



Финансирано од
Европска Унија



Европско движење Северна Македонија
European Movement North Macedonia

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ“: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ИДЕЈА И КАКО ПРАКТИКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ



СКОПЈЕ, 2024

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НКЕУ-МК)

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ“: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ИДЕЈА И КАКО ПРАКТИКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СКОПЈЕ, 2024

УРЕДНИК

проф. д-р Милева Ѓуровска

АВТОРИ:

проф. д-р Милева Ѓуровска

м-р Светлана Влаховиќ - Димановска

Со придонес на:

проф. д-р Александра Деаноска – Трендафилова

проф. д-р Марина Митревска

м-р Виктор Митевски

ЛЕКТУРА: д-р Маја Манчевска

ТЕХНИЧКО-ЈАЗИЧНА АСИСТЕНЦИЈА: м-р Никола Јазациски

ГРАФИЧКИ ДИЗАЈН: ММ ДИЗАЈН

ПЕЧАТИ: Европа 92, Кочани

ИЗДАВАЧ: Европско движење во Република Северна Македонија

ЗА ИЗДАВАЧОТ: проф. д-р Милева Ѓуровска

Адреса:

ул. КостаКирков бр.5/8

1000, Скопје

Република Северна Македонија

www.nkeu.mk

www.europeanmovement.org.mk

е-mail: secretariat@europeanmovement.org.mk

Тираж: 100 примероци

Скопје, 2024

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	7
2. ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ КОНТЕКСТ ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА	9
3. ПОГЛАВЈЕТО 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА: СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РАМКИТЕ НА ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА ВО ДЕМОКРАТСКИТЕ ОПШТЕСТВА	18
4. ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ПОГЛАВЈЕТО 24 – ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ	29
5. БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ, ФИНАНСИСКИТЕ ИЗМАМИ И КОРУПЦИЈАТА	39

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.131:341.171(4-672ЕУ:497.7)(047.31)
341.171(4-672ЕУ:497.7)(047.31)

ЃУРОВСКА, Милева

Национална конвенција за Европската унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) : документ за јавни политики Кластер 1 „Темелни вредности“: владеењето на правото како идеја и како практика во Република Северна Македонија / [автори Милева Ѓуровска, Светлана Влаховиќ-Димановска ; со придонес на Александра Деаноска-Трендафилова, Марина Митревска, Виктор Митевски]. - Скопје : Европско движење во Република Северна Македонија, 2024. - 58 стр. ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-2285-7-5

1. Влаховиќ-Димановска, Светлана [автор] 2. Деаноска-Трендафилова, Александра [927]
а) Национална конвенција за ЕУ -- Владеење на правото -- Предизвици и препораки -- Македонија -- Истражувања б) Македонија -- Пристапни преговори -- Европска унија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 63416581

„Оваа публикација е финансирана од Европската Унија. Нејзината содржина е единствена одговорност на Европското движење во Република Северна Македонија и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија.“

ВОВЕД

Оваа публикација претставува финален аналитички документ на Националната конвенција за Европската унија во Република Северна Македонија за теми кои беа дискутирани во текот на 2023 година. Документот беше предвиден како посебен резултат од истоимениот проект финансиран од Европската унија во Рамката за отворено партнерство. НКЕУ-МК е граѓански иницирана платформа за дијалог која вклучува различни засегнати страни со цел усвојување на заеднички препораки за прашања од поголемо значење за општествениот развој и за напредување во пристапните преговори за членство во Унијата.

Во текот на оваа година НКЕУ-МК реализираше активности од поглавјата во Кластер 1 „Темели“ од актуелната преговарачка рамка поттикнувајќи поголем интерес за владеењето на правото како носечки столб за усвојување на европски вредности и услов за напредување во другите кластери од преговарачкиот процес. Главен извор на информации во подготовката на публикацијата беше дијалогот т.е. експертските излагања и дискусиите на домашните и странски учесници на работните сесии. Во дијалогот беа опфатени следните поглавја: поглавје 23 – Правосудство и темелни права, поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност; поглавје 5 - Јавни набавки; поглавје 18 – Статистика; поглавје 32 - Финансиска контрола. Динамичните дискусии на сите засегнати страни беа еден вид на „лабораторија“ во која се соочуваа различните пристапи за одредени прашања што даваше можност да се следат насоките кои водат кон причините за проблемите што ја олесни натамошната анализа преку користење на други извори на информации.

Како платформа за структуриран дијалог во НКЕУ-МК учествуваа: претставници на граѓански организации, високи претставници на релевантните министерства, пратеници, судии, обвинители, претставници на академската средина, стопански комори и други. Овој разновиден состав придонесе кон развивањето на меѓу-секторското дејствување на институциите во процесот на нивото реформирање. Во текот на 2023 година беа одржани шест сесии на дијалог од трите работни групи – активни во Кластер 1 и една пленарна конференција на кои учествуваа над 300 учесници.

Освен дијалогот како извор на информации за развивање на содржинскиот дел на публикацијата беа спроведени анализи на определени јавни политики и други документи (извештаи од меѓународни организации, истражувачки извештаи, медиумски известувања и други извори) кои објаснуваат проблеми од доменот на правосудството, спречување и бор-

бата против корупцијата, организираниот криминал, безбедносните прашања и други области од Кластер 1. Според тоа, публикацијата пренесува и дел од содржините во јавниот простор, односно јавните реакции во однос на споменатите прашања.

Публикацијата опфаќа и нови аспекти од евроинтегративниот процес со цел да даде поширока слика на актуелните и идни иницијативи на Европската Унија за динамизирање на реформските процеси на државите од Западниот Балкан. Една од иницијативите е Планот за раст на Западниот Балкан кој значително го менува евро-интегративниот амбиент носејќи нова енергија која ги поттикнува на активност владите, граѓанските здруженија, бизнис заедницата, академската средина и другите страни да се вклучат во разгледувањето на можностите за „интеграција пред полноправно членство“. Во публикацијата претставени се базичните столбови и цели на овој многу амбициозен план чија додаден вредност е неговото „растење оддолу – нагоре“ што остава впечаток на недовршеност. Меѓутоа, ваквиот пристап него го прави различен со можности да биде изграден според условите и специфичните потреби на Регионот.

Исто така, меѓу содржините е концептот на владеење на правото во Европската унија, односно Новиот механизам на владеење на правото во ЕУ кое е воведено со цел ефективно спроведување на правната обврска од страна на владите на државите – членки да постапуваат според законите. Република Северна Македонија веќе учествува во подготвителните активности за вклучување во овој Механизам што значително би придонесло кон исполнување на Патоказите за владеење на правото кои се дел од преговарачката рамка за кластер-1 „Темели“. Надминувањето на недостатоците констатирано во скрининг процесот и дефинирањето на идните конкретни чекори во „Патоказите“ е комплексен процес кој треба да биде инклузивен и транспарентен чија успешност ќе зависи од сознанието на сите засегнати страни за нивната одговорност и активна вклученост во целиот процес. НКЕУ-МК своите идни активности ќе продолжи со својата мисија да го демократизира евроинтегративниот процес создавајќи услови да се пренесе колективното знаење од стручната кон пошироката јавност.

Листата на учесници кои значително придонесоа за публикацијата е голема. Некои од учесниците со своите ставови за одредени прашања споменати се во публикацијата. Изразуваме благодарност кон сите нив, за двоеното време, за стручниот и сериозен пристап кон дискусиите.

Посебна благодарност изразуваме кон институциите кои беа активниот дел од НКЕУ-МК:

- Министерството за правда со кое се склучи меморандум за соработка;
- Министерството за внатрешни работи чии претставници учествуваа со голема посветеност во елаборација на прашањата од оваа област, но и за кооперативноста на претставниците од највисоките нивоа на Министерството;
- Кабинетот на заменикот на претседателот на Владата задолжен за политики за добро владеење за отвореноста за соработка;
- Собранието на Република Северна Македонија кое даде целосна поддршка на НКЕУ-МК од самиот почеток на активностите уште пред седум години;
- Секретаријатот за европски прашања во однос на консултациите од исклучително значење за останување во рамката на темите на преговарачката рамка;
- Посебен влог во дијалогот имаа претставниците на правосудните институции кои значително придонесоа за динамиката на дијалогот со своето искуство и стекнато знаење низ практиката;

1. ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ КОНТЕКСТ ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА

Почнувајќи од Самитот во Солун (2003) Европската Унија постојано изразува поддршка за европската перспектива на земјите од Западен Балкан.¹ Во услови на зголемени глобални предизвици, нови поделби и воени конфликти на тлото на Европа, политиката за проширување на ЕУ продолжува да биде приоритет во надворешната политика и геостратешката инвестиција за стабилност. Оваа политика беше потврдена и зајакната на Самитот на Европскиот совет на кој се донесе одлука за отпочнување преговори со Украина, Молдавија и Грузија.² Во однос на државите од Западен Балкан – повеќето од нив со долг кандидатски статус, потврдени се можностите (ветувањата) за брзо зачленување што би се случило по проценката за остварен реален напредок во владеењето на правото и почитување на темелните права.

¹ [EU – Western Balkan Summit, 21 June, 2003](#)

² [European Council Conclusions, 14 December 2023](#)

Република Северна Македонија е држава-кандидатка за членство во ЕУ од 2005 година, а истовремено и прва држава од регионот која потпиша Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА).³ Во сите фази на подготовка за членство во Европската Унија беа правени големи компромиси за мирно разрешување на политичките кризи и латентните конфликти. Покрај големите политички прилагодувања, земјата се соочува со нови политички предизвици. Во јули 2022 година беше усвоена Преговарачката рамка т.н. „Француски предлог“, а со одржувањето на Меѓувладината конференција,⁴ Република Северна Македонија официјално почна преговори со ЕУ – меѓутоа условени со претходна промена на Уставот за исполнување на точките од Анекс – протоколот со посебните барањата на соседна Бугарија.⁵ Во меѓу фазата на исполнување на овој услов (во текот на 2022/23 година) беше комплетиран прегледот (скринингот) на нивото на усогласеност на националното со европското законодавство. Во однос на „скринингот“ добиени се позитивни оценки за постапувањето и за бирократските процедури, меѓутоа содржинскиот дел на препораките од Нацрт-извештајот за Кластер 1, „Темелни вредности“ укажува на ургентна потреба од спроведување сериозни реформи со цел да се обезбеди владеење на правото, спроведување на правдата и еднаквоста на сите пред законите.⁶ Се очекува земјата да покаже силна политичка волја за прифаќање нов вредносен систем каде што правото ќе биде главен водич во индивидуалните и институционалните практики. Според експертите: „Пристапните преговори бараат стратешки пристап, систематичност, конзистентност и континуитет заштитен од (зло)употреба за дневнополитички потреби на партиите и на политичките лидери. Одамна требаше да ги надминеме тие детски болести, а ако тоа не е случај, ова е последниот момент.....“.⁷

Кластер 1 вклучува и поглавја од економската област преку кои треба да се зајакнат институционалните инпути за владеење на правото, односно спречување и борба против корупцијата и праведна распределба на јавните ресурси. За исполнување на економските критериуми во Кластер 1 фигурираат следните поглавја: Поглавје 5 (јавни набавки), Поглавје 18 (статистика), Поглавје 32 (финансиска контрола). Иако мало внимание се посветува на Поглавјето 18, неопходно е да се подвлече

³ Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, [12 април 2001](#).

⁴ [Council conclusions on North Macedonia and Albania, 18 July 2022](#).

⁵ Условот за официјално отворање на Кластер 1 се промените во Уставот кои подразбираат вклучување на бугарското малцинство во Преамбулата. По долги дискусии и активности во Собранието, Предлогот за пристапување кон измена на Уставот беше разгледуван на Собраниска седница (бр. 123 од 18.08.2023). [Види повеќе](#)

⁶ [Скрининг-извештај од Кластер 1 – Фундаментални вредности](#)

⁷ [Драган Тилев, Скрининг извештај кој треба да се искористи за забрзување на реформите, Економија и бизнис, октомври 2023](#)

неговата значајна улога во текот на преговарачкиот процес каде што ќе биде неопходна солидна статистичка база на податоци за отсликување на процесот на конвергенција кон Европската Унија во сите кластери.

Во актуелната преговарачка рамка присутни се хоризонтални пристапи кои се однесуваат на спречувањето и борбата против корупцијата и кои освен за Кластер 1, се однесуваат подеднакво за сите кластери. Според анкетите на Регионалниот центар за соработка, во 2023 година 50 % од македонските граѓани дале поддршка за членството во ЕУ, додека податоците за целиот регион на Западен Балкан покажуваат тенденција на намалување на поддршката за три проценти.⁸

Националните анкети покажуваат повисок процент на поддршка. Така, приближно 60 % од македонските граѓани ја поддржуваат европската интеграција, сметајќи ја Европската Унија како област на владеење на правото и доминантен економски фактор во светот, но и многу значаен економски партнер.⁹ Иако во минатото очекувањата на граѓаните од ЕУ беа поголеми од денешните, тие, сепак, сметаат дека земјата треба да продолжи да се движи по патот кој води кон полноправно членство во Унијата. Ваквите очекувања на граѓаните ги оправдуваат сите понатамошни напори на Европската Унија и на сите други фактори кои ќе одат во прилог на развојот на граѓаните од целиот Западен Балкан, придонесувајќи за мирот, стабилноста и развојните перспективи на целиот Континент.

1.1. Политичка поларизација и нејзините последици

Во актуелниот момент во јавноста доминира изборна реторика и јавен дискурс со интензивна политичка димензија.¹⁰ Оваа политичка клима трае подолг временски период кој денес кулминира со длабока политичка поларизација зајакната со непостигнувањето политички консензус околу уставните промени и други витални политички прашања од јавен интерес. Во суштина, не се појавија вистински инцијативи за политички дијалог меѓу поларизираните страни. Честите промени во владејачките коалиции, сепак, не ја нарушија политичката стабилност. Честите партиски маневри и политичкиот фокус само на партиска прераспределба на државни ресурси и функции имаше цена што отиде на сметката на граѓаните.

⁸ [BalkanBarometer | Welcome \(rcc.int\)](#) 2023

⁹ Институт за демократија „Societas Civilis“ - [Пад на поддршката за членство во ЕУ, само 24 отсто од граѓаните даваат поддршка за уставните измени.](#)

¹⁰ Според т.н. Пржински договор (2015) владата се распушта сто денови пред изборите со цел вклучување на претставници на опозицијата. Ваквата влада го носи називот *преодна влада* или *техничка влада*. Целта е да се спречат евентуални недоследности и изборни манипулации на власта.

Реформите стагнираа и беа на периферијата од политичкиот интерес. Влошените услови за живеење, вознемирувачките афери за висока корупција и недомаќинско трошење на јавните пари го зголемија незадоволството на граѓаните, а довербата кон институциите е во постојано опаѓање.

Војната во Украина ги засегна и граѓаните на Република Северна Македонија, кои континуирано изразуваат пораки за мир и осуда на војната, како и солидарност со украинските граѓани што директно ги трпат последиците од војната. Граѓаните во Република Северна Македонија многу брзо се соочија со економските последици од војната: пораст на цените, енергетска криза, инфлација и други последици. На почетокот од 2023 година економијата се соочуваше со турбуленции во монетарните движења (двоцифрена инфлација), која во текот на годината успеа да стигне до нивото на 9,5 %, а раст на бруто домашниот производ од 1,9%.¹¹ Во текот на изминатите три години Владата, соочена со кризата предизвикана од Ковид-19 пандемијата и воената криза, имаше бројни интервентни мерки за надминување на последиците и релаксирање на тенденцијата на намалување на куповната моќ на граѓаните и порастот на сиромаштија. Интервентните мерки во економијата и државната регулација на цените на основните производи поставија нови прашања во врска со економските структури и пазарните процеси. Намалувањето на цените на животните намирници (леб, масло за јадење, ориз и сл.) беше за сметка на високите покачувања на цените на другите производи, исто така дел од просечната потрошувачка.

