



Финансирано од
Европска Унија



Европско движење Северна Македонија
European Movement North Macedonia

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ТРЕТА КНИГА НА ПРЕПОРАКИ

**НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

ТРЕТА КНИГА НА ПРЕПОРАКИ

Скопје, 2024

УРЕДНИК:

Проф. д-р Милева Ѓуровска

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР:

Проф. д-р Милева Ѓуровска

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 Јазаџски

ГРАФИЧКИ ДИЗАЈН: ММ ДИЗАЈН

Печати: Европа 92, Кочани

ИЗДАВАЧ: Европско движење во Република Северна Македонија

ЗА ИЗДАВАЧОТ: проф. д-р Милева Ѓуровска

Адреса: ул. Коста Кирков бр.5/8

1000, Скопје

Република Северна Македонија www.nkeu.mk

www.europeanmovement.org.mk

e-mail: secretariat@europeanmovement.org.mk

Тираж: 100 примероци

Скопје, 2024

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.171(4-672ЕУ):340.137(497.7)(082)

341.171(4-672ЕУ:497.7)(082)

НАЦИОНАЛНА конвенција на Европската унија во Република Северна Македонија :
трета книга на препораки / [уредник Милева Ѓуровска]. - Скопје : Европско движење
во Република Северна Македонија, 2024. - 102 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-2285-4-4

1. Ѓуровска, Милева [уредник]

а) Национална конвенција за ЕУ -- Преговарачки поглавја -- Препораки --
Усогласување со стандардите на ЕУ -- Македонија -- Зборници б) Македонија --
Пристапни преговори -- Европска унија -- Зборници

COBISS.MK-ID 63197445

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	7
2. РАБОТНА ГРУПА - 3, ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА ПОГЛАВЈЕ 23	11
ИНТЕГРИТЕТ, НЕЗАВИСНОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ПРАВОСУДСТВО КАКО ОСНОВНИ ВРЕДНОСТИ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО <i>Прашањата за одговорност на советите во правосудството</i>	
3. РАБОТНА ГРУПА - 4, ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ ПОГЛАВЈЕ 24	45
БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛИ“	
4. РАБОТНА ГРУПА - 6, АНТИКОРУПЦИЈА ПОГЛАВЈЕ 5, ПОГЛАВЈЕ 18 И ПОГЛАВЈЕ 32.....	75
УПРАВУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И МЕХАНИЗМИТЕ НА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ	

„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

„Трета книга на препораки“ е публикација со експертски анализи за витални прашања од поглавјата содржани во Кластер 1 „Темели“ од Преговарачката рамка на пристапниот процес за членство во Европската Унија. Таа го претставува континуитетот на активностите на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) и се надврзува на [Првата книга на препораки \(2019\)](#) и [Втората книга на препораки \(2023\)](#). Националната конвенција е проект што овозможи да се изгради широка платформа на структуриран дијалог и преку активно учество на сите засегнати страни придонесува за демократизација и инклузивност во процесот на пристапување. Проектот е активен од 2017 година и го реализира Европското движење во Република Северна Македонија. Дијалогот во Националната конвенција се спроведува според методологија практикувана во Република Словачка во периодот на незиното пристапување во Унијата, придонесувајќи за стекнување консензус и забрзување на процесот. Во првите две фази од реализацијата на Националната конвенција проектот беше подржан од страна на Министерството за надворешни работи на Република Словачка и од УСАИД.

„Третата книга на препораки“ разработува прашања од третата фаза на активности на НКЕУ-МК. Оваа фаза на НКЕУ-МК е поддржана од Делегацијата на Европската Унија во Република Северна Македонија во Рамката за отворено партнерство. Промените инцирани за нов пристапен дијалог меѓу Европската Унија и државите-кандидатки за членство во 2020 година (усвоени од македонските институции во јули 2022 година) создадоа потреба од промени во пристапот на НКЕУ-МК. Беше неопходно да се направи мост меѓу методологијата која се базираше на отворање и затворање на преговарачки поглавја и новата исклучително динамична преговарачка методологија базирана на шест кластери. Активностите на НКЕУ-МК во 2023 година беа обид за квалитативно поврзување на петте поглавја во Кластер 1 од новата методологија со цел по демократски пат да се дефинираат решенија на виталните реформски прашања кои се услов за усвојување на вредностите на Европската Унија. За да може да се оствари оваа цел, покрај постојните пет работни групи во НКЕУ-МК, беше креирана уште една работна група т.н. „Антикорупција“ (Работна група б) која требаше да ги вклучи поглавјата од доменот на јавните финансии (Поглавје 5 – јавни набавки и Поглавје 32 – финансиска контрола). Со оглед на фактот дека Поглавјето 18 – статистика, беше на маргините на интересот на јавноста, вклучувајќи ја и стручната јавност, НКЕУ-МК низ дијалогот успеа да го покаже значењето и улогата на статис-

тичките показатели во текот на преговорите без кои не ќе може да се измери конвергенцијата на земјата кон Европската Унија.

„Третата книга на препораки“ подетално анализира одредени проблеми во поглавјата од Кластер 1. Општиот заклучок за општествениот амбиент во Република Северна Македонија е дека во текот на 2023 година, значително повеќе од претходно, во јавниот дискурс доминираа прашањата од доменот на правосудството. Во активностите на Работната група 3 (Поглавје 23 – правосудство и темелни права) учествуваа над 120 експерти. Беа одржани две сесии во текот на годинава, или вкупно 12 сесии од 2017 до денес. Во фокусот беа случувањата во Судскиот совет и Советот на јавни обвинители со посебен акцент на начинот на регрутирање и селекција на кадрите на сите нивоа во правосудството. Заклучоците и препораките во оваа книга се резултат на дијалогот на сите членови на Работната група во кои учествуваа: претставници на Министерството за правда, судии, обвинители, претставници на граѓански здруженија, академски кадри и други засегнати страни. Дијалогот на НКЕУ-МК ги охрабри чинителите во правосудството да дискутираат отворено за проблемите, придонесувајќи да се зголемат барањата за поголема одговорност на клучните тела и отчетност во поглед на констатираните надворешни влијанија.

Во Поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност главно се дискутираше за новите прашања на релација Европска Унија – Западен Балкан. Меѓу нив посебно внимание беше посветено на новата архитектура на Европската Унија за миграција и азил кои посебно ја засегаат Република Северна Македонија, бидејќи е земја на балканскиот пат на мигрантите од Исток кон Запад. Беше особено значајно претставувањето на новиот пакт за миграција и азил пред македонската јавност со препораки за зајакнување на партнерството со Европската Унија во справувањето со миграциските предизвици.

Работната група – 4 од НКЕУ-МК воспостави солидна соработка со Министерството за внатрешни работи, чии претставници дадоа значаен придонес во експертските дискусии. Посветеноста на ова Министерство во граѓанскиот дијалог беше значајно и од друг аспект – заклучоците од дискусиите и препораките усвоени од страна на сите учесници побрзо стигнуваа до носителите на одлуки во оваа област. И оваа работна група во текот на 2023 година одржа две сесии – вкупно 12 сесии од почетокот на активностите на НКЕУ-МК. Посебен предизвик за оваа работна група беше проблемот со хибридните закани, со кои земјата се соочи со интензитет непознат досега. Дијалогот на оваа тема ја афирмираше потребата од подлабоки анализи за природата на овој вид напади, за последиците од нив, но и за начинот на кој институциите треба се справуваат со овој софистициран вид напади што

можат да бидат моќно орудие за нарушување на безбедноста и општествената стабилност. Анализите во оваа книга даваат преглед на активностите на Европската Унија во справувањето со овој нов вид безбедносен ризик кадешто е постигнат значаен напредок во креирањето на легислативни и институционални решенија.

Во текот на 2023 година темата за спречување и борба против корупцијата водеше со својата актуелност. Работната група 6 – анти-корупција ги вклучи во дискусијата финансиските институционални механизми за спречување на корупцијата со очекување дека препораките што се однесуваат на воведување билансна состојба во јавниот сектор и воспоставување фискална патека ќе придонесат за поголема транспарентност во трошењето на јавните пари. Иако оваа работна група беше формирана во текот на 2023 година успеа во дијалогот да вклучи клучни фактори од финансискиот и стопанскиот сектор кои дадоа значаен придонес во детектирањето на главните точки кои можат значително да придонесат за владеењето на правото и заштитата на интересите на државата. Исто така, оваа работната група воспостави добра соработка со Владата, односно, со Кабинетот на заменикот на премиерот задолжен за политики за добро владеење со видливи индивидуални заложби во јакнењето на легислативата во борбата и спречувањето на корупцијата.

Во текот на 2023 година учествуваа околу 300 експерти во областите од Кластер 1 „Темели“.

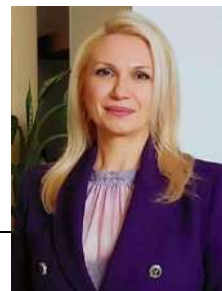


Милева Ѓуровска,
професорка на Филозофскиот факултет при УКИМ, Скопје
национална координаторка на НКЕУ-МК и претседателка
на Европското движење во Република Северна Македонија



**ИНТЕГРИТЕТ, НЕЗАВИСНОСТ,
НЕПРИСТРАСНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО
ПРАВОСУДСТВО КАКО ОСНОВНИ ВРЕДНОСТИ
ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО**

ПРАШАЊАТА ЗА ОДГОВОРНОСТ НА СОВЕТИТЕ
ВО ПРАВОСУДСТВОТО



Авторка:

Александра Деаноска – Трендафилова

професорка на Правниот факултет „Јустинијан Први“, УКИМ, Скопје
координаторка на Работна група-3, Правосудство и темелни права

1. ИЗБОРОТ И НАПРЕДУВАЊЕТО ВО ПРАВОСУДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ - ПРЕКУ ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И КВАЛИТЕТ ДО ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ДОВЕРБАТА НА ГРАЃАНИТЕ ВО ПРАВОСУДСТВОТО¹

1.1. За улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители во обезбедувањето независно правосудство

Реформата на македонскиот правосуден систем започна уште по осамостојувањето на Република Македонија. Во 1992 година беше донесен Закон за Републичкиот судски совет,² најново преименуван во Судски совет на Република Северна Македонија. Првиот состав на Републичкиот судски совет беше избран во 1994 година. На самиот почеток од востановувањето на оваа институција, Советот имаше мандат да предлага избори и разрешување на судиите, а самите избори и разрешувања беа во надлежност на македонското Собрание. Реформирањето на системот за избор, унапредување и разрешување на судиите доживеа конкретна манифестација со донесувањето на Законот за Судскиот совет на Република Македонија од 2006 година,³ на кој му претходеше и донесувањето на новиот Закон за судовите.⁴ Со спомнатите законски измени позицијата и улогата на Судскиот совет беше значително зголемена, а со тоа и одговорноста на ова тело за унапредување на клучните детерминанти на судството: независност, непристрасност, интегритет и обезбедување на навремена и квалитетна правда за сите граѓани.

Советот на јавните обвинители, за разлика од Судскиот совет, како институција е подоцна формиран, односно тоа беше спроведено врз основа на чл. 35 и 36 од Законот за јавното обвинителство од 2004

¹ 12^{та} сесија на Работна група – 3, Правосудство и основни права, на тема: „Изборот и напредувањето во правосудните институции – преку поголема транспарентност и квалитет до зголемување на довербата на граѓаните во правосудството“ (04.10.2023). На сесијата свој придонес дадоа: Викторија Аврамовска Мадик, заменик министер за правда; Никола Тупанчевски, НКЕУ-МК експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан први“ – Скопје; Христоф Харсдорф, експерт, Поранешен судија и обвинител, ЕУ - правен експерт; Оља Ристова, НКЕУ-МК експерт, Судија, Основен кривичен суд; Фатиме Фетаи, експерт, јавен обвинител, Вишо јавно обвинителство – Скопје; Ана Павловска Данева, експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан први“ – Скопје; Дарко Аврамовски, експерт, извршен директор на Коалицијата „Сите за правично судење“; Александра Деаноска Трендафилова, координатор на РГ – 3, професор на Правниот факултет „Јустинијан први“ – Скопје, Мухамед Халили, ко-претседавач на РГ-3, поранешен амбасадор; Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет - Скопје, Национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

² Закон за Републичкиот судски совет, [Службен весник бр. 80/92](#).

³ Закон за Судски совет на Република Македонија, [Службен весник бр. 60/06](#).

⁴ Закон за судовите, [Службен весник бр. 58/06](#)

година.⁵ Со овој закон, Советот доби надлежности за давање позитивно мислење за именување на јавен обвинител, односно заменик на јавниот обвинител; постапување во втор степен во постапка за утврдување на дисциплинска одговорност, утврдување на нестручно вршење на работата и покажување незадоволителни резултати во вршењето на функцијата на обвинител итн.

Со донесувањето на Законот за Советот на јавните обвинители од 2007 година, изборот и разрешувањето на јавните обвинители (со исклучок на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, за чиј предлог дава мислење), преминува во надлежност на Советот.⁶

Очекувањата беа дека со ваквата реформа на системот, страничните влијанија врз правосудната фела ќе се намалат и ќе се подигне нивото на независност и доверба.

Во Извештајот на групата високи експерти за системските проблеми со владеењето на правото предводена од Рајнхард Прибе од 2017 година, меѓудругото беше констатирано дека се смета дека се врши контрола и злоупотреба на судскиот систем од страна на мал број на судии кои се на високи позиции со цел промовирање на политички интереси, кои, според оценките на експертската група, вршат влијание врз колегите од пониските нивоа преку контрола на системот за избор, оценување, унапредување и дисциплинска одговорност.⁷

Имајќи го предвид горенаведеното, како и земајќи ги во вид надлежностите на советите, нужно се наметнува заклучокот дека токму советите имаат клучна улога во превенирање на ваквите состојби и влијанија.

Довербата на граѓаните во правосудството значи, пред сè, чувство на сигурност и заштита на поединецот. Сите правни добра што човекот ги поседува (или му припаѓаат согласно закон), од нематеријална или материјална природа, треба да се соодветно заштитени⁸ или барем надоместени во случај на неможност за нивна реституција, репарација и санкционирање на нивната повреда. Токму правосудството треба да ја обезбеди правната сигурност на граѓаните и *ultima ga-*

⁵ Закон за јавното обвинителство, [Службен весник бр. 38/04](#).

⁶ Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија, [Службен весник бр.150/07](#).

⁷ Priebe, R. (2019), State capture – a useful concept for assessing the Western Balkans countries' progress towards European integration, објавено во Камбовски Liber Amicorum, МАНУ, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019, стр. 116.

⁸ За заштитата на вредностите и интересите со казнено правните норми и либералниот поим на казнено правната заштита, подетално во Камбовски, В. Казнено право – општ дел, Скопје, 2011.

тио судската заштита. Без оглед на тоа дали се работи за индивидуа или правно лице, дали се работи за казнено-правна, имотно-правна или друг тип на заштита, за секого е важно таа да биде еднакво овозможена, а законите да се применуваат транспарентно и без исклучок за никого. Еднаквата примена на законите за сите е сржта на концептот на владеење на правото.

Квалитетот на правораздавањето е директно поврзан со работата на институциите кои избираат судии/обвинители или одлучуваат за нивното унапредување. Предуслов за сето ова е пред сè квалитетното правничко образование и квалитетната обука на идните судии и јавни обвинители во рамките на Академијата за судии и јавни обвинители.⁹

Долгите процеси за избор на судии за апелационите судови, како и за јавни обвинители за вишите обвинителства последниве години оставија печат на недоверба и таинственост со сомнежи за можни неетички дејствувања, политички влијанија и избегнување на објективните критериуми за напредување.

Објективната и транспарентна работа на советите, изборите и расправите за евентуална одговорност на судии и обвинители директно влијаат врз секој поединец во правосудството во две можни насоки:

- храбро да биде одвратен секаков обид за влијание, обезбедувајќи независност и непристрасност со што се остваруваат и повисоки цели поврзани со евроинтеграцискиот процес; или,

- поединците во правосудството да потпаднаат под т.н. chilling effect и да останат тивки и да се повлечени пред предизвиците на законското постапување. Оттука, Судскиот совет и Советот на јавните обвинители имаат големо влијание, како хоризонтално, така и вертикално во насока на изградба на повисоко ниво на независност и непристрасност, а со тоа и за зголемување на довербата, но и обратно, да бидат телата кои може да нанесат неповратна штета по функционирањето на правосудството.

Одредени истражувања и анализи укажуваат на тоа дека мнозинството судии не сметаат дека независноста на судството е делотворно заштитена од страна на Судскиот совет.¹⁰

⁹ За надлежноста и работата на Академијата за судии и јавни обвинители, посетете ја нивната [ВЕБ-страница](#).

¹⁰ ОБСЕ, [Проценка на ризици од корупција во правосудството во Северна Македонија](#), 2023, стр. 64, цитирано според Коалиција „Сите за правично судење“, [Извештај од](#)

1.2. Актуелната ситуација и новите предизвици во правосудниот сектор

Рејтингот и легитимитетот на правосудниот сектор во Република Северна Македонија се на многу ниско ниво. Како што споменавме, се чини дека судството е под големо влијание на политичката моќ, а судиите и обвинителите како да се откажале од моќта која им припаѓа согласно нивната уставно и законски востановена позиција, односно не располагаат со власта која ја претставуваат.¹¹ Зголемувањето на транспарентноста во правосудството е посебно потребно во процесите на регрутирањето кадри, напредувањето, утврдувањето на одговорноста на субјектите итн. Погледната врска меѓу граѓаните и судството покажува и повисоко ниво на транспарентност и квалитет во правораздавањето. Важна е јавноста на судењата, но и деталните и аргументирани образложенија на пресудите.

Дијалогот што се води во државата во врска со овие прашања има за цел да ги актуелизира процесите за фактичка одговорност на субјектите од правосудниот систем. Притоа, клучното прашање е: Како да се дојде до етичкиот сегмент и до политичка неутралност во правосудството? Оттука, треба да имаме во вид дека не се потребни нови суштински реформи, иако измени и развој на системот несомнено се потребни. Започнатите реформи треба да се комплетираат, а решенијата да се имплементираат, како што се нагласува и од страна на Европската комисија во неколкуте последни извештаи за напредокот на Република Северна Македонија во евроинтеграцискиот процес. Она што е клучно за исполнување на ваквата цел се луѓе со интегритет кои доследно ќе ги имплементираат законите. Неслучајно, дел од експертите сметаат дека ветинг мора да има, додека други се за генерален реизбор во правосудството,¹² а трети сметаат дека сè треба да се реши во рамките на постојните решенија и тековното оценување за да дојде до постепено филтрирање на кадрите во правосудството.¹³ Впрочем, и на претходните сесии на Националната конвенција за ЕУ во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) повеќепати се отвораше дискусија за ова прашање – дали ни е потребен *ad hoc* ветинг или постепено прочистување преку постојните механизми во системот.

[мониторингот на Судскиот совет и Советот на Јавните Обвинители во 2023 година](#), Скопје, 2023, стр. 6.

¹¹ Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет - Скопје, Национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

¹² Фатиме Фетаи, јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство – Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

¹³ [Од дискусиите на 7^{ма} сесија на РГ-3](#) (02.12.2020).

Во актуелниот политички дискурс се изготвува Патоказот за владеење на правото за следните 7 години кој ќе ги опфати клучните политики по овие прашања. Исто така, по завршување на скринингот и објавување на првичниот нацрт, се очекува и комплетниот Извештај на Европската комисија за Кластерот - 1 „Фундаментални вредности“ со заклучоците и препораките, ќе следи негово усвојување од страна на COELA,¹⁴ COREPER,¹⁵ Советот за општи работи и Европскиот совет.

Во овој период, значителен дел од јавноста, како и НКЕУ-МК, е фокусирана на прашањата од Кластер 1 „Фундаментални вредности“ со цел преку дијалог да се креираат препораки кои ќе претставуваат придонес кон реформските процеси, истовремено афирмирајќи ги пристапните преговори за членство во Унијата. Задолжителни одредници за отворање на Кластерот 1: Фундаментални вредности се – Патоказот за владеење на правото и Патоказот за реформа на јавната администрација, додека третиот - Патоказ за функционални демократски институции, е задолжителен, но не претставува одредница за отворање на Кластер 1.¹⁶

Веќе е јасно дека легитимитетот на судиите и обвинителите произлегува од довербата на граѓаните кои формираат ставови според судските одлуки и судските постапки. Ваквиот заклучок може да се извлече по аналогија и од теоретските расправи кои дескриптивниот поим на легитимноста го сведуваат на субјективен елемент. Имено, легитимно право, на пример, е правото во кое веруваат мнозинството граѓани, има општа или мнозинска поддршка и не постои сериозен отпор за негово прифаќање и примена.¹⁷ Оттука, поголемата доверба и прифаќање на судството и неговата работа од страна на граѓаните ќе значи и повисок легитимитет. Подобрувањето на начинот на работење на судиите/обвинителите т.е. стекнување на легитимитет може да се оствари преку поголема транспарентност и јавност во постапките и носењето на одлуки.

Транспарентноста е основната карактеристика на модерните демократии и е особено важна во правосудството бидејќи промовира ефикасност, одговорност, поголема правна заштита и активна борба

¹⁴ EU Council's Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU (COELA).

¹⁵ Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union.

¹⁶ Тилев, Д., [Скрининг извештај кој треба да се искористи за забрзување на реформите](#), објавено во: Економија и бизнис, октомври, 2023.

¹⁷ Камбовски, В., Легитимност на правото како основен постулат на демократската правна држава, Беседи, МАНУ, Скопје, 2016 година, стр. 874.

против корупцијата.¹⁸ Во текот на билатералниот скрининг, од страна на Европската комисија е поздравено донесувањето на сите законски решенија кои се усогласени со меѓународните стандарди, но се истакнува дека мора да се посвети внимание на нивна имплементација. За независен и непристрасен правосуден систем потребно е да бидат исполнети два императиви – правилна примена на законите и правилна примена на судската практика на Европскиот суд за човекови права. Од друга страна, транспарентноста води до зголемена ефикасност и промовира доверба во правосудниот систем. Токму во таа насока може да се испорачаат видливи резултати со цел да се олесни пристапот до правдата на граѓаните во правосудниот систем.¹⁹

1.3. Дали транспарентноста значи и поголем квалитет во работењето на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители?

