не ги оправдува средствата за нефункционална Комисија во период од една година, иако во Комисијата има двајца членови и Секретаријат кои добиваат плати, но се оневозможени да работат.

²¹ <http://vistinomer.mk/analiza-i-partiite-budhetari-koj-ke-gi-kontrolira-donatsiite-na-partiskite-smetki/>

²² <http://vistinomer.mk/analiza-anti-koruptsiska-komisija-vreme-e-za-remont/>

ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Следењето и известувањето за процесот на реформата на јавната администрација го спроведува Министерството за информатичко општество и администрација, кое на секои шест месеци до Советот за РЈА, а еднаш годишно до Владата на Република Македонија доставува Извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Од вкупно 72 активности за кои се следеле параметрите на спроведување во првото полугодие на 2018 година, според податоците на Министерството за информатичко општество и јавна администрација, [МИОА](#)²³ целосно биле спроведени 27 активности, спроведувањето е во тек на 36 активности, а 9 активности доцнат или не се отпочнати.

Од наведените 72 активности МИОА била одговорна за реализација на 52 активности, Министерството за финансии (МФ) е одговорно за реализација на 1 активност, Генералниот секретаријат на Владата на РМ за 18 активности, Канцеларија на претседателот на Владата на РМ за 1 активност.

Власта излезе со повеќе размислувања во изминатиов период за намалување на бројот на администрацијата, но многу од нив немаат конкретни одговори за роковите на имплементирање и почеток на процесот:

- Сè уште не е завршен процесот на распоредување на административни службеници кои во изминатите години добивале плата, а не доаѓале на работа, примени во Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор. [Вработени само околу 250 административци, од 2.800.](#)²⁴
- И покрај желбата на МИОА и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор за физичко појавување на „рамковните вработувања“ не може да се амнестираат министрите за информатичко општество и администрација, Министерот за финансии и Министерот за спроведување на Рамковниот договор кои дозволиле и дозволуваат исплата на плата на луѓе кои не се појавуваат на работни места, а дел од нив не се ниту во Република Македонија, туку живеат во странство. Новата антикорупциска комисија мора да изврши ревизија на процесот на распоредување на овој вид на административци бидејќи има случаи каде што ново вработените се во блиски роднински врски со функционерите во институциите во кои се вработуваат, што е спротивно и казниво на Законот за спречување на корупција и судир на интереси
- Јавното обвинителство по допрен глас да отвори истрага и да ја утврди штетата нанесена на Буџетот со исплати на плати за оваа категорија на луѓе, која според медиумските известувања била над [65 милиони евра](#)²⁵ за периодот 2009-2017 година
- Изјавите дека нема да се отпуштаат вработени од администрацијата туку ќе се врши нивна преквалификација за потребите на стопанството, не може да се смета за реформа која би дала резултати на краток рок,

²³ [Прв полугодишен извештај за спроведување на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и акциски план](#)

²⁴ <https://24.mk/details/samo-250-od-vrabotenite-po-ramkoven-pochnale-da-rabotat-a-1400-seushte-sedat-doma-i-primaat-plata>

²⁵ <https://prizma.mk/za-devet-godini-desetitsi-milioni-evra-za-plati-od-doma/>

- Најавите за утврдување на [преклопување на ингеренциите на повеќе институции](#)²⁶ и нивно спојување и натаму се само процес останат во најава;

ЗАКЛУЧОК

Овој Документ содржи критички аспекти на донесување и изменување на законите во областа на судството, антикорупцијата и јавната администрација, од чие донесување зависи функционирањето на фундаменталните човекови слободи и права, владеење на правото и правниот систем, и ефикасноста на јавната администрација, како сервис на граѓаните.

Авторот во документот дава критички осврт на донесените законски измени, на законите чие донесување е во тек, како и на законите кои се најавени со нивно поставување на јавна расправа преку ЕНЕР системот.

Предизвиците кои ги потенцира Документот се тест за законодавната, извршната и судската власт, како и сите чинители одговорни за функционирање на системот во целина или негови сегменти. Генералната перцепција е дека се донесени повеќе законски измени, но без видливи ефективи, што укажува на потребата да се работи на суштинските реформи.

А, суштински реформи не значат владеење на правото преку носење во транспарентна процедура на Закон за антикорупција и спречување на судир на интереси, доколку Комисијата не функционира една година и сите избрани и именувани функционери се оставени без контрола.

Не може да се зборува ниту за реформа на јавната администрација, ако повеќе од половина година се прават обиди да се интегрираат 1.800 административци, вработени според Рамковниот договор, кои биле фиктивни и за кои се исплатувале милионски суми, а за тоа нема никакви санкции. Под „реформа“ не може да се подведат и најавите дека нема да има отпуштања од овој сектор, туку ќе се прават програми за префрлање во приватниот сектор, а во исто време, секојдневно да се објавуваат нови огласи за вработување.

Под „реформа“ во овој документ не се подразбираат ниту козметичките измени во законите за судство, кои не решија ниту едно од прашањата за одговорност на Судскиот совет, одговорност на судиите, одговорност за незаконското и манипулативно користење на АКМИС системот за распределба на предметите во судовите, кочењето на процесуирање на постапките иницирани од СЈО..