1.2. Концептот на темелните вредности на Европската Унија

Вредностите на Европската Унија претставуваат фундаментални премиси што секоја земја-членка ги споделува со сите други држави-членки. Легитимирајќи ги овие премиси и прифаќајќи го правото на ЕУ, државите-членки покажуваат постоење на взаемна доверба. Македонските граѓани често го поставуваат прашањето: кои се европските вредности? Одговорот може да биде брз доколку се наведат општите определби наведени во Лисабонскиот договор (2009), каде што се истакнува: „Унијата е заснована на вредностите на почитување на човековото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата што припаѓаат на малцинствата“.¹² Меѓутоа, целата палета на вредности врз кои функционираат европските општества не би можело да бидат наведени во овој текст,

¹¹ Највисока инфлација во земјава е забележена во јуни 2022 година 16,8% [Квартален извештај, Ноември 2023, Народна Банка НРБМ.](#)

¹² [Договор од Лисабон, Konrad-Adenauer-Stiftung во Република Македонија, 2010](#)

бидејќи тие ги опфаќаат сите аспекти од секојдневното живеење на европските граѓани во различни домени: пристап кон образованието, правото на здравствена заштита, вработувањата, семејството, родовата еднаквост, социјалните прашања, заштита на животната средина, односот кон работата, односот кон соседните држави, односот кон странците и други.¹³ Вредностите, исто така, се прикажуваат како фактор на социјалната кохезија и механизам за справување со различностите, за афирмација и спроведување на принципот на солидарност меѓу државите-членки. Вредностите имаат конкретно значење во животните процеси на граѓаните, но можат да бидат користени и како апстрактни реченички форми за потребите од креирање посебен политички амбиент.

Владеењето на правото како фундаментална вредност беше потенцирана во рамките на политиката на проширување, посебно нагласена во Преговарачката рамка на Хрватска, а потоа и во државите-кандидатки од Западниот Балкан (дефинирани како Поглавје 23, Правосудство и темелни права и Поглавје 24, Правда, слобода и безбедност). Оваа промена во преговарачката рамка се случи по пристапувањето на Романија и Бугарија во Унијата. Тогашната „нова“ методологија се базираше на преговарачки поглавја. Така, меѓу првите држави што ги водеа и завршија преговорите според 35 поглавја беше Хрватска. Со истата методологија преговорите ги почнаа Црна Гора и Србија. Во 2020 година за време на германското претседателство со Советот на ЕУ беше ревидирана и оваа преговарачка рамка. Во новата верзија на Рамката поглавјата се регрупирани во шест кластери. Иако кластерската методологија на преговори главно се однесуваше на Албанија и Република Северна Македонија, таа беше прифатена и од страна на другите држави кои веќе беа во процес на преговори. Во однос на шесте кластери веројатно е дека нема посебно дефинирана хиерархија иако се тие подредени со редни броеви. Меѓутоа, во објаснувачкиот дел на Рамката се истакнува ексклузивното значење на Кластер 1 „Темелни вредности“ кој опфаќа поглавја преку кои се реализира принципот: „Најпрво темелите“ (Fundamentals first).¹⁴ Според овој принцип темели се: владеење на правото, функционални демократски институции, економско управување и професионална јавна администрација, со додаток – развивање и одржување добрососедски односи и решавање на меѓусебните билатерални спорови. Целта на реорганизација на преговарачката рамка беше државите-кандидатки да се фокусираат на реформите

¹³ [Values in the EU policies and discourse. A first assessment, Les Cahiers du Cevipol 2016/3 \(N° 3\) 2016.](#)

¹⁴ Кластер 1 ги опфаќа следните поглавја: Поглавје 23 - Судство и темелни права), Поглавје 24 - Правда, слобода, безбедност, Поглавје 5 - Јавни набавки, Поглавје 18 - Статистика, Поглавје 32 - Финансиска контрола.

што ќе овозможат учење и спроведување на основните европски вредности, односно постапување според законите. Ексклузивноста на овој кластер е во тоа што со него почнуваат преговорите и со него завршуваат. Во целиот преговарачки процес е карактеристичен процесот на „враќање назад“ (реверзибилност) што значи дека напредокот во Кластер 1 е преруден за текот на преговорите во другите кластери.

Владеенето на правото како темелна вредност на Европската Унија има цел да ги спроведе универзалните вредности преку правниот систем. Додадената вредност на владеенето на правото во преговарачката рамка претендира кон остварување на повисоко ниво на демократизација на државите-кандидатки и подвлекување на значењето на политичкиот пристап на владите и воведување политички критериуми.¹⁵

Правниот концепт на владеенето на правото опфаќа: (1) законитост, (2) правна сигурност, (3) забрана за самоволие на извршните овластувања, (4) независни и непристрасни судови, (5) ефективна судска ревизија, вклучувајќи почитување на основните права и (6) еднаквост пред законот.¹⁶ Се смета дека државите-членки на ЕУ споделуваат слични правни традиции и дека овие принципи веќе се дел од нивните национални легислативи. Европската Унија преку Регулативата 2020/2092¹⁷ го дефинира владеенето на правото, прецизирајќи го правното значење. Со Регулативата се дефинира правната обврска што треба да обезбеди владите на државите-членки да постапуваат според законите.

По завршувањето на скринингот за Кластер 1 и добивањето на Нацрт-извештајот од страна на Европската комисија, државата подготви „Патоказ за владеене на правото“ кој ги содржи клучните реформски приоритети во Поглавјето 23, Правосудство и темелни права и Поглавјето 24, Правда, слобода и безбедност. Во споменатиот Извештај, но и во другите извештаи оценето е дека Република Северна Македонија има висок степен на усогласеност (приближно 50 %) со заедничкото европско законодавство (*Acquis Communautaire*), но постои значителен проблем во почитувањето на законите и во нетранспарентните постапки во нивното усвојување. Оттаму произлегуваат сериозните забелешки за незначителниот ангажман на клучните институции во владеенето на правото т.е. за

¹⁵ Ibid. стр. 41

¹⁶ Laurent Pech, [The Rule of Law a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law](#), SpringerLink, Volume 14, pages 107–138, (2022).

¹⁷ [Regulation \(Eu, Euratom\) 2020/2092 Of The European Parliament And Of The Council, 16 Decembre 2020](#), Article 1. This Regulation establishes the rules necessary for the protection of the Union budget in the case of breaches of the principles of the rule of law in the Member States.

нивното непостапување според законите. Овие критики особено се однесуваат на правосудниот систем, кој има сериозни проблеми со интегритетот на судиите и обвинителите, со нивната непристрасност и подложност на корупција. Во текот на 2023 година анкетите за перцепција на граѓаните укажаа на исклучително низок рејтинг на правосудниот систем како последица на политичките влијанија, непотизмот, политичкиот клиентелизам, корупцијата и други отстапувања. Ваквиот амбиент не може да одговори на очекувањата за ефективно спроведување на правото на Европската Унија.¹⁸

1.3. Улогата и значењето на граѓанските здруженија во пристапните преговори за членство во Европската Унија

Владата и релевантните институции се првенствено одговорни за евроинтегративниот процес. Меѓутоа, во политиките на проширување на Европската Унија посебно е нагласена улогата на граѓанските организации и другите засегнати страни. Евроинтеграциите се процес што треба да ги опфати сите граѓани, бидејќи тие, исто така, треба да ги научат и практикуваат европските стандарди, но да научат да бидат и активни граѓани. Учесството на граѓанските организации во креирање, надзор и спроведување јавни политики не придонесува само за демократизација на преговарачкиот процес, туку и за дополнителна поддршка на институциите во текот на преговорите. Во текот на 2023 година Владата направи напори да подготви нацрт-модел за вклучување на граѓанското општество во пристапниот дијалог.¹⁹ Се очекува Владата да продолжи да работи на финализирање и спроведување на овој документ, со надеж дека досегашната практика на декларативна отвореност ќе се замени со вистинска и правична соработка со релевантните граѓански здруженија.

Според Балканскиот јавен барометар половина од граѓаните во Република Северна Македонија ги препознаа граѓанските организации како важни фактори за напредување во евроинтегративниот процес.²⁰ Граѓанските организации се сметаат за субјекти со респектабилна експертиза

¹⁸ [Декларација од Брисел](#), 13 декември 2023, Состанок на лидерите на ЕУ и на Западен Балкан.

¹⁹ Секретаријатот за европски прашања ја креираше Нацрт-стратегија на македонскиот модел на соработка и комуникација меѓу јавната администрација и граѓанските организации (согласно со Одлуката за формирање структура за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија), која содржи 3 главни модели. Овој модел беше претставен и дискутиран со претставници на граѓански здруженија во март 2023 година.

²⁰ [Balkan Public Barometer](#) (2022), RCC – Sarajevo.

во доменот на ЕУ-интеграцијата, но сепак, недоволно координирани и интегрирани во платформи за нивниот глас да биде посилен. Меѓутоа, не може да се заобиколи фактот за слабата имплементација на Стратегијата на Владата за соработка и развој на граѓанското општество за 2022 – 2024 година, но и фактот за неактивноста на Одделението за соработка на Владата со граѓанските организации што се должи на бојкотот на здруженијата поради пренасочување (узурпирање) на буџетот за поддршка на граѓанското општество за други (политички) цели.

1.4. План за раст на Западен Балкан

Новиот пристап на Европската Унија во однос на пристапувањето на Западниот Балкан јасно ја дефинира потребата од подлабоки реформи за да се постигне очекувано ниво на социо-економската конвергенција што претставува суштински елемент за приближување на земјите од Западен Балкан кон ЕУ.²¹ Сè додека граѓаните не ги чувствуваат придобивките уште во периодот на пристапниот дијалог за членство во ЕУ, не може со ништо да бидат убедени дека овој процес има позитивни влијанија. Имајќи го предвид овој факт, ЕУ подготвува пакет за финансиската поддршка на државите од Западниот Балкан, чија цел е економска конвергенција, односно намалување на економските и социјалните разлики меѓу државите-кандидатки и државите-членки.²² Планот за раст дава можност земјите од Западниот Балкан да ги користат придобивките од ЕУ уште пред да станат нејзини членки, а тоа може да се случи ако економскиот раст се движи во нагорна линија.

Новиот План за раст за Западен Балкан има четири столбови насочени кон:

1. Подобрување на економската интеграција на Единствениот европски пазар преку примената на европските стандарди (правила).²³ Регионалниот заеднички пазар е отворен, а тоа значи дека нема да постојат бариери за одредени економски сектори, ниту бариери за сите соседи во согласност со Заедничкиот регионален пазар. Во врска со заедничкиот пазар се предлагаат седум приоритетни активности, и тоа: (1) слободно движење на стоки, (2) слободно

²¹ [New growth plan for the Western Balkans](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.11. 2023.

²² [Commission presents a new Growth Plan for the Western Balkans including €6 billion in grants and loans to accelerate economic convergence with the EU](#), 8 November 2023.

²³ [The internal market: general principles](#)

движење на услуги и работници, (3) пристап до Единствената област за плаќања во евра (SEPA), (4) олеснување на патниот транспорт, (5) интеграција и декарбонизација на енергетските пазари, (6) дигитален единствен пазар и (7) интеграција во индустриските синџири на снабдување со храна.

2. Зајакнување на економската интеграција на Западен Балкан преку Заедничкиот регионален пазар каде ќе се применуваат правилата и стандардите на ЕУ што би можело да придонесе за нова вредност во нивните економии во висина од 10 %.
3. Забрзување на темелните реформи, посебно во Кластер 1 и посветеност на Западниот Балкан во подобрување на одржливиот економски раст преку привлекување странски инвестиции и зајакнување на регионалната стабилност.
4. Зголемување на финансиската помош за поддршка на реформите преку посебен финансиски инструмент за реализација на Планот за реформи и раст за Западен Балкан за периодот 2024 – 2027 година.²⁴ Добивањето на парите од овие фондови е условено со приложување резултати за спроведени конкретни социоекономски и реформи во доменот на темелните вредности. Исто така, користењето на овие средства ќе се одвива според однапред подготвена годишна агенда, во која ќе бидат вградени препораките од последната извештајна година на Европската комисија, како и според програма за економски реформи што секоја држава ќе ја подготви, а ќе биде однапред консултирана, оценета и одобрена од страна на ЕУ.²⁵

Лидерите од Западен Балкан изразија посебно задоволство што по повод Планот за раст можат да разговараат и за економски теми, а не за големи политички прашања за кои постојат значајни разлики.²⁶ Општиот заклучок во однос на Планот за раст е дека со него ЕУ направи конкретни чекори и модел за примена на европските директиви пред зачленувањето што би можело да влијае позитивно на економската конвергенција, а со тоа и кон забрзување на евроинтегративниот процес.

Планот за раст не е само план за економски развој и инвестициска поддршка, туку план што носи надеж за воспоставување дисциплина и владеење на правото.

²⁴ Во висина од 6 милијарди евра од кои 2 милијарди евра грантови и 4 милијарди евра концесиски заеми.

²⁵ Ibid.

²⁶ Изјава на претседателот на Република Србија, Александар Вучиќ, на состанокот на лидерите од Западен Балкан во Скопје по повод Планот за раст на Европската Унија. [Радио Слободна Европа, 22 јануари 2024 година.](#)

2. ПОГЛАВЈЕТО 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА: СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РАМКИТЕ НА ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА ВО ДЕМОКРАТСКИТЕ ОПШТЕСТВА

Правосудството е еден од базичните столбови врз кој треба да се остварат високите идеали на владеењето на правото во општествата што се декларираат за демократски. Поглавјето 23 – правосудство и темелни права има посебно значење во Кластер 1. Спецификата за ова поглавје е што за него нема развиена легислативна рамка (Hard Acquis), туку почива врз вредности (независност, непристрасност, задоволена правда, почитување на базичните права, борба против корупцијата и сл.). Фактори што влијаат за достигнување на вредностите од Поглавје 23, покрај воведувањето напредни нивоа на дигитализација (како важен инструмент), се споменуваат: реална одговорност на сите субјекти во правосудството, јасни и прецизни законски решенија, постапување според законите, брзото и квалитетно решавање на предметите, соодветна распределба на судските предмети, судски и обвинителски кадри што преку својата судска практика го докажуваат својот интегритет и други фактори.

Според Кристијан Туркаљ, преговорите во Поглавјето 23 ќе бидат спроведени со успех доколку се исполнат следните критериуми:²⁷

- Политички консензус во смисла на тоа сите витални политички проблеми што треба да се решат, да се решат со заеднички напори на сите засегнати страни,
- Искрена посветеност на реформскиот процес – декларативноста и „глуменење“ реформи не помага,
- Јакнење на административниот капацитет, односно посветени и стручни административни кадри за побрзо и ефективно спроведување на реформите,
- Комуникациски и преговарачки вештини на преговарачите (тимовите) и
- Соодветни и споредливи статистички податоци што ќе ги покажат реално промените и нивото на конвергенција.

Успехот на преговарачкиот процес во ова поглавје зависи од внатрешни и од надворешни фактори. Треба да се има предвид дека во процесот на преговори не преговара само Европската комисија, туку преговараат и различни фактори во ЕУ. Исто така, значајно влијание врз преговарачкиот процес имаат геополитичките процеси што ги менуваат

²⁷ Кристијан Туркаљ, преговарач за поглавјата 23 и 24 за Република Хрватска, државен секретар во Министерството за правда и поранешен в.д. министер за правда. [Презентација на 11^{та} сесија на Работна група – 3.](#)

стратегиие во однос на проширувањето, поместувајќи го тежиштето кон оние региони што имаат поголемо значење за стратешката позиционираност на европскиот континент.

Темелните права претставуваат посебна вредност во современите демократски општества каде што законите и институциите имаат регулирачка моќ. Содржината на темелните вредности се наоѓа во многубројните конвенции, протоколи, повелби, декларации и други слични документи со необврзувачки карактер, но кои би требало да бидат воведени во правниот систем на државите. Посебно значење добиваат прашањата за антидискриминација по секоја основа, правото на правично судење, правото на судење во разумен рок, заштитата на личните податоци и слични области.

Според перцепциите на македонските граѓани не е лесно да се дојде до правдата. Правосудниот сектор е детектиран како област на испреплетување на влијанија од различни центри на моќ со цел да се обезбеди неказнивост, особено за криминални поединци од политички, економски и други елити. Правосудството претставува сфера која и по две децении на скапи реформски процеси не го стекна потребното ниво на својата независност и непристрасност.²⁸

Анализирајќи ја состојбата на функционирање на судството, Европската комисија во Извештајот за 2023 година оценува дека подготвеноста на правосудниот систем во Република Северна Македонија е на ниво на претходната година, а тоа значи дека нема напредок. Европската комисија изразува сериозна загриженост за состојбите во оваа област.²⁹

2.1. Што се случува со судската власт?