Неопходен услов (*conditio sine qua non*) за остварување на владеење на правото е независното судство, нешто, што и според врвни судии, е тешко да се востанови, а уште потешко да се обезбеди негова одржливост.²⁰ Независноста на судството, пак во голема мера е поврзано со неговата транспарентност и се состои во можноста дури и пошироката јавност да набљудува и да испитува што се случува во процесот на правораздавање; во модерното доба таа често зависи и од технолошките можности.²¹

Реформскиот процес во правосудните органи треба да доведе кон поголема транспарентност која директно влијае врз довербата на граѓаните, затоа што колку помалку се одлучува „зад затворени врати“, толку повеќе се зголемува довербата кај јавноста.²²

Транспарентноста директно може да го прикаже квалитетот на работењето и на правосудните совети (Судскиот совет и Советот на јавни обвинители), но таа сама по себе не значи и квалитетно работење. Поголемата транспарентност ќе значи можност јавноста да види како функционираат советите на седниците и од кои идеи и факти тргнуваат членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители

¹⁸ Викторија Аврамовска Мадик, Заменик-министерка за правда, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ellis, T.S., [Sealing, Judicial Transparency and Judicial Independence](#), Villanova Law Review, Vol.53, 2008, стр. 939-950.

²¹ Ibid.

²² Оља Ристова, НКЕУ-МК експерт, судија во Основниот кривичен суд, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3, (04.10.2023).

при донесување на конкретна одлука т.е какви аргументи даваат во поткрепа на својата определба да гласаат „за“ или „против“ некој предлог. Самата јавност не значи по правило и исполнување на суштинските критериуми на транспарентноста, доколку седниците не се проследени со образложенија околу самите одлуки. Големата транспарентност, не значи исто така и квалитетно и професионално работење доколку не се исполнети критериумите за независен и професионален состав на Судскиот совет, чии членови имаат интегритет и се отпорни на било какви надворешни влијанија.²³ Иако случувањата во Судскиот совет од април 2023 година, беа јавно пренесувани (значи: транспарентни), тие резултираа со бројни критики од страна на домашната и меѓународната експертска јавност. Настаните во Судскиот совет беа окарактеризирани како спротивни на заложбите за независноста и угледот на судството, градењето на јавната доверба, како и спротивни со препораките во Извештаите на Европската Унија и Стејт департаментот.²⁴

Преку транспарентната работа се врши увид од страна на општата и стручната јавност не само во квалитетот на работата на советите, туку посредно, се доаѓа до сознанија и за некои објективни недостатоци во регулативата, на пример, во конкретниот случај, се отвора многу прашања за експертите околу решенијата во Законот за судски совет во поглед на нерегулираноста или, пак, недореченоста на одредени прашања во законот.²⁵

И претставници на граѓанскиот сектор истакнаа дека клучната работа која треба да ја имаме предвид е транспарентноста која што не подразбира само јавност.²⁶ Транспарентноста подразбира и можност да биде извршена граѓанската контрола, затоа што сите институции во крајна линија се подредени на граѓаните, односно сите институции и државни органи работат во интерес и за сметка на граѓаните на државата. Оттаму, граѓаните мора да имаат право да бидат запознаени со тоа како овие институции и органи го спроведуваат правото, како се грижат за заштита за нивните права и слободи, и како ги донеле своите одлуки.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Службен весник бр. [102/19](#) и [51/23](#).

²⁶ Дарко Аврамовски, експерт, директор на Коалицијата „Сите за правично судење“, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

1.4. Дали се потребни промени во законските одредби?

Исклучително важни документи во оваа насока се извештаите за напредокот, а особено Нацрт извештајот на Европската комисија од скринингот за Кластер 1, „Фундаментални вредности“ според кој, Република Северна Македонија е умерено подготвена за членство во Европската Унија во однос на легислативата и нејзиното спроведување во практиката во согласност со стандардите на ЕУ.²⁷ Во поглед на правосудството е наведено дека добра е усогласеноста на домашната законодавна и институционална рамка со онаа на ЕУ, но независноста на судиите и обвинителите и интегритетот на сите нивоа на правосудството и натаму се отворени прашања. Исто така, во Извештајот е истакнато дека постапките на Судскиот совет поттикнале загриженост и се проследени со реакции од страна на експертите и меѓународната заедница. Имено, случувањата во Судскиот совет, придонесоа за поголема посветеност и анализа на законските одредби од страна на експертите при што се дојде до заклучок дека треба итно да се интервенира во законските одредби.

Практичарите се осврнуваат на конкретни прашања во врска со идни законски измени кои произлегоа токму од транспарентните седници на Судскиот совет и повлекоа поголема отвореност во тој период, на начин што медиумите известуваа секојдневно за сè што се постапува во Судскиот совет.²⁸

И според странските експерти, изборот и промовирањето на судиите е многу критична точка која го дегенерира судството и води кон тоа судиите во одредени случаи да ја изгубат својата непристрасност и објективност и да пресудуваат во корист на политичките партии.²⁹ Што се однесува до германското искуство прикажано од страна на странскиот експерт на сесијата, студентите по право кои имаат магистерска титула од признаен универзитет имаат опција да бидат обучени за судии после три години, но само мал дел од нив решаваат да одат во тој правец. По трите години обука, се спроведува државен испит од страна на Министерството за правда без ограничувања во поглед на темите и прашањата. Како потврда за интегритетот на системот беше наведен примерот со ќерката на германски премиер, која не го положила ваквиот испит и тоа претставува добар пример

²⁷ European Commission, [Screening Report Cluster 1](#), North Macedonia, 24.7.2023.

²⁸ Дарко Аврамовски, експерт, директор на Коалицијата „Сите за правично судење“, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

²⁹ Христоф Харсдорф, експерт, поранешен судија и обвинител, германски и ЕУ правен експерт, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

дека системот ги одбива оние кандидати кои не се доволно добри и доволно подготвени.³⁰

Рамката за клучните детерминанти на идниот развој на правосудниот сектор во Република Северна Македонија е Стратегијата за развој на правосудството за 2023-2027 година.³¹ Заради доцнењето во процесот на нејзино усвојување, така неодамна е усвоена како Развојна секторска стратегија за правосудство со временска рамка 2024-2028.³² Станува збор за сериозен документ во кој се исцртани маргините што треба и во која насока треба да се движиме во иднина кога станува збор за секторот правосудство. Оттука, препораките за законски измени мора да бидат имплементирани во рамките на активностите предвидени во акцискиот план на Стратегијата.³³

Заедничка цел на мнозинството македонски граѓани е европската иднина, но тоа подразбира доследност во градење на општество засновано на европски вредности, првенствено на владеење на правото, како што налага Кластер 1.³⁴ Но, како што констатираат и експерти од практиката, сè уште има отсуство или минимална доверба во правосудството од страна на граѓаните. Она што, според дел од практичарите нè недостасува, не се поконкретни правила, не се нови закони, туку правници кои имаат способност да ја применуваат правната рамка, духот на правото и на општествените вредности кои правото ги штити.

Претходната Стратегија која го покриваше периодот 2017 – 2022 година³⁵ започна со реформи во Судскиот совет, кој е апострофиран во тоа време во 2017 година како „рак рана“ на правосудството и како еден од најголемите кочничари на реформата во судството.³⁶ Аргорос забелешките, како и насоките во Стратегијата беше прво изменет Законот за Судскиот совет, па беше донесен нов Закон за Судски совет кој ги доби сите позитивни оценки и од меѓународната заедница и од домашните експерти, но, според ставовите на дел од претставниците на научната фела, de facto ако се погледне состојбата, може да

³⁰ Ibid.

³¹ Никола Тупанчевски, НКЕУ-МК експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан први“ - Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

³² Министерство за правда, [Развојна секторска стратегија за правосудство 2024-2028](#).

³³ Министерство за правда, [Акцискиот план за спроведување на развојна секторска стратегија за правосудство 2024-2028](#).

³⁴ Фатиме Фетаи, јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство – Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

³⁵ [Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година](#).

³⁶ Ана Павловска Данева, експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан први“ - Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

се заклучи дека апсолутно ништо не е сменето во поглед на ефектите и резултатите што (не) ги постигна овој закон.³⁷ Образложението на одлуките на Судскиот совет, според претставници на правната наука, е тесно поврзано со транспарентноста на нивното работење, но, такви (образложенија) во пракса, не може да видиме.

Присуството на високи претставници на институции во дијалогот за Поглавјето 23, е од посебна важност, особено во размената на информации за постигнатото со другите засегнати страни.³⁸ Во моментот државата има високи амбиции, но се соочува и со високи контрадикции, односно според впечатоците на многумина, политичарите секогаш сакаат да имаат улога и влијание врз процесот на избор на идни судии и обвинители, додека во исто време декларативно се залагаат за подобар избор (заснован врз заслуги) при вработувањата во правниот сектор.³⁹

1.5. Контекстуална анализа на препораките од 12 сесија на НКЕУ-МК

Промени во Законот за Судски совет на Република Северна Македонија. Во дијалогот, едно од централните прашања се однесува на критериуми за избор на членови на Судскиот совет. Критериумот „истакнати правници“ кој е поставен во законската регулатива, во практиката се однесува како т.н. „каучук норма“ (лесно растеглива), т.е. одредба која овозможува широки толкувања во примената што често се користи од страна на Собранието на Република Северна Македонија и претседателот на државата кога се врши предлагање и избор на членови на Судскиот совет.

Со цел да се обезбеди квалитет во работата, но и квалитет на членовите на Судскиот совет, истакнати правници треба да се лица кои имаат во своето професионално правно портфолио посебен придонес во: академско - научната дејност, во активности кои се израз на општествена одговорност, истакнатата легислативна активност и посветеност на развојот на системот. Истакнатиот правник треба да е препознаен во јавноста како лице со интегритет, да придонесува кон поголема транспарентност во судството, но и други критериуми кои треба поконкретно да бидат дефинирани кои се или би биле дополнително утврдени со закон. Истакнатите правници во редот на члено-

³⁷ Ibid.

³⁸ Мухамед Халили, ко-претседавач на РГ-3, поранешен амбасадор, потпретседател на ЕММК, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-3 (04.10.2023).

³⁹ Ibid.

вите на Судскиот совет (ова се однесува и на Советот на јавни обвинители) треба да се луѓе познати на јавноста, познати на правничката фела и надвор од строго правосудната, па преку нив и другиот дел од правничката струка и наука, а и јавноста воопшто, да се чувствуваат присутно и застапено во институцијата.

Промени во начинот на избор на членови на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители (по примерот на некои од носителите на високи јавни функции). Експертите од работната група посочија дека од практиката препознаен е еден позитивен пример на избор на носители на јавни функции, а тоа е изборот на членови на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК). Овој избор се одвиваше од страна на Собранието каде претходеа јавни излагања и интервјуа (со сите кандидати) кои беа директно пренесувани преку Собранискиот канал. Со ваквиот предлог се придонесува да се изврши изборот на транспарентен, видлив начин што би придонесло за поголема транспарентност и во работењето. Ваквите постапки ќе овозможат целата општа и стручна јавност да има увид во личноста на кандидатите, нивното знаење, познавање на релевантната материја, начинот на изразување, аргументирање и слично. Тоа ќе овозможи да биде споделена „одговорноста“ со јавноста и да се отстранат сомнежите за политички или слични влијанија врз процесот.

Воведување на т.н. цензус или пропишување на минимален број на гласови за избор при изборот на судии за членови на Судскиот совет. Според актуелните законски решенија може да се случи да биде избран член на Советот само со еден глас (тоа може да биде сопствениот глас на кандидатот). Ова особено се однесува на изборот на член на Судскиот совет на Република Северна Македонија од редот на судиите во Врховниот суд за чиј избор гласаат само судиите на Врховниот суд. Со оглед на малиот број на гласови избраниот судија се соочува со проблемот на релативно помал легитимитет од останатите членови на Советот избрани од редот на судиите, иако доаѓа од највисокиот суд. Изборот на член на Судскиот совет од редот на судиите на Врховниот суд не би требало да се извршува со посебна листа (со оглед на малиот број на судии и нивната посебна експертиза). Ова особено ако се има во предвид дека претседателот на Врховниот суд е член на советот по функција. Минималниот број на гласови (цензус и минимален праг) се во функција на горенаведеното, особено во ситуација кога еден кандидат би бил „бојкотиран“ од колегите, што значи неприфатен, но хипотетички „изгласан“ сам од себеси. Во поглед на Врховниот суд, посебно се апострофира ваквата потреба, затоа што во моментот за претставникот во Судскиот совет од Врховниот суд постои посебна листа и за него гласа тесно „гласачко тело“.

Дополнување на Законот со одредби за разрешување на претседател на Судскиот совет. Погоре споменатите актуелни случувања во врска со разрешувањето на претседателката на Судскиот совет, а за што во меѓувреме се произнесе Управниот суд⁴⁰ го актуелизираа, меѓудругото и прашањето за постоењето на празнини во Законот, како на пример, постапката за разрешување на претседателот на Советот. Со цел да се избегнат постапки кои се спроведуваат надвор од било каква законски регулирана процедура. Неопходно е детално уредување на целата процедура, заедно со роковите за судска заштита. Имено, по поднесувањето на тужба до Управниот суд од страна на разрешената претседателка, по тужбата не беше одлучено цели 7 месеци. Од тие причини, потребно е утврдување на прецизни рокови за водење на секоја фаза од постапката. Исто така, потребно е усогласување со меѓународните стандарди, односно јасно да се определат: причините за разрешување, кој може да предложи точка на дневен ред за разрешување, да има издржано и темелно образложение за предлогот, дискусија по предлогот, потребен број на гласови и начин на спроведување на гласањето, сè со цел да се одбегне било каков сомнеж за пристрасност и надворешно влијание при спроведување на оваа постапка.

Дополнување на Законот за Судски совет со одредби за иницирање и спроведување на постапка за отповикување на членови. Реална е можноста поодделни членови на Судскиот совет да потфрлат во исполнувањето на своите надлежности или да го изгубат легитимитетот во работењето. Меѓутоа, потребно е да се дооформи механизмот за отповикување од страна на оние инстанции кои нив ги избрале. Во случај кога изборот на член е направен од страна на судиите, тогаш судиите би требало да бидат во позиција да иницираат ваква постапка за отповикување на своите претставници, а Собранието во поглед на членовите кои се избрани од страна на пратениците. Оваа процедура би требало да се одвива без да се води дисциплинска постапка против судијата – член на Советот.

Собранието на Република Северна Македонија покажа незначителен интерес во поглед на случувањата во Судскиот совет и беше без поголем сензибилитет за критиките кои дојдоа од различните експертски страни (домашни и меѓународни). Се препорачува во иднина Собранието на Република Северна Македонија да биде про-активно и во рамките на надлежностите да покрене прашања и диску-

⁴⁰ Во меѓувреме, поништена е одлуката за разрешување со одлука на Управниот суд. [Прочитајте повеќе.](#)

сии за одговорноста на членовите на Советот, особено за оние кои се предложени и избрани од негова страна.

Зошто одговорноста мора секогаш да биде лична, а не колективна? Иако во рамките на експертските дебати, често се отвораше прашањето за колективна одговорност на Судскиот совет на Република Северна Македонија и на Советот на Јавните Обвинители, се дојде до заклучок дека тоа би било неправедно „казнување“ и на совесните членови, кои со ништо не придонеле кон лошите резултати во работењето, а колективното разрешување на цел совет, исто така, хипотетички би можело да биде злоупотребено, особено ако тоа биде дадено во надлежност на еден орган, иако самите членови на Советот не се бираат од страна на само една институција, ниту од една гранка на власта. Оттука, одговорноста треба секогаш да биде индивидуална, како и строго и прецизно утврдена.

Транспарентноста на работата на советите е значаен чекор во владеењето на правото. Транспарентност не се обезбедува само со јавноста на седниците. Многу позначаен елемент за транспарентното работење е постоење на исцрпно и аргументирано образложение за секоја донесена одлука. Судиите и обвинителите во дебатите на НКЕУ-МК постојано излегуваат со барање за добивање на образложени одлуки кои се носат после спроведена постапка на (не)избор и (не)разрешување на судија. На тој начин правосудната фела ќе развие свест за тоа кои аспекти од работењето се наградуваат, а кои се казнуваат, односно како се ценат. Отсуството на образложување може да биде посебен проблем кај изборите во повисока инстанца. Доколку гласањето „ЗА“ се одвива по утврдена ранг листа, тогаш тоа не е проблематично. Меѓутоа, гласањето „ПРОТИВ“ без образложување остава впечаток на арбитерно одлучување, но хипотетички може да крие и стратегија со посебна интенција (злоупотреба) за изместување на ранг листите. Член на Судскиот совет на Република Северна Македонија не би смеел без соодветни аргументи и причини да гласа „ПРОТИВ“ кандидат кој ги исполнува условите за избор и е високорангиран. Исто така, при избор на судија во повисок суд да се вметне обврска да се аргументира зошто не се гласа, или се гласа „ПРОТИВ“ прворангираниот кандидат и наредните кандидати за да се пристапи кон избор на пониско рангираните кандидати.

Членови на Судскиот Совет кој ги предлага претседателот на Република Северна Македонија. Со цел да се даде поголема тежина на кандидатите предложени од Претседателот на државата кои се избираат како „истакнатите правници“ се предлага зајакнување на ваквите предлози преку, на пример, вклучување на професионални комори, академската заедница, граѓански здруженија итн., како

и објавување на нивните биографии со цел јавноста да ги има на увид нивните достигнувања и квалификации.

Што значи „воздржан“ при гласањето во Советот на јавни обвинители (СЈО – РСМ)? Во практиката на работење на Советот на јавните обвинители многу често при гласањето со користи „воздржан“ – можност што ја дава Деловникот⁴¹ за работа преку непостоењето одредба со која се утврдува дека гласањето може да е исклучиво како „ЗА“ или „ПРОТИВ, како што е тоа случај со Деловникот на Судскиот совет. Дискусијата на обвинителите присутни на сесијата на НКЕУ-МК иницираа измени во Деловникот на СЈО со цел да се дефинира што значи да се биде „воздржан“. Се чини дека е најправилно членовите на Советот треба да го изнесат својот став исклучиво во насока „ЗА“ или „ПРОТИВ“ предлогот.

Зошто неизбраните кандидати од Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија немаат право на приговор? Незначителната транспарентност на Советот на јавните обвинители е една од поголемите забелешки во однос на неговиот начин на работење. Особено е значајно да се зголеми транспарентноста преку давање на образложение во јавноста за причините за изборот /неизборот што е особено потребно поради непредвидување на правото на приговор како што е тоа предвидено за одлуките на Судскиот совет. Ова прашање би требало посебно да биде предмет на ревизија. Изборите на обвинители во основните јавни обвинителства, а особено во повисока инстанца, се предмет на интерес на јавноста заради неоправданото долго траење на постапките и проследено со критики за можни политички влијанија.

Предлози за Етичкиот кодекс на јавни обвинители.⁴² Одредбите во Етичкиот кодекс им ја ускратуваат можноста на обвинителите да ги коментираат одлуките на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, како и да даваат изјави во јавноста за предметите по кои постапуваат. Меѓутоа, ваквиот пристап е несоодветен за општествата кои се декларираат како демократски. И покрај деликатноста на обвинителските истражни активности и суптилноста на постапките, критичкиот осврт е клучна алатка за секој напредок. Правото на слободно изразување е демократско право и важен потенцијален коректив за евентуална погрешна практика. Обвинителите не само што не треба да се ускратени во правото да го искажат своето мислење, дури и во поглед на одлуките на Советот на јавните

⁴¹ Деловник за работата на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, Службен весник бр. [118/21](#).

⁴² [Етички кодекс на јавните обвинители во Република Северна Македонија](#).

обвинители, туку и би требало да бидат поттикнати да ги изнесуваат своите гледишта и ставови, се разбира, основано, во рамките на законот, со заштита на интересите и целите на постапката (доколку се работи за конкретен предмет) и воопшто, секое мислење и изјава треба да е дадена на аргументиран начин.

2. РЕГУЛАЦИЈА, ПРАГМАТИЧЕН КОНТЕКСТ И ЕФЕКТИ VIS-À-VIS ПОГЛАВЈЕТО 23: ОДГОВОРНОСТА НА РЕЛЕВАНТНИТЕ ЧИНИТЕЛИ НА ПРАВОРАЗДАВАЊЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА⁴³

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 и други елити. Правосудството претставува сфера која по две децении од реформски процеси не ја стекна својата независност и непристрасност.

Правосудството е еден од базичните столбови врз кој треба да се оствари декларираната волја на државата за остварување на високите идеали на владеењето на правото што е отсликано и во Кластер 1 „Темели“ во актуелната преговарачка рамка за членство во Европската унија. Меѓутоа, според перцепциите на македонските граѓани, ефикасна судска заштита на правата во различни сфери, односно квалитетна и брза правда е неостварлива. Довербата на граѓаните во судството и јавното обвинителство подолго време е на екстремно ниско ниво.

Имајќи го предвид наведеното, останува актуелен јавниот дискурс во однос на детерминирање, утврдување и санкционирање на субјектите кои во процесот на правораздавање извршиле некое дејствие кое има елементи на деликтност, особено коруптивност и отсуство на отпорност кон влијанија. Слабостите во правосудството и правораздавањето редовно се нотираат и во извештаите на релевантни меѓународни институции.

⁴³ На темата: „Регулација, прагматичен контекст и ефекти vis-à-vis поглавјето 23: Одговорноста на релевантните чинители на правораздавање во Република Северна Македонија“ се водеше дијалогот на 11^{та} сесија на Работна група – 3, Правосудство и основни права. Сесијата беше одржана на 25 април 2023. Повторувањето на темите за дискусија во оваа работна група го објаснуваме со фактот за бавноста, односно назадувањето на реформскиот процес во правосудството. Оттаму, произлегуваат постојаните обиди да се одговори на старите прашања.

Во духот на континуитет на дијалогот за отворените актуелни прашања, на 11-тата сесија на Работната група – 3 од НКЕУ-МК (Правосудство и основни права),⁴⁴ фокусот на дискусијата беше на улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители како клучни и одговорни институции во постигнувањето на високите стандарди предвидени во Поглавјето 23. Имено, со своите надлежности за избор и разрешување на судиите, нивното напредување во кариерата, оценка на нивната работа, одлучување за евентуална нивна дисциплинска одговорност итн., Судскиот совет се сметаше за најсоодветен механизам за т.н. „прочистување“ на судството и тоа преку исполнување на регуларните уставни и законски надлежности. Ова беше еден од основните заклучоци на сесијата на РГ-3 од декември, 2020 година од која произлезе и предлогот да не се пристапува кон *ad hoc* механизми (комисии или работни групи) и кои би можеле да добијат политичка димензија или атрибут на злоупотреба.