Транспарентноста, која беше зголемена со носење на сет закони во овие сфери, далеку од тоа дека не е потребна, но не е суштинска реформа. Менувањето на имињата на Основните судови Скопје 1 и Скопје 2, во Основен кривичен и Основен граѓански суд, не подразбира реформа, туку само поголемо техничко усогласување на името на судот со функционалната надлежност која ја има.

Во делот на транспарентноста, судовите и натаму се најзатворени институции за граѓаните, а на нивните веб страници, посебно Кривичниот суд во Скопје, не објавил ниту една пресуда од десетиците донесени во одделот за судење на организиран криминал и корупција. И постојните законски решенија обврзуваат на објавување на правосилни судски пресуди, но тоа не е случај во голем број од судовите, а веб страниците на Јавното обвинителство и посебно на Советот на јавни обвинители не се ажурирани од моментот кога биле креирани. Оттука, новите законски решенија

²⁶ <http://meta.mk/manchevski-ke-analizirame-kade-ima-poklopuvane-vo-administratsijata/>

кои наметнуваат обврска за транспарентност, не се гаранција дека истата ќе се остварува доколку не се нара одговорност од функционерите кои раководат со овие институции.

ПРЕПОРАКИ:

- Да се избегнува праксата на често и парцијално менување на законите, со одредби кои не содржат суштински измени, туку само ад-хок решенија. Законот за Судски совет кој се менува три пати во овие две години покажа дека власта нема концепт за решавање на форматот на Судскиот совет кој треба да биде гарант за судската независност, бидејќи не смени ништо во начинот на избор на членовите на Судскиот совет и не одговори на укажувањата за депрофесионализација на Советот, туку наспроти, го задржа нефункционалниот модел и ја зацврсти функцијата на членовите на Советот давајќи им можност да имаат мандат во траење од 12 години ;
- Да се обезбеди принцип на јавна расправа и сумирање на сите можни забелешки и мислења од релевантни институции и тела пред, а не по донесување на законите, како што беше со измените во законите за Судски совет и за судови, кои повторно се менуваат за да се внесат забелешките на Венецијанската комисија, пред која законите беа испратените по усвојувањето ;
- Да се обезбеди транспарентен процес на реформи во судството кои ќе подразбираат и одговорност на судиите, како и на телата задолжени за избор и разрешување на судии и јавни обвинители, градење и унапредување на интегритетот на судиите и јавните обвинители;
- Да се обезбеди независност во функционирање на судот и обвинителството, без мешање на институтите амнестија и помилување, со оценка на вина и ценење на докази во тековни постапки, каков што е случајот со предметот познат како „27 април“ за насилниот упад во Собранието, каде што власта преку политичко решение директно и селективно се меша во судско-обвинителската работа, ценејќи кој какво дело сторил и за кои обвинети треба да важи амнестијата, а за кои не. Тоа, во никој случај не може да се нарече владеење на правото и неселективна правда;
- Да се инсистира на целосно завршување на почнатите постапки на Специјалното јавно обвинителство, за целите, мандатот и времето за кое е формирано, без наоѓање на странични можности за отворање на нови истраги, чие откривање не се вклопува во мисијата на ова ад-хок обвинителство. Во услови кога не се завршени главните процеси за прислушувањето, отворање на истраги од економски криминал, како „Поштенска банка“ и „Империја“ е излегување од мандатот за кој е формирано ова обвинителство, а посебно за периодот за кој е формирано 2008-2015 година ;
- Министерството за правда итно да го усогласи понудениот закон за Специјалното јавно обвинителство со уставот, да го вклопи во системот на јавно-обвинителската структура, по принципот на Обвинителството за гонење на организиран криминал и корупција, со задолжителна контрола, двостепеност во постапките од страна на друго, повисоко по ранг обвинителство, а не како што е дадено во сегашното решение, да откриваат, гонат и да ги застапуваат предметите во редовна и жалбена постапка пред сите степени на судови во Македонија – основен, апелационен и Врховен ;

- Законот за антикорупција да биде гарант за ефикасна борба против корупцијата, со преиспитување на решението дали претседателот на Комисијата треба да го избира Собранието на Република Македонија или самите членови по систем на ротација
- Да се предвиди постапка за можен „ветинг“ пред Комисијата за спречување на корупцијата, како еден од начините за брза проверка на имотната состојба и легалноста на стекнатиот имот;
- Итно да се разгледа можноста за формирање на Антикорупциска комисија според постојниот закон, бидејќи роковите не ветуваат дека до пролетта 2019 година би се формирала новата комисија, бидејќи сме на прагот на нов изборен циклус- претседателски избори, каде што улогата на Комисијата во спречување на судирот на интереси и на корупцијата е повеќе од потребен.
- Да се изнајдат начини за намалување на јавната администрација, но и да не се занемари прашањето на кривична одговорност за потрошени милиони евра за фиктивни исплати за плати на луѓе кои не работеле, а нивното сегашно „згрижување“ да не биде приоритет во реформата на јавната администрација;