Посебно прашање со приоритетно значење за напредување во реформите е нивото на успешност во спроведувањето на усвоените стратегии за реформа во правосудството. Според оценките на Државниот завод за ревизија карактеристична е слаба ефективност на мерките и активностите дефинирани во Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 – 2022 година. Според овој извор, не задоволуваат ниту правната, ниту институционалната рамка. Имено, телото што било надлежно за имплементација не функционираше

²⁸ Александра Деаноска Трендафилова, „Изборот и напредувањето во правосудните институции – Преку поголема транспарентност и квалитет до зголемување на довербата на граѓаните во правосудството“ Национална конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија „Трета книга на препораки“, 2024.

²⁹ [Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија.](#)

на начин како што било дефинирано во документите, одлуките и протоколите. Ревизорите ја истакнуваат потребата од прецизно дефинирање на надлежностите на назначените тела.³⁰ Така, од 130 предвидени мерки 52% имале целосно остварување. Тоа упатува на недостатоци во: несоодветно дефинирање на мерките, отсуство на јасни и мерливи индикатори за нивото на имплементација, нереални рокови за имплементација, лоши проценки за неопходните финансиски средства и недефинирани извори за финансирање на мерките, слаба координација на институции/надлежните тела за спроведување на мерките и други активности.³¹

Новата стратегија за правосудниот сектор (2024 – 2028) е различна од претходната, бидејќи ги нотира слабостите што влијаеја на половичната имплементацијата на претходната стратегија. Факт е дека општествено-политичкиот контекст на државата е сложен и секогаш може да се наведе како причина за слабостите во реализацијата на Стратегијата 2017 – 2022, сепак овие аргументи не можат да го објаснат однесувањето на судската фела што несоодветно ја практикува судската власт. Довербата во судството ќе се зголеми тогаш кога судиите и обвинителите преку правни инструменти ќе се спротивстават на одлуките на извршната власт во случај тие да бидат донесени надвор од правната рамка. Во услови кога судството е независно и непристрасно тогаш судската власт поседува реална моќ да ја контролира извршната власт. Меѓутоа, овде се поставува прашањето дали реално судиите се однесуваат како власт или како службеници на извршната власт? Имајќи го предвид ваквиот менталитет на судиите и обвинителите, тогаш не е за изненадување несразмерната моќ на извршната власт, која без големи тешкотии го контролира судството и постигнува состојба на неказливост. Меѓутоа, објаснувањето на проблемите во правосудството преку надворешните (политички) влијанија не ја дава целата слика. Недостига анализа од квалитативен карактер (студии на случаи, длабински интервјуа, биографски анализи) за да се одговори на многу прашања поврзани со вработувањата во судството т.е. регрутацијата на судските кадри, нивото на нивната стручност, патиштата на кариера и начините на стекнување интегритет, нивните иницијативи, а секако и аспекти од нивниот секојдневен живот.

Од постојните анализи се поставува прашањето за одговорноста во правосудниот систем низ перспективата на хиерархиската линија. На пример, прашањето: Која е улогата и надлежностите на претседателите на судовите и обвинителствата? Која е таа позиција? Дали оние кои се на оваа позиција не ја познаваат добро работата на судиите/обвинителите во

³⁰ [Конечен извештај за извршена ревизија на успешност](#) „Ефективност на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудниот сектор 2017 – 2022 и спроведување на акцискиот план на стратегијата“ – Државен завод за ревизија, декември 2022.

³¹ Ibid. стр. 7

нивните судови, или не го познаваат интегритетот на судиите или обвинителите под нивна надлежност?

2.2. Судскиот совет на Република Северна Македонија – скриениот курикулум во одлуките за избор и напредување на судските кадри

Во текот на 2023 година активностите и одлуките што ги носеше Судскиот совет го предизвикаа вниманието на експертската и пошироката јавност, но и вниманието на Европската Унија. Судскиот совет е важна институција во судската власт, бидејќи тој одлучува за регрутација на нови судски кадри, за напредување на судиите во повисоките судови, за дисциплината и разрешувањето на судиите, со што подлежи на одговорност за состојбите (рејтингот) во оваа област.

Ферментациите во врска со Судскиот совет почнаа со иницирање постапка за разрешување на легално избран претседател на Советот преку незаконска и нетранспарентна постапка.³² На истата седница се избра нов претседател зад затворени врати што е спротивно на законската обврска. Според анализите, најголемите критики на Судскиот совет се поврзуваат со отворените врати за политички и бизнис влијанија што создава парадоксална ситуација – наместо да биде место каде ќе се објавува војна против корупцијата, се чини дека е бедем на корупцијата и лесен инструмент за манипулација од страна на корумпираните.³³

Со цел да се насочи и забрза структурната реформа на Судскиот совет, Европската Унија спроведе оценска мисија, во чиј извештај се наведуваат 40 мерки остварливи на кус и долг рок. Меѓу предложените, како позначајни ги наведуваме: (1) измени во мандатот на членовите, (2) измени на процесот на селекција на членовите, (3) унапредување на практиките за транспарентност, (4) зголемување на финансиската независност на Судскиот совет, (5) вклучување на граѓанското општество во изборот на

³² На 26 април 2023 година Весна Дамева на седница на СС-PCM беше разрешена од функцијата претседателка на ова тело. Пет месеци претходно (ноември 2022) Павлина Црвенковска, претседателка на Судскиот совет поднесе оставка од функцијата со образложение дека врз неа било вршено влијание од одредени судски бизнис-елити. [Прочитајте повеќе](#).

³³ [Анализа на ОБСЕ](#) за проценка на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија, направена во 2023 година, според анонимна анкета спроведена на 212 судии и 83 обвинители.

членовите, како и во мониторингот на неговата работа. Посебно е нагласено значењето на дефинирањето на процедурите за избор и разрешување на претседателот на Судскиот совет.

Во многу други иницијативи беше нагласувана неопходноста од реформи во Судскиот совет. Така, во документот „Проценка на ризиците од корупција во правосудството“ (јуни 2023 година), 62 % од интервјуираните судии биле согласни со ставот дека Судскиот совет не е ефикасен во заштитата на судската независност, а само 26 % се согласиле со ставот дека Судскиот совет е ефикасен.³⁴ Анкетираните судии истакнале дека трпат притисоци, се изнудуваат пресуди од страна на бизнис-елитите, од колеги-судии, но и од членови на Судскиот совет. Како проблеми што придонесуваат во неефикасноста на судството наведени се: пристрасните судски вештачења, злоупотреба на процесните права од страна на адвокатите, слабиот квалитет на обвинителните акти, неусогласена соработка меѓу обвинителството и другите истражни инстанции, местење на судии за одредени предмети, блиски односи меѓу судии/обвинители и адвокати.

Граѓанскиот сектор покажа голема посветеност во набљудувањето на случувањата во судството, особено во работењето на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Во однос на случувањата во Судскиот совет, граѓанските платформи преку јавни изјави апелираа до судските власти и до Владата да се почитуваат процедурите, особено оние што се однесуваат на јавност на постапките. Така, во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) беа дискутирани прашања за одговорноста на Судскиот совет и за причините за ниската доверба на граѓаните. Беше заклучено дека одговорноста е загубена на релацијата меѓу Судскиот совет и Врховниот суд и дека ова прашање за одговорност треба да биде дел од идните иницијативи за постигнување поголема прецизност.

Советот на јавни обвинители е меѓу двете најважни институции во државата надлежни да гонат криминал и корупција. Во дијалогот на НКЕУ-МК беше често истакнуван проблемот на недоволната координација меѓу надлежните тела, чија соработка е пресудна во справувањето со корупцијата.³⁵ На една од работните сесии на НКЕУ-МК обвинителката Ленче

³⁴ Ibid.

³⁵ Начинот на работење на надлежните институции за гонење на корупцијата дојде до израз во судирот кој дојде меѓу Обвинителството за гонење организиран криминал и Управата за финансиска полиција. По налог на Претседателката на ова Обвинителство на 18 јули 2023 година беше извршен претрес во Управата за финансиска полиција по добиена анонимна дојава за злоупотреба на службена положба, изложеност на надворешни влијанија и поткуп од страна на директорот. Додека директорот даде оставка од функцијата без да има други правни последици, Претседателката на Обвинителството беше суспендирана од работа поради пречекорување на овластувањата. Во текот на разврската на случајот дојде до

Ристоска го изнесе следниот став: „Советот на јавни обвинители потфрли во својата примарна функција – професионализација на обвинителството и во изолирањето на политичките и други влијанија. Затоа треба да се реформира во смисла да биде еден вид ad hoc тело што ќе се состанува по потреба. Сè додека изборот на обвинители се извршува според надворешни критериуми и се поддржува клиентелистички однос, обвинителството ќе биде инстанца што тргува со влијанија“.³⁶

Во истиот период, Коалицијата „Сите за правично судење“ имаше соопштение за јавноста во врска со одредбите во Етичкиот кодекс на јавните обвинители, кој предвидува голем број забрани за јавните обвинители за коментирање на случаите по кои постапуваат, но и забрана да коментираат одлуки во јавноста. Во соопштението беше истакнато дека „Јавното постапување, транспарентноста и отчетноста согласно со демократските принципи и стандарди на добро владеење, меѓу другото, значи дека одлуките и мислењата на кој било орган можат да бидат предмет на дискусија од страна на секој граѓанин... Во спротивно, не може да се избегне впечатокот дека ваквите забрани се само обид на Советот да ги потчини јавните обвинители и да оневозможи каква било критика од своите сопствени конституенти“.³⁷

Граѓанската платформа „Блупринт група“ излезе со голем број соопштение за јавноста по повод измените во Кривичниот законик по скратена постапка, изразувајќи сериозна загриженост за намалување на казните за злосторничко здружување и злоупотреба на службената положба.³⁸ Дополнително, припадниците на фелата (судска и јавнообвинителска) во многу наврати отворено, преку анкети и други истражувања, нагласуваа дека членовите на советите (иако најголем дел се избрани од нив самите) се отуѓуваат од своите избирачи и не ги штитат судиите и обвинителите од напади и недозволен влијанија.

2.3. Проблемот со кадровскиот потенцијал на правосудниот систем и функционирањето на АКМИС-системот

Во правосудниот систем алармантен е проблемот со оптимизација на кадрите. За овој проблем стручната јавност укажуваше уште на крајот

израз тврдењето дека во Државава не е можно оние кои го прават криминалот и да се борат против него.

³⁶ [11^{та} Сесија на Работната група 3, 26.04.2023, „Регулација, прагматички контекст и ефекти Vis-a-vis Поглавје 23 и одговорноста на релевантните субјекти во спроведувањето на правдата во Република Северна Македонија“.](#)

³⁷ [Извештај за 78 седница на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија одржана на 27.04.2023 година.](#)

³⁸ [Реакција по повод измените на Кривичниот законик во скратена постапка.](#)

на јуни 2022 година, кога поради пензионирање истекуваше мандатот на многу судии и обвинители. Во 2023 година веќе се појавува проблемот со недоволен број судии за да може да работат и помалите судови со основна надлежност. Иако Законот за судови³⁹ предвидува можност судии да вршат дејност и во други судови по потреба, проблемот е во несоодветното планирање на потребите за човечките ресурси.

Според записниците од извршениот надзор над функционалноста на АКМИС-системот во судовите, се забележува недоволен број информатичари во судовите и застарена информатичката опрема, стручни соработници и архивари што придонесува за состојба на неконтинуирано архивирање на предмети и нивно складирање по подруми, судии и обвинители за комплетирање на судовите во внатрешноста на државата. Според истиот извор, Судскиот совет многу ретко ги посетува судовите и врши увид во нивната работа.⁴⁰

Според мислењето на експертите во НКЕУ-МК „доколку судството не сака искрено да ги избира најдобрите професионалци, тогаш тие нема да бидат избрани, но треба да се знае колку е важно да се изврши добра селекција на судиите“. Посебно загрижувачка практика во судството е непочитувањето на ранг-листите на кандидати за избор и очигледна е тенденцијата да се прават различни маневри за да не се изврши избор на кандидати што се погоре на листите за избор. Често се користи постапката на одложување на изборот, користење на т.н. „бадентерово мнозинство“, според кој припадници на етничките заедници што чинат над 20 % популацијата, гласаат посебно при што се мултиплицираат гласовите на членовите. Така, „фрустрацијата е голема кога некој од 150-то место на листата ќе ги прескокне другите 150 професионалци за да добие работно место што не го заслужува“.⁴¹

Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети (АКМИС) треба да обезбеди целосна функционалност и компатибилност на распределување на судските предмети според нивото на сложеност и методот за оценување судии и претседатели на судови. АКМИС-системот би можел да ја олесни работата на судиите, но за да ја изврши таа функција му треба надградба со додавање на нови информа-

³⁹ Закон за судовите, Службен весник бр. [58/06](#), [62/06](#), [35/08](#), [150/10](#), [83/18](#), [198/18](#) и [96/19](#).

⁴⁰ Министерство за правда, јуни - 2023, [Записници од извршениот надзор над функционалноста на Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети \(АКМИС\)](#).

⁴¹ Кристијан Туркаљ, експерт, преговарач за поглавјата 23 и 24 за Република Хрватска, државен секретар во МП и поранешен в.д. министер за правда, обраќање на 11 сесија на Работна група 3 (25.04.2023).

тички алатки со што ќе се зголеми неговата брзина. Исто така, усовршувањето на системот треба да придонесе за распределба на предметите со оглед на нивната сложеност, итност и други критериуми, што би се остварило со внесување поголем број информации за предметите (за странките, оштетените, сведоците, адвокатите и други информации).⁴²

2.4. Поглавјето 23, правосудство и темелни права низ призмата на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија⁴³

Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ-МК) е граѓански иницирана платформа за структуриран дијалог за витални прашања од пристапната преговарачка рамка. Веќе шест години НКЕУ-МК е посветена и на Поглавјето 23 – правосудство и темелни права.⁴⁴ Темите беа бирани според нивната актуелност, но и според нивната тежина во преговарачката рамка отсликана во Извештаите на Европската комисија (следени во секоја етапа), потоа во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) 2021 – 2025⁴⁵ и во други релевантни документи. Од ова временско растојание се има чувство дека, без оглед на темата за дискусија, постојано во дијалогот се провлекуваа исти прашања. Вртењето во круг со темите предизвика ефект на „нерешливост“ на проблемите. Меѓу темите што се повторуваа беа следните: прочистување или „ветинг“ на судството, начинот и методологијата на регрутирање кадри во правосудството, конфискација на приносите од казниво дело, проблемот со квалитетот и недостатокот на кадри во правосудството, регрутација и селекција на нови кадри, финансиска зависност на правосудството, методологијата за оценување, утврдувањето на сложеноста на предметите и управувањето со нивното движење, дигитализацијата во правосудството и други прашања.

Експертите на НКЕУ-МК не се согласуваат со честите изјави дека „ветингот“ е вистинското решение за проблемите во правосудството. Според нив, проверката на судиите и обвинителите е законска надлежност на раководните и управувачките правосудни инстанции. Ако овие институции не можат да воспостават ред во работењето на судиите и обвинителите,

⁴² Судија Оља Ристова, Основен кривичен суд – Скопје.

⁴³ Александра Деаноска Трендафилова, редовна професорка на Правниот факултет „Јустинијан Први“ и координаторка на НКЕУ-МК РГ 3: Правосудство и темелни права.

⁴⁴ Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија почна со активности во 2017 година. Има оформено 6 работни групи опфаќајќи 9 поглавја: Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11), Социјална политика и вработување (Поглавје 19), Животна средина (Поглавје 27) и сите поглавја од Кластер 1.

⁴⁵ [Националната програма за усвојување на правото на ЕУ \(НПАА\) 2021-2025.](#)

тогаш кој може да го направи тоа? Постојните институции би можеле да спроведат „прочистување“ на судството и тоа преку регуларните уставни и законски надлежности доколку постои волја за тоа. Така, предлогот да се пристапи кон формирање на ad hoc механизми (комисии или работни групи) не беше видно како соодветно решение, бидејќи таа постапка би можела да добие политичка димензија, но истовремено да ги рехабилитира од одговорност надлежните институции зашто во времето кога ќе се мери ефектот од ваквите акции ad hoc телата веќе нема да постојат.