Слични, иако не целосно на иста линија, 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 правосудниот систем и спроведувањето на правдата. Заклучоците од дијалогот во овие поглавја одеа кон тоа дека државата има релативно коректна регулатива и располага со формално солидни инструменти и институционални капацитети кои се доволни за утврдување на деонтолошки неприфатливите и деликнтните активности. Меѓутоа, во дијалогот беа елаборирани и стојалишта според кои постојат слабости и во самата легислатива кои би требало да се ревидираат и попрецизно да се дефинираат за да ја зголемат нивната регулативна моќ зголемувајќи ја функционалноста на правосудниот систем.

Кон крајот на 2022 година повторно се актуелизираше идејата за спроведување на „ветинг“ во судството како решение за проблемите во оваа област. Оваа идеја за „ветинг“ консеквентно опстојува во политичкиот, но и во јавниот дискурс. Меѓутоа, се поставува прашањето дали постоечките институции и регулативни механизми со

⁴⁴ На сесијата свој придонес дадоа: Никола Тупанчевски, НКЕУ-МК експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје; Олја Ристова, НКЕУ-МК експерт, судија во основен суд Скопје; Ленче Ристова, обвинителка во Основно јавно обвинителство - Скопје; Весна Дамева, претседателка на Судски совет; Кристијан Туркаљ, експерт, главен преговарач во преговарачкиот тим на Република Хрватска за Поглавје 23; Дарко Аврамовски, експерт, извршен директор на Коалиција „Сите за правично судење“, Мухамед Халили, ко-претседавач на РГ-3, поранешен амбасадор; Милева Ѓуровска, професорка на Филозофски факултет - Скопје, Национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

својот кадровски потенцијал и надлежности би можеле овој најавен процес да го направат ненужен, а истовремено да се постигне зацртаната цел: проверка на судиите и јавните обвинители и конечно достигнување на стандардите на независно и непристрасно судство? Во врска со ова, исклучително релевантно прашање е одговорноста на самите членови на советите во правосудниот систем? Каква е реално нивната одговорност и пред кого? Дали идејата за спроведувањето на „ветингот“ како посебна постапка (од страна на нови тела) ќе го оправда (рехабилитира) несоодветното постапување на постоечките механизми кои треба да ја извршуваат оваа улога на проверка на судиите/јавните обвинители.

Според хрватските искуства од преговорите за Поглавјето 23, Правосудство и фундаментални права, во поглед на проверката на судиите и јавните обвинители треба да се изгради различен пристап бидејќи секој судија не е еднакво изложен на ризик од корупција: судии кои се занимаваат со одредена материја и судии на повисоки позиции би требало да се смета дека се поизложени на вакви ризици и дека треба да се предмет на подетални проверки.⁴⁵

Односот помеѓу Судскиот совет, од една страна и Врховниот суд, од друга страна, отвори дискусија во однос на инстанцискиот аспект: кој ја носи конечната одлука во однос на разрешувањето на судиите? Последната одлука на Уставниот суд во однос на изборот на претседател на Судскиот совет предизвика различни коментари меѓу научната и стручна јавност. Имено, Уставниот суд во март 2023 година го укина чл. 8 стр. 3 од Законот за судскиот совет на Република Северна Македонија со кој се предвидуваше „претседателот на Советот и неговиот заменик да се избираат од редот на членовите на Советот со право на глас, кои се избрани од страна на Собранието на Република Северна Македонија“. Со укинувањето на оваа одредба се овозможува сите членови на Судскиот совет со право на глас да бидат еднакви во правото и можноста да бидат избрани за претседател и заменик на претседателот.

Во дијалогот многу често се расправаше за Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за нивните надлежности дефинирани со Уставот и законите, односно за степенот на нивната независност и самостојност кои треба да обезбедат и гарантираат самостојност на јавните судиите/обвинителите во извршување на нивната функција.

⁴⁵ 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 РГ-3 (25.04.2023).

Со други зборови, главното прашање за дискусија беше дали улогата на советите се остварува во пракса како што е предвидено со легислативата и дали нивната работа има онаков импакт како што било замислено при нивното востановување во системот? Во која насока се резултатите од нивната работа и дали таквите резултати ја наметнаа потребата повторно да се актуелизира потребата од „ветинг“ во правосудството?

Граѓанскиот сектор подолго време укажува на недостатокот на реални и ефективни механизми за одговорност на членовите на Судскиот совет, а актуелните случувања покажуваат дека ова тело воопшто не е имуно на надворешни влијанија кои сериозно ја поткопуваат и онака фрагилната независност на судството. Дополнително, припадниците на фелата (судска и јавнообвинителска) во многу наврати отворено и преку анкети и истражувања нагласуваат дека членовите на советите (иако најголем дел од нив се избрани од нив самите) се отуѓуваат од своите избирачи и не ги штитат од напади и недозволен влијанија.

2.1. Значењето на Поглавјето 23 - Правосудство и фундаментални права

Во контекстот на анализата на значењето на Поглавјето 23 ги пренесуваме искуствата од Република Хрватска, елаборирани од експертот Кристијан Туркаљ.⁴⁶ Според него, извршната власт никогаш не може да ги спроведе реформите во правосудството и не може сериозно да се заложат за борбата против корупцијата без поддршката на клучните чинители, а тоа се: Судскиот совет, Советот на јавните обвинители, Врховниот суд и други релевантни инстанции кои треба да се интегрален дел од тој процес. „Наградата“ за завршената работа т.е. спроведените реформи и достигнати високи стандарди е членството во ЕУ што овозможува да се користат многу фондови, Шенген зоната, Евронзоната и други видови на поддршка.

Поглавјето 23 е клучно и важно за разбирањето на целиот процес. Имено, реформите не може да се „одглумат“, резултатите од нивното спроведување се јасно видливи за сите, најмногу за граѓаните, а пресуден за успех е консензусот – национален, политички и внатре во самото правосудство. Хрватското искуство е важно затоа што ова поглавје се појави првпат како посебно во преговорите на Хрватска.

⁴⁶ Ibid.

Специфично за ова поглавје е што за него главно нема *hard acquis*, и тоа најмногу почива врз вредности (независност, непристрасност, борба против корупцијата и сл.). Во практиката тешко се определува дали вредностите се достигнати и тешко се квантифицираат резултатите. Ова поглавје т.е. Кластерот - 1, се отвора прв и се затвора последен, а тоа значи дека ја определува динамиката на цел кластер /целата преговарачка рамка, па дури и она што е постигнато како резултат може да се блокира и процесот да се врати назад. Многу важен елемент за достигнувањето на вредностите од Поголавје 23 се одговорноста на сите субјекти во правосудството, ефикасноста – брзото и квалитетно решавање на предметите и дигитализацијата како важен предуслов. На пример, заради непостоење напредок во ова поглавје, во Србија со години не се отвора ново поглавје.

Борбата против корупцијата е исто така дел од Поголавје 23, но истовремено е и хоризонтално прашање кое се врзува во други поглавја, а тоа значи дека секаде, во сите сфери мора да се најдат механизми за превенција од корупција. Дополнително, новата методологија предвидува и замрзнување на фондовите доколку се забави напредокот во евроинтеграцискиот процес.

Во процесот на преговарање, треба да се има предвид кој каква улога има, односно кој носи одлуки и кој преговара. Имено, врз основа на собрани релевантни податоци (медиуми, граѓански сектор, министерство за правда и други институции, меѓународната заедница итн.), Европската комисија го оценува напредокот на државата, но одлуките крајно ги носат државите - членки, па оттука се и досега нереализираните предлози за датум за почеток на преговорите во поглед на Република Северна Македонија.

Процесот на преговори во суштина претставува процес на претставување на постигнатото и докажување на усогласеноста со стандардите и вредностите во оваа сфера. За Европската комисија клучна во следниот период ќе биде новата Стратегија за правосудниот сектор, а исто така и дигитализацијата; претпоставките се во насока дека извештајот за скринингот сигурно ќе содржи препораки за овие два елементи.

Успехот во евроинтеграцискиот процес на Република Северна Македонија, според странските експерти, зависи од два вида на фактори - надворешни фактори (војната во Украина, избори во други држави – членки на ЕУ), како и од внатрешни фактори - спроведени реформи и достигнати вредности од Поголавјето 23. Треба да се нагласи дека, додека државата нема можност да влијае врз надворешните

фактори, внатрешните се целосно под нејзина контрола и е потребна голема посветеност на овој процес.

Иако стари европски демократии кои всушност и немаат судски и/или обвинителски совети имаат подобри резултати во поглед на перцепцијата на граѓаните за правосудството, сепак во Република Северна Македонија, со оглед на институционалната поставеност во правосудството, клучна за реформите е улогата на Судскиот совет (и Советот на Јавни обвинители) која треба да биде сфатена, признаена и реализирана од неговите членови. Тоа пред сè значи дека надлежноста за изборот и унапредувањето на судиите треба да им припаѓа на најдобрите по квалитет, успех, заслуги и интегритет. Значи, Судскиот совет и Советот на јавните обвинители мора да ја препознаат својата вистинска улога, а изборот и напредокот на судиите и јавните обвинители мора да се базира на квалитет.

За успешно спроведување на реформите мора да постојат и соодветни човечки капацитети (луѓе со соодветно образование и вештини за препознавање на пораките и барањата кои директно или преку различни извештаи се испраќаат на државата). Реформите, пак, треба и соодветно да се презентираат и тоа не само на претставници на Европската комисија, туку и на претставниците на одделните држави - членки, односно на амбасадорите.

Со цел реално да се претстават достигнувањата мора да постои и релевантна статистика за клучните податоци и информации. Не случајно, прашањето за статистиката е исто така едно од суштинските за Кластерот 1.

2.2. Кој ги контролира контролорите?

Едно од важните прашања се однесува на одговорност на судиите на повисоките судови што придонесува за одолговлекување на постапките и до застарувањето на предметите. Застарувањето е посебно важна тема кога се работи за случаите на висока корупција.⁴⁷ Останува дилема како одредени пресуди се укинуваат и се враќаат на повторно одлучување поради недостаток на квалитет на самата првостепена одлука. Во врска со ова се остава простор, според одредени размислувања, да се заклучи дека недостатоците во пресудите може да се направат во вид на злоупотреба со што ќе се одолговлекува це-

⁴⁷ Мухамед Халили, ко-претседавач на РГ-3, поранешен амбасадор, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-3 (25.04.2023).

лиот процес. Со оглед на ваквата можност можеби треба да преиспита одговорноста на судијата кој донел таква пресуда?

Иако Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се најре-levantните субјекти кои за сферата на правораздавањето имаат надзорна и контролна улога, останува без одговор прашањето кој ги контролира контролорите? Се поставува и прашањето дали постојат одредени аномалии во легислативата или проблемите се во практичната примена?

Кога се разгледува прашањето за одговорноста, тоа треба да се разгледува во најширока смисла и од секој аспект: кривична, индивидуална, колективна, но пред сè дисциплинска.⁴⁸

Во поглед на дисциплинската одговорност на членовите на Судскиот совет,⁴⁹ Согласно чл. 34 од ЗСС „Основи за поднесување на барање за дисциплинска постапка за член на Совет има со:

1. Образложено барање за поведување на постапка за дисциплинска одговорност на член на Совет, до Судскиот совет може да поднесат најмалку 20 судии или секој член на Судскиот совет со право на глас, ако членот на Советот:

- Влијае врз независноста на судиите и врши притисок во врска со одлучувањето по одредени предмети;
- Ја запоставува и не ја извршува својата функција во работењето на Советот;
- Ако одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со закон или ако податоците содржани во изјавата во голема мера се неистинити или;
- Ги прекрши правилата за изземање во ситуации во кои членот на Советот знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за изземање предвидени со овој закон.

Членот на Советот се разрешува од функцијата согласно со основите предвидени во ставот (1) на овој член ако повредата е сторена:

- Со намера или очигледна небрежност по вина на членот на Советот без оправдани причини и
- Повредата предизвикала тешки последици....

⁴⁸ Никола Тупанчески, НКЕУ-МК експерт, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-3 (25.04.2023).

⁴⁹ Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Службен весник бр. [102/19](#).

.....а за дисциплинската одговорност на член на Советот, согласно чл. 35 одлучува самиот Совет. Експертите беа согласни во ставот дека не смее за одговорност на член на Судскиот совет да постапува самата институција и дека тоа се коси со стандардите за одговорност. Податоците покажуваат дека досега ниту еден член на Судскиот совет не бил предмет на одговорност.

Важно прашање во врска со одговорноста за назначувањето и разрешувањето на судиите е кој решава како последна инстанција, односно дали решението од чл. 72 е добро? Имено, по поднесување на жалба на одлуката на Судскиот совет решава Совет при Врховниот суд кој има мешовит состав и чии упатства се задолжителни за Судскиот совет при повторување на постапката. Со оглед на фактот дека таа одлука е конечна, се поставува прашањето што ако Советот не ги испочитува таквите упатства? Каде би можел судијата кој ја поднесол жалбата да бара судска заштита? Дел од експертските заклучоци во однос на ваквата ситуација одат во насока дека последниот збор во оваа постапка треба да го има Врховниот суд, но има и поинакви мислења и затоа ова прашање треба да е предмет на дополнителна дискусија.

Проблемот со изборот за членови на советите кои се „истакнати правници“ останува отворен, заради фактот што овој поим се чини не е јасно определен и често е предмет на спорни толкувања (но и претпоставена врата за влијание од страна на извршната власт).

Министерот за правда дури и без право на глас може да има претпоставено влијание во Судскиот совет и затоа конечно треба да се имплементира соодветната препорака на ГРЕКО. Имено, препораката 5 од извештајот за Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО од 2022 година гласи: „ГРЕКО препорача, со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветно политичко влијание, да се укине членството на министерот за правда по службена должност во Судскиот совет“.⁵⁰

Судскиот совет применувајќи ги новите прописи покажа извесна зголемена ефикасност за претходната, 2022 година, разрешувајќи 6 судии, но во поглед на одговорноста на членови на самиот Совет останува состојбата на status quo.

Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) е „изворот“, односно единствената влезна порта за идните судии и јавни обвинители. Меѓутоа, стана правило да не се зема предвид ранг листата со резултатите од завршниот испит при избор. Врз постапката за избор

⁵⁰ Подетално в. Четврт круг на евалуација [„Спречување на корупција кај пратениците, судиите и обвинителите“](#) ГРЕКО, Стразбур, 2022 година.

на судии е дадена предимизирана улога на интервјуто за лични и социјални компетенции (10% од бодовите) кое го спроведува Советот. Овие бодови имаат значаен удел и може сериозно да влијае на конечниот број на бодови на еден кандидат и на листата воопшто. Исто така, бројот на нови кандидати во АСЈО постојано се зголемува, но бројот на судии и јавни обвинители кои се потребни за пополнување на празните места треба да се креира со земање предвид на европскиот просек. Дел од експертите сметаат дека бројот на судиски и јавнообвинителски места кои што се празни и пред сè потребни, не е толку голем и дека е потребна е внатрешна реорганизација и оптимизација на судската мрежа.

2.3. Причини за ниската доверба во правосудството

Согласно мислењата на претставници на самото судство,⁵¹ довербата на граѓаните е на многу ниско ниво, а причината е во искуствата на граѓаните и дилемите дали судиите и јавните обвинители се доволно стручни или пак политизирани и корумпирани. Проверките за тоа ги вршат Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Судскиот совет бира судии, претседатели, ги разрешува, редовно и вонредно ги оценува, ја применува новата методологија за оценување и постапува по претставки против судии. Според мислењата на судиите, Советот треба да земе предвид дали постојат повеќе претставки против еден судија и треба целосно да ја оценува неговата работа, а не за една претставка и нецелосна проверка, судијата веднаш да се разрешува. Судиите сметаат дека нема добри образложенија на одлуките на Судскиот совет. Не е јасно и без објаснување е зошто одредени членови на Советот гласале против одредени кандидати, иако се работи за високорангирани судии по новата методологија. Сметаат дека ова отвора можност за сомнежи од секаков вид. Јавноста (стручна и општа) треба да знае зошто некој што е високорангиран, не е избран и треба да постојат соодветни образложенија за ова кон секоја одлука.

Краток е периодот да се види дали новата методологија за оценување на судиите е добра и на прв поглед изгледа дека дава резултати, иако одредени судии сметаат дека постојат извесни аномалии кои би требало во иднина да се коригираат (на пример, поените што се добиваат за прераспоредување во нов суд).

Во врска со разрешувањето на судии, постојат мислења дека треба да се достапни одлуките и за јавноста и за судиите со цел да ста-

⁵¹ Оља Ристова, НКЕУ-МК експерт, судија, Основен Кривичен суд Скопје, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-3 (25.04.2023).

не јасно кои се тие потешки повреди кои Судскиот совет ги смета за основа за разрешување.

Со оглед на тоа што Судскиот совет добива месечни извештаи за работата на судиите, одредени судии сметаат потребно е да делува реактивно (по поднесени претставки, истражувања од граѓански сектор и сл.) и проактивно (по сопствен увид, утврден заостаток на предмети, застарување итн.).

Имајќи го предвид фактот што се изготвуваат и месечни извештаи за функционирањето на АКМИС системот, а добива и претставки и во врска со овие прашања, Судскиот совет треба да побара вонредна ревизија доколку има индикации за злоупотреби. Ваквите предлози се во насока на исполнување на надлежностите на Судскиот совет со што би се постигнале резултати кои идејата за вентинг би ја направиле застарена.

Во врска со Советот на јавни обвинители на Република Северна Македонија (СЈО РСМ),⁵² според мислењето на одредени експерти од праксата, постои впечаток дека тој потфрлил во својата примарна функција, а тоа е професионализација на Јавното обвинителство и во неговото изолирање од политички и други влијанија, односно зајакнување на независноста преку примена на мерит систем и висока професионалност. Во практиката, според одредени обвинители, состојбите се поинакви, а изборите во Советот на јавни обвинители се одлагат и одолговлекуваат без образложение. Нема дебата за спроведениот избор што создава сомневање за слободата во одлучувањето или за постоење на влијание на одредени центри на моќ. Како пример беше наведен последниот тековен оглас за членови во СЈО РСМ⁵³ кој скоро цела година е без одлука и проследен со низа шпекулации за можна трговија со влијание.

Советот на јавни обвинители, исто така, според одредени припадници на фелата, не ги почитува ранг листите и резултатите од оценувањето, и во практика повторно бира кандидати кои се послабо оценети, наместо да ги избере најдобрите. И овде одлуките се без дополнителна аргументација и образложение што отвора сомнеж за независноста. Наведеното, како и анонимизирањето на дискусиите се причина за мислењата дека Советот на јавни обвинители го следи недостаток на транспарентност.

⁵² Ленче Ристоска, експерт, јавен обвинител во ОЈО Скопје, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-3 (25.04.2023).

⁵³ Состојба април – мај, 2023.

Недостигаат на образложенија на одлуките кои ги носат Судскиот совет на Република Северна Македонија (СС РСМ) и СЈО РСМ, особено кога се гласа „против“. Бидејќи Законот не налага такви образложувања, ситуацијата налага да се наведе причината за таквата одлука. Ваквите постапки укажуваат на недостигот на свесност за одговорноста за ваквото постапување. Оттука и препораките за зголемување на транспарентноста и за пропишување на обврската за образложение и на одлуките за избор и именување на јавните обвинители и на целосно објавување на записниците.

Претставници на јавните обвинителства сметаат и дека Советот на јавни обвинители (СЈО РСМ) е целосно отуѓен (алиениран) од фелата што ја претставува па заради тоа, но и поради фактот што надлежностите му се доста различни од оние на Судскиот совет, треба да се разгледа можноста, по примерот на одредени држави, тој да биде *ad hoc* тело. Воедно, се смета дека за членовите на Советот избрани од Собранието, треба да се пропишат одредени минимални услови за истакнати правници.

Според претставниците на граѓанскиот сектор⁵⁴ начинот на кој се спроведува правдата е најбитен, а во Република Северна Македонија нема видливост на спроведување на правдата. Истражувањата за инклузивноста и партиципативноста во процесот за новата методологија, покажуваат дека поголем дел од судиите немале увид и информација за ова и не биле доволно вклучени во процесот на изготвување на методологијата. Инклузивноста недостасува и кај институциите кои креираат стратегии и акциски планови без прибирање доволно податоци, одредување на индикатори и слично. Иако имплементацијата за законите, стандардите и на споменатите документи во пракса е најбитна, таа не е на соодветно ниво кај Судскиот совет и Советот на јавни обвинители.

Дел од проблемите во судството се провлекуваат со децении и прогресот е неможен заради тоа што нема основен напредок во областа (отсуство на дигитализација, на пример). Кај Судскиот совет и Советот на јавни обвинители отсуствува одговорноста за тоа што како посебни тела дозволиле да дојде до овие состојби. Судскиот совет, според претставници од граѓанскиот сектор, треба да е одговорен за секоја состојба во судството и согласно законските надлежности треба да ја унапредува судската професија (а во пракса се констатира дека скоро и да нема интеракција со јавноста и особено со граѓаните

⁵⁴ Дарко Аврамоски, експерт, претставник на Коалиција „Сите за правично судење“, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-3 (25.04.2023).

кои би требало да ги поучи за претставките)⁵⁵. Отсуството на комуникација на СЈО РСМ со јавните обвинители е исто така проблем.

Главниот сомнеж кој го истакнува граѓанскиот сектор е дали нашето судство се позиционирало како рамноправен столб на власта *vis a vis* извршната и законодавната власт, односно дали судството има отпорност кон влијанија од другите власти?

ЗАКЛУЧОК

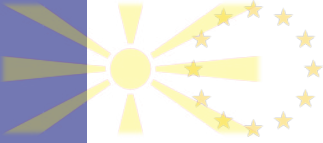
Потребно е Судскиот совет на Република Северна Македонија и Советот на Јавни обвинители целосно и навремено да ги извршуваат сите задачи од делокругот на нивната надлежност. Постапките за избор и унапредување не смеат да се одолговлекуваат, а процесот на оценување да е брз и редовен, активноста на советите не смее да е само реактивна, туку и проактивна со цел унапредување на состојбите во судството и јавното обвинителство.

Одлуките на советите во поглед на изборот и напредувањето треба да се задолжително образложени (за ова да се предвиди и соодветна законска основа) со цел да се види јасно кој од членовите на советите како гласал и врз кои аргументи ја заснова таквата одлука при постоење на високо рангирање на кандидатот. Дискреционите овластувања никогаш не треба да се поистоветуваат со право на арбитражност, па од исклучително значење е да се види врз што се базираат негативните одлуки за високорангирани кандидати. Само така и со целосно објавување на сите потребни документи, записници и слично, ќе се постигне поголема транспарентност и ќе се отфрлат сомнежите за непримена на мерит системот, влијанија и слично при изборот на судии и јавни обвинители.

Треба да се ревидираат основите за различните облици на одговорност на членовите на советите (кривична, прекршочна, дисциплинска; индивидуална наспроти колективна). Евентуална колективна одговорност во случај на губење на легитимитетот, неприфаќање на извештај од страна на Собранието, на пример, итн., треба детално да се уреди со можни насоки за утврдување на индивидуалното учество и придонес на секој член на советот за таквата состојба.

Прашањата за улогата на советите и натаму ќе останат во фокусот на работата на Конвенцијата, а особено оние за зајакнување на капацитетите за нивна професионална и транспарентна работа и за поефикасна заштита на независноста и самостојноста на правосудството.

⁵⁵ Ова во насока на т.н. „legal empowerment“.



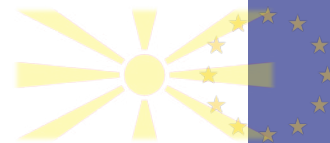
ПРЕПОРАКИ ОД 11-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3, ПРАВСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА НА ТЕМА:

„Регулација, прагматичен контекст и ефекти и ефекти visàvis поглавје 23 и одговорноста на релевантните субјекти во спроведувањето на правдата во Република Северна Македонија“

*(Улогата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители во стекнувањето
независност и интегритет во судството)*

25.04.2023

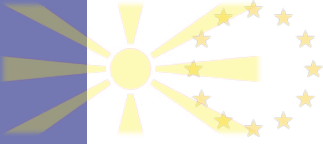
1. При избор или разрешување на судија/претседател на суд најчесто јавноста не е запознаена со причините за донесување на таквата одлука на Судскиот совет. Нема добро образложение во кое ќе бидат наведени аргументите на членовите на судскиот совет, за или против, за донесување на конечната одлука. Со цел да се отстрани сомнежот за независноста на работењето, потребно е Судскиот совет да ја зголеми транспарентноста со објавување на добро образложени одлуки за причините за избор или разрешување на судија/претседател на суд.
2. Повеќето постапки за избор на судии во повисок суд траат долго (две години и повеќе) што наметнува сомнеж за независноста и самостојноста на Судскиот совет и за евентуални надворешни влијанија кои ги одолговлекуваат овие постапки со цел да бидат избрани „подобни“ судии. Се препорачува Судскиот совет да ги забрза постапките за избор на судиите во повисоките судови.
3. Имајќи ја предвид надлежноста на Судскиот совет да врши редовно и вонредно оценување на работата на судиите, имајќи предвид дека редовно добива месечни, извештаи за квантитетот и квалитетот на работата на судовите во целина, како и за секој судија посебно, Судскиот совет, покрај реактивно (по претставки од граѓани, истражување од медиуми или граѓански организации) треба да делува и проактивно и да преземе соодветни мерки доколку утврди дека некој судија не ја извршува својата функција согласно пропишаната норма или има голем број на заостанати и нерешени судски предмети. Со ваквиот начин на постапување Судскиот совет може да делува превентивно и да реагира навремено во спречување на застарување на предметите, решавање на стари предмети и да ја зголеми ефикасноста при постапувањето во судските предмети.
4. Се препорачува Судскиот совет да спроведува вонредни контроли за работата на судиите и доколку утврди дека некој судија нестручно или несовесно ја из-



вршува својата функција, има голем број на нерешени предмети, застарени предмети, или без оправдана причина ги одложува предметите да поведе постапка за дисциплинска одговорност или разрешување на тој судија.

5. Се препорачува Судскиот совет внимателно да ги разгледува извештаите за работата на АКМИС системот, на месечно ниво и да утврди дали има неправилности во функционирањето или злоупотреби. Врз основа на редовните извештаи, претставките за злоупотреби или други сознанија да побара вонредна ревизија на АКМИС системот.

6. Да се реформира функционирањето на Советот на јавни обвинители, така што истиот да претставува *ad hoc* тело кое ќе работи на база на реални потреби;
7. Да се пропишат минимум услови кои треба да ги исполнуваат членовите на Советот на јавни обвинители кои не доаѓаат од редот на јавните обвинители, како на пример: години работен стаж, конкретен вид на професионално искуство, а целосходно би било да се пропише и директна забрана за избор на лица кои вршеле јавни функции на предлог на извршната власт или Собранието;
8. Да се зголеми транспарентноста во работењето на Советот на јавни обвинители законски да се пропише обврска на членовите на Советот да даваат образложение за секоја одлука која ја донеле (пред се на одлуките за избор и унапредување, бидејќи одлуката за разрешување секако содржи образложение) и да имаат обврска да ги објавуваат записниците од седниците со имиња кои нема да бидат анонимни.
9. Извештаите за работа на Советот на јавни обвинители, меѓу другото да содржат податоци и за:
 - постапувањето по секој објавен оглас, времетраење на целата постапка, со образложение во кој период се преземале подготвителни активности како интервјуа и слично, обемот на работа (број на пријавени кандидати, број на спроведени интервјуа и слично), колку време било потребно за одлучување од последното интервју до одлуката и зошто итн.;
 - постапувањето по дисциплински постапки, со тоа што податоците за типот на повредата, преземените активности, донесените одлуки и



слично да бидат достапни по правосилно завршување на постапката

- работата на секој од членовите на Советот поединечно, како на пример статистички податоци за присуство на седници, за начин на гласање на седниците, за дополнителни активности кои ги имале и слично.

10. Се препорачува да се направи анализа на постапувањето на Судскиот Совет и Советот на Јавни обвинители во поглед на нивната „казнена“ односно санкциониращка надлежност, за периодот 2020 – 2023 година, со цел да се утврди бројот, карактерот и тежината на сторените повреди на судии и јавни обвинители по кои советите постапувале, како и видот на изречените дисциплински санкции.
11. Судскиот совет и Советот на ЈО да направат анализа на рефлексивната на новите методологија/правилник за оценување во правосудството, во поглед на изборот на судии и јавни обвинители и дисциплинската одговорност во смисла на тоа колку таа се применува и дали со неа е олеснет овој процес за советите и другите надлежни и дали постапките се побрзи и поефикасни.
12. Се препорачува да се разгледа можноста за евентуални законски измени на одредбите за одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на ЈО во поглед на проверката и оценувањето на нивната работа или пропуштањето да се преземат дејствија со што директно се влијае врз довербата на јавноста во правосудството и општата перцепција дека „никој не ги контролира контролорите“:
 - Имено, во поглед на можноста Собранието да не го усвои годишниот извештај, се поставува прашањето како натаму ќе се ефектуира евентуалната колективна одговорност, затоа што сегашните решенија, се чини, дека го оневозможуваат тоа.
 - Одредбите од чл. 34 од Законот за Судскиот совет и чл. 35б од Законот за Советот на јавни обвинители кои ја уредуваат материјата за основите за поднесување на барање за дисциплинска постапка на член на совет како и членовите со кои понатаму се уредува оваа постапка, потребно е сериозно да се преиспитаат во поглед на нивната конзистентност, применливост и можност за објективно одлучување, како и во поглед на прашањето дали со ваквите одредби може да се постигнат очекуваните резултати.

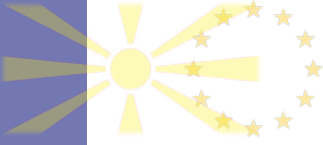


ПРЕПОРАКИ ОД 12-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3, ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА НА ТЕМА:

„Изборот и напредувањето во правосудните институции – Преку поголема транспарентност и квалитет, до зголемување на довербата на граѓаните во правосудството“

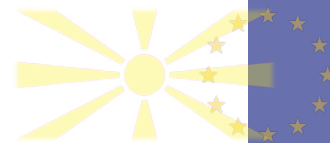
04.10.2023

1. Се препорачуваат промени во Законот за Судски совет на Република Северна Македонија (СС-PCM) во насока на дефинирање на прецизни и мерливи критериуми за избор на членови на Судскиот совет од редот на „истакнатите правници“ и да се оневозможи постоење на т.н. „каучук норми“ (лесно растегливи) одредби кои овозможуваат широки толкувања при нивната примена, пред сè, од страна на Собранието на РС Македонија и Претседателот на државата кога се врши предлагање и избор на членови на Судскиот совет.
2. При изборот на носителите на високи јавни функции, особено при изборот на членови на Судскиот совет, се препорачува да се земе предвид позитивното искуство од изборот на членовите на ДКСК кој се одвиваше од страна на Собранието каде претходеа јавни излагања и интервјуа (со сите кандидати) директно пренесувани преку Собранискиот канал. Се препорачуваат промени во Законот за Судски совет за овој модел на избор да биде дефиниран како законско решение.
3. При изборот на судии за членови на СС-PCM се препорачува воведување на т.н. цензус или пропишување на минимален број на гласови за избор. Постојното решение хипотетички може да доведе до избор на член на Советот само со еден глас (тоа може да биде само сопствениот глас на судијата кој/а се кандидирал/а). Овој проблем е најактуелен кога се избира член на СС на РСМ од редот на судиите во Врховниот суд за чиј избор гласаат само судиите на Врховниот суд. Со оглед на малиот број на гласачи, овој судија всушност има многу помал легитимитет од останатите членови на СС на РСМ избрани од редот на судиите иако доаѓа од највисокиот суд. Непотребно и нецелесходно е изборот на член на СС на РСМ од редот на судиите на Врховниот суд да се врши на посебна листа (со оглед на малиот број на судии и потребата од нивното знаење и искуство во редовното судство). Ова особено ако се има во предвид дека Претседателот на Врховниот суд е член по функција.
4. Се препорачуваат промени во Законот за Судски совет во насока на дефинирање на постапката за прекин на мандатот (отповикување, разрешување), на



член на Судскиот совет. Траењето на мандатот на членовите на СС-PCM е предмет на уредување на Уставот на РСМ, но со оглед на актуелните состојби во СС кои укажуваат на флагрантно кршење на правото се препорачува законски урдена постапка за разрешување.

5. Со оглед на фактот што судиите избираат свои претставници за членови на СС-PCM, потребно е Законот за Судски совет да се дополни со одредби за иницирање и спроведување на постапка за отповикување на секој од овие членови, без притоа да мора да се води дисциплинска постапка против судијата – член на Советот.
6. Законските одредби со кои ќе се регулира постапката за разрешување на Претседател на Судскиот совет да бидат јасни и прецизни и во согласност со меѓународните стандарди, односно јасно да се определат: причините за разрешување; кој може да предложи точка на дневен ред за разрешување; да има издржано и темелно образложение за предлогот; дискусија по предлогот; потребен број на гласови и начин на спроведување на гласањето. Овие препораки имаат цел да се одбегне било каков сомнеж за пристрасност и надворешно влијание при спроведување на оваа постапка.
7. Задолжително да се пропише временска рамка (рок) во која Управниот суд ќе биде должен да одлучи по тужбата која евентуално ќе биде поднесена од разрешениот претседател на Судскиот совет оспорувајќи ја законитоста на одлуката за разрешување и рок во кој Вишиот управен суд ќе биде должен да одлучи по жалба изјавена против одлуката на Управниот суд. Не е доволно да се наведе дека постапката пред судовите е итна.
8. Со оглед на проблемите кои произлегуваат од начинот на работење на Судскиот совет (ненавременото постапување по претставки за несовесно постапување и дисциплинска одговорност, изборот во повисоките судови независно од рангирањето, избор и отповикување на раководечките кадри) се препорачува Собранието на РСМ да биде про-активно и употребувајќи го своето право да покрене прашање за одговорност на членовите на СС-PCM предложени и избрани од Собранието и доколку има доволно аргументи да изгласа недоверба.
9. Одговорноста мора секогаш да биде лична, не и колективна.
10. Транспарентноста на работата на СС-PCM не се обезбедува само со јавноста на седниците на овој орган. Многу позначаен елемент за транспарентното работење на Советот е постоење на исцрпно и аргументирано образложение



за секоја одлука на Советот, особено за одлуките кои се носат после спроведена постапка на (не)избор и (не)разрешување на судија. Се препорачува сите идни одлуки на СС-РСМ да содржат вакви детални и сеопфатни образложенија кои ќе кореспондираат на диспозитивот на одлуките, во спротивно, тие би требале да подлежат на управен спор (по завршувањето на жалбената постапка, доколку жалбата биде одбиена) заради непочитување на правилата на постапката и отсуство на еден од основните елементи на конкретните правни акти што актот го прави ништовен.

11. Да се интервенира во Законот за Судски совет во одредбите за избор на судија во повисок суд и да се вметне обврска да се аргументира зошто не се гласа, или се гласа против прворангираниот кандидат и наредните кандидати за да се пристапи кон избор на пониско рангираните кандидати.
12. Да се разгледа можноста за ревидирање на одредбите во врска со начинот на предлагање двајца членови на Судскиот Совет од страна на Претседателот на РС Македонија. Имено, би било многу поиздржано и потранспарентно доколку членовите што ги предлага Претседателот на РСМ бидат номинирани од страна на еснафските здуженија: адвокатска комора, универзитетската заедница и сл., а биографиите на предложените лица да бидат објавени на веб страницата на Собранието на РСМ уште пред да бидат избрани од Собранието.
13. Се препорачува да се направат промени во уредување на начинот на гласање во Деловникот на Советот на јавни обвинители (СЈО –РСМ) со цел да се прецизира определбата на терминот „воздржан“ кој многу често се употребува при гласањето.
14. Во начинот на работење и носење на одлуки од страна на Советот на јавни обвинители неопходно е да се зголеми транспарентноста особено во давање на образложение во јавноста за причините за изборот/неизборот што е особено потребно кога неизбраните кандидати немаат право на приговор (како што е предвидено во постапката за избор на членови на Советот на јавни обвинители и на Основен јавен обвинител во Основното јавно обвинителство за гоњење на организиран криминал и корупција).
15. За да се унапреди квалитетот на донесените одлуки од страна на Советот на јавни обвинители се препорачува да се преземат конкретни активности за измена Етичкиот кодекс, и тоа во најкраток можен период. Одредбите во Етичкиот кодекс им ја ускратуваат можноста на обвинителите да ги коментираат одлуките на СЈО - РСМ, како и да даваат изјави во јавноста за предметите по кои постапуваат.



**БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
КЛАСТЕР 1 „Темели“**



Автор

Марина Митревска

Професор, Институт за безбедност, одбрана и мир, Филозофски факултет, УКИМ, Скопје Координатор на РГ – 4, Правда, слобода и безбедност

1. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ОТПОРНОСТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОДГОВОР НА ХИБРИДНИТЕ ЗАКАНИ

Вовед

Справувањето со хибридните закани е голем предизвик за современите држави. Закани од ваков вид се случуваат во речиси сите земји во светот што ја наметнува потребата од јакнење на отпорноста на институциите. Државите-членки на Европската Унија, но и државите-кандидатки за членство, треба да преземат иницијативи за јакнење на заштитните механизми, бидејќи хибридните закани сериозно ја поткопуваат националната безбедност.

Од октомври 2022 до април 2023 година граѓаните во Република Северна Македонија се соочија со секојдневни најави за поставени бомби испратени преку електронски адреси на различни институции. Речиси шест месеци наставата во основните и средните училишта редовно се прекинуваше. Не беа поштедени ниту детските градинки, аеродромите, трговските центри, државните институции и објекти каде што има големо присуство на луѓе. Само во еден ден (3 март 2023) се случија 120 најави за поставени бомби. За последиците не треба посебно да се зборува.

Во извештаите што се однесуваат на капацитетите за отпорност и на механизмите за одбрана од хибридни опасности на земјите од Западен Балкан карактеристична е незначителна отпорност.¹ Дополнителната ранливост произлегува и од оцената дека овие земји се на линијата на соочување меѓу демократските интереси на Западот и интересите на Истокот.

Поимот хибридни закани се однесува на сложени техники и методи што се користат за политичка дестабилизација. Според ЕУ, овие техники 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 може да се користат и од државни и од недржавни актери. Поради нивната сериозност и зачестеноста на појавувањето, се зголеми интересот на ЕУ за јакнење на заедничкиот пристап во справувањето со хибридните закани. За таа цел, во 2017 година беше формиран Европскиот центар за

¹Robert Mikac, Marina Mitrevska and Mirza Smajić, Hybrid Threats and Counter-Hybrid Solutions: A Comparative Case Study Analysis of Croatia, North Macedonia, and Bosnia and Herzegovina, Politics in Central Europe (ISSN 1801-3422) Vol. 18, No. 3.

извонредност за спротивставување на хибридни закани² со поддршка на НАТО и ЕУ, а во текот на 2018 година беше донесен Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats (2018), како и Action Plan against Disinformation (2018), in line with the relevant Council Conclusions (2019). Во стратешкиот документ (Strategic Agenda for 2019-2024), се истакнува дека поголема безбедност ќе се оствари преку подобра координација и соработка (национална и меѓународна), обезбедување соодветни ресурси и јакнење на технолошките капацитети на институциите.

Во ерата на дигитализација, сајбер нападите, односно хибридни закани, со својата софистицираност можат да бидат моќно оружје за застрашување. Во поглед на легислативата веќе постои напредок во ЕУ, а стекнатите знаења и искуства би биле значајни и за Република Северна Македонија за која, како што може да се заклучи од воведниот дел, оваа материја е отворено прашање.³ Во период од шест месеци надлежните институции се обидуваа да се справат со лажните дојави за бомби, меѓутоа немаше значителни успеси во откривањето на изворите на заканите. За да се направи правна квалификација за случувањата поврзани со лажните дојави за поставена бомба, ќе биде потребно да се утврдат мотивот на сторителот, целта што сакал да ја постигне, како и местото на извршување на казненото дело.

Од перспектива на легислативата на Република Северна Македонија, оваа материја се регулира со Кривичниот закон (КЗ),⁴ каде што има два члена под кои може начелно да се подведат лиците на казнено дело поврзано со лажните дојави за поставена бомба. Тоа се: Глава 33 (Кривични дела против јавниот ред, кривично дело Тероризам, член 394-б став (2))⁵ и Глава 28 (Кривични дела против државата, кривично дело Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста, член 313).⁶ Во однос на оваа проблематика, се поста-

² European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats in Helsinki.

³ [Regulation \(EU\) 881/2019](#) of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing [Regulation \(EU\) 526/2013 \(Cybersecurity Act\)](#).

⁴ Кривичен законик, Службен весник бр. [37/96](#); Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Службен весник бр. [80/99](#), [4/02](#), [43/03](#), [19/04](#), [81/05](#), [60/06](#), [73/06](#), [7/08](#), [139/08](#), [114/09](#), [51/11](#), [135/11](#), [185/11](#), [142/12](#), [166/12](#), [55/13](#).

⁵ Тој што сериозно ќе се закани со извршување на делото од ставот (1) на овој член непосредно или посредно, со употреба на електронски средства или на друг начин, со намера за загрозување на животот и телото и создавање чувство на несигурност или страв кај граѓаните, ќе се казни со затвор најмалку осум години.

⁶ Тој што со намера да го загрози уставниот поредок или безбедноста на Република Северна Македонија ќе предизвика или сериозно ќе се закани со предизвикување

вува прашањето: Дали одредбите од КЗ се доволна рамка за првично квалитетно подведување на казненото поведење под кривична одговорност.

Дебатата на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија, преку експертските анализи и дискусиите даде одговор на некои од прашањата за јакнење на отпорноста на институциите од хибридни закани. Дополнително, од експертската дебата во која учествуваат сите релевантни институции и други засегнати страни (граѓански здруженија, индивидуални експерти, меѓународни организации и други), се дефинираа и усвоија препораки кои ќе бидат упатени до институциите со уверување дека се корисни за натамошно креирање соодветни политики за зајакнување на отпорноста на институциите.⁷

1.1. Пристапите на Европската Унија во справувањето со хибридните закани

Хибридните закани поради нивната сериозност се високо на агендата на ЕУ. Тоа е разбирливо, бидејќи станува збор за релативно нови закани што го загрозуваат демократскиот поредок создавајќи можности за ослабнување, па дури и соборување на влада без ниту еден испукан куршум.⁸ Повеќе анализи потврдуваат дека ЕУ, поради сеопфатниот карактер на хибридните закани, ја утврди потребата од активни контрамерки и подобрена еластична отпорност кон сите злонамерни активности на надворешните и внатрешните чинители што

експлозија, пожар, поплава или друго општоопасно дејствие или акт на насилство, создавајќи чувство на несигурност или страв кај граѓаните, ќе се казни со затвор најмалку десет години.

⁷ 11^{та} сесија на Работната група - 4, Правда, слобода и безбедност (Поглавје 24), на тема: „Зголемување на отпорноста на институциите за справување со хибридните закани“ (24.04.2023). На сесијата свој придонес дадоа: Оливер Спасовски, министер за внатрешни работи; Маја Манолева, заменик-министер за здравство; Гаврил Бубевски, Основен јавен обвинител на Основно јавно обвинителство - Скопје; Трпе Стојановски, НКЕУ-МК експерт, професор на Факултет за безбедност - УКЛО; Марина Митревска, координатор на РГ-4, професор на Филозофски факултет - Скопје; Мирослава Савирис, експерт, Совет на безбедност на Република Словачка; Боро Јакимовски, експерт, декан на ФИНКИ - Скопје; Марија Ѓошева Крстевски, експерт, Министерство за внатрешни работи; Лилјана Пецова Илиеска, експерт, директорка на ИМПЕТУС; Андреј Лепавцов, ко-претседавач на РГ-4, Амбасадор; Магдалена Несторовска, ко-претседавач на РГ-4, Државен секретар, Министерство за внатрешни работи; Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет, Скопје, Национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

⁸ Courtney K.CH., [Working with NATO to Address Hybrid Threats](#), American Foreign Service Association.