Слични се и надлежностите и улогата на Советот на јавни обвинители – институција која многу често (речиси низ сите сесии за Поглавјето 23 и Поглавјето 24) беше споменувана како слаба алка во спроведувањето на правдата. Заклучоците од дијалогот во овие поглавја укажуваат дека државата има релативно коректна регулатива и солиден формално-организациски капацитет. Меѓутоа, во дијалогот беа елаборирани и гледишта, според кои и во самата легислатива постојат слабости што би требало да се ревидираат и попрецизно да се дефинираат во функција на нивната регулативна моќ.

За состојбите во правосудството одговорите треба да се бараат меѓу судиите и обвинителите, но и меѓу членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Иако Уставот на Република Северна Македонија и други законски акти ја гарантираат независноста на правосудството,⁴⁶ сепак недостасуваат закони што директно ќе ја регулираат судската независност, односно ќе ги заштити судиите од обидите да се влијае врз нив. Веројатно во националниот контекст недостигаат и практики што ќе потврдат дека законодавната и извршната власт постапуваат кон правосудството како *независна судска власт*.⁴⁷

Низ дијалогот на НКЕУ-МК беше изразен став дека наведувањето на резултати од анкети за јавно мислење со кои се докажува нискиот рејтинг на правосудниот систем во јавноста треба да се земе со резерви. Според овие мислења, во анкетите учествуваат и граѓани што никогаш не дошле во контакт со судскиот систем и многу од нив даваат арбитражни одговори.⁴⁸ Сепак, резултатите од јавните анкети се валидни инструменти,

⁴⁶ Уставот на Република Северна Македонија и други законски акти: [Законот за судовите](#), [Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија](#) и [Законот за Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување на одговорност за судија](#). Подзаконските акти на овие органи, како што се деловниците и правилниците, се дополнителна алатка, со која во практика се олеснува и се овозможува судската независност.

⁴⁷ Институт за човекови права, [Основна анализа на работењето на Судскиот совет на Република Македонија](#)

⁴⁸ Маргарита Цаца Николовска, директорка на Институтот за човекови права – дискусија на 10 сесија на Работната група 3, 04.05.2022.

бидејќи граѓаните ги градат своите ставови врз основа на нивната перцепција за функционирање на одредени институции и тие главно ги оценуваат постапките – нивната законитост, а помалку се поврзуваат со резултатот.⁴⁹ Перцепцијата на јавноста за корупцијата е важен параметар за мерење на нивото на корупција со кое се соочуваат државите. Висок процент на недоверба се смета за важно прашање, бидејќи сериозно ја поткопува довербата на граѓаните во институциите. Според Европскиот суд за човекови права, довербата на јавноста во судството е од клучно значење во системот на кривична правда.⁵⁰

2.5. Застарување на судските случаи и корупција во правосудството

Застарување на предметите е еден од поголемите проблеми во македонскиот правосуден систем и се должи на одолговлекување на судските постапки. Застарувањето е посебно важна тема кога станува збор за случаите на висока корупција.⁵¹ Во повисоките судови има честа практика на укинување на пресудите и нивно враќање за повторно одлучување поради недостаток на квалитет на првостепената одлука. Ваквите практики на застарување поттикнуваат сомнеж за злоупотреба.

Во врска со застарувањето на судските предмети неодминлив е примерот поврзан со усвојувањето на Законот за измени и дополнувања на Кривичниот законик.⁵² Со овој Закон се намалуваат максималните законски казни за злоупотреба на службената положба и овластување, како и казните за злосторничко здружување. На денот на усвојувањето неколку големи случаи на висока корупција автоматски значеа ослободување на сторителите.⁵³ Беше повеќе од очигледна употребата на правото за остварување политички цели. Законот беше усвоен набрзина (речиси

⁴⁹ Кристијан Туркаљ, експерт и преговарач за поглавјата 23 и 24 за Република Хрватска, државен секретар во МП и поранешен в.д. министер за правда, обраќање на 11 сесија на Работната група 3 (25.04.2023).

⁵⁰ Програма и план за [Акциски план и програма за спречување и борба против корупцијата, 2022. Врховен суд на Република Северна Македонија](#)

⁵¹ Мухамед Халили, копретседавач на Работната група 3, потпретседател на Европското движење.

⁵² [Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик](#) Службен весник [бр. 188/2023](#) од 07.09.2023.

⁵³ Според известувањата на Коалицијата „Сите за правично судење“ [ќе настапи застапеност на кривичните дела](#) за злосторничко здружување и злоупотреба на службената положба и овластувања. Речиси сите судски случаи се предмети што ги отвори поранешното [Специјално јавно обвинителство \(СЈО\)](#), а во кои се опфатени над 80 лица застареа во еден ден.

тајно) со употреба на т.н. „европско знаменце“ што би значело дека е приоритет и од значење за ЕУ-интегративниот процес. Меѓутоа, по неколку дена од усвојувањето на Законот имаше реакција од Европската Унија, која изрази жалење поради недостатокот на сеопфатни консултации со домашните фактори, но и консултации со Европската комисија пред усвојувањето. Употребата на „европско знаменце“, треба да биде конзистентна и јасно поврзана со законите што првенствено имаат цел усогласување на националното право со правото на е ЕУ (EU Acquis). Во истата реакција беше наведено дека „Северна Македонија се обврза да го промовира владеењето на правото и да се бори против неказнивоста и затоа, санкциите за корупциски активности мора да бидат ефективни, пропорционални и разубедувачки“.⁵⁴

Спроведените анализи за корупција во правосудството идентификуваат повеќе извори на оваа појава. Меѓу позначајните ги издвојуваме:⁵⁵

- Индиректна корупција на судии чии деца или други блиски роднини се адвокати или се вработени во адвокатски друштва што постапуваат во предмети по кои постапува судијата,
- Судии чии деца или други блиски роднини-адвокати работат во иста област како судијата и во исто подрачје во кое постапува судијата,
- Судии што се во директна врска со странката и примаат поткуп,
- Судии што се во блиски односи со адвокати и свесно се доведуваат во состојба адвокатите да го користат блиското пријателство со нив за да остават впечаток кај странките дека тие имаат врски што можат да ѝ им помогнат и да влијаат врз пресудите во своја корист. Адвокатите значително наплаќаат за оваа поврзаност со судијата при што парите се делат меѓу адвокатот и судијата или на судијата му се исплаќа некаков надомест преку одмор, скапи подароци и слично,
- Директна корупција меѓу судии во спрега со судската администрација каде што судски службеник близок со судијата, преговара и договора надомест со странките за поволна судска одлука,
- Директна корупција на судската администрација која се претставува како некаков фактор во пресудувањето и за награда што наводно се дава на судијата ветуваат дека ќе се залагаат за решавање на спорот во корист на странката. Дел од нив, за

⁵⁴ [Изјава на Ана Писинеро, портпаролка на Делегацијата на Европската Унија во Република Северна Македонија](#).

⁵⁵ Ibid. стр. 7-13

ситни награди, влијаат странките да можат побргу да остварат одделни права, други да не можат, но и некои одлуки иако правосилни да не се извршат и застарат,

- Директна корупција на адвокати што ги убедуваат странките дека треба да платат пари поголеми од тарифите за да се потплати судијата (во суштина парите ги зема адвокатот) – судијата е само во приказната,
- Корупција при вработување и напредување во судството.

Иако Акцискиот план прецизно ги лоцира постојните практики во правосудството, дефинирајќи ги како ризици на корупција, сепак во него не можат да се прочитаат мерливи индикатори за спречување и борба против корупција во правосудството.

3. ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ПОГЛАВЈЕТО 24 – ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ

Поглавјето 24, Правда, слобода и безбедност, е важно за Република Северна Македонија бидејќи станува збор за област од која произлегува државниот суверенитет и врз која почиваат темелите за усвојување на демократските вредности. Секој напредок и ефикасно спроведување на правото во оваа област значи подобрување на личната и колективната безбедност, создавање здрави релации во општеството кои влијаат на создавање благосостојба и подобра претстава за земјата пред европското семејство на држави и пред меѓународната заедница.⁵⁶

Низ целокупниот историски развој на Европската унија областа на безбедноста била подрачје на обединување и подрачје околу кое се преплетуваат националните интереси.⁵⁷ Затоа дел од прашањата за националната безбедност се во надлежност на државите-членки, но значителен дел од безбедносните прашања се пренесени на Заедничката безбедносна

⁵⁶ Трпе Стојановски, 2020, Мапирање на институциите од областите на правдата, слободата и безбедноста, Анализа, „Евротинк“, Центар за европски стратегии, 2020.

⁵⁷ Магдалена Лембовска, [Правда, слобода и безбедност - Водич низ политиките, институциите и законодавството на Европската Унија](#), „Евротинк“ 2021. „Правосудството и внатрешните работи се дел од политиките што се официјализираа со Мастришкиот договор за Европската Унија. Оваа интеграција се забрза со Договорот од Лисабон, кога земјите членки на ЕУ ѝ пренесоа поголем дел од своите надлежности во борбата против криминалот и против другите безбедносни закани што имаат елементи на прекуграничност. ЕУ дејствува во области на безбедноста каде што е посоодветна заедничка, отколку единична акција. Принципот на супсидијарност е во средиштето од просторот за слободата, безбедноста и за правдата“.

политика на Европската Унија. Станува збор за прашања каде е неопходно заедничко настапување на државите – членки (справување со миграции, азил, безбедност на надворешните граници на ЕУ, справување со сајбер криминал, перењето на пари и финансирање на тероризам, трговија со луѓе и други појави). Имплементацијата на стандардите од Поглавјето 24 тесно се поврзани со Поглавјето 23 (Правосудство и темелни права) кои заедно со изборните процеси, доброто владеење, борбата и спречувањето на корупција го оформуваат политичкиот критериум за владеење на правото.

За спроведување на неопходните реформи во доменот на безбедноста важна е политичката волја, но пред сè, цврст и добро интегриран административен капацитет на агенциите за спроведување на законот и другите надлежни тела што мораат да ги постигнат потребните стандарди.⁵⁸

Достигнувањата на нашата држава, како и недостатоците, се објаснети во голем број меѓународни извештаи, со цел да се постигнат повисоки стандарди во оваа област. Меѓутоа, референтни документи, според кои ќе се одвиваат преговорите, вклучително и во ова поглавје, е „Патоказот за владеење на правото“ кој треба да ги адресира констатираните недостатоци во Извештајот за спроведениот скрининг на Северна Македонија во однос на Кластер 1, како и Извештајот на ЕК за напредокот на Северна Македонија. Според аналитичарите, „Патоказите не би требало да ги одразат идеалните состојби кон кои се тежнее и да ги покажат интелектуалните вештини на креаторите, туку да бидат реален одраз на она што треба и што може да се направи со оглед на постојните капацитети. Она што е напишано во патоказите треба да биде испорачано во текот на преговорите“.⁵⁹

Анализирајќи ја состојбата во Поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност, во Извештајот на Европската комисија за Република Северна Македонија се наведува дека државата е умерено подготвена во спроведување на правото на ЕУ.⁶⁰ Доколку се споредат претходните извештаи, се забележува исто темпо на напредок, односно иста квалификација во однос на остварените резултати.

⁵⁸ Европска Комисија, [Нацрт извештај за скрининг на Република Северна Македонија за Кластер – 1. Темели](#), стр.69

⁵⁹ Кристијан Туркаљ, експерт, преговарач за поглавјата 23 и 24 за Република Хрватска, државен секретар во МП и поранешен в.д. министер за правда, обраќање на 11^{та} сесија на Работна група -3 (25.04.2023).

⁶⁰ [Извештај за Република Северна Македонија за 2023, Европска Комисија, од 08.11.2023.](#)

Работната група 4 (Правда, слобода и безбедност), која е активна во НКЕУ-МК повеќе од шест години, придонесе во застапувањето и афирмацијата на европските политики од доменот на безбедноста низ призмата на глобалниот геополитички контекст. Оваа работна група одржа 12 сесии, на кои беа дискутирани следните прашања: заеднички правила во областа на граничната контрола, миграции и азил, внатрешни механизми на контрола на полициското работење, борба против организираниот криминал и против тероризмот, финансиски истраги и перење пари, соработка во областа на сузбивање на трговијата со луѓе, заштита на критичната инфраструктура и други прашања. Методологијата на дијалог на НКЕУ-МК овозможи да се изразат различни мислења во однос на овие прашања, да се поттикнат експертски анализи со препораки за јакнење на националните капацитети и приближување кон европските стандарди.

3.1. Национални предизвици во однос на политиките на Европската Унија во доменот на миграцијата и азилот

Миграцијата е меѓу главните прашања во Поглавјето 24. Имајќи ги предвид претходните искуства со големите мигрантски бранови, како и искуствата поврзани со актуелната геополитичка ситуација во светот, Европската Унија презеде нова иницијатива за развивање на унифициран и сеопфатен пристап што ќе ја сочинува новата архитектура за справување со миграциите и азилот во Европа. Новите тенденции во заедничката миграциска политика на европските држави содржи правила и стандарди за регулирање на легалната и илегалната миграција, како и заеднички стандарди по прашањата за азил.

Според оценките на Европската комисија, Република Северна Македонија има активна улога во управувањето со миграциските текови на една од главните рути за мешаните нерегуларни движења. Меѓутоа, криумчарењето на мигранти сè уште е проблем.⁶¹ Националното законодавство во оваа област е значително усогласено со стандардите на Европската Унија, но се препорачува континуиран проактивен пристап во областите: систематско регистрирање на мигранти и подобрување на заштитата на сензитивни информации при профилирањето; усвојувањето на систематски пристап за борба со криумчарењето на мигранти и усогласување на

⁶¹ Мисијата на ФРОНТЕКС значително придонесува за превенција на криумчарењето мигранти – бизнис од кој поединци заработуваат по 1000 евра за илегално пренесување низ територијата на Република Северна Македонија. Само од почетокот на 2023 до април, спречени се вкупно 1.849 обиди за илегална миграција, што е за околу 300 обиди помалку за разлика од истиот период минатата година. Многу од мигрантите низ своето патешествие стануваат жртви во сообраќајни несреќи, повреди, а некои завршуваат со смрт поради несоодветните услови за транспорт. [Радио Слободна Европа, 8 мај 2023.](#)

националната легислатива со листата на ЕУ за трети држави за кои е потребна виза.

Според насоките што ги дава Европската Унија, потребно е да се донесе „Стратегија за интеграција на бегалци“ и „План за непредвидени ситуации за управување со големи миграциски текови“. Во однос на веќе усвоените стратешки документи за справување со илегалната миграција,⁶² треба задолжително да се преземат иницијативи за зголемување на нивото на нивната имплементација – аспект што се поврзува со институционалните капацитети на државата. Реален е проблемот со недостиг на обучени човечки ресурси во управување со миграцијата, обезбедување дополнителни технички, финансиски и други ресурси. Посебен проблем е обезбедувањето соодветни капацитети за сместување на мигрантите согласно со меѓународните препораки, подобрувањето на условите во прифатниот центар за странци и систематското регистрирање мигранти.

Во однос на националното законодавство се препорачува ревидирање на легислативата за легалната миграција, пред сè на Законот за странци и Законот за вработување и работа на странци⁶³ и тоа во делот на семејното обединување, висококвалификувани работници и правата на сезонските работници. Во делот на илегална миграција се потребни законски измени во санкциите за вработувачите, бесплатна правна помош и дефинирање процедури за враќање.

Во рамките на дијалогот што се водеше во Работната група 4 (права, слобода и безбедност) експертите препорачаа надлежните институции да имаат регуларно учеството во ЕМПАКТ-активностите⁶⁴ (2021 – 2025) и неговиот Оперативен акциски план за борба против криумчарење мигранти,⁶⁵ потоа во континуираната меѓународна размена на информации со ЕВРОПОЛ,⁶⁶ ЕВРОЦАСТ,⁶⁷ СЕЛЕК,⁶⁸ со Заедничкиот оперативен центар во Австрија и со другите партнерски организации, но и да организираат заеднички обуки за јакнење на капацитетите на службите за спроведување на законот и правосудните органи, посебно за јавни обвинители и судии.“

⁶² Национална стратегија за интегрирано гранично управување 2021 - 2025 со Акциски план за спроведување (2022 - 2025), Резолуција за миграциската политика за 2021 - 2025 година, Миграциски профил 2021 година и Национална стратегија за соработка со дијаспората за 2019 - 2023 година

⁶³ [Закон за вработување и работа на странци](#), Службен весник бр. [217/2015](#).

⁶⁴ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

⁶⁵ [Национална стратегија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Северна Македонија \(2021-2025\)](#), Влада на Република Северна Македонија, Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција.