имаат намера да ги поткопаат западните демократии и воспоставениот меѓународен поредок. Иницијативите за градењето европска еластична отпорност во ЕУ имаат важна улога за сите држави членки, но и за државите кои се кандидатки за членство. За таа цел, креирани се Планот за развивање на способности (Capability Development Plan - CDP) подготвен од страна на Европската одбранбена агенција (European Defence Agency - EDA), Годишен координиран преглед на одбраната (Coordinated Annual Review on Defence - CARD) и Европскиот акциски план за одбрана (European Defence Action Plan - EDAP). Значајно е да забележиме дека во многуте анализи и клучни концепти за одговор на хибридни закани, доаѓа до израз тешкотијата при дефинирањето на еластичната отпорност на институциите. На пример, во достапните документи на Европската комисија, тој се однесува на способноста да се издржи притисокот и да се рехабилитира во кус временски рок критичната инфраструктура, како и граѓанската подготвеност во прв план.⁹

Европската комисија усвои Заедничка рамка за одговор на ЕУ на хибридни закани (Joint Framework for Addressing Hybrid Threats - JFAHT).¹⁰ Во документот се наведува дека заедничката рамка ја нагласува важноста од сеопфатен пристап со координирање на поголем број чинители, политики и инструменти. Значаен аспект во овој документ е одговорот кон хибридните закани преку подобрување на еластичната отпорност, безбедност и континуитет во активностите. Исто така, значаен е т.н. пристап четири чекори на одговор на хибридните закани: откривање, разоткривање на сторителот, одговор на заканата и опоравување.¹¹ Ваквиот пристап на ЕУ за сеопфатност ни станува значаен сегмент од нејзината надворешна политика. Европската комисија во рамките на ЕУ-центарот за разузнавање и анализа (INTCEN), во 2015 година формираше мала т.н. Хибридна фузиска ќелија (Hybrid Fusion Cell - HFC), со главна задача да подготви анализа за хибридни закани, кои ќе послужат како заедничка основа за донесување одлуки на највисокото тело на ЕУ – Европскиот совет. Поради нивната сериозност и зачестеност на појавувањето во 2017 година, беше оформен Европскиот центар за извонредност за спротивставување на хибридните закани¹² со поддршка на НАТО и ЕУ, а во текот на 2018 година беше донесен Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats (2018), како и Action Plan against Disinformation (2018), in line with the relevant Council Conclu-

⁹ European Union, [European Defence Action Plan](#), 2016, European Commission COM.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats in Helsinki

sions (2019). 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, како и преку јакнење на технолошките капацитети на институциите.

Пристапот на ЕУ кон справувањето со хибридните закани покажа дека постои консензус за тоа како треба соодветно да се одговори на хибридните закани. Исто така, од анализа на документите и активностите, се заклучува дека тие повикуваат на поголемо ангажирање за подобрување на еластичната отпорност, безбедност и континуитет во справувањето со хибридните закани.

Еден пример за начинот на справување со хибридните закани е примерот на Република Словачка. Во изминатите неколку години Словачка презела активности, пред сè, во нормативната рамка.¹³ Изработени се неколку стратешки документи: концепт за борба против хибридните закани што треба да се прилагодува и дополнува во куси временски рокови за тој да биде применлив во променливиот контекст. Во 2021 година се изработени две нови безбедносни и одбранбени стратегии и тие се фокусирани на справување со хибридните закани. Во 2022 година се усвои Акциски план за координација на институциите за одговор на хибридните закани, и тоа со цел да се зајакне отпорноста на институциите; да се дефинираат ресурси; да се зајакне довербата на граѓаните кон јавните институции; да се обезбедат финансии; да се следи јавното мислење; да се развијат стратешките комуникации и слично. Во Словачка во неколку клучни министерства беа формирани одделенија кои се специјализираат за одговор на хибридните закани.

1.2. Зајакнување на отпорноста на институциите за одговор на хибридните закани: европски и национален предизвик

Имајќи ги предвид состојбите на глобален општествен план, а посебно безбедносните услови во регионалното опкружување, сосема е оправдана потребата од јакнење на отпорноста на институциите за справување со хибридни закани, хибридни напади и подривачки технологии. Во оваа насока, се отворија и прашања за зголемување на еластичноста и зајакнување на капацитетите за справување со хиб-

¹³ Мирослава Савирис, експерт, директорка на Одделот за стратешка комуникација при Канцеларијата на Советот за безбедност на Република Словачка, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-4 (24.04.2023).

ридните закани. Во оваа општа рамка на размислување е оправдана дилемата за можноста на институциите да издржат и брзо да заздрават од нарушување поради внатрешна ранливост. Со оглед на факторот брзина на случување на хибридните закани, нивниот обем и интензитет, реална е потребата од градење нови пристапи од страна на државните институции. Оваа потреба се аргументира преку податоците за многу чести хибридни закани манифестирани како лажни дојави за поставени бомби – претежно во основни и средни училишта. Во Република Северна Македонија во периодот од октомври 2022/април 2023, беа евидентирани 380 пријави за поставени експлозивни средства (бомби). Од особена важност е да се истакне дека од извршените проверки е констатирано дека станува збор за лажни дојави. Во периодот јануари/март 2023 година, беа евидентирани вкупно 584 пријави за поставени експлозивни напади во училиштата и во други витални институции. Анализата покажува дека повеќе од 720 објекти биле цел на лажни дојави, испратени од преку 60 различни е-маил адреси.

Ставовите на домашната експертска јавност се едногласни во изразување на потребата за јакнење на отпорноста на институциите преку дефинирање на спецификите и ограничувањата на хибридните закани. Основна цел на хибридните закани е внатрешна дестабилизација и подривање на властите на одделна држава чии слабости се добро проучени. Посебна цел претставуваат најсензитивните институции и други витални објекти.

Ограничувачки фактор во справувањето со хибридните закани е фактот дека државите/институциите не се расположени да споделуваат класифицирани информации за нивните искуства со хибридни влијанија. Хибридните закани се однесуваат на акции спроведени од државни или недржавни актери со цел да ја поткопаат, или да ѝ се наштети на целта, преку влијание врз нејзиното донесување одлуки на институционално или пак, на државно ниво. Исто така, експертската јавност е едногласна дека таквите активности се координирани и синхронизирани и намерно се насочени кон ранливоста на институциите и државата. Едно од главните прашања што беше отворено пред јавноста беше прашањето: како да зајакнат капацитетите на институциите за отпорност и одбрана од хибридните опасности? Во овој контекст, посебно внимание заслужува мониторингот на јавните политики.

Особено значаен проблем за кој државните институции треба да покажат поголем интерес се нападите преку социјалните мрежи, преку ширење невистинити информации, дезинформации, говор на

омраза и слично.¹⁴ Овој тип на закани беше карактеристичен и за други земји од регионот: Србија, Хрватска, Црна Гора, Бугарија, Косово, Романија, Босна и Херцеговина и пошироко. Без оглед на тоа од која страна доаѓаат закани, „хакерските напади врз клучните компјутерски системи реално можат да нанесат штета поголема дури и од класичните воени напади“. Во прилог се наведени статистички податоци за неколку држави, и тоа: Србија (дојави за бомби имало на 03.04.2023, 19.05. и 05.06.2023 година во повеќе јавни установи – училишта, факултети, трговски центри и др.), Хрватска (на 18.04.2023 дојава за поставени бомби во Загреб во трговски центар, судски згради и загребскиот „Велесаем“), Црна Гора (на 08.06.2023 година дојава за поставени бомби во училишта во повеќе градови во Црна Гора), Бугарија (на 29.03., 30.03 и на 04.04.2023 година имало дневно преку 100 дојави за бомби).

Како што беше наведено погоре хибридните закани се насочени против витални системи на државата. За здравствениот систем, хибридните напади претставуваат закана која може да се одрази на достапноста на медицинските услуги, на безбедноста на медицинските податоци, и целосноста на информациите, и секако, и многу важно, приватноста на пациентите. Според Маја Манолева¹⁵, „Сведоци сме на неодамнешниот кибер-напад на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија, кој предизвика делумен застој во остварување на исплатите на здравствените услуги, но, за среќа, немаше прекин во извршувањето на здравствените услуги кон пациентите. Информациите во електронските здравствени системи ги издигнува нив на ниво на критична инфраструктура, што ја наметнува потребата од највисоко можно ниво, а соодветно, потребни се механизми за справување со кризите што можат да произлезат од овие хибридни напади“.

Според Гаврил Бубевски¹⁶ „неколките пријави кои првично беа поднесени за кривични дела и тероризам до Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, и по анализа на сите прибрани докази, беа преквалификувани во лажно пријавување на кривично дело и беа префрлени на лажно постапување, во неколку основни јавни обвинителства“. Всушност, ставот на обвинителот е дека: „Не станува збор за никакво минимизирање на закани“.

¹⁴ Оливер Спасовски, министер за внатрешни работи, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-4 (24.04.2023).

¹⁵ Маја Манолева, заменик-министер за здравство, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-4 (24.04.2023).

¹⁶ Гаврил Бубевски, јавен обвинител на Основно јавно обвинителство Скопје, обраќање на 11^{та} сесија на РГ-4 (24.04.2023).

што се предизвикани со ваквите лажни дојави, или за релативизирање на потенцијалните безбедносни закани“, туку дека „докажете во секој од овие предмети поединечно не упатуваат дека сторителите биле дел од некоја организирана терористичка група, која имала за цел дестабилизација на институциите, или загрозување на животот и телото, и создавање на чувство на несигурност и страв кај граѓаните. Во суштина, идентификуваните сторители очигледно го искористиле моментот на хибридни закани, но не биле дел на тој организиран напад со кој се соочивме како држава“.

Хибридни закани се дејствија кои подлежат на кривично-правна одговорност. Лица кои се дел од мрежа што делува со намера да предизвика терористичка безбедносна закана, ќе бидат соодветно санкционирани со тежок облик на кривични дела. Според експертите, „би било премногу поедноставено доколку хибридни закани ги сведеме на дојавите за бомби со кои се соочуваме во последниот период, или доколку ваквите закани ги подведеме само во неколку кривични дела“.

Она што е можеби најспецифично обележје на хибридни закани е нивниот потенцијал постојано и брзо да ја менуваат формата и средствата за остварување. Според правните експерти „она што претходи како прва алатка, или основа на хибридни операции се дезинформациите“. Имајќи ги предвид укажувањата дека „на тоа се надоврзуваат различни форми на кибер-напади, саботажи и шпионажи, па сè до акти што имаат директни обележја на тероризам и терористичко загрозување на уставен поредок“, сепак, акцент треба да се стави на одредени услови кога хибридни закани можат да добијат форми на економски притисоци, корупција – за да се влијае врз процесите на носењето на клучни одлуки, а со крајна намера да се предизвика дестабилизација и чувство на несигурност и страв во јавноста. Токму затоа, треба да се има предвид укажувањето дека треба базичните правила на криминалистика, односно осумте златни прашања секогаш да се применат, и тоа: што се случило?; кој е сторителот?; кога е извршено делото?; каде е извршено?; како е извршено делото?; со кого е извршено?; зошто е извршено делото? итн. Според експертите на НКЕУ-МК, за да имаме решен случај, треба да имаме одговор на осумте златни прашања. Затоа е потребно сериозно да ѝ се помогне на институцијата Јавно обвинителство, во делот на стручен и обучен кадар за обезбедување докази, флексибилен буџет (за обвинителството и судовите) и др.

1.3. Иницијативи и мерки спроведени од надлежните институции на Република Северна Македонија

Со цел справување со хибридни закани релевантните институции презедоа повеќе иницијативи. Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница формира Оперативен тим за справување со хибридни закани, кој работеше во рамките на Владата, во кој се Агенцијата за национална безбедност, Агенцијата за разузнавање, експерти од Бирото за јавна безбедност, Секторот за воена безбедност и разузнавање и сите релевантни структури со свои експерти со кои практично се разменуваат сите податоци и информации, креирање соодветни решенија, а со цел да се има комплексен пристап во однос на дојавите за бомби кои пристигнуваат по електронски пат. Од функционалната анализа на Оперативниот тим за справување со хибридни закани, може да се издвои неговата улога во изработката на стручна процена и препораки, како и изработка на минимум стандарди и опрема за градење отпорност на секоја институција и зајакнување на комуникацијата со јавноста.

Министерството за внатрешни работи продолжува да работи на јакнење на своите внатрешни капацитети за откривање на сторителите преку Секторот за компјутерски криминал, Секторот за борба против тероризам и Секторот за меѓународна полициска соработка. Меѓутоа значајно е да се истакне дека во откривањето на сторителите неопходно е соработка и создавање интегриран систем на размена на информации и заедничко дејствување на истражните центри со Јавното обвинителство и другите надлежни тела. Фактот дека интензитетот на хибридните закани постојано се менува, како и нивниот размер и брзина, покажува дека тие и понатаму ќе бидат присутни. Иако е важно да се реагира на хибридните закани, исто така, клучно е да се преземат и соодветни превентивни мерки. Ова треба да вклучува проактивно идентификување на потенцијалните закани, примена на стратегии за управување со ризици, и подготовка на планови за одговор на инциденти.

Периодот на масовни хибридни закани низ кои помина државата придонесе да се сфати нивното вистинско значење. За да се постигне солидно ниво на отпорност на институциите, примерот на Министерството за здравство е многу важен за насочување на идните активности и мерки. Конкретно, усогласувањето со соодветните закони и правила, како и спроведувањето на соодветни етички принципи при справување со медицински податоци, е исто така, еден од најважните начини за заштита на пациентите и на нивната приватност. Потребна е едукација и подигнување на свеста на корисниците, и тоа како на здравствените работници коишто работат во системот на електронско-

то здравство, така и на граѓаните. Корисниците на здравствени услуги би требело да имаат базични знаења за ги разберат потенцијалните опасности, и да работат на заштита на своите информации.

При заштита од хибридни напади примената на техниката е многу важна алатка. Употребата на надгледување, енкрипција и други безбедносни протоколи, може да помогне во заштита на податоците и системите од хибридните закани. Овие технички мерки потребно е да се ажурираат редовно, со цел да бидат во чекор со новите технологии и новите видови на напади. Исклучително е значајно институциите да инвестираат во напредни информациски системи, коишто имаат вградени механизми за безбедност и заштита на податоците. Ова вклучува континуирано надградување и приспособување. Од друга страна, неопходно е да се афирмираат и да се развиваат пристапи за заштита на пошироката популација. На пример, во стекнувањето знаења за користење на ИТ-технологиите неопходно е да се учат и вештини за заштита – овој аспект е незначително застапен во нашата средина.

Следен предизвик со кој ќе се соочат институциите е фактот дека и во иднина ваквите закани ќе ги менуваат и обликот и средствата за извршување, ќе изнаоѓаат нови начини за да атакуваат на безбедноста и нормалното функционирање на државите. Затоа е потребен координиран и повеќедимензионален одговор на закани од ваков вид преку три генерички издиференцирани рамки – стратегиска, нормативна и организациска рамка.

Стратегиската рамка се однесува на Стратегијата за градење отпорност и справување со хибридни закани (2021), Стратегијата за кибер-одбрана, Националната стратегија за кибер-безбедност на Република Северна Македонија 2018-2022, Акциски план за кибер-безбедност на Република Северна Македонија 2018-2022, Стратегија за одбрана, Стратегија за компјутерски криминал и др. Во поглед на тоа, се констатира дека е потребно поголемо внимание на дефинираните оперативни области: политички инструменти – политички сектор (преку протоколи и обуки); економски инструменти – економија (преку листа на утврдени инструменти, протоколи и обуки); воени сили – одбранбено-безбедносен сектор; цивилни инструменти – улогата на граѓанскиот сектор (создавање способности за критичка свест и медиумска писменост кај граѓаните на Република Северна Македонија, како и постигнување високо ниво на меѓуетничка и меѓуверска толеранција); и информативни инструменти – информатичка безбедност (важни аспекти се степенот на ранливоста на информатичката инфраструктура).

Нормативната рамка се однесува на потребата да се прошири мрежата на одговорни лица за информатичка безбедност во институциите; изработка на внатрешни акти и процедури за управување со хибридни закани; да се зајакне соработката, комуникацијата и координацијата меѓу сите институции.

Организациската рамка се однесува на потребата од продолжено функционирање на Оперативниот тим за справување со хибридни закани и тоа во делот на стручна проценка, препораки, механизми, стратегии и протоколи – изработка на минимални стандарди и опрема за градење отпорност на секоја институција, координација на институционално и на државно ниво и зајакнување на комуникацијата со јавноста, едукација на вработените, на граѓаните и посебно на младите.

2. РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЗАПАДНИОТ БАЛКАН НИЗ ПРИЗМАТА НА НОВАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА МИГРАЦИИ И АЗИЛ

Летото 2015 година, беше период кога ЕУ лидерите се соочуваа со најтешката бегалска криза што поттикна размислувања и за основните вредности на Европската Унија. Кризата претставуваше заеднички предизвик за цела Европа, кој бараше конзистентен пристап и повика на колективна и индивидуална одговорност на земјите-членки во однос на бегалците. Беше итно да се пристапи со заеднички одговор од страна на земјите-членки на ЕУ и да ги исполнат колективните обврски од Европскиот Акти, на Повелбата на ЕУ за фундаменталните права и меѓународното право.

Одговорот на ЕУ за време на бегалската криза во 2015 година беше фрагментиран и во голема мера влијаеше на земјите од Западен Балкан низ кои поминуваше т.н. балканската бегалска рута, по која се движеа кон Европа илјадници мигранти. Регионот беше транзитна зона на мигранти од Блискиот Исток и од Африка кои, преку Турција и Грција, транзитираа низ териториите на регионот. За време на пандемијата предизвикана од Ковид-19 бројот се намали, но сепак во ниеден момент не се прекина овој мигрантски тек кој ја одржува релевантноста на овој проблем. Руската воена агресија против Украина додаде нова димензија на присилното раселување на луѓето кон Европа. Бегалците од Украина се упатуваа кон државите-членки на Унијата, но и кон земјите од Западен Балкан, главно Србија и Црна Гора.

Врз основа на горчливото искуство на Европа од миграциската криза, се настојуваше да се креира сеопфатен механизам за подобро управување со надворешните граници на ЕУ, кој исто така, би имал проширени ефекти во земјите на транзит и земјите на потекло. Во септември 2020 година, Комисијата се обиде да ја оживее реформата со поднесување нов пакт за миграција и азил, нудејќи сеопфатен пристап насочен кон зајакнување и интегрирање на клучните политики на ЕУ за миграција, азил и управување со границите. Пактот се надоврзува и ги дополнува претходните предлози за реформи. Откако беше претставен новиот пакт, граѓанското општество и медиумите често го поставуваат прашањето: „Дали Пактот на ЕУ е решение за идните предизвици?“ Ова прашање се наметна како предизвик и за Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија, кој во секој од нејзините циклуси дава осврт на состојбите на овој проблем. Така, на дванаесеттата сесија на работната група 4 – „Правда, слобода и безбедност“ (Поглавје 24), темата за дијалог се однесуваше на новата архитектура на ЕУ за миграции и азил и нејзината рефлексивност врз општествениот контекст врз Западниот Балкан и Република Северна Македонија. Дијалогот го водеа експерти од оваа област (граѓански здруженија, претставници на институциите, претставници на ОБСЕ, ИЦМПД, МАРРИ Центар, ИОМ и други домашни и меѓународни организации, како и меѓународни и домашни експерти).

Овој текст се базира на експертска анализа на проблемите поврзани со миграциите и азил од перспективата на стратешкиот пристап на Европската Унија и на националните политики. Исто така, инкорпорирани се заклучоци од дијалогот реализиран од Работната група 4 – „Правда, слобода и безбедност“ на НКЕУ-МК.¹⁷

¹⁷ 12^{та} сесија на Работната група - 4, Правда, Слобода и Безбедност (Поглавје 24) на тема: „Северна Македонија и Западен Балкан низ призмата на новата политика на ЕУ за миграции и азил“ (04.09.2023). На сесијата свој придонес дадоа: Оливер Спасовски, министер за внатрешни работи; Хозе Луис Лозано Гарсија, Амбасадор на Кралството Шпанија во Република Северна Македонија; Пјер Вирџилио Дастоли, претседател на Европско движење во Италија, советник на Европската комисија и политички советник на групата Спинели, поранешен директор на претставништвото на Европската комисија во Италија; Магдалена Несторовска, ко-претседавач на РГ-4, државен секретар во МНР; Андреј Лепавцов, ко-претседавач на РГ-4, поранешен амбасадор; Снежана Трајановска, директор на Регионалниот центар на МАРРИ; Трпе Стојановски, НКЕУ-МК експерт, професор на Факултет за безбедност - УКЛО; Сашо Смилевски, помошник директор на Секторот за гранични работи и миграции во Бирото за јавна безбедност, МВР; Пол Мартин, експерт, виш полициски советник, Оддел за јавна безбедност и контакт со заедницата, ОБСЕ – Мисија во Скопје; Михаи Себе, експерт, Европски институт на Романија, раководител на Одделение за обуки и проекти; Јулија Браскоска Базеркоска, експерт, професор на Правен факултет „Јустинијан први“ – Скопје; Анкица Томиќ, експерт, претставник на Босна и Херцеговина во Регионалниот

2.1. Акциски план на ЕУ за миграција на Западен Балкан

Бегалската криза од 2015 година претставуваше тежок товар за инфраструктурата, социјалната структура и здравствената структура на земјите од Западен Балкан. Овие случувања само ја надополнија тешката состојба со која се соочуваа земјите со кривки демократи и кои долго време беа земји на потекло, транзит и дестинација на мигрантите, најмногу за целите на сексуална експлоатација и принудна работа. Транснационалниот криминал, поврзан со илегалното преминување на мигранти за време на кризата во 2015 година дополнително ги оптовари слабите институционални системи на земјите, претставувајќи голема безбедносна закана, притоа влијаејќи негативно на пристапот до заштита на оние на кои им е таа потребна.