⁶⁶ European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.

⁶⁷ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation.

⁶⁸ The Southeast European Law Enforcement Center.

НКЕУ-МК препорачува државата да создаде услови за имплементација на новата миграциска политика што е претставена во новиот Пакт за миграција и азил на Европската Унија.⁶⁹ Ова е значајно бидејќи во овие области ќе бидат донесени нови прописи што ќе бидат дел од пристапниот дијалог. Исто така, за да се одржи интересот на институциите кон оваа цел се препорачуваат јавни дебати меѓу институциите и другите засегнати страни, вклучително и на регионално ниво, што ќе придонесат овие принципи да стигнат до пошироката јавност.⁷⁰

Акциски план на Европска Унија за Западен Балкан е заеднички предизвик, но и споделена одговорност. Планот е со цел да се зајакне соработката во областа на миграцијата и управувањето со границите меѓу ЕУ и земјите од Западен Балкан. На Министерскиот форум за правда и внатрешни работи Европска Унија – Западен Балкан земјите од Западен Балкан изразија подготвеност да го спроведат Планот.⁷¹

Акцискиот план за Западен Балкан идентификува 20 оперативни мерки структурирани во 5 столба: (1) зајакнување на граничното управување покрај рутите, (2) обезбедување брзи процедури за азил и поддршка на капацитетот за прием, (3) борба против криумчарење мигранти, (4) подобрување на соработката за реадмисија и (5) враќање и постигнување на усогласеност на визната политика. Наведените мерки ќе бидат финансиски поддржани од страна ЕУ. Како што се посочува во самиот Акциски план, од 2021 до денес (2023) во рамки на ИПА беше доделена финансиска поддршка од 201,7 милиони евра за управување со миграцијата со посебен фокус на спречување на криумчарењето мигранти, гранично управување, судска и полициска соработка. Истовремено Европската комисија ја изразува подготвеноста за зголемување на финансиската поддршка во 2023 и 2024 година, со цел да одговори на потребите на регионот. За земјите од Западен Балкан што се фокусирани на усогласување на законодавството во областа на миграцијата Акцискиот план на Европската Унија претставува значаен инпут за јакнење на управувањето со мигрантските кризи. Резултат од оваа иницијатива беше Декларацијата од состанокот на лидерите на ЕУ и на земјите на Западен Балкан (13 декември 2023) каде е констатиран напредок кој се должи на заедничките координирани

⁶⁹ Communication from the Commission on a [New pact on migration and asylum](#), September, 2020.

⁷⁰ Меѓу јануари и ноември 2022 година на надворешните граници на ЕУ кон Западен Балкан беа пријавени речиси 130.000 обиди за нерегуларни гранични премини од ФРОНТЕКС. Тоа е трипати повисока бројка отколку во истиот период во 2021 година.

⁷¹ Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан беше презентиран на 6 декември 2022 година пред Самитот на ЕУ – Западен Балкан и на 8 декември на Советот за правда и внатрешни работи.

дејствија на вкупниот миграциски притисок по западно-балканската патека.

- Пристап кон системот на азил

НКЕУ-МК на една од своите работни сесии ја разгледуваше состојбата со азилот во нашата држава, пред сè од аспект на динамиката на поднесените барања за азил, како и усогласеноста на националниот систем за азил со стандардите на ЕУ.⁷² Од презентираниите податоци се заклучува дека се зголемува бројот на поднесени барања за азил (100 барања повеќе од претходната година). Лицата на кои ѝ бил доделен статус на супсидијарна заштита и покрај придобивките од статусот не остануваат во земјава, ја напуштаат државата и продолжуваат до својата крајна цел. Република Северна Македонија останува и понатаму земја-транзит за мигрантите. Значајна новина во областа на привремената заштита е одлуката на Владата за формализирање на привремената заштита за лицата од Украина.⁷³

Во насока на достигнување на ЕУ стандардите во оваа област, Работната Група 4 препорачува донесување на Патоказот за соработка меѓу Република Северна Македонија и Агенцијата за азил на Европската Унија (ЕУАА),⁷⁴ како и обезбедување негова подоцнежна имплементација што ќе допринесе кон инкорпорирање на европските стандарди и најдобрите практики во националниот систем во областа на азилот. Соработката се ЕУАА е особено потребна во јакнење на капацитетите на Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика, Управниот и Вишиот управен суд. Иако е постигнат висок степен на усогласеност на националното законодавство со Европскиот *Acquis* во областа на азилот, сепак, потребни се натамошни измени и дополнувања на Законот за меѓународна и привремена заштита и на Законот за матичен број. Освен тоа, потребно е континуирано следење и анализа на новите акти на Европската Унија, особено на оние што се дел од ЕУ-реформите во оваа област, посочени во новиот Пакт за миграција.

3.2. Борбата против тероризмот и хибридните закани

⁷² Препознавајќи ја важноста на новата политика на Европската Унија, НКЕУ одржа посебна сесија, на која преку дијалог на сите засегнати страни се дефинираа конкретни препораки од 12 сесија на Работната група 4 (правда, слобода и безбедност) од 04.09.2023 година на тема „Северна Македонија и Европската Унија низ призмата на новата политика за миграција и азил“.

⁷³ Службен весник [бр.168/23](#).

⁷⁴ European Union Agency for Asylum

Во Извештајот на Европската комисија за 2023 година се истакнува дека државата забележува напредок во соработката во борбата против тероризмот. Во насока на комплетирање на стратешките пристапи е усвојувањето на Заедничкиот акциски план за борба против тероризмот,⁷⁵ Националната стратегија за борба против тероризам (2023-2027), Националната стратегија за спречување на насилан екстремизам (2023-2027). Во препораките за напредок стои и препораката за имплементација на усвоените стратешки документи. Дополнително, Извештајот на Европската комисија по извршениот скрининг за Кластер 1, констатира дека националната легислатива е делумно усогласена со релевантните ЕУ мерки во оваа област и меѓу другото, повикува на донесување на легислатива поврзана со заштита на критичната инфраструктура, како и за експлозивни прекурзори.

Во дебатите на НКЕУ-МК беше посветено значително внимание на заштитата на критичната инфраструктура.⁷⁶ Дијалогот и препораките усвоени од релевантните институции и другите засегнати страни од безбедносниот сектор имаат тенденција да придонесат за афирмација на јавните политики во оваа област, во нивното мониторирање, но и во насока на нивната имплементација.

Посебна сесија на НКЕУ-МК беше посветена на справувањето со хибридните закани.⁷⁷ Дијалогот на ова тема беше поттикнат од состојбите со кои се соочи земјата на крајот на 2022 година.⁷⁸ Хакерските напади на клучни компјутерски системи, без оглед од која страна доаѓаат, реално можат да нанесат поголема штета дури и од класичните воени напади. Со оглед на нивната разорна моќ, Европската Унија посвети големо внимание на решавањето на проблемите од овој вид на закани. Овие иницијативи резултираа со Препораките на Советот на ЕУ за координиран пристап за зајакнување на отпорноста на критичната инфраструктура⁷⁹ и Директивата

⁷⁵ [Заедничкиот акциски план за борба против тероризам во Западен Балкан](#), потпишан во Тирана, октомври 2028.

⁷⁶ Беше одржана посебна сесија со наслов: „Спречување и борба против тероризмот: Националната и европската перспектива во идентификување и заштитата на критичната инфраструктура“ 10-та сесија на НКЕУ-МК одржана на 22.12.2022 година. Повеќе за ова во: НКЕУ-МК „Втора книга на препораки“, 2023.

⁷⁷ 11 сесија на Работната група 4 (права, слобода и безбедност) – Поглавје 24) одржана на 24 април 2023 година на тема „Зголемување на отпорноста на институциите за справување со хибридните закани“.

⁷⁸ Од октомври 2022 до април 2023, беа евидентирани 584 пријави за поставени експлозивни средства (бомби) – сите беа лажни, повеќе од 720 објекти биле цел на лажни дојави, испратени од преку 60 различни и-мејл адреси.

⁷⁹ [Council Recommendation on a Union-wide coordinated approach to strengthen the resilience of critical infrastructure](#) of 8 December 2022, OJ C 20, 20.1.2023, p. 1.

за отпорност на критичните структури,⁸⁰ како и ревидираната Директива за сигурност на мрежите и информациските системи.⁸¹ Во контекст на хибридните закани, чија сложеност и софистицираност постојано се зголемува, Европската Унија укажа на потребата од спроведување на Стратешиот компас за безбедност и одбрана на ЕУ⁸² и Стратегијата за безбедност на ЕУ.⁸³ Службите на Комисијата и Европската служба за надворешна дејност (ЕЕАС) придонесоа за создавање посебни хибридни алатки. Овие алатки обезбедуваат рамка за координиран и добро информиран одговор на хибридните кампањи, обединувајќи ги сите релевантни внатрешни и надворешни алатки и мерки.

Концептуалниот пристап на ЕУ кон отпорноста и хибридните закани дополнително е развиен од страна на Заедничкиот истражувачки центар (JRC) и Европскиот центар за извонредност во спротивставување на хибридните закани (Hybrid CoE) што го објавија извештајот „Хибридни закани: Сеопфатен отпорен екосистем (ЈАДРО) во април 2023 година“.⁸⁴

Во овој сегмент значаен документ на Европската Унија е Заедничка рамка за одговор на ЕУ на хибридни закани што ја нагласува важноста од сеопфатен пристап со координирање на поголем број фактори, политики и инструменти.⁸⁵ Европската комисија во рамките на ЕУ-центарот за разузнавање и анализа (INTCEN),⁸⁶ во 2015 година формираше мала т.н. Хибридна фузиска ќелија (Hybrid Fusion Cell-HFC), со главна задача да подготви анализа за хибридни закани што ќе послужат како заедничка основа за донесување одлуки на највисокото тело на ЕУ – Европскиот совет. Поради сериозноста и зачестеноста на појавувањето на хибридните закани во 2017 година, беше оформен Европскиот центар за извонредност за спротивставување на хибридните закани со поддршка на НАТО и ЕУ,⁸⁷ а во текот на 2018 година беше донесена Заедничката комуникација за зголемување на отпорноста и зајакнување на способностите за решавање на хибридните закани (2018), како и Акциски план против дезинформации (2018) во согласност со релевантните Заклучоци на Советот

⁸⁰[Directive \(EU\) 2022/2557](#) of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008 /114/EC.

⁸¹[Revised Directive on the Security of Network and information systems \(NIS2 Directive\)](#) OJ L 333, 27.12.2022, p. 80–152.

⁸²[Council document 7371/22](#). EU Strategic Compass for Security and Defence

⁸³[COM 2020 \(605\)](#). EU Security Union Strategy.

⁸⁴ Aho A., Alonso Villota M., Giannopoulos G., Jungwirth R., Lebrun M., Savolainen J., Smith H., Willkomm E., [Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/37899, JRC129019.

⁸⁵ Ibid. Joint Framework for Addressing Hybrid Threats-JFAHT

⁸⁶ European Union Intelligence and Situation Centre

⁸⁷ European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats in Helsinki

(2019).⁸⁸ Во Стратешката агенда за 2019 – 2024, се истакнува дека поголема безбедност ќе се оствари преку подобра координација и соработка (национална и меѓународна), обезбедување соодветни ресурси, јакнење на технолошките капацитети на институциите.⁸⁹

Од анализата на документите и активностите се заклучува дека тие повикуваат на поголемо ангажирање за подобрување на еластичната отпорност, безбедноста и континуитетот во справувањето со хибридните закани. Наведените техники и методи што се користат, пред сè, за политичка дестабилизација, во основа се мултидимензионални, бидејќи вклучуваат принудни и субверзивни мерки, конвенционални и неконвенционални алатки и тактики за дестабилизација (дипломатски, воени, економски и технолошки). Тие се дизајнирани да бидат тешки за откривање и нивна цел е внатрешна дестабилизација и подривање на властите на одделна држава, чии слабости се добро проучени.

3.3. Гранично управување

Партнерството со Европската Унија и заедничката посветеност за дефинирање одржливи решенија во справувањето со илегалната миграција и прекуграничниот криминал е особено видлива со потпишувањето на Договорот меѓу Република Северна Македонија и Европската Унија за оперативни активности спроведени од страна на Агенцијата за Европска гранична и крајбрежна стража во Република Северна Македонија.⁹⁰ Овој договор што ја отвори вратата за поинтензивна соработка, овозможува спроведување заеднички акции на територијата на нашата држава, кои ќе придонесат кон зајакнување на безбедноста. По стапување во сила на Договорот,⁹¹ на 19 април 2023 година почна заедничката операција со испраќање на 110 службеници како поддршка при граничната контрола и управувањето со нелегалната миграција и прекуграничниот криминал по должината на границата со Грција.⁹² Меѓутоа, соработката со ФРОНТЕКС

⁸⁸ [Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats \(2018\)](#), [Action Plan against Disinformation \(2018\)](#), [in line with the relevant Council Conclusions \(2019\)](#).

⁸⁹ [A new strategic agenda for the EU, 2019-2024](#), European Council, June, 2019.

⁹⁰ Безбедноста на границите и справувањето со илегалната миграција беше предмет на дискусија на 7 сесија на Работната група 4 (правда, слобода и безбедност): Чекајќи го ФРОНТЕКС – безбедноста на границите низ призмата на различните миграциски текови, 18.12.2019.

⁹¹ Договорот со ФРОНТЕКС стапи на сила на 01.04.2023.

⁹² [Извештај за Република Северна Македонија за 2023, Европска Комисија](#) од 08.11.2023, стр.60

не треба да се исцрпува со учество во заедничките оперативни активности, туку следејќи ја Регулативата 2019/1896 таа континуирано треба да се надградува преку размена на информации и аналитички продукти, учество во мрежата за анализа на ризик во ФРОНТЕКС, поддршка во процесот на враќање, обука, како и истражување и иновации.⁹³

Во оваа област ЕК оценува дека законодавната рамка е делумно усогласена со европското законодавство. Значаен дел од усогласувањето што се однесува на укинување на внатрешните гранични контроли ќе се изврши по пристапувањето во ЕУ и дел по пристапувањето во Шенген зоната. Во овој момент ЕК констатира дека се потребни законски измени во однос на усогласување со PNR податоците⁹⁴, што де факто имплицира измени на Законот за гранична контрола.

Со оглед на тоа дека „Schengen Acquis“ се најдеталниот дел од европското заедничко законодавство, Република Северна Македонија треба систематски да се подготвува за негово прифаќање и имплементирање по пристапувањето во ЕУ. Следејќи ги компаративните искуства на другите држави кои веќе ги имаат почнато пристапните преговори со ЕУ, донесувањето на Шенгенскиот акциски план ќе се наметне како потреба во текот на пристапниот процес.

Во однос на институционалните капацитети насоките на Европската комисија се јасни: „Република Северна Македонија во секторот на надворешни граници треба да алоцира адекватни финансиски средства и човечки ресурси, како и соодветни ИТ-системи во согласност со ЕУ-стандардите и за ефикасноста на Националниот координативен центар“. Дел од наведените препораки во Извештајот на Европската комисија кореспондираат со препораките на НКЕУ,⁹⁵ во кои е нотирано: „Со оглед на големото значење на дигитализацијата во управувањето со миграцијата и азилот, неопходно е преземање конкретни чекори за постигнување на потребната интероперабилност и компатибилност на националните информатички системи со постојните во земјите-членки на Европската Унија што ќе овозможи побрзо и целосно интегрирање на земјата. Во таа насока потребно е да се обезбеди операционализација на Мастер-планот за надградба на информациската и комуникациската инфраструктура, со цел поддршка на процесот на идентификација и регистрација на мешаните миграциски текови, од аспект на идната поврзаност со информациските системи

⁹³ [Регулатива 2019/1896](#) на Европскиот парламент и Советот од 13.11.2019 за Европската гранична и крајбрежна стража.

⁹⁴ [Passenger Name Record - Directive 2016/681](#) on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

⁹⁵ 12 сесија на Работната група 4 (правда, слобода и безбедност), Тема: „Северна Македонија и Западен Балкан низ призмата на новата политика на ЕУ за миграции и азил“.