Земјите од Западен Балкан се во различни фази од ЕУ-интеграцијата и нивниот статус значително се разликува. Мигрантската криза од 2015 година донесе нови модалитети на партнерство со овие земји, кои преку научените лекции кулминираа со подобрената билатерална и регионална соработка со ЕУ, потврдена со потпишување билатерални договори, како и со зголемена финансиска поддршка. Соработката со организациите на ЕУ релевантни за миграција и азил е на повисоко ниво на партнерство и тоа носи поголема кохезија во управувањето со глобалните миграциски предизвици кон Европа. Ова е битен чекор напред во подобро управување со предизвиците со миграцијата, азилот и граничната контрола, кои треба дополнително да се зајакнат.

Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан¹⁸ беше дел од дневниот ред на министерскиот состанок за правда и внатрешни работи одржан во Тирана (ноември 2022) во рамките на Берлинскиот процес. Тој идентификува 5 главни столбови, со 20 оперативни мерки кои го надополнуваат постигнатиот напредок, зајакнувајќи го партнерството со Западен Балкан низ перспективата за пристапување во ЕУ и напорите за усогласување со правото на ЕУ. Главните приоритетни области на планот се: зајакнување на граничното управување; обезбедување брзи процедури за азил; преземање активности против криминалното мигранти; поттикнување соработка за реадмисија и враќање и постигнување усогласување на визните политики. Во оваа нова архитектура на ЕУ во однос на миграциите и азил, акцент е ставен на стеснување на правата и привилегиите, скратување или утвр-

центар на МАРПИ; Димитар Николовски, експерт, извршен директор на Евротинк; Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет - Скопје, национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

¹⁸ [EU Action Plan on the Western Balkans](#).

дување на строги рамки за постапување со мигрантите, јакнење на граничното управување, побрза постапка за баратели за азил, поефикасни мерки кон криумчарите на мигрантите, зајакнување на соработката за враќање и реадмисија и конзистентна визна политика.

Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан беше претставен во декември 2022 година, по зголемувањето на обидите за нерегуларни гранични премини долж рутата на Западен Балкан во 2022 година во споредба со бројките во 2021 година. Пристигнувањата без виза во Западен Балкан, патувањето понатаму кон ЕУ, како и реките од нелегални мигранти, беа посочени како главните причини за зголемениот број на нерегуларни пристигнувања во 2022 година. Како одговор на овој предизвик, Европската комисија зацрта серија мерки во рамките на Акцискиот план со цел зајакнување на поддршката од ЕУ кон земјите членки кои се соочуваат со зголемен миграциски притисок низ рутите на Западен Балкан.

Дијалогот на НКЕУ-МК го истакна значењето на Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан, укажувајќи на фактот дека сега е моментот за навремено спроведување на препораките и подготовка за практични импликации. За земјите од Западен Балкан кои се фокусирани на усогласување на законодавството во областа на миграцијата, Акцискиот план на ЕУ претставува значаен придонес во практиките за јакнење на управувањето со мигрантските кризи.

Низ дискусијата беа искажани повеќе препораки. Хозе Лозано Гарсија¹⁹ во воведниот дел на дијалогот нагласи дека Шпанија, како актуелен претседавач со Европската Унија, е сериозно посветена на ова прашање, нагласувајќи дека за Шпанија миграциите не се изненадувачки и дека одредено време се третираат како приоритетно прашање. Според него, „за да се дојде до решение добро за сите, секоја држава и институција ќе треба да биде подготвена на компромис за да се постигне баланс меѓу солидарноста и одговорноста“. Исто така, според амбасадорот Гарсија, најважно е да се инвестира во превентивни мерки и да се осигура политичкиот и техничкиот дел да се усогласени. Државите-членки на Европската Унија се свесни дека земјите од Западниот Балкан поради географската положба играат клучна улога во справувањето со мигрантските предизвици, а на што се заснова и носењето на Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан.

¹⁹ Хозе Луис Лозано Гарсија, амбасадор на Кралството Шпанија во Република Северна Македонија, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2023).

Италија е држава која има искуство во справување со големи мигрантски текови. Според Пјер Вирџилио Дастоли, граѓанскиот сектор во Италија игра значајна улога во јакнењето на мигрантските политики.²⁰ Така, во Европското движење во Италија актуелни се две нови иницијативи во однос на мигрантската криза. Првата иницијатива е петиција до Парламентот на ЕУ, а втората е граѓанска иницијатива за усвојување на новите мерки што ја засегаат миграциската политика. Исто така, тој смета дека „прашањето за миграција не е итно прашање, туку е проблем на долги патеки и се однесува, не само земјите-членки на ЕУ, туку и земјите од Западен Балкан“. Европското движење во Италија цврсто го поддржува фактот дека мора да се даде приоритет на солидарноста и дека е важно да се воочи разликата меѓу економските и обичните мигранти кои поминуваат со и без документи. Во таа насока, Дастоли изрази надеж дека Европската Унија ќе подготви нови предлози за справување со евентуални нови кризи, иако се чини дека тие не се итни. Дастоли заклучи дека Република Северна Македонија во однос на мигрантските политики има изградено стандарди и правила што се поклопуваат со оние на Европа.

„Република Северна Македонија во суштина нема проблем со миграцијата затоа што поголемиот дел од мигрантите одат во Западна и Средна Европа и во САД“ – истакна Пол Мартин.²¹ Државата претставува меѓупростор за што се свесни релевантните инстанци во ЕУ, но и меѓународните организации. Транснационалниот тим што го водат националните институции заедно со ОБСЕ, придонесува да се направат реформи на министерствата што ќе ги подготват нив да функционираат подобро и поефикасно да одговорат на ваквите предизвици. Пристапот треба да биде сестран, т.е. да не се прави фокус само на миграцијата, туку и со оние феномени што ја следат неа. Задолжително треба да се работи на спречувањето и борбата против трговијата со луѓе, организираниот криминал, корупцијата, институционалниот непотизам и други прашања што ја загрозуваат безбедноста.

Кога се зборува за миграција, потребно е да се прави разлика меѓу мигранти и бегалци. Пристапот кон мигрантите и кон бегалците треба да е различен, бидејќи миграциите се неизбежни и треба да се

²⁰ Пјер Вирџилио Дастоли, експерт, претседател на Европското движење во Италија, советник на Европската комисија и политички советник на групата „Спинели“ и поранешен директор на претставништвото на Европската комисија во Италија, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2023).

²¹ Пол Мартин, експерт, виш полициски советник, Оддел за јавна безбедност и контакт со заедницата, ОБСЕ-мисија во Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2024).

дејствува координирано.²² Според искуствата што ги има Романија, пристапот за справување со миграциите треба да биде функционален во смисла „како да одговораме на едно едноставно прашање“. ЕУ ги балансира барањата за солидарност и одговорност во миграциските политики, што може да биде новиот товар, но и нов предизвик во менаџирањето на миграциите.

2.1. Миграциски предизвици за Република Северна Македонија

Република Северна Македонија има историја на прием на бегалци, за време на војните во поранешна Југославија во 1990-тите и во 1999 година за време на конфликтот во Косово. Во текот на 2015 година државата се соочи со рекорден број мигранти кои пристигнаа во Грција. Овој притисок на западнобалканската рута имаше длабоки импликации врз Република Северна Македонија. Мигрантите се обидуваа да ја поминат Република Северна Македонија и Србија, а главната цел беше да влезат во ЕУ на унгарската граница. Само мал дел од бегалците кои патувале преку оваа рута поднеле барања за азил во една или повеќе земји од Западен Балкан, но и тие кои поднеле барање многу често заминувале и пред да бидат разгледани нивните барања. Важно е да се нагласи дека голем број мигранти и бегалци кои ја минувале западнобалканската рута користеле илегални гранични премини. Во август 2015 година, за време на бегалската криза, државата прогласи кризна состојба и на јужната и на северната граница – со Грција и со Србија. Тензијата беше висока и беше направен голем притисок врз земјата да ги заштити границите на ЕУ од понатамошни пристигнувања.

Во моментот има забележително движење на мигранти на влезовите во земјите на западнобалканската рута. Државите од Западен Балкан се обидуваат да постигнат рамнотежа меѓу пристигнувањата на мигранти и бегалци со институционалните капацитети за задоволување на нивните потреби.

Европската комисија во Извештајот за напредокот за 2022 година, забележува дека законодавството на Република Северна Македонија во голема мера е усогласено со стандардите на ЕУ, 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 мигранти; и усогласување на

²²Михаил Себе, експерт, Европски институт на Романија, Букурешт, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2024).

националната легислатива со листата на ЕУ за трети држави за кои е потребна виза. Исто така, државата треба да покаже посебен интерес за насочување на националните реформи во согласност со новата архитектура на ЕУ за миграцијата и азил. Столбот на европската реформа во оваа област е обезбедување континуирана соработка со партнерите од ЕУ со цел да се напредува во националната легислатива и зајакнување на институционалните капацитети. Миграциите мора да бидат споделена одговорност. Современите миграции треба да бидат видени во релацијата: мигранти кои имаат зголемена надеж за подобра иднина, а од друга страна да се соочат со стравовите на општеството што треба да ги прими.

Миграциите се важен дел од напорите што ги вложува македонската држава во зајакнување на безбедноста. Тоа произлегува од геостратешката положба на земјата низ која минува западнобалканската рута. „Нашата држава, на систематски начин се вклучува во процесот на изнаоѓање одговор во рамките на европскиот и глобалниот пристап за справување со регуларни и нерегуларни миграции, при што остануваме посветени на заедничката соработка во борбата против илегална миграција и трговија со луѓе. Големата мигрантска и бегалска криза (2015/2016) на границата на Република Северна Македонија донесе повеќе од 800.000 мигранти и бегалци од земји под воени конфликти. Оваа бегалска криза беше пресвртница за третирањето на овој вид проблеми и нов безбедносен предизвик. Иницираше голем број активности што доведоа до намалување на ранливоста на мигрантите и до поголема безбедност на границата“.²³

Руската воена агресија дава нова димензија на присилното раселување на луѓето кон Европа. Исто така, нерегуларните движења по должината на западнобалканската рута значително се зголемија поради тековните конфликти и несигурноста произлезена од нив. Истражувањата покажуваат дека на границата со Грција од почетокот на годинава се спречени над шест илјади обиди, или 90% од вкупниот број на илегални преминувања. На оваа граница, забележано е намалување на обидите за 44%, а зајакнатите полициски активности резултираа со откриени 47 случаи, при што беше спречено криумчарење на 362 мигранти, а сузбиена е и една 17-члена организирана меѓународна криминална група која дејствувала подолг временски период. Откриените случаи на криумчарење мигранти бележат намален тренд за 72%, исто како и бројот на криумчарените мигранти, а мерки на кривичен прогон се преземени против 43 лица, од кои пет се странски

²³ Оливер Спасовски, министер за внатрешни работи на Република Северна Македонија, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2024).

државјани. Анализата покажа дека во овие услови Министерството за внатрешни работи ќе ја забрза имплементацијата на механизмот за доброволна солидарност и ќе се обезбеди континуирана поддршка за да се постигне побрза реадмисија во земјите на потекло.²⁴

2.2. Пристапот кон барателите на азил

Во текот на 2022 година, 168 лица поднеле барање за признавање право на азил, од кои: 10 лица од Авганистан, 1 лице од Алжир, 1 лице од Австрија, 1 лице од Азербејџан, 2 лица од Бангладеш, 1 лице од Брегот на Слоновата Коска, 1 од Венецуела, 5 од Египет, 6 лица од Ирак, 1 лице од Иран, 3 од Индија, 1 од Италија, 1 лице од Камерун, 3 лица од Конго, 2 лица од Косово, 3 лица од Куба, 1 од Либија, 1 од Литванија, 16 лица од Мароко, 2 лица од Мјанмар, 3 лица од Пакистан, 1 лице од Полска, 3 лица од Русија, 82 од Сирија, 1 од Словачка, 1 од Србија, 8 од Турција, 1 од Уганда, 4 од Украина и 2 од Чеченија.²⁵

Од анализата на податоците можеме да заклучиме, дека во овој период Сирија и Авганистан се земјите од каде има најмногу баратели за азил. Од вкупниот број на лица што поднеле барање за азил, 132 лица се полнолетни, а 36 се малолетни, од кои 25 лица се малолетници без придружба, додека 11 лица се малолетници придружувани од членови на семејството. Според полот, 140 се од машки пол, а 28 лица се од женски пол.

Во 2022 година, Секторот за азил нема донесено решение со кое се признава статус на меѓународна заштита, а најчеста причина е фактот дека барателите многу брзо по поднесувањето на барањето го напуштаат Центарот за баратели на азил, како и државата, со намера да стигнат до целта – земја-членка на Европската Унија, а друга причина е тоа што не се исполнети условите за доделување на статус. За 8 лица е донесено решение со кое се одбива барањето за меѓународна заштита, а за 160 лица е запрена постапката за меѓународна заштита.

Според податоците за 2023 година, кои се од 01.01.2023 година до 31.08.2023 година, 259 лица поднеле барање за азил од кои: 6 од Алжир, 29 од Авганистан, 1 од Албанија, 1 од Брегот на Слонова Коска, 1 од Бурунди, 3 од Египет, 1 од Индија, 1 од Камерун, 9 од Ирак, 6 од Иран, 44 од Конго, 4 од Кина, 1 од Косово, 12 од Мароко, 27 од Пакистан, 1 од Русија, 10 од Сиера Леоне, 93 од Сирија, 1 од Србија, 1 од Того,

²⁴ Ibid

²⁵ Статистички податоци добиени од Секторот за азил за 2022 година - споредбено со 2023 година (до 31.08.2023). Министерство за внатрешни работи на Република Северна Македонија.

1 од Тунис, 3 од Турција, 2 од Уганда и 1 од Украина. Во моментот Република Северна Македонија згрижува 9 лица со статус на бегалец, 30 лица со статус на супсидијарна заштита, од кои: 4 лица од Авганистан, 2 од Ирак, 3 од Конго, 1 од Мароко, 2 од Сирија и 18 од Косово.

Од анализа на наведените податоците можеме да заклучиме дека бројот на поднесени барања за азил расте. Само за 8 месеци, има 100 барања повеќе од минатата година. Лицата на кои им беше доделен статус на супсидијарна заштита, и покрај придобивките од статусот, ја напуштаат државата и продолжуваат до својата крајна цел, така и понатаму државата останува земја-транзит. Една значајна новина во областа на привремената заштита е тоа што Владата на Република Северна Македонија донесе одлука, со која се става во функција привремена заштита за лицата од Украина, бр. 41-5707/6 од 08.08.2023 година, (објавена во „Сл. весник на Република Северна Македонија“ бр. 168/23).²⁶

2.3. Новата европска архитектура за миграции и азил од перспективата на дијалогот на НКЕУ-МК

Според учесниците во дијалогот, постојат позитивни и негативни карактеристики на новата архитектура за азил и миграции. Извештајот од скринингот за Поглавјето 24 ќе им ја олесни постапката на надлежните органи во процесот на прилагодување кон новите процедури за азил или реадмисија. Механизмот на солидарност и контрибуција (Фонд за контрибуција), посредно би им овозможил на лицата што се враќаат подобрување на условите за враќање и прилагодување. Соработката со Фронтекс, Европол и Интерпол при криминално мигранти, овозможува зголемена оперативна и техничка асистенција на земјите што се справуваат со овој проблем. Беше нагласено дека треба да се развие свест за евентуалните негативни импликации, меѓу кои се издвојуваат: нерамномерната распределба на одговорност меѓу државите поради флексибилниот систем на солидарност меѓу земјите-членки на ЕУ, според кој самата држава може да одлучи дали ќе прифати некое барање за азил или некој друг вид на оперативна или финансиска компензација. Ваквиот пристап ја прави многу експлицитна опасноста, системот повеќе да се насочи кон враќање отколку кон заштита. Исто така, дополнителните и посложените постапки за азил носат и значителен административен и економски товар врз земјите на влез. Примерот со здравствените и други контроли на влезот, создаваат дополнителни обврски за земјите, од ас-

²⁶ Службен весник бр. [169/23](#).

пект на обезбедување соодветни услови додека траат проверките и непрецизноста на механизмот за контрола на постапувањето на земјите-членки на ЕУ, нивната одговорност во справувањето со кризата и начинот како тие ќе ја покажат таа одговорност, што ги става во нерамноправна позиција земјите на влез и земјите кои се крајна дестинација за мигрантите.

Втората фундаментална теза произлезена од експертската дискусија е специфичната позиција на земјите од Западен Балкан во поглед на Пактот за миграции и азил. Пактот за миграции и азил во Република Северна Македонија е виден како механизам со кој ќе се подобри европската, регионалната и националната гранична безбедност. Од друга страна, како држава-кандидат за членство во ЕУ е обврзана да изгради национални капацитети за имплементација на Пактот, постапувајќи како земја-членка на ЕУ. Меѓутоа, од технички и правен аспект, Република Северна Македонија е сè уште трета земја и тоа, не само од аспект на почитување на правилата, туку повеќе од аспект на фактот што не сме атрактивна земја за бегалците, односно само транзитна земја (за огромен дел од нив). Оваа специфична комплексна двојна позиција во којашто се наоѓаат земјите од Западен Балкан, а со тоа и Република Северна Македонија, може да донесе бенефити, меѓутоа дополнително и ризици, доколку правилно не се менаџираат процесите. Токму од овие причини, на Управувачкиот комитет на Меѓународниот центар за развој на миграциските политики (International Center for Migration Policy Development – ICMPD) во чиј состав е и Министерство за внатрешни работи, предложена е изработка на една сеопфатна анализа за влијанието на Пактот на управувањето со миграциите во Западен Балкан, која ќе ги согледа сите аспекти од неговата имплементација во регионот. Од друга страна, државите од Западен Балкан треба да го пренесат својот став и придонес преку соодветни платформи. Ваквиот пристап ќе создаде можност ЕУ да го слушне ставот на самите земји со кои би бил потребен модалитет на соработка во сите аспекти. Слично на тоа, таквата интеракција ќе им даде шанса на земјите од Западен Балкан да ја разберат позадината на процесот и различните перспективи.

Дебатата околу позицијата на Република Северна Македонија во однос на клучни прашања за миграцијата и азил води кон иста порака, дека е потребно натамошно подобрување на регистрирањето на мигрантите и натамошно следење на изградбата на новата ЕУ миграциска архитектура. Правната рамка за миграција и азил на Европската Унија, се дел од Даблинскиот систем, воспоставени во 1990 и дополнети во 2003 и 2013 година. Причините што ја поттикнаа Европската Унија да работи на реформи на постојниот систем за миграција и азил

се наоѓаат во големата мигрантската криза од 2015 година.²⁷ Поаѓајќи од фактот дека бројот на мигранти не се зголемува континуирано по крајот на пандемијата со Ковид-19, се истакнува дека реформите имаат за цел да создадат заедничка рамка за сите држави членки за прашањата поврзани со миграциите и азилот, односно да го направи системот поефикасен и отпорен на притисок, да ги намали секундарните движења и сите држави членки да го носат товарот подеднакво.

Дали уште еднаш Република Северна Македонија ќе се најде пред нов прагматичен предизвик? Прашање што побудува интерес за континуирано следење. И во таа насока, од дискусијата на сесијата беше препорачано реформите во ЕУ да бидат будно следени од надлежните институции во Република Северна Македонија. Иако постојниот Закон за меѓународна и привремена заштита²⁸ е во целост усогласен со европското законодавство, во насока на целосна хармонизација на домашното законодавство за азил, потребно е континуирано следење на развојот на Новиот пакт на ЕУ за миграции и азил, и следење на реформите на директивите значајни за оваа проблематика - Директивата 2011/95/ЕУ на ЕП и Советот од 13 декември 2011 година за стандарди, кои треба да ги исполнат лицата-државјани на трети земји или се лица без државјанство за да се квалификуваат како корисници на меѓународна заштита, за еднаков статус за бегалци или за лица со право на супсидијарна заштита и за содржината на дадената заштита; Директивата 2013/32/ЕУ на ЕП и Советот од 26 јуни 2013 година за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита; Директивата 2013/33/ЕУ на ЕП и Советот од 26 јуни 2013 година за утврдување стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита.

Родот и миграцијата е прашање кое, исто така, треба да биде дискутирано во рамките на безбедносните дијалози. Контекстот на миграцијата е крајно родово детерминиран. Жените и мажите мигрираат од различни причини и мотиви, без разлика за каква миграција станува збор, доброволна или присилна, дали луѓето сакаат и бараат нови можности и подобар живот за себе и за своите семејства или се принудени да ги напуштат своите домови поради конфликти, војни и природни катастрофи, недостаток на храна, вода, економски или политички причини. Заканите со кои мажите и жените се соочуваат во целиот миграциски процес се различни, почнувајќи од земјата од каде потекнуваат, низ целата транзитна рута, па сè до дестинацијата. Затоа

²⁷ Јулија Брсакоска-Базеркоска, експерт, професор на Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2023).

²⁸ Службен весник бр. [64/18](#).

одговорот на институциите мора да биде различен, односно не може да биде родово неутрален (Gender blind). Оваа различност произлегува од припадноста на полот како биолошка категорија и родот како општествен конструкт, кој во комбинација со други општествени конструкти, како што се раса, етничка припадност, класа, религија, ја става личноста во поволна или неповолна (ранлива и дискриминаторска) позиција. Во контекст на илегалната миграција, се јавува често сексуално и родово насилство. За жал, сето тоа е втемелено во родово нееднаквост, злоупотреба на моќта и дискриминирачките норми, традиционалните практики како што се продавање момчиња и девојчиња во сексуално ропство итн. Сексуалното и родово втемеленото насилство претставува едно од најчестите форми на кршење на човековите права во сите општества, казнено дело и сериозен социјален и безбедносен предизвик. Миграциите во нашиот регион со себе донесоа појава и сексуално насилство и врз мажи и момчиња (силување, кастрација, генитално насилство и др.), а што сè уште е табу тема за која малку се дискутира во стручната, академската и пошироката јавност, иако се случува и во прифатни центри по двете најважни миграциски рути – Медитеранот и Балканот. Поради сето тоа, неопходно е да се подигне свеста за важноста од примена на родово чувствителен и одговорен пристап кон миграцијата. Принципот на родово еднаквост и родово перспектива (Gender mainstreaming), во правни, стратегиски и оперативни документи релевантни за областа на миграцијата и други теми поврзани со миграцијата (азил, реадмисија, враќање, трговија со луѓе, криумчарење мигранти итн.), подразбира избалансирана застапеност на жените и мажите, употреба на родово чувствителен јазик, воспоставување родови механизми, посебни афирмативни мерки кои го потврдуваат недоволно застапениот пол (на пример квоти), соодветен третман на институциите, уважување на специфичните потреби и приоритети на оние за кои се однесува одредена мерка, родово сензитивен буџет.²⁹

Во поглед на миграциите граѓанскиот сектор има значителен интерес за вклучување во градењето и мониторингот на политиките, но и во многу други иницијативи. Во дијалогот на НКЕУ-МК се дискутираше и прашањето за подобрување на ИКТ алатките за пристап до клучни јавни услуги, а тоа директно ќе ги подобри барањата на мигрантите и бегалците т.е. олеснет пристап до клучните јавни услуги.³⁰

²⁹ Анкица Томиќ, експерт, претставничка на БиХ во МАРПИ Центарот и специјална советничка за родово еднаквост, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2023).

³⁰ Димитар Николовски, експерт, директор на Евротинк, обраќање на 12^{та} сесија на РГ-4 (04.09.2023).

ЗАКЛУЧОК

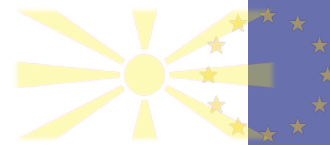
Земјите од Западен Балкан и Република Северна Македонија како една од нив, треба да продолжат да ја користат поддршката на ЕУ во областа Правда, слобода и безбедност градејќи ги своите капацитети за подобра регионална соработка неопходна на полето на управување со миграцијата и азилот.

Во однос на регионалната соработка во областите миграција и азил, треба да се приоритизира, зајакне и поддржи улогата на Регионалната иницијатива за миграција, азил и бегалци (МАРПИ) како единствен регионален меѓувладин механизам со мандат да го поддржи Западен Балкан на патот кон европската интеграција во овие области, од страна на ЕУ, меѓународните и регионалните организации и другите релевантни фактори.

Иако е постигнат значителен напредок во усогласувањето на законодавството од областа на миграциите, потребни се натамошни прилагодувања за усогласување на законите и регулативите со (правото на ЕУ), како и постапувањето на институциите со ЕУ стандардите.

Обезбедување на сигурен, флексибилен и економичен пристап до услуги за легалните мигранти. Тенденцијата на пораст на бројот на странци со привремен и постојан престој во Република Северна Македонија, неспорно ја наложува потребата за ефикасно управување на економската и некономската легална имиграција, согласно демографскиот и социоекономскиот развој на земјата. Во однос на легалната миграција треба да се овозможи пристап преку транспарентна и ефикасна примена на миграциското законодавство и имплементирање на ефикасен визен режим. Овие миграциски текови треба да се следат преку прибирање на веродостојни и навремени информации и дисеминирање на соодветни информации за миграциските политики и процедури за да може мигрантите да донесат одлуки базирани на релевантни информации.

Имајќи предвид дека миграцијата и сите теми поврзани со миграцијата содржат значајна родова димензија, воочена е потреба од јакнење на компетенциите на сите чинители вклучени во миграцискиот менаџмент со цел да се интегрира и имплементира родовата еднаквост и родовата перспектива во обезбедувањето на ефективни родово-специфични услуги.



ПРЕПОРАКИ ОД 11-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 4 - ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ НА ТЕМА:

„Зајакнување на отпорноста на институциите за одговор на хибридните закани“

24.04.2023

1. Владата треба да преземе иницијатива за креирање на системски национален пристап за јакнење на отпорноста на институциите преку нормативна рамка која ќе биде основа за подготовка на акти и процедури за управување со сајбер-безбедност и заштита од хибридни во согласност со директивите на ЕУ и стандардите на НАТО.
2. Владата да ја разгледа потребата за измена на процедурите на огласите за јавни набавки кои се од областа на ИТ технологиите кои изнесуваат многу детали од техничка природа кои го зголемуваат ризикот од хибридни закани.
3. За јакнење на отпорноста на институциите од хибридните закани Владата да посвети посебно внимание на исклучително значајните технички стандарди за безбедност (заштита) на ИТ системите во институциите (информатичката инфраструктура).
4. Јавното обвинителство и судовите и другите институции надлежни за спроведување на законите, да ги зголемат своите истражни капацитети (технички и ресурсни) за справување со кривични дела од доменот на сајбер криминалот. Тоа подразбира да имаат наменски буџет и можност да користат услуги на надворешни специјализирани организации (outsourcing).
5. За поголема национална отпорност од хибридните закани потребно е Владата да ја зајакне комуникацијата и соработката со сите засегнати страни (претпријатијата од ИТ секторот и други претпријатија од доменот на безбедноста, граѓански здруженија, академската заедница, медиумите и друга експертска јавност) како и да развие концепт за јавно-приватно партнерство во оваа област.
6. Оперативниот тим за справување со сајбер-безбедност и хибридни закани да го забрза процесот на утврдување на листа на институции кои можат да бидат цел на хибридни закани, вклучително и да се спроведе приоритизација, бидејќи сите институции не бараат еднакво ниво на заштита, ниту пак, сите институции имаат подеднаква важност.



7. Со оглед на неизбежната масовна примена на информатичките технологии (ИТ) во сите сфери на општественото дејствување, ѝ се препорачува на Владата да преземе иницијатива за менување на пристапот кон ИТ секторите во институциите преку соодветен менаџмент на човечки ресурси што би значело:
 - привлекување на висококвалификувани кадри со висина на личен доход соодветен за ИТ секторот во целина;
 - при регрутација на ИТ кадрите да се применува строго експертскиот критериум, односно професионалните квалификации;
 - оптимизација на бројот на вработени според сложеноста, критичноста и ранливоста на институцијата;
8. Владата да иницира потесна соработка и партнерства меѓу националните безбедносни институции со оние од соседните држави за регуларно споделување на искуства од реализирани случаи на сајбер-напади и хибридни закани (редовни средби со ЕУ претставници и регионални експерти).
9. Со оглед на фактот дека за успешно справување со хибридните закани потребно е учество на сите засегнати страни, вклучувајќи ги и вработените во институциите, се препорачува: Владата да преземе иницијатива за утврдување на потребата од адекватни обуки со цел да ги запознае вработените со безбедносните стандарди, оперативните процедури и протоколите за заштита од можни хибридни закани.
10. Сајбер-културата како целина од технологии (од материјален, организациски и интелектуален карактер), но и практики, ставови, начини на размислување и вредности за сајбер-просторот се гради на спонтан начин од страна на сите членови на заедницата. Меѓутоа, поттикнувањето и поддржувањето на јавни дебати од страна на различни чинители може да ја зголеми осетливоста на граѓаните за овие прашања и да се развие критичката свест и култура на толеранција, преку активно вклучување и поддршка од граѓанскиот сектор
11. Да се обезбеди заштита и на изборниот процес од хибридни закани, непријателски сајбер-активности, информативни операции спроведувани од други државни и недржавни субјекти и финансирање на политички партии, политичари и невладини организации од страна на надворешни, непријателски фактори. За ефикасно постигнување на оваа цел, националните носители ќе ги користат научените лекции и експертиза од НАТО и ЕУ.



ПРЕПОРАКИ ОД 12-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА – 4 ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ НА ТЕМА:

„Северна Македонија и Западен Балкан низ призмата на новата политика на ЕУ за миграции и азил“

04.09.2023

1. Потребно е извршување на систематска гранична контрола и спроведување на процедурите за проверка и регистрација на сите категории на мигранти, не само при справување со кризни ситуации, туку и во редовното (секојдневно) гранично работење бидејќи овие постапки се еден од важните предуслови за воедначено следење и обезбедување координиран меѓународен одговор на мешовитите миграциски текови.
2. Владата (релевантните институции) треба да се фокусира на новата миграциска политика на ЕУ која ќе биде претставена во новиот Пакт за миграција и азил. Ова е значајно бидејќи во овие области ќе бидат донесени нови ЕУ прописи чие усвојување ќе биде еден од критериумите за напредување во преговорите за членство во ЕУ. Во функција да се одржи интересот на институциите кон оваа цел се препорачува да бидат подржани иницијативите за дијалог со другите засегнати страни што истовремено ќе има придонес во афирмација на новите европски прописи во пошироката јавност.
3. Владата на РС Македонија да ја разгледа потребата од навремено носење на Акциски план за справување со вонредни околности (Contingency Plan).
4. Нагласувајќи ја важноста од зајакнувањето на партнерството со Европската Унија во справувањето со миграциските предизвици и креирањето на миграциските политики, во соработка со земјите членки на ЕУ, потребно е да се создадат услови за ефикасна имплементација на Акцискиот план на ЕУ за Западен Балкан. Финансиската поддршка на ЕУ предвидена за 2023 и 2024 година - наменета за земјите од Западен Балкан, утврдена (посочена) во наведениот акциски план, несомнено ќе прдонесе кон јакнење на националните капацитети за постигнување на следните цели:

4.1. Зајакнување на граничното управување

- Во 2022 година е Република Северна Македонија потпиша договор со Европската Агенција за гранична и крајбрежна стража (ФРОНТЕКС) кој претставува прв договор во Западен Балкан кој се заснова на новиот

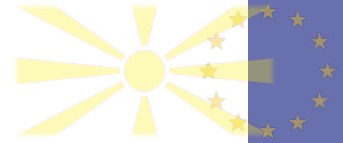


зајакнат мандат на Фронтекс. Овој Договор ја отвора вратата за поинтензивна соработка со Европската Унија во управување со миграциските текови, во справувањето со илегалната миграција и прекуграничниот криминал. Имајќи ги во предвид бенефитите од Заедничката оперативна акција на границата со Грција, се препорачува континуирано зајакнување на соработката со ФРОНТЕКС во 5-те области на соработка: оперативна соработка (учество во заеднички оперативни активности); ситуациона свесност и мониторинг (континуирана размена на информации и аналитички продукти, јакнење на националните капацитети за анализа на ризик согласно методологијата на ФРОНТЕКС); враќањето (подршка во јакнењето на националните капацитети, соработка при организација на заедничките акции со Фронтекс); истражување и иновација и учество во хоризонтални обуки и други тренинг активности. За да можат да се остварат овие цели потребно е јакнење на кадровските капацитети на Министерството за внатрешни работи.

- Б) Со оглед на големото значење на дигитализацијата во управувањето со миграцијата и азилот, неопходно е преземање на конкретни чекори за постигнување на потребната интероперабилност и компатибилност на националните информатички системи со постоечките 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 комуникациска инфраструктура со цел подршка на процесот на идентификација и регистрација на мешаните миграциски текови, од аспект на идната поврзаност со информациските системи на ЕУ, изготвен во соработка со Фронтекс во рамките на ИПА II Проектот “Регионална подршка за управување со сензитивна миграција во Западен Балкан и Турција”.

4.2. Обезбедување на брзи процедури за азил

- А. Склучувањето на Патоказот за соработка помеѓу Република Северна Македонија и Агенцијата на Европската Унија за азил (ЕУАА), како и обезбедување на негова подоцнежна имплементација во пракса ќе допринесе кон инкорпорирање на европските стандарди и најдобрите практики во националниот систем во областа на азилот. Соработката со ЕУАА е особено потребна во јакнење на капацитетите на националните институции (МВР, МТСП, Управниот и Вишиот Управен суд) преку организирање обуки, изработки на прирачници и сл.
- Б. Иако е постигнат висок степен на усогласеност на националното за-



конодавство со ЕУ Acquis во областа на азилот, сепак потребни се натамошни измени и дополнувања на Законот за меѓународна и привремена заштита и Законот за матичен број. Освен тоа, потребно е континуирано следење и анализа на новите ЕУ акти, особено на на оние кои се дел од ЕУ реформата во оваа област, посочени во новиот Пакт за миграција и азил кој се очекува да биде донесен во февруари 2024 година .

4.3. Борба против криумчарењето на мигранти:

- А. Согледувајќи ги резултатите од Оперативниот Task force на Европол за справување со криумчарење на мигранти на границата на Србија и Унгарија, да се разгледа можноста од формирање на слични task force на другите граници според националните приоритети.
- Б. Да се зајакне учеството во ЕМПАСТ активностите 2022-2025 и неговиот Оперативен Акциски План за борба против криумчарење на мигранти. Континуирана меѓународна размена на информации со ЕВРОПОЛ, ЕВРОЦАСТ, СЕЛЕК, Заедничкиот оперативен центар во Австрија и другите партнерски организации. Организирање на заеднички обуки за јакнење на капацитетите на службите за спроведување на законот и правосудните органи (јавни обвинители и судии)

4.4. Усогласување на визната политика:

- А. Визната политика на Република Северна Македонија е во голема мера усогласена со релевантните ЕУ прописи во оваа област, но потребни се дополнителни чекори за понатамошно усогласување на визната политика со ЕУ листата на земји чии државјани се обврзани да имаат виза за краткорочен престој во ЕУ, како и со ЕУ листата на земји чии државјани се ослободени од поседување на виза за влез во ЕУ. Истовремено се препорачува надлежните институции континуирано да ја следат визната политика на ЕУ и новитетите во оваа област и да посветат поголемо внимание на нивната имплементација во националната визна политика во степен во кој тоа е можно.
- Б. Со оглед на повеќекратните влијанија на емиграцијата (иселувањето) врз општествените текови, сегашните и идните, се препорачува поддршка од страна на Владата на иницијативите (од сите засеганти страни) за спроведување на широка национална дебата во насока на градење на соодветни јавни политики и планови за подобрување на циркуларната (трудова) миграција и олеснување на повратната миграција;



**УПРАВУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ
ФИНАНСИИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА И МЕХАНИЗМИТЕ НА
ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ
ИНТЕРЕСИ**



Автор: Виктор Митевски

претседател на Здружение за истражување и анализи (ЗМАИ)
координатор на РГ-6, Антикорупција

1. ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА ЗАСНОВАНА НА ПРАВИЛА: ЗНАЧЕЊЕТО И УЛОГАТА НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ ВО ЕВРОИНТЕГРАТИВНИОТ ПРОЦЕС НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Фискална политика водена од владеење засновано на правила е клучна за одржливиот развој на економиите, особено за земјите кои поминуваат низ значајни политички и економски транзиции каква што е Република Северна Македонија. Дополнително, Република Северна Македонија е држава со кандидатски статус за членство во Европската унија која во овој домен има стандарди кои треба да бидат следени и имплементирани.

Концептот на „Фискална политика водена од правила“ претставува критична точка во економската траекторија на земјите – кандидати за членство во ЕУ. Оваа тема добива на значење во низата македонски тековни напори за постигнување економска стабилност и одржливи јавни финансии – процес низ кој се градат строги фискални правила и политики.

Фискалните правила се законодавни алатки или механизми засновани на политики кои поставуваат ограничувања на државните трошоци, задолжувањето и целокупното фискално управување. Овие правила, првенствено служат за заштита од лошото фискалното управување спречувајќи неодржливо задолжување или непромислено трошење од страна на владите. Овој аспект е особено значаен за Република Северна Македонија со оглед на нејзината историска борба со фискалните дефицити и управувањето со долгот.

Во екот на пандемијата со Ковид-19, во 2020 година македонската економија се намали за 4,5% по што следеше фискален одговор од Владата. Според последниот извештај на Светска банка,¹ Република Северна Македонија се соочува со значителни фискални предизвици. Проектирано е фискалниот дефицит да остане висок, при што дефицит на општата влада се проценува на 4,8 проценти од БДП за 2023 година. Оваа ситуација дополнително се влошува доколку се земат предвид зголемените обврски за трошење на платите и техничката реалокација на буџетот. И покрај мерките за контрола на цените на основните прехранбени производи и воведувањето на солидарен данок, приходите од ДДВ се намалиле, додека инвестициите и социјалните трошоци се зголемиле. Јавниот долг стои над преткризното ни-

¹ World Bank, [Toward Sustainable Growth, Western Balkans Regular Economic Reports, 2023.](#)

во, достигнувајќи 59,1 процент од БДП до јуни 2023 година. Сепак, во извештајот се наведува дека Владата се обврза да ги намали доспеланите, а неплатени обврски, особено во областите на државните претпријатија, здравствениот сектор и локалната самоуправа, како дел од нејзиниот аранжман со Меѓународниот монетарен фонд (ММФ).

За Република Северна Македонија, усогласувањето на нејзината фискална политика со стандардите на ЕУ не е само прашање на усогласеност, туку стратешка неопходност за економска отпорност и стабилност. Фискалната рамка на ЕУ, особено Пактот за стабилност и раст, го нагласува одржувањето на државните дефицити под 3% од БДП и јавниот долг под 60% од БДП. Во својот Извештај за Република Северна Македонија за 2023 година, Европската комисија ги истакна напорите на земјата да ја зајакне рамката на фискалните правила, особено во управувањето со јавниот долг, но исто така нагласи дека усвојувањето на новиот Закон за буџети, фискалните правила и воспоставувањето на Фискалниот совет треба да се спроведе и да се започнат понатамошни реформи за да се обезбеди долгорочна фискална одржливост.

Усогласувањето на македонската фискална политика со ЕУ привлекува усвојување на фискална рамка која ги отсликува нормите на ЕУ. Европската унија има строги правила за нивото на јавниот долг и дефицитот.² Државите – кандидатки за членство со своите економски политики, треба обезбедат дека земјата се придржува до ограничувањата кои спроведуваат фискална дисциплина. Механизмите за мониторинг на ЕУ, кои се состојат од превентивна и корективна рака според ПСР, обезбедуваат модел за воспоставување балансирана фискална политика.

Превентивниот дел на Пактот е фокусиран на спречување на појавата на прекумерни буџетски дефицити и неодржливи нивоа на долг. Тој вклучува поставување на среднорочни буџетски цели (СБЦ) за секоја држава-членка. Овие цели се специфични цели за буџетските позиции, прилагодени на индивидуалните околности на секоја земја, со цел да се одржи безбедна маргина под границата на дефицитот од 3% од БДП. Овој пристап помага во обезбедување на одржливи јавни финансии во среднорочен период. Дополнително, превентивниот дел вклучува употреба на референца за трошење. Оваа референца служи како водич за ограничување на растот на владините трошоци, усогласувајќи ги со потенцијалот за економски раст на земјата. Државите-членки се исто така задолжени да поднесуваат програми за стабил-

² [Applying the rules of the Stability and Growth Pact - How and why the Stability and Growth Pact is applied, 2021.](#)

ност и конвергенција, кои се планови кои детално ги опишуваат начините на кои тие планираат да ги постигнат своите СБЦ. Овие програми се оценуваат од Европската комисија и Советот за усогласеност со правилата на Пактот. Превентивниот дел исто така вклучува правна рамка и поврзани фази за мониторинг и обезбедување на усогласеност, како и постапка за Значајно отстапување која се активира ако држава-членка значително се оддалечи од својата СБЦ или од референците за трошење.

Од друга страна, корективниот дел, познат и како Постапка за прекумерен дефицит (ППД), се активира кога државата-членка го надминува лимитот на дефицит од 3% од БДП или има прекумерно високо ниво на долг. Овој дел од Пактот обезбедува дека државите-членки преземаат соодветни политички одговори за корекција на овие прекумерни дефицити или долгови. ППД вклучува неколку чекори, вклучувајќи идентификација на прекумерен дефицит, препораки за корективни акции и рокови за исправање на дефицитот. Ако државата-членка не преземе ефективна акција во одговор на препораките на Советот, може да се соочи со санкции, вклучувајќи и глоби. Корективниот дел е клучен механизам, за да обезбеди фискална дисциплина и да спречи негативните последици од високите дефицити и долгови врз целокупната економска стабилност на ЕУ.

Во 2023 година, Република Северна Македонија продолжи да се бори со економските последици од пандемијата и регионалните нестабилности. Буџетскиот дефицит е проектиран на 4,2% од БДП, над прагот на ЕУ. Сепак, во тек се напори за постепено намалување на овој дефицит, во согласност со препораките на ЕУ. Целта на владата е да се придржува до нормите на ЕУ т.е. да достигне дефицит под 3% од БДП до 2026 година, како што е наведено во Фискалната стратегија објавена од страна на МФ.

Усвојувањето фискални правила носи повеќе предизвици. Потребно е да се постигне рамнотежа помеѓу одржувањето на фискалната дисциплина и дозволувањето на флексибилност, а за решавање на специфичните домашни економски потреби во соочувањето со неодминливи надворешни влијанија. Во последните две години земјата се соочи со последиците од глобални случувања т.е. пандемија предизвикана од ковид-19, последиците од руската агресија на Украина и сериозна енергетската криза. Одговорот на Владата на овие предизвици беше повеќеслоен, но фокусот беше врз итни мерки за олесување и постигнување на долгорочна фискална стабилност. На пример, владата воведо пакет за фискална стимулација во износ од 6,7% од БДП во 2020 година за да се спротивстави на економското влијание на ковид-19, што нужно предизвика привремено отстапување од стро-

гите фискални правила. Покрај тоа, ефективноста на фискалните правила зависат од институционалниот капацитет и политичката посветеност за спроведување на овие регулативи. Политичката стабилност и силната институционална рамка се императив за успешно спроведување и почитување на овие правила.

Напредувањето на Република Северна Македонија кон интеграцијата во ЕУ ќе значи воспоставување и ригорозното спроведување на фискалните правила. Овие правила, иако служат како ограничувања, сепак претставуваат инструмент за воспоставување стабилна и предвидлива економска рамка. Тие се клучни за обезбедување фискална одржливост, зајакнување на довербата на инвеститорите и поттикнување на погодна средина за економски раст. Меѓутоа, овие правила ги надминуваат само финансиските ограничувања, бидејќи тие претставуваат заложба за фискална одговорност, економска стабилност и стратешко усогласување со фискалните норми на ЕУ.

1.1. Фискалната политика водена од правила од перспективата на дијалогот на Националната конвенција за Европската Унија³

Дијалогот на НКЕУ-МК овозможи да се направи критичен фокус на интеракцијата помеѓу фискалната политика, управувањето со јавните финансии и напорите за борбата против корупцијата.