на ЕУ, изготвен во соработка со ФРОНТЕКС во рамките на ИПА II-проектот: „Регионална поддршка за управување со сензитивна миграција во Западен Балкан и Турција.“⁹⁶

Значаен сегмент од европското законодавство во делот на надворешните граници е и безбедноста на документите. Констатацијата на Европската комисија дека дозволата за престој и личната карта не се во согласност со ЕУ стандардите, пред сè поради недостаток на чип во самата карта, наметнува обврска на државните органи да проектираат законски измени и финансиски средства за исполнување на ЕУ-стандардите.⁹⁷

4. БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ, ФИНАНСИСКИТЕ ИЗМАМИ И КОРУПЦИЈАТА

4.1. Организиран криминал

Организираниот криминал најчесто опфаќа недозволен пазари какви што се производство и трговија со дрога, трговија со луѓе, шверц на мигранти, трговија со огнено оружје, финансиски измами и други. Најчеста појава на организирани криминални дејствување на територијата на Западен Балкан е трговијата со луѓе (29 % од сите дејствија), но најмногу осудени лица има од доменот на активности поврзани со трговија со дроги и други опијати (51 % од осудените).⁹⁸ Овој криминал има меѓународен карактер и борбата задолжително опфаќа регионална, односно меѓународна соработка. Искуствата покажуваат дека ефикасност во сузбивањето на овој вид криминал се постигнува со зголемен број апсења, со што се добиваат повеќе информации за организираниите групи.

Посебно штетна активност од дејствијата на организираниите криминални групи е вметнувањето во оптек на илегално стекнатиот профит во легалните финансиски текови, со што се нарушуваат регуларните економски процеси. Криминалната економија ја намалува довербата на граѓаните кон институциите, го разорува вредносниот систем, поттикнува корупција, загрозувајќи ја целокупната националната безбедност. Според податоците од истражувањата за Западниот Балкан, Република Северна Македонија предничи со бројот на организирани криминални групи. Покрај

⁹⁶ [IPA II project 'Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management systems in the Western Balkans and Turkey'](#) (July 2019 – June 2021) – Phase II.

⁹⁷ Council Regulation (EC) [No 1030/2002](#) of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third country nationals.

⁹⁸ [The Measuring Organized Crime in the Western Balkans, UNODC, 2020](#)

трговијата со дрога, значително е присутно перењето на пари што е поврзано со финансиски криминал, затајување данок, шверц, корупција, финансиски измами преку интернет и други слични дејствија.⁹⁹ Според Глобалниот индекс за организиран криминал, Република Северна Македонија е на 93 место од 193 земји во светот, на 18 место од 44 земји во Европа и на 11 место од 17 земји во Југоисточна Европа, сместувајќи се при врвот на пирамидата.¹⁰⁰

Во однос на трговијата со дроги, земјата продолжува да биде извор и транзитна земја за хероин, со зголемено ниво на потрошувачка. Земјата е една од клучните влезни точки за хероин што доаѓа од Авганистан и Турција, а преку источните граници доаѓа до Балканската рута. Дрогата најчесто се дистрибуира меѓу учениците во средните училиште за да ги направи нив корисници, а потоа овие млади луѓе стануваат дилери во образовниот систем. Покрај мафијашките групи, дел од оваа недозволена активност се и локални полицајци, кои им нудат заштита на дилерите. Исто така, се напоменува дека трговијата со канабис во земјава продолжува да биде еден од најголемите пазари на недозволена дрога поради лесната достапност и вплетаност на службени лица.¹⁰¹

Посебен вид на организиран криминал во Република Северна Македонија е нелегалната сеча на шумите. Иако сечата на шумите првенствено вклучува лица што бараат извор на приход и кои често ги поткупуваат чуварите за да им дозволат да сечат повеќе од дозволеното, сепак, познато е дека нелегалната сеча од поголеми размери ја спроведуваат дрвокрадци помогнати од службени лица. Политичкото влијание и митото често се користат за да се овозможи сеча без соодветни дозволи. Во врска со организираниот криминал против природните ресурси е и ловокрадството што главно се спроведува од страна на елитите. Поради ниските казни и сè уште неразвиениот пристап на институциите за санкционирање на злосторствата кон природата, санкциите се симболични т.е. речиси непостоечки.¹⁰²

Во изминатиот период државата имаше повеќе иницијативи за подобрување на легислативата и за јакнење на институциите за справување со организираниот криминал. Во рамките на Министерството за внатрешни работи формиран е Оддел за сузбивање на сериозен и организиран криминал, воспоставен е систем за внатрешна контрола и професионални стандарди. Исто така, во рамките на Јавното обвинителство формирано е

⁹⁹ Ibid. стр. 81 Според овој извор 62 % од дејствијата на организиран криминал се финансиски криминал, 18 % криумчарење мигранти, 12 % трговија со дроги, 5 % трговија со луѓе 2 %

¹⁰⁰ [Global Organized CrimeIndex, 2023](#)

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² Ibid

Основно јавно обвинителство за борба против организиран криминал и корупција. Во овој домен надлежен е Кривичниот суд, а законодавството поседува легислативни алатки за водење на случаите и доколку правилно се употребат би се постигнале солидни резултати.

Сузбивањето на организираниот криминал е во голема зависност од капацитетите на Царинската управа и Управата за финансиската полиција. Истражните процеси и примената на посебни истражни мерки треба да се случуваат со поголема брзина, со соодветни материјални и човечки ресурси – мотивирани и обучени кадри вработени според критериумот на заслуги. На овој план важна е веќе воспоставената регионална соработка меѓу полициските службеници и царинскиот персонал што би можело да ја зголеми ефективностa во контролата на лицата вклучени во шверц со луѓе и трговија со дрога. Исто така, значително влијание врз јакнење на капацитетите имаат проектите реализирани во соработка со ЕВРОПОЛ и Светската царинска организација, кои акцентот го ставија на борбата против недозволената трговија со дроги, фалсификувани стоки, лекови, медицински помагала и заштитна опрема, оружје, експлозиви, опасен отпад, културни добра и тутунски производи.¹⁰³

Република Северна Македонија е значително успешна во ратификувањето на меѓународни конвенции и релевантни договори за справување со организираниот криминал. Државата е вклучена во различни меѓународни и регионални мрежи (ИНТЕРПОЛ, Мрежата на обвинители од Западен Балкан, Конвенцијата за полициска соработка за ефикасно справување со зголемените криминални активности во регионот, и други).¹⁰⁴

Скринингот на стратешката и законодавната рамка на Република Северна Македонија во однос на борбата против организираниот криминал ја посочува потребата од усогласен пристап на институциите за спроведување на законот.¹⁰⁵ Во тој контекст е нагласена улогата на професионалната, одговорна и ефикасна полициска организација што треба да продолжи да се развива и понатаму како доверлив партнер за земјите-членки, агенциите на ЕУ, трети земји и меѓународни партнери во истрагите и судските постапки од транснационален карактер.¹⁰⁶

¹⁰³ [Повеќе информации за наведените проекти](#)

¹⁰⁴ [Документ за дискусија – Национална стратегија за сајбер безбедност 2023-2026 објавен на ЕНЕР](#). Инаку, првата [Стратегија за сајбер безбедност](#) со Акциски план беше креирана 2018/2022.

¹⁰⁵ Координативно тело со претставници од Царинската управа, Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање, Управата за јавни приходи и Јавното обвинителство.

¹⁰⁶ Европска Комисија, [Извештај за скрининг на Република Северна Македонија за Кластер – 1](#), Темели, стр.69

Во борбата против организираниот криминал, како и во многу други области, се препорачува да се подобри координацијата меѓу сите за-сегнати страни, особено меѓу обвинителствата и полицијата. Во овој процес од посебна важност е поголемата функционалност на истражните центри и на Националниот координативен центар за сузбивање на организиран и сериозен криминал.

Согледувајќи ги ресурсите на државните органи во одделни области на борбата против организираниот криминал (трговија со луѓе, оружје, дрога, компјутерски криминал, сексуална експлоатација на деца), се предочуваат потребите од јакнење на кадровските капацитети, нивна специјализација, но и нивно материјално-техничко опремување како основен предуслов за имплементација на законските решенија.

4.2. Справување и борба против корупцијата

Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, евалуациите на ГРЕКО, како и извештаите на другите релевантни организации континуирано укажуваат на сериозноста на размерите на корупцијата во земјава, како и на слабите ефекти во превенцијата и борбата против оваа појава. Наведената состојба не беше демантирана од ниту еден владин или граѓански субјект. Според анализите спроведени во националниот контекст, корупцијата во 2023 е најголем општествен проблем за сите македонски граѓани.¹⁰⁷ Според истиот извор, базичната мотивација да се освои власта е брзото и лично богатење на функционерите – појава која секојдневно се потврдува низ различни скандали пренесени преку медиумите. Спречувањето и борбата против корупцијата е критериум што е дел од Кластерот 1 „Темелни вредности“, но подеднакво треба да биде исполнет во сите кластери од Преговарачката рамка.

Во актуелниот момент дебатите за корупција кај нас, но и во светски рамки, стануваат чести и гласни. Тоа може да има позитивен импакт во смисла на тоа целото општество да објави борба против корупцијата. Но, дискусиите за корупцијата кријат голема опасност во случај кога оваа голема антикорупциска дебата не придонесува за намалување на корупцијата. Меѓутоа, без разбирањето на причините за корупцијата, без систематски сознанија за видовите на корупција и начинот на кој институциите функционираат, ќе бидат помали можностите за постигнување позитивни резултати.

¹⁰⁷ Македонски центар за меѓународна соработка - „[Извештај за проценка на корупцијата во Северна Македонија](#)“.

Политичкиот дискурс во однос на борбата и спречувањето на корупцијата е интересен феномен. Политичките елити го потврдуваат постоењето на корупцијата, се вклучуваат во дискусиите со силни ветувања за нејзино спречување, но практиките покажуваат дека политичкото дејствување е во спротивна насока. Доволен е примерот со политичките потези на усвоениот Закон за дополнување и измени на Кривичниот законик што ги намали казните за злоупотреба на службена положба. Во однос на нивото на корупцијата во државава експертите заклучуваат „дека со корупција и организиран криминал на ниво што го имаме во моментот, членство во ЕУ не е можно. Недозволиво е наутро да говорите за европски вредности, а попладне да влегувате во коруптивни зделки под превезот на контрола на државните институции и уште полошо, под закрилата на „европското знаменце“. Корупцијата и „европското знаменце“ едноставно не одат едно со друго, туку треба меѓусебно да се исклучуваат.“¹⁰⁸

Експлозијата на коруптивни скандали во јавноста во текот на оваа година може да се поврзе со охрабрувачкиот аспект што произлегува од јавните дебати. Забележителна е охрабрувачката димензија меѓу различните фактори да се истражува и отворено да се дискутира за неа, што поттикнува создавање на поширок фронт против монополската моќ и нејзината злоупотреба. Моќта може да биде контролирана и ограничена само со некоја друга моќ што во демократските општества ѝм припаѓа на други типови власт (судската и законодавната), односно ѝм припаѓа на граѓаните. Исто така, дебатите и тогаш кога ги критикуваат состојбите, имаат позитивен придонес во насока на учење и практикување на надлежностите и одговорностите.

Подлабоките анализи за корупцијата покажуваат дека големата причина за порастот на корупцијата е неефективното гонење на сторителите.¹⁰⁹ Последиците од неказнивоста ги ослабуваат институциите што се подредени на интересите на моќни елити, создавајќи од една страна состојба на практикување на апсолутна моќ во смисла на тоа „никој не ѝ може ништо“, а од друга страна, поттикнуваат фаталистички менталитет (апатија) кај граѓаните во смисла на тоа „немоќни сме, не можеме да промениме ништо“. Кога високата корупција трае долг временски период и таа не е санкционирана, јавните ресурси од година во година стануваат

¹⁰⁸ Тилев, Д., [Скрининг извештај кој треба да се искористи за забрзување на реформите](#), објавено во: Економија и бизнис, октомври, 2023.

¹⁰⁹ Во однос на неказнивоста „Пропишаните казни ако не се користат и ефектуираат, тогаш ќе остане само можност за казнување на неколкумина што згрешиле. За дојдеме до казните треба да имаме претходно некој што ќе процени и што ќе одлучи дека некој згрешил и дека треба да ја плати таа казна. Ние сме за жал многу далеку“. Од излагањето на Славица Грковска, заменичката на премиерот задолжена за политики за добро владеење на Првата сесија на Работна Група 1 - антикорупција (19.07.2023).

оскудни, општеството осиромашува, а јавниот сектор не е во состојба да понуди елементарни услуги (здравство, образование, безбедност, судство итн.) што ги принудува поединците на свој начин да ги решаваат своите животни прашања, изнудувајќи ја перцепцијата за корумпираност на целото општество. Според анализите, за злоупотреба на службената положба во текот на 2022 година биле осудени 98 лица (без оглед на разликите за висината на злоупотребените јавни ресурси). Граѓаните сметаат (74,4 % од анкетираниите) дека службените лица се вмешани во корупција. Меѓутоа, според ставовите на граѓаните најкорумпирани се министрите, судиите, пратениците, лидерите на политички партии.¹¹⁰

Податоците за индексот на корупција покажуваат дека значителен дел од популацијата била изложена на коруптивни дејствија. Дали и зошто корупцијата станува начин на живеење? Ова прашање претставува социолошки предизвик, но пред да се анализира општеството од овој аспект, потребно е да се посвети внимание на вистинскиот проблем за решавање – високата корупција. Вообичаено неказнивоста на високата корупција се поврзува со неефикасноста на правосудниот систем, меѓутоа проблемот е многу покомплексен, бидејќи не е можно судиите и обвинителите да имаат успех без да постојат активности во истата насока од страна на други релевантни институции. Ниеден од отворените случаи на висока корупција не бил доведен до крајот што укажува на бавноста во истражните постапки што придонесува за застарување на предметите. Неказнивоста што во изминатите години била спроведувана низ пукнатините и слабостите на правосудниот систем со промените во Кривичниот законик таа се озаконува.¹¹¹

Според спроведените анализи за Западен Балкан, меѓу раните години на 2000 и средината на 2010 забележени се поголеми успеси во борбата против корупцијата. Иако во текот на 2021 година имало мали подобрувања, во 2023 е констатиран сериозен проблем со висока корупција.¹¹² Индексот за перцепција на корупција од 40 поени (100 поени најмалку корумпирани) Република Северна Македонија ја рангира на 85 место меѓу 180 земји во светот што е повеќе за два поени повеќе во однос на 2020 година.

Податоците од Извештајот на Глобалниот индекс покажуваат тесна поврзаност меѓу организираниот криминал и корупцијата. Според овој Из-

¹¹⁰ Македонски центар за меѓународна соработка - „Извештај за проценка на корупцијата во Северна Македонија“.

¹¹¹ [Измени на Кривичниот закон. 7 септември 2023 година.](#)

¹¹² [Policy Brief: Corruption in the Western Balkans not Abating: What's Next. No 13, January 2022.](#) Регионална мрежа за антикорупција SELDI.net

вештај, криминалниот пејзаж на Република Северна Македонија го оцртуваат повеќе криминални мрежи – активни на многу пазари со недозво-лени стоки. Овие мрежи без соработката со државни фактори не би може-ле да обезбедат континуитет во нивната оперативност. Ова е показател за постојната корупција низ државните структури.¹¹³ Исто така, на овие кри-минални пазари е развиена соработка со странски криминални актери, особено од граничните земји. Според истиот извор, високото ниво на владина корупција и нејасните линии меѓу јавните власти и субјектите од приватниот сектор поттикнуаа неколку деловни области да бидат област за пуштање во оптек на нелегалните пари. На пример, во градежниот сектор присутен е проблемот на поткуп на државни службеници за добивање документација и дозволи за градење. За оваа гранка развиена е перцеп-цијата за силно влијание на т.н. урбана мафија која значително придоне-сува за внесување на „валканите пари“ стекнати преку постојните недоз-волени пазари.¹¹⁴

Иако ниедна држава не е имуна на корупцијата, сепак во Репуб-лика Северна Македонија корупцијата е големата препрека за развој на општеството што придонесува за амбиентот на бесперспективност и пасивност на граѓаните. Постојниот владин пристап кон спречувањето и борбата против корупцијата сè уште е на ниво на декларативност без кон-кретни резултати. Спротивно на тоа, нетранспарентното и брзо усвојување на измените на Кривичниот законик покажува дека политичките актери го промовираат методот на неказниност за извршени конкретни кривични дела поврзани со корупција. Анализите покажуваат дека Република Севе-рна Македонија е држава што има усвоено најмногу закони по брза постапка, за разлика од соседна Албанија и Србија. Така, во 2022 година во Република Северна Македонија по скратена постапка биле усвоени 81 закон, а со редовна 113. Во Албанија, во истата година биле донесени 3 закони по скратена постапка, а 84 по регуларен пат.¹¹⁵

4.3. Конфискација на имот

Конфискацијата на имот е заеднички именител за поглавјата 23 и 24. Станува збор за значаен механизам во борбата против корупцијата и основен индикатор за успешност во борбата против организираниот кри-

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ [Global Organised Crime Index, 2023](#)

¹¹⁵ Јоана Тренеска, [Хармонизација на националното законодавство со законодавството на ЕУ: Компаративен преглед на Северна Македонија со Албанија и Србија](#), Институт за демократија „Societas Civilis“, 2023

минал. Постигнување на успех во одземањето на имотот стекнат со злоупотреба на службена положба влијае врз зголемување на довербата на јавноста кон институциите и ја пренесува пораката дека криминалот не е исплатлив. Процесот на неговото сузбивање започнува со идентификација на лицата за кои постои сомневање дека неправно стекнале имот, по што следат брзи и ефективни финансиски истраги и конфискација на имотот кој бил стекнат на илегален начин. Процесот е завршен во целост кога имотот повторно ќе се врати во државниот трезор.

Според препораките во Извештајот од скринингот за Кластер – 1, неопходна претпоставка за успешна конфискација на приноси од криминал е јакнењето на капацитетите за водење на финансиски истраги – паралелно со криминалистичките истраги. Недостатокот на директен пристап на правосудните институции до различни бази на податоци влијае врз бавноста во обезбедувањето на потребните информации носејќи ризик во однос на доверливоста на истрагите.¹¹⁶

Правната рамка во оваа област ќе се заокружи со донесување на Законот за канцеларија на поврат на имот.¹¹⁷ Овој закон ќе го олесни пронаоѓањето и идентификувањето на имотот и лицата кои имале имотна корист со злоупотреба на службена положба - во земјата и странство. Исто така, законот ќе ја подобри комуникацијата и добивањето на информации од странските органи. Одлуката на Советот на ЕУ (2007/845/JHA) (од 6 декември 2007 година)¹¹⁸ ги дефинира надлежностите и делокругот на работа на канцелариите за поврат на имот на земјите членки, како и начинот на соработка во следење и идентификација на приноси од или друг имот поврзан со криминал. Канцеларијата ќе биде надлежна за преземање активности кои ќе бидат во соработка со странските АРО канцеларии или други релевантни странски надлежни органи. Заокружувањето на правната рамка ќе се оствари преку донесување на подзаконски акти, со јакнење на кадровските и материјални капацитети, како и овозможување на пристап до базите на податоци на надлежните институции.¹¹⁹

Сублимирајќи ги своите констатации, ЕК експлицитно посочува дека наредната година Република Северна Македонија особено треба:

¹¹⁶ Европска Комисија, Извештај за скрининг на Северна Македонија за Кластер Темели, стр.71

¹¹⁷ За канцелариите за поврат на имот се користи и во нашето говорно подрачје скратеницата “ARO” што доаѓа од англискиот јазик „Asset Recovery Offices“

¹¹⁸ [Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime](#)

¹¹⁹ [Стратегија за јакнење на капацитетите за водење на финансиски истраги и конфискација на имот \(2021- 2023\)](#)

- Да ја подобри својата евиденција на истраги, кривично гонење и изрекување пресуди во случаите на организиран криминал и случаите на перење пари со фокус на конфискацијата на приносите од криминал,
- Да го донесе и спроведе неопходното законодавство за Канцеларијата за одземање на имот,
- Да ги зајакне човечките и финансиските капацитети на агенциите за спроведување на законот што ги истражуваат организираниот и сериозниот криминал, финансискиот криминал и перење пари.

4.4. Управување со јавните финансии во насока на заштита на финансиските интереси на државата и спречување на корупцијата

Во рамките на НКЕУ-МК низ активностите на Работната група 6 - „Антикорупција“ беа дискутирани повеќе прашања поврзани со реформите во управувањето со јавните финансии, со цел да се намалат злоупотребите и ненаменското трошење на јавните пари.¹²⁰ Во текот на дискусијата, но и во усвоените препораки, беше посочена важноста на надзорната улога на Собранието во управувањето со јавните финансии. За да се зајакне надзорот неопходно е да се подобри законската регулатива, со што ќе се дефинираат конкретни правни механизми што ќе овозможат проактивна улога на Собранието низ целата тековна година т.е. активност во планирањето и креирањето на буџетот, но и во надзорот на начинот на трошење на јавните ресурси. За да може да се изврши ефикасно оваа улога, експертите предлагаат јакнење на капацитетите на пратениците и собраниските служби за релевантни финансиски прашања. За да може да се изврши оваа улога на Собранието потребно е подобрување на знаењата и вештините на пратениците (и службениците) за разбирање и анализирање на буџетските документи и клучните макроекономски показатели. Обуките за буџетското планирање и следење на извршувањето на буџетот можат да придонесат за поквалитетна и експертска јавна дискусија на пратениците за важните теми поврзани со јавните финансии.¹²¹ Дополнително, вклучување на Собранието и пратениците уште во иницијал-

¹²⁰ Првата сесијата на оваа работна група се одржа на 19.07.2023 година на тема:

„Справување и борба со корупцијата и заштита на финансиските интереси на државата“.

¹²¹ Виктор Митевски, координатор на Работната група 6, Прва сесија на Работната група 6 - Антикорупција.

ната фаза на планирање на предлог-буџетите од страна на ресорните министерства може да придонесе за проактивно вклучување на Собранието во овој важен процес. Исто така, од страна на експертите беше препорачано зајакнување на соработката меѓу Собранието и независните институции, особено со Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата. Собранието треба да развие практика за редовно разгледување и дискутирање за извештаите и наодите од овие независни тела, преку кои ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста на системот за управување со јавните финансии.

Од страна на експертите беше посочено дека корупцијата и заштитата на финансиските интереси на државата ќе бидат во значителна мера заштитени со системски промени, а една од нив е воведувањето на сеопфатен биланс на состојбата на јавниот сектор што би овозможило подобра контрола и надзор на финансиските текови. Јавноста на приходите и расходите на државните ресурси е значаен механизам. Според Борис Вујчиќ, „Потешко се краде на светло, отколку во темница“. Како тоа треба да биде направено? Според Вујчиќ, „Ви требаат обвинителства, ви треба да се ставаат луѓе во затвори, да им се запленаат средствата. Ова е многу важно кога владее корупцијата. На тој начин луѓето ќе се плашат да го прават тоа. Ако има министерство за финансии, тогаш тоа е негова улога. Ефикасен начин да го направиме тоа, како што сме виделе и во Хрватска, е даночната администрација или управа да оди кај луѓе што купиле „Порше“. Како? Колку платиле? Колку чини? Колку даноци платиле? И ако видат дека има несогласувања ќе има проблеми“.¹²²

Во рамките на анализите за корупцијата се поставуваат и прашања за нејзиното влијание врз креирањето на поволен претприемачки амбиент? Овде не би можеле да одговориме на сите прашања преку кои корупцијата го еродира економскиот систем. Освен прашањето за претприемачката клима, посебно внимание во иднина треба да се посвети на корупцијата во доменот на инвестициите. Според експертите на НКЕУ-МК, привлекувањето на странски директни инвестиции во Република Северна Македонија се врши преку систем на државна помош во форма на поврат

¹²² Гувернер на Националната банка на Хрватска, излагање на Првата сесија на Работната група 6 - Антикорупција, 19.07.2023

на процент од инвестирани средства или директна помош за новоотворени работни места со ослободување од даноци.¹²³ Во дијалогот на сесиите треба да се дискутираат прашања поврзани со Законот за стратешки инвестиции и можностите за висока корупција.¹²⁴

Законот за игри на среќа и забавни игри¹²⁵ овозможува активност што го зголемуваат ризикот на корупција поради високите суми пари што се во оптек во овој сектор. Според постојните анализи во овој сектор карактеристични се големи влијанија на политички партии и констатирана е нетранспарентност во тендерските постапки и вработувањата и носење закони на нетранспарентен начин.¹²⁶ Треба да се нагласи дека игрите на среќа имаат исклучително негативно влијание врз претприемаштвото и социјалната кохезија. Кога во урбаниот простор, но сè повеќе и во населените рурални зони, доминираат објекти за „заработка преку игри а среќа“ (по бројност споредливи со продавници за леб) тогаш не може да се очекува дека ќе има претприемачки иницијативи. Овој обем на игри на среќа најчесто практикувани од млади луѓе – овозможен од лесниот пристап до нив, ја поддржува културата на пасивност, водејќи кон социјална изолација на голем број граѓани. Отворањето на втора државна лотарија е дополнително контанимирање на општествените вредности што водат до социјална кохезија.

4.5. Фискалните правила и заштитата на интересите на државата

Дијалогот на експертите на НКЕУ-МК укажаа на економските предизвици за време кризата предизвикана од Ковид-19 пандемијата што се мултиплицираа со војната во Украина. За време на кризи од ваков обем и интензитет, нужно е отстапување од воспоставените фискални правила со цел да се излезе во пресрет на непредвидените потреби на граѓаните.

¹²³ Виктор Митевски, координатор на Работната група 6 - Антикорупција, [Здружение ЗМАИ](#), Тоа е регулирано со Законот за финансиска поддршка на инвестиции, [Службен весник бр.83/18](#), [Законот за изменување и дополнување на Законот за финансиска поддршка на инвестиции](#), објавен во [Службен весник бр.98/19](#), Законот за изменување и дополнување на Законот за финансиска поддршка на инвестиции, [Службен весник бр.124/19](#) и Законот за изменување и дополнување на Законот за финансиска поддршка на инвестиции, објавен во Службен весник [бр.178/21](#).

¹²⁴ Законот за стратешки инвестиции [Службен Весник бр.14/20](#)

¹²⁵ [Закон за игрите на среќа и за забавните игри](#), Службен весник, [бр.24/11](#),[бр.90/17](#) и Службен весник [бр. 251/22](#)

¹²⁶ [Мартина Илиевска, Формирање на втора државна лотарија, ризици од корупција](#), ИДСЦ, 2023

Новите фискални иницијативи на ЕУ ја нагласуваат потребата од консолидација и насочување на фискалните правила според дефинираните во Матришкиот договор. Овие иницијативи се дел од новата фискална политика на Европската Унија кои определуваат временска рамка за консолидација.¹²⁷ Република Северна Македонија ги има истите фискални правила што важат за Европската Унија, односно надворешниот долг на државата не треба да надмине 60 % од БДП, додека буџетскиот дефицит не треба ја надмине границата од 3 %.¹²⁸ Кризните ситуации и отстапувањето од фискалните правила имаше цел да се постигне рамнотежа во економските структури и одржувањето на социјалната кохезија.¹²⁹

Во процесот на консолидација на фискалната политика непожелни се прекумерните иницијативи, бидејќи можат негативно да се одразат на инвестициската клима, а со тоа и на растот на БДП.¹³⁰ Во периодот на пандемијата, но и потоа, македонската Влада воведуваше различни мерки за ублажување на последиците од кризите што предизвикаа отстапување од фискалните правила. Воведување план за постепена консолидација значи воведување фискални мерки на страната на приходите (зголемување) и расходите (намалување или операционализирање) со цел враќање под нивото што е предвидено со правилата.

Во последните пет години македонската економијата главно се потпира на заеми или кредити, чиј процент (официјално) е 59,1 % од БДП – речиси до горната граница на фискалното правило. Според експертите, постојат влади што во својот мандат подржуваат фискален систем ориентиран кон дефицит. Македонската влада во изминатите пет години бележи буџетски дефицит во просек од 5 %, а се предвидува и во текот на 2024 година оваа состојба да не се промени. Вакви тенденции се карактеристични за многу европски држави.¹³¹ Самото задолжување не се смета за негативно доколку каматните стапки на позајмените пари се пониски од стапката на економскиот раст. Меѓутоа, врз економскиот раст влијаат многу други фактори. На пример, во однос на сите други држави-членки на

¹²⁷ [Economic governance review: Council agrees on reform of fiscal rules](#), European Council, 21 Decemeber 2023

¹²⁸ [Закон за буџети, Службен весник бр. 203 од 19.9.2022 година](#)

¹²⁹ Кон крајот на 2023 година се донесе [Закон за данок за солидарност](#) со кој дополнително се оданочија компаниите што оствариле промет над 10 милиони евра во 2022 и ја зголемиле добивката за 20 % во однос на просекот од претходните три години. Овој данок не е дел од даночната реформа, туку станува збор за еднократно решение кое се воведува во вонредни услови.

¹³⁰ Излагање на Франци Клуџер, експерт, виш советник во Министерство за финансии на Република Словенија, на Втората сесија на Работната група 6 – Антикорупција.

¹³¹ Народна Банка на Република Северна Македонија, Дирекција за монетарна политика и истражување, Најнови макроекономски показатели, [декември 2023](#).

Унијата, Република Северна Македонија има изразено неразвиена инфраструктура, ниско ниво на иновативност и конкурентност, ниска продуктивност на трудот, ниски буџетски расходи и т.н. Не би била можна конвергенцијата кон ЕУ доколку не се остварат инфраструктурни инвестиции и зголемување на приходната стапка приближно до ниво на ЕУ (над 45 %). Една инвестиција е оправдана кога една инвестициска единица мултиплицира раст од 1,2 %. Во случајот со Република Северна Македонија инвестицискиот мултипликатор е 0,8 % што кажува дека инвестициите не носат раст.¹³²

Секоја држава мора да има своја фискална и монетарна политика, бидејќи тие се најзначајни за остварување на економска стабилност, односно предвидливост на економските процеси. Република Северна Македонија е меѓу државите што во текот на 30 години од осамостојувањето успеа да направи каков таков баланс во однос на буџетскиот дефицит и задолжувањето. Најголем буџетски дефицит се случил во 2001 година поради конфликтот (7,5 % од БДП), но имало и периоди кога бил забележан и суфицит (2008).¹³³

Транспарентноста на фискалните процеси и почитувањето на фискалните правила ја зајакнуваат политичката дисциплина што не дозволува прекумерно трошење и ги охрабрува економските субјекти за нови инвестиции. Според експертите, за да се обезбеди поголема транспарентност државата треба да има фискална статистика усогласена со Европската агенција за статистика.¹³⁴

Доброто управување е поврзано и со почитувањето на фискалните правила. Во некои држави овие правила се дел од уставната материја што укажува на нивното значење. Меѓутоа, експертите на НКЕУ-МК укажуваат на фактот дека фискалните правила, бидејќи се *правила* што треба да бидат почитувани без оглед на кое ниво од правна рамка ќе бидат поставени. Во минатото имало инцијативи фискалните правила да станат уставна материја, но по притисокот на јавноста била откажана намерата. Фискалните правила треба да бидат доволно силни за да ги држат владите будни при управувањето со јавните финансии, но истовремено да бидат флексибилни при одредени кризи или економски шокови за избегнување

¹³² Глигор Бишев, професор и претседател на Фискалниот совет на Република Северна Македонија, Излагање на Втората сесија на Работната група 6 – Антикорупција.

¹³³ Глигор Бишев, професор и претседател на Фискалниот совет на Република Северна Македонија, Излагање на Втората сесија на Работната група - Антикорупција.

¹³⁴ Според Сања Маџаревик Шјустер, експертка на Светска банка за Западен Балкан и Република Северна Македонија, статистичките податоци за јавните финансии во 2018 година не вклучуваат 12 државни претпријатија што трошат 3 % од БДП. Излагање на Втората сесија на Работната група 6 - Антикорупција, 02 ноември 2023 година.

на контра-ефект врз економијата.¹³⁵ Ако фискалните правила уживаат широка поддршка од сите фактори, а усогласувањето со нив има политичка поддршка, тие можат да ја диригираат фискалната политика, дури и ако се наиде на тешкотии додека се спроведуваат.¹³⁶

Според националните експерти, креирањето на фискална патека може да биде алатка за почитување на фискалните правила. Оваа алатка што ја применуваат и државите-членки на Унијата дава можност да се респектираат посебните услови и потреби на државите (социјална политика, здравство и сл.), но истовремено да се применуваат фискалните правила.¹³⁷ Во Република Северна Македонија во 2019 година беа воведени фискалните правила во општините, но само во приходниот дел.¹³⁸

На Република Северна Македонија, според експертите, потребни ѝ се даночни промени. Земјата има најниска приходна стапка во Европа (околу 30 % од БДП), а демографската пирамида покажува стареење на популацијата што покажува дека овој фактор делува во спротивна насока – натамошно опаѓање на приходната стапка. Се чини дека земјата не се справи од кризата предизвикана од пандемијата во 2020/2022 година. Позајмувањата од странските банки стана механизам за покривање на буџетските потреби. Република Северна Македонија не успеа ниту малку да го намали јавниот долг во последните четири години, ниту да го регулира буџетскиот дефицит што не е случај за соседните држави, иако економските структури и традиции се слични.¹³⁹ За да се намали јавниот долг неопходно е: (1) да се подготви веродостоен план за фискална консолидација за стабилизирање на долгот, (2) јакнење на институциите за водење јавен финансиски менаџмент, (3) мобилизација на приходно базирани јавни финансии и (4) да се расчисти со неефикасното и непродуктивно трошење на јавните пари. Иако оцените за задолженоста укажуваат дека земјата е умерено задолжена (споредбено со други држави во Европа коишто се многу позадолжени), експертите потсетуваат дека долгот брзо ќе се зголемува во наредните пет години поради тенденцијата на растечката цена на

¹³⁵ Виктор Митевски, став искажан на Втората сесија на Работната група 6 – Антикорупција, 02 ноември 2023 година.

¹³⁶ Сања Маџаревиќ Шјујстер, излагање на Втората сесија на Работната група 6 – Антикорупција, 02 ноември 2023 година.

¹³⁷ Драган Тевдовски, професор на Економскиот факултет – Скопје, Втора сесија на Работната група 6 – Антикорупција.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Сања Маџаревиќ Шјујстер, експертка на Светската банка за Западен Балкан и Република Северна Македонија, [Излагање на втора сесија на Работна група -6, Антикорупција](#)

финансискиот капитал, инфлаторските и економски движења, за кои е карактеристичен низок економски раст на БДП.¹⁴⁰

Фискалната консолидација е значајна и од перспективата на членството во Европската Унија. Во времето кога Република Северна Македонија ќе биде држава-членка на Унијата таа ќе мора да учествува во полнењето на буџетот на ЕУ, но доколку нема капацитет за искористувањето на европските фондови што се базираат на кофинасирање (од најмалку 25 % до 50 %) не може да очекува економски раст. На пример, Хрватска во почетниот период од зачленувањето во ЕУ имала негативен раст на БДП (приближно -1 %) поради тоа што немала капацитет да ги апсорбира европските фондови. Но, денес 17 % вкупните инвестиции во Хрватска претставуваат европски грантови.¹⁴¹

Експертите посебно го истакнаа проблемот на неформалната економија која според поновите анализи (официјални) достигнува стапка од 33,2 % од БДП, за разлика од просекот на 27-држави членки на Унијата (19,4 %). Изразено во номинална вредност државата губи 1.280.000 евра на годишно ниво. Неформалната (сива, црна економија) е „ветер во грбот на корупцијата“ поради циркулацијата на готовинско плаќање (кеш), чија патека води кон корумпирање на лица со службени овластувања.¹⁴² Анализите укажуваат на причините за постоењето на неформалната економија, но непочитувањето на законите т.е. ниското рамниште на владеењето на правото и недовербата кон институциите се меѓу позначајните.¹⁴³ Меѓутоа, политичката волја е најзначајниот инпут за да се почитуваат фискалните правила и сите други усвоени закони.

4.6. Финансиски криминал

Финансиски криминал главно се извршува од лица што припаѓаат на мрежите на организираниот криминал, лицата со службени овластувања, бизнис-елити и други лица што имаат пристап до транснационални финансиски криминали мрежи. Широкиот спектар на финансискиот криминал во Република Северна Македонија се однесува на финансиски и инвестициски измами, даночно затајување, финансирање на тероризам,

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Сања Мацаревиќ Шјустер, експертка на Светската банка за Западен Балкан и Република Северна Македонија, [Излагање на втора сесија на Работна група -6. Антикорупција](#)

¹⁴² Од излагањето на Зоран Јовановски, Стопанската комора на Република Северна Македонија, Излагање на Втората сесија на Работната група 6 – антикорупција.

¹⁴³ [Колкава е нашата сива економија? Како клучни економски политики се одразуваат врз неа? - FinanceThink.](#)

проневера и злоупотреба на финансиски средства и други незаконски активности, зад кои се крие потеклото на криминално стекнатите приноси.¹⁴⁴

Дискутирајќи за финансиски криминал, односно за даночно затајување и перењето пари, експертите на НКЕУ-МК посочија дека овој проблем значително би се намалил преку дигитализација на финансиските трансакции и намалени можности за плаќање со готовина (кеш). Во текот на 2019 година со измените во Законот за перење пари се намали износот за готовинско плаќање од 15.000 на 2.000 евра, со цел да се намали сивата економија. На први јануари 2019 тој праг се намали на 1.000 евра, а од јуни на 500 евра. Оваа промена имаше позитивни реакции од страна на Европската Унија и позитивни оценки во Извештајот за напредок на земјата. Меѓутоа со брза постапка и на иницијатива на неколкумина пратеници на Собранието¹⁴⁵ беше изгласана изменета на Законот со што износот за готовинско плаќање се зголеми на 3.000 евра.

Проблемот со донациите на политичките партии заслужува посебно аналитичко внимание. Донациите создаваат затворен круг на корупција и зависност доколку не постои соодветна финансиска контрола за лимитите на сумите – подароците, за тоа кој подарува, како се потрошени донираните пари и како треба да бидат регистрирани.¹⁴⁶ Експертите од НКЕУ-МК истакнаа дека транспарентен, јавен регистар со детали за финансиите на политичките партии е солиден механизам за јакнење на демократијата. Преку обезбедувањето на услови за поголем јавен надзор на изворите на политичко финансирање може да се очекува поголема довербата на јавноста во нејзината политичка машинерија и подобрување на политичкиот амбиент.¹⁴⁷

Темата поврзана со перење пари беше дел од петтата сесијата на НКЕУ-МК.¹⁴⁸ Уште во тој период од страна на експертите беа усвоени препораки за формирање на тела кои ќе ја следат имплементацијата на то-

¹⁴⁴ [Законот за спречување перење пари и финансирање на тероризам](#), [Службен весникбр.151/2022](#). Новината во овој Закон е регулација на крипто сферата од аспект на ризиците од перење пари и финансирање тероризам како едни од значајните ризици поврзани со виртуелните односно крипто средствата, имајќи ги предвид нивните псевдоанонимни, односно целосно анонимни карактеристики, со кои се овозможува одреден степен на анонимност на учесниците во трансакциите.

¹⁴⁵ Измените на Законот беа усвоени на 27 декември 2023 година

¹⁴⁶ [Bringing the Receipts. Transparency International. 2023](#)

¹⁴⁷ Виктор Митевски, координатор на Работната група 6, Втора сесија на Работната група 6 - Антикорупција, одржана на 02.11.2023 година.

¹⁴⁸ Сесијата се одржа на 7-ми јуни 2019 година на тема: “Следејќи го патот на пари-те: Зајакнување на механизмот на финансиски истраги“ во [„Книга на препораки“](#) 2019, стр. 130

гашната Национална стратегија за перење пари и финансирање на тероризам (2017/2020). Беше констатирано дека за водење на финансиски истраги неопходни се обучени и искусни кадри кои веќе ги има во релевантните институции, а беше препорачано овие докажани кадри да не бидат менувани со промените на политичката власт. На сесијата, исто така, беше укажано на потребата од синхронизација во дејствувањето на институциите т.е. Јавното обвинителство, Управата за финансиско разузнавање, Царинската управа и другите релевантни институции.

Денес се зголемува актуелноста на проблемот поврзан со перење на пари и финансирање на тероризмот поради честитите трансакции со виртуелни валути што носи големи ризици поради нивната анонимна циркулација. Регулацијата на овие трансакции е домен што треба да се зајакне со соодветни нормативни решенија и механизми за следење на движењата на виртуелните пари (биткоици, крипто валути). Исто така, државите треба да ја зголемат контролата кога се извршуваат трансакции со држави оценети со голем ризик во поглед на злоупотребата.¹⁴⁹

Последниот извештај на Комитетот MONEYVAL,¹⁵⁰ дава препораки да се зајакнат мерките во борбата против перењето пари, финансирањето на тероризмот и финансирањето на пролиферација. Посебно е важно да зајакнат финансиските истраги и активностите на обвинителството.¹⁵¹ Во истиот извештај, меѓу другото, се истакнува дека постои напредок во подобрување на правната рамка за справување со перењето пари и финансирање тероризам, но дека ефектите ќе бидат поголеми доколку се зајакне финансиското разузнавање и соработката во истражните органи. Се инсистира да продолжи понатаму прилагодувањето кон пристапот базиран на проценка на ризици, чија ефикасност е непозната со оглед на незначителниот број решени случаи.¹⁵² Постигнатиот напредок во транспарентност преку базата на податоци за правни лица во Централниот регистар дава можност за систематски проверки на веродостојноста на податоците на правните лица што влегуваат во бизнисите, проверка за висти-

¹⁴⁹ [Directive \(EU\) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive \(EU\) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU \(Text with EEA relevance\)](#)

¹⁵⁰ Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism

¹⁵¹ [Anti-money laundering terrorist financing measures North Macedonia Fifth Round Mutual Evaluation Report](#) May 2023

¹⁵² Утврдување на ризиците од перење пари и финансирање тероризам, во Република Северна Македонија спроведувањето на националната проценка на ризикот почна во ноември 2018 година.

нски сопственик (особено значајна за казината и други слични активности), за да не се случи во управувачките структури да има лица што се занимаваат со криминални активности. Иако правниот систем има инструменти за санкционирање на сторителите, заклучено е дека изречените казни се релативно ниски во однос на дејствијата. Во случајот со перењето пари посебно внимание треба да се посвети на принципот „следење на парите“ за да се постигнат резултати во конфискацијата.¹⁵³

Владата на Република Северна Македонија континуирано врши ажурирање на легислативата со цел постигнување на поголема ефикасност во санкционирање на финансиските измами и заштита на финансиските интереси на државата. Со актуелната Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање тероризам 2021/2024 се воспоставува континуитет во политиките со чија имплементација би се постигнале подобри резултати во оваа област.¹⁵⁴ Во истиот документ се наведува посебната ранливост на банкарскиот сектор и потребата од документирање на потеклото на готовите пари што се влеваат во банкарскиот сектор, но и работењето на менувачниците и давателите на услуги на брз трансфер на пари што работат главно со готови пари.

Зголемување на нивото на транспарентност преку пристапот до информации од јавен карактер се смета за исклучително значаен аспект во борбата против перењето пари и финансирање на тероризмот. Националните институции бележат напредок во регулативите за јавен пристап кон информации, меѓутоа нивната имплементација не е застапена во целиот јавен сектор. Генерално, работата на Владата и Парламентот е потранспарентна. Меѓутоа, сепак треба да продолжат напорите за сузбивање на непотизмот, корупцијата и политичкиот клиентелизам.¹⁵⁵

На почетокот на 2024 година јавноста (правните професии, граѓанските здруженија, медиумите и други засегнати страни) беше преокупирана со новите законски решенија за санкционирање на корупцијата. Потребна е подлабока елаборација на Предлог законот за конфискација

¹⁵³ [MONEYVAL calls on North Macedonia to improve investigation and prosecution to combat money laundering and financing of terrorism](#)

¹⁵⁴ [Националната стратегија за борбата против перење пари и финансирање тероризам, 2021/2024](#)

¹⁵⁵ [Anti-money laundering terrorist financing measures North Macedonia Fifth Round Mutual Evaluation Report](#), May 2023

во граѓанска постапка,¹⁵⁶ и Предлог промените и дополнувањата на Законот за рестриктивни мерки.¹⁵⁷ Со предлагање на овие закони поднесувачите имаат за цел да ги надолжат правните празнини во санкционирањето на илегално стекнатиот имот. Меѓутоа, правната фела како и повеќе граѓанските здруженија покажаа одредени резерви кон законите поради продолжување на практиките да се носат нови (паралелни) закони за регулација на дела од кривичната област. Според експертите ова законско решение не може да биде поделотворно од веќе постоечките законски решенија доколку постои волја да бидат имплементирани. „Влаата е свесна дека борбата со криминалот и корупцијата е веќе солидно уредена во домашното и меѓународното право, но наводно верува дека со законските измени ќе придонесе за поголема ефикасност во борбата со овие појави...¹⁵⁸

4.7. Државна комисија за спречување на корупцијата

ДКСК според своите формални надлежности е независно тело што има цел да креира антикорупциски политики и мерки, да применува и иницира примена на законите и поттикнува нормативно и институционално јакнење на институциите. Во актуелните анализи за спречување на корупцијата се истакнува позитивната улога на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во составот од 2017/2023, чиј мандат истече на 8 февруари.¹⁵⁹ Во последните четири години ДКСК добива позитивни оценки за работењето во извештаите на Европската комисија, но истовремено ги освои симпатиите на граѓаните како тело што, сепак, се обидува да се справи со корупцијата.

Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 со Акциски план (НС 2021 – 2025) ги нотира главните подрачја на дејствување. Меѓу овие активности посебно значење

¹⁵⁶ Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР), [Предлог на Закон за конфискација на имот во граѓанска постапка](#)

¹⁵⁷ Собрание на Република Северна Македонија, [Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за рестриктивни мерки](#)

¹⁵⁸ [Колумна на проф. д-р Гордан Калаџиџев: Црни денови за уставниот поредок – анализа на предложените измени во Законот за рестрикциите, Макфакс, 6 февруари 2024.](#)

¹⁵⁹ Во однос на изборот на новиот состав на ДКСК во јавноста имаше реакции од страна на претставниците на граѓанскиот сектор. Еден од членовите на Комисијата за селекција на кандидатите за новиот состав истакна дека гласањето не се одвивало според објективни критериуми, туку оркестрирано и необјективно со големо политичко влијание. [Како била скроена ранг-листата за новиот состав на Антикорупциска](#), Анализа, 360 степени, 29.11.2023 година.

има спроведување на процесот на антикорупциска проверка на легислативата – АПЛ каде се детектирани и селектирани приоритетните проблеми што генерираат висок ризик од корупција. Како посебно засегнати области се законите што ги регулираат вработувањата, издавање лиценци во доменот на животната средина и дискрециските права за вработување. Во текот на 2023 година ДКСК обезбеди нов електронски систем за поднесување изјава за имотна состојба за лицата што се обврзани со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.¹⁶⁰

Со својата работа ДКСК постигна значителен успех во афирмацијата на примената на законите во спречувањето и борбата против корупцијата. Во храброста и инсистирањето да се ефектуираат повеќе случаи на висока корупција таа трпеше критика за надминување на надлежностите од страна на другите релевантни институции.¹⁶¹

Не постои општество во кое не постои корупција и непотизам, но во Република Северна Македонија овие појави го суспендираа целосно владеењето на правото. Круцијални проблеми што треба да бидат решени за да се има позитивни резултати се следните: (1) прецизно дефинирање и озаконување на политичката одговорност, (2) понатамошно јакнење на транспарентноста и отчетноста на институциите, (3) обезбедување надзор и редовни ревизии во работењето на институциите преку озаконување на постапките, (4) спроведување сеопфатна анализа на актуелните критериуми за вработување во доменот на јавниот сектор и надворешни влијанија во регрутација и избор на кадри, (5) спроведување квалитативна анализа на појавите на ниска корупција на вработените во јавниот сектор, (6) подигнување на нивото на дигитализација на јавните служби, (7) креирање посебни стратегии за вклучување на граѓанското општество и медиумите во надгледувањето и спроведувањето на антикорупциските политики.

¹⁶⁰ [Закон за спречување на корупција и судир на интереси](#).

¹⁶¹ Повод наодите и заклучоците на ДКСК за три предмети – (не)извршување на заплена на имот во случајот Труст (милионски суми во евра), сомнежи за кражба на лични податоци и сомнежи за корупција при набавка на „фингерпринтите“ за изборните процеси од страна на ДИК во вредност од над 11 милиони евра, а крајниот ефект врз јавноста е силен впечаток дека наместо фронт против корупцијата се отвори фронт против ДКСК, [Вистиномер](#), 21.07.2023.