Централното прашање во дискусијата беше одржливото управување со јавните финансии, односно флексибилноста на фискалните норми во поглед на потребата од прилагодување кон варијаблите од променлив карактер во економското опкружување на земјата. Како и во ЕУ во текот на големите глобални кризи, секоја држава настојува-

³ Втора сесија на Работната група - 6, Антикорупција, на тема: „Фискална политика заснована на правила: значењето и улогата на јавните финансии во Евроинтегративниот процес на Република Северна Македонија“ (02.11.2023). Свој придонес дадоа: Глигор Бишев, професор, претседател на Фискален совет на Република Северна Македонија; Драган Тевдовски, НКЕУ-МК експерт, професор на Економски факултет – УКИМ, Скопје; Сања Маџаревиќ – Шјустер, експерт, виш економист за државите од Западен Балкан и економист на Светска банка за Северна Македонија; Зоран Јовановски, експерт, заменик претседател на Стопанска комора на Република Северна Македонија; Џевдет Хајредини, експерт, поранешен министер за финансии; Александар Кржаловски, ко-претседавач на РГ-6, директор на Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС); Виктор Митевски, координатор на РГ-6, претседател на Здружението за истражување и анализи ЗМАИ – Скопје; Франци Клужер, експерт, виш советник, Министерство за финансии на Република Словенија; Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет - Скопје, национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

ше да ги приспособи фискалните политики со цел одржување на финансиската стабилност.

Со оглед на актуелните фискални политики Република Северна Македонија постепено се усогласува со фискалните рамки на Европската унија. Ова постепено усвојување треба да опфати воспоставување на среднорочна фискална стратегија, зајакнувајќи ја културата на фискална одговорност. Клучно за ова би било воведувањето механизми за автоматско буџетско прилагодување во сценарија каде нивото на јавниот долг ескалира, повторувајќи ги практиките на ЕУ.

- До кое ниво треба да биде флексибилноста на фискалните правила?

Заклучоците од дијалогот одеа во насока на истакнување за флексибилност на фискалните правила со цел да се одговори на непредвидени економски предизвици. Оваа приспособливост не е само клучна за одржување на финансиската стабилност, туку и има клучна улога во намалувањето на можностите за корупција. Политиките треба да бидат динамични и издржливи – способни ефикасно да одговорат на динамичното економското окружување. Меѓутоа, освен добро напишани програми и политики за фискална одржливост, потребно е да се обезбеди и нивно ефективно спроведување. Посебно беше нагласено дека добро изработените политики може да попуштат без отпорни механизми за имплементација. За да не се случи тоа, треба да се обезбеди транспарентност во процедурите, строго следење на усогласеноста и силни механизми за одговорност. Ефективноста на овие механизми е особено важна во борбата против сивата економија, зајакнувањето на транспарентноста и воспоставувањето силни протоколи за спроведување.

За да се конкретизираат предлозите за флексибилност на фискалните правила и да се зголеми ефективноста на нивното спроведување, еден од клучните чекори е развојот на прилагодливи фискални цели. Овие цели треба да бидат лесни за исполнување за да се прилагодат на променливите економски услови, како што се економски кризи или природни катастрофи. Воведувањето на автоматски стабилизатори, како што се прогресивното оданочување и социјалните давачки, може да помогнат во ублажувањето на економските шокови без потреба од активна промена на политиките. Исто така, создавањето на резервни фондови за време на периоди на економски раст, може да обезбеди финансиска поддршка во време на економска потреба, што помага во обезбедувањето на финансиска поддршка без да се нарушуваат основните фискални правила.

Од друга страна пак, за да се обезбеди доверба во фискалните политики, потребен е висок степен на транспарентност, кој вклучува јавно објавување на извештаите за извршување, буџетските планови и извештаите за анализа на ризици. Покрај тоа, воспоставување на силни механизми за надзор од страна на Собранието и во рамки на институциите, како и доследно спроведување на менаџерската одговорност, се круцијални за спречување на злоупотребата на флексибилноста на правилата. Ова може да вклучува независни фискални совети или агенции кои ќе ги следат и оценуваат фискалните политики и ќе обезбедуваат препораки или јасни и применливи процедури за јавна внатрешна контрола во рамки на институциите. Во случај на економска криза, потребни се ефикасни процедури кои овозможуваат брзо реагирање и промена на фискалните политики за да се минимизираат негативните ефекти. Со овие дополнувања, фискалните правила не само што ќе бидат флексибилни, туку и ќе обезбедат солидна рамка за одржливо управување со јавните финансии, со што ќе се намали ризикот од корупција и ќе се зголеми ефикасноста на фискалните политики.

- Дали домашните фискални политики се усогласени со меѓународните стандарди, особено оние на ЕУ?

Домашните фискални политики во Република Северна Македонија се во процес на усогласување со меѓународните стандарди, особено со оние на Европската унија. Како земја која тежнее кон членство во ЕУ, Република Северна Македонија е обврзана да ги усогласи своите закони и политики, вклучително и фискалните политики, со стандардите и правилата на ЕУ. Ова усогласување вклучува реформи во областите на јавните финансии, даночното законодавство, управувањето со државниот долг, како и во спроведувањето на политики за стабилност и раст, согласно со критериумите и препораките на ЕУ. Република Северна Македонија работи на зголемување на транспарентноста и ефикасноста на јавните расходи, подобрување на фискалната одговорност и воведување на модерни фискални инструменти и практики.

Сепак, и покрај напредокот, сè уште постојат предизвици во целосното усогласување со стандардите на ЕУ. Овие предизвици вклучуваат структурни реформи, зголемување на отпорноста на економијата на макроекономски шокови, и подобрување на институционалните капацитети за спроведување на ефективни фискални политики. Во суштина, додека Република Северна Македонија напредува кон усогласување со ЕУ стандардите, процесот е континуиран и бара пос-

тојана посветеност на реформи и подобрувања во областа на фискалните политики.

- **Неопходна е силна политичка волја!**

Силата на политичката волја и отпорноста на институциите беа нагласени како витални за успехот на антикорупциските мерки во рамките на фискалната политика. Без политичка посветеност и силни институции, антикорупциските политики може да се разберат само како инструмент на политички маневар и јавен дискурс на политичките елити. Промените и ефектите од овие политики не можат да бидат исполнети со симболични гестови и ветувања, туку како реални придонеси кои најпрво ќе ги почувствуваат граѓаните. Ова е особено важно во контекстот на земји во транзиција или развој, каде што институционалната отпорност и политичката волја може да бидат променливи.

Brinkerhoff⁴ во своето истражување покажува дека ефективните антикорупциски мерки често зависат од степенот на политичка волја за спроведување на реформи и од способноста на институциите да се спротивстават на коруптивните притисоци. Европската комисија, континуирано во своите извештаи за напредокот на земјите кандидати за членство во ЕУ, вклучително и Република Северна Македонија, укажува на потребата од засилување на институционалната отпорност и политичката волја за борба против корупцијата. Ефикасни, транспарентни и одговорни институции кои спроведуваат закони и политики претставуваат клучен фактор за владеење на правото и борбата против корупцијата. Во финансискиот дел на општеството неопходно е да се развие функционален систем на контрола преку транспарентно управувањето со јавните средства.

- **Финансиската писменост на граѓаните**

Во борбата против корупцијата од суштинско значење е да се има информирано и отпорно граѓанство. Финансиската писменост е клучна за овозможување на поединците да донесуваат информирани и одговорни финансиски одлуки, што може да придонесе кон зголемување на транспарентноста и намалување на корупцијата.

Едукацијата на јавноста за фискалното управување и јавните финансии е од суштинско значење. Истражување на Барик и Ленка

⁴ [Derick W. Brinkerhoff, Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework, Public Administration and Development, Volume 20, Issue 3, pp. 239-252.](#)

(2023)⁵ покажува дека зголемувањето на вклученоста, свеста и разбирањето на јавноста за фискалните политики и практики, може значително да придонесе кон намалување на корупцијата, особено во земјите како Република Северна Македонија (т.н. upper middle-income countries). Ова вклучува образование и активно вклучување на граѓаните во процеси поврзани со даночни системи, буџетски процеси и управување со јавниот долг.

Интегрирањето на финансиската писменост во образовните системи е исто така критично. Истражување на Универзитетот во Висконсин⁶ покажува дека вклучувањето на финансиската едукација во училишните програми уште од најрана возраст, може да има долгорочни позитивни ефекти на финансиските одлуки и навики на младите луѓе. Ова не само што ги подготвува младите за лично финансиско управување, туку исто така ги обезбедува со знаења и вештини потребни за разбирање и учество во јавните финансии.

Зајакнувањето на финансиската писменост и образованието е клучно за создавање на транспарентно општество кое активно учествува во фискалните процеси и е отпорно на корупција. Ова вклучува иницијативи за јавно образование, кампањи за подигање на свеста и интегрирање на финансиската писменост во училишните програми, како и развој на образовни ресурси и алатки кои се достапни за сите граѓани. Со овие напори, може да се постави силна основа за идна транспарентност и етички финансиски практики.

- Динамични и приспособливи фискални политики

Намалување на можностите за корупција и зајакнување на економската стабилност во Република Северна Македонија се базира на спроведливи фискални политики кои се во согласност со променливите економски услови и потребите на граѓаните. Во Република Северна Македонија, постојат одредени напори за креирање на такви политики, но сè уште има простор за подобрување, особено во областа на транспарентноста и спроведувањето на политиките. Особено слаба точка се механизмите за ефективно спроведување на политиките кои се поврзани со капацитетите на институциите што се задолжени за надзор и спроведување на фискалните правила и политики. На при-

⁵ Rajesh Barik and Sanjaya Kumar Lenka, Does financial inclusion control corruption in upper-middle and lower-middle income countries? [Asia-Pacific Journal of Regional Science \(2023\) 7:69-92](#).

⁶ Pamela Herd, Yung-ting Su, and Karen Holden, Early-life schooling and cognition and late-life financial literacy in the Wisconsin longitudinal study, [CFS Research Brief \(FLRC 11-8\)](#), October 2011.

мер, засилување на улогата на Државниот завод за ревизија и Антикорупциската комисија може значително да придонесе кон ефикасноста на фискалната политика.

Еден од предлозите за подобрување на фискалните политики во Република Северна Македонија е воведувањето на построги механизми за надзор и контрола на јавните расходи. Ова може да вклучува зголемена употреба на дигитални алатки и платформи за следење на јавните трошоци, како и редовни ревизии и извештаи кои се јавно достапни, но уште поважно ефикасно постапување по евентуалните наоди од овие извештаи. Покрај тоа, зголемувањето на учеството на граѓаните во процесот на креирање на буџетот може да помогне во зголемувањето на транспарентноста и да обезбеди јавните средства да се трошат во согласност со потребите на граѓаните.

Уште еден важен аспект е засилувањето на институционалните капацитети за борба против корупцијата. Ова подразбира обезбедување на ресурси и обука за институциите кои се занимаваат со фискалната политика и надзор, како и воспоставување на силни правни рамки кои ќе ги санкционираат коруптивните дејства.

- Фискални мерки за спречување и борбата против корупцијата

Фискалните мерки играат критична улога во спречувањето и борбата против корупцијата, која е еден од најголемите предизвици со кои се соочуваат современите општества. Корупцијата не само што го поткопува правниот поредок и демократските институции, туку исто така има директно влијание врз економската ефикасност, создавајќи неправедни економски услови и поттикнувајќи социјална неправда. Во овој контекст, фискалните мерки можат да бидат моќна алатка за ограничување на можности за коруптивно однесување и зајакнување на транспарентноста и одговорноста во управувањето со јавните ресурси.

Проектирањето и спроведувањето на ефективни фискални политики и мерки бараат детално разбирање на финансиските текови во јавниот сектор, како и на потенцијалните точки на злоупотреба. Ова вклучува развој на стратегии за подобрување на фискалната транспарентност, усовршување на системите за надзор и контрола на јавните финансии, со зголемување на свеста и учеството на граѓаните во фискалните процеси. Со овие напори, фискалните мерки можат значително да придонесат кон создавање на постабилно и праведно

општество. Во продолжение даваме осврт на предлозите кои произлегоа од дискусијата за време на сесијата.

- **Проектирањето и планирањето на идните барања за финансирање во јавното здравство и пензиските системи**

Демографските промени и емиграција на работната сила се важни индикатори за планирање на јавните финансии – особено кога станува збор за јавното здравство и пензиските системи. Статистичките податоци покажуваат дека земјите со стареење на населението, како што е случајот со многу европски земји, се соочуваат со зголемен притисок врз здравствените и пензиските системи. На пример, според последните проекции на населението објавени од ДЗС, процентот на лица над 65 години во Република Северна Македонија се очекува да се зголеми од 19,1% во 2022 година на околу 30,6% до 2070 година, доколку во земјата остварува среден фертилитет во следните 50 години. Ова значително ќе го зголеми товарот врз здравствените и пензиските системи, барајќи зголемено финансирање и поефикасно планирање на услугите.

Од друга страна, според податоците на Светска банка, стапката на емиграција од земјата беше значителна во последните децении. Ова може да има директно влијание врз фискалните приходи и да бара стратегиски пристап кон финансирањето на јавните услуги.

Со оглед на овие предизвици, Работната група „Антикорупција“ на НКЕУ-МК сугерираше, проекциите за идните барања да влијаат на реформирањето на даночниот систем. Ова може да вклучува воведување на прогресивно оданочување, кое би обезбедило повеќе средства за финансирање на здравството и пензиите, додека истовремено би се обезбедила социјална праведност. Исто така, потребно е да се развијат насочени фискални правила кои ќе ги одржуваат ефикасноста и одржливоста на овие витални јавни системи, со што ќе се осигура дека тие останат функционални и достапни за сите граѓани.

- **Оценувањето на ефективноста на фискалните правила на општинско ниво**

Спроведувањето на фискалните правила е исклучително значајно во обезбедувањето на одржливост и финансиска стабилност на локалните власти. Во Република Северна Македонија, како и во многу други земји, општините се соочуваат со различни предизвици во уп-

равувањето со своите буџети, вклучително и со ограничени извори на приходи и зголемени барања за јавни услуги. Според податоците од Министерството за финансии, општините често се соочуваат со проблеми во планирањето и реализацијата на своите буџети, што може да доведе до финансиски недостатоци и натрупување на долгови.

Реалното поставување на цели во приходите на општинскиот буџет е од суштинско значење за избегнување на овие проблеми. Ова бара темелна анализа на тековните системи за приходи, вклучително и проценка на потенцијалните извори на приходи како што се локалните даноци и такси, грантови од централната влада, и други форми на финансирање. На пример, според извештајот на Светска банка,⁷ ефективното управување со приходите на општинско ниво може значително да придонесе кон подобрување на финансиската стабилност и да овозможи поголема инвестиција во локалната инфраструктура и услуги.

Покрај тоа, реалната проценка на ефикасноста и ефективноста на тековните системи за приходи е клучна. Ова вклучува анализа на тековните методи за собирање на приходи и нивната способност да ги задоволат финансиските потреби на општината. Ефективните системи за управување со приходите можат да помогнат во идентификувањето на области каде може да се направат подобрувања, како и во откривањето на можни извори на неефикасност или корупција. Ова е особено важно во контекстот на зголемување на транспарентноста и одговорноста на општинското ниво, што е клучно за градење на довербата на граѓаните во локалните власти.

- **Подобрувањето на функционалноста на
Информацискиот систем за интегрирано финансиско
управување (ИФМИС)**

За ефикасно управување со јавните финансии особено е значаен Информацискиот систем за интегрирано финансиско управување (ИФМИС). Тој е дизајниран да обезбеди централизирана, транспарентна и ефикасна платформа за управување со финансиските ресурси на државата. Со интеграција на различни аспекти на јавните финансии, вклучително и буџетирање, сметководство, набавки и управување со долгот, овој систем овозможува подобро следење и анализа на финансиските текови.

⁷ World Bank Group, [North Macedonia, systematic country diagnostic update Navigating challenges, embracing opportunities, 2023.](#)

Сеопфатната интеграција на евиденцијата на јавните финансии во ИФМИС е клучна за зголемување на транспарентноста и отчетноста во управувањето со јавните средства. Ова вклучува детално следење на приходите и расходите, како и обезбедување на точни и ажурирани информации за финансиското состојба на државата. Подобрената транспарентност и отчетност можат да помогнат во идентификувањето на неефикасностите и потенцијалните области за корупција, што е од суштинско значење за спречување на акумулацијата на неплатените обврски.

Покрај тоа, ИФМИС може да служи како алатка за подобрување на одлучувањето во фискалната политика. Со обезбедување на точни и навремени податоци, политичарите и јавните службеници можат да носат информирани одлуки кои се во најдобар интерес на државата и нејзините граѓани. Ова вклучува планирање и алокација на буџетските средства, како и мониторинг и оценување на ефективноста на јавните програми и проекти.

Во суштина, ИФМИС претставува критичен елемент во модернизацијата на фискалното управување и може значително да придонесе кон зголемување на ефикасноста, транспарентноста и одговорноста во управувањето со јавните финансии. Овој систем, ако се користи ефективно, може да биде моќна алатка во борбата против корупцијата и за подобрување на финансиската стабилност на земјата.

- **Стратешкото значење на подигнувањето на кредитниот рејтинг на Република Северна Македонија на „инвестициска оценка“**

Кредитниот рејтинг е посебно значаен за економскиот развој и привлекување на странски инвестиции. Кредитниот рејтинг, кој го оценуваат агенциите како Standard & Poor's и Fitch, е индикатор на кредитниот ризик на земјата. Инвестициската оценка сугерира дека земјата има низок ризик од банкрот и е стабилна средина за инвестирање. Ова може значително да ја зголеми довербата на домашните и странските инвеститори, што е круцијално за привлекување на странски директни инвестиции и стимулирање на економскиот раст.

Постигнувањето и одржувањето на инвестициска оценка бара силна фискална дисциплина и ефикасно економско владеење. Ова вклучува одржување на одговорни буџетски политики, управување со јавниот долг на одржлив начин и спроведување на реформи за зголемување на ефикасноста и транспарентноста на јавните финансии. Според извештаите на Меѓународниот монетарен фонд и Светската

банка, одржувањето на стабилни макроекономски услови и спроведувањето на структурни реформи, се клучни за подобрување на кредитниот рејтинг.

Покрај тоа, подигнувањето на кредитниот рејтинг на Република Северна Македонија на ниво на инвестициска оценка би можело значително да ја подобри пристапноста на земјата до меѓународните финансиски пазари и да намали трошоците за задолжување. Ова би овозможило поголема флексибилност во финансирањето на важни развојни проекти и инфраструктурни иницијативи. Во исто време, подобрувањето на кредитниот рејтинг би можело да послужи како позитивен сигнал за меѓународната заедница за стабилноста и просперитетот на земјата, а кое би можело да придонесе за зголемување на севкупната економска стабилност на Република Северна Македонија.

2. УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ ВО РАМКИТЕ НА КЛАСТЕР 1 „ТЕМЕЛИ“: ФИНАНСИСКИ МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Во сложениот систем на глобалната економска динамика, управувањето со јавните финансии (УЈФ) е клучна детерминанта за здрав фискален систем што воедно претставува основа за воспоставување на системот на добро управување. Управувањето со јавните финансии е концепт кој е многу повеќе од еден механизам за буџетирање и трошење, опфаќајќи ја стратешката визија за економската траекторија на една земја. Како држава-кандидат за членство во ЕУ, Република Северна Македонија треба да го искористува потенцијалот на УЈФ како фискална алатка, но и како инструмент за трансформативни промени.

Препознавајќи ја централната улога на УЈФ во остварувањето на пошироките развојни цели, земјата почна со прецизно планирање преку програмата за УЈФ.⁸ Но, овој процес не е без свои предизвици. Додека Република Северна Македонија се гордее со својата напредна позиција во неколку области на УЈФ, сè уште постојат области за кои е потребно зајакнување. Дел од тие области се однесуваат на буџетскиот кредибилитет, известувањето и мониторингот. Подобрувањето на рамката за УЈФ се остварува преку принципите на „Паметни јавни финансии“ или со донесувањето на Програмата за реформи на УЈФ

⁸ [Програма за управување со реформата на јавните финансии „Смарт јавни Финансии“, 2022-2025](#)

2022-2025 година.⁹ Овие концепти не се само обични документи за јавни политики, туку јасен план за намерата на државата да го реструктурира својот фискален систем врз основа на позитивни практики од европските земји. Дополнително, земени предвид се и извештаите како PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) на Светската банка од 2021 година и оценката на SIGMA од 2020 година. Посветеноста на процесот дополнително се зацврстува со направените законски промени и донесувањето на Законот за буџетот (ЗБ) од 2022 година.¹⁰ Овој закон стои како столб на фискалната дисциплина и транспарентност, водејќи ги критичните реформи низ овој сеопфатен процес. Европската комисија во последниот извештај за напредокот на земјата нагласува дека донесувањето на Законот е доказ за фокусот на Република Северна Македонија за поставување цврста законодавна основа при управувањето со јавните финансии.

Реформирањето на јавните финансии не претставува линеарен процес. Тој се карактеризира со сложена интеракција на различни димензии, каде секоја од нив претставува свој уникатен сет на предизвици и можности. Релевантноста на буџетот, на пример, се појавува како клучен елемент за проценка на ефикасноста на механизмите за управување со јавните финансии во Република Северна Македонија. Додека придржувањето на земјата до фискалните цели дава позитивна слика, деталната анализа на состојбите ја нагласува потребата за рекалибрација, особено во однос на капиталните трошоци. Овој наратив се поврзува со поширокиот дискурс за управување со јавните инвестиции (УЈИ). Со сегашниот систем што се карактеризира со висок степен на децентрализација, постои итна потреба за донесување јасни упатства и стандардизирани протоколи. Главната цел на овие документи е обезбедувањето извесност и сигурност, дека секој потрошен денар ќе води кон одржлив напредок што ќе биде лесно мерлив.

Транспарентноста останува клучна фокусна точка во наративот за УЈФ. Иако чекорите за поттикнување на отворена фискална средина се за пофалба, потрагата од апсолутна транспарентност бара повеќестран пристап.¹¹ Од особено значење во овој пристап е зајак-

⁹ Ibid.

¹⁰ [Службен весник бр. 203/22.](#)

¹¹ Концептот на „апсолутна транспарентност“ се однесува на состојба или услов каде што сите активности, одлуки, процеси и информации се целосно отворени и видливи за соодветните заинтересирани страни или јавноста. Во контекстот на Владата, апсолутната транспарентност значи дека граѓаните имаат целосен пристап до информации за владините одлуки, политики, трошење и внатрешни процеси. Ова често се смета за начин да се спречи корупцијата, да овозможи јавен надзор и да се промовира

нувањето на евидентирањето на обврските и оптимизирањето на следењето на перформансите на претпријатијата во државна сопственост. Оттука, може да се заклучи дека е многу широк спектарот на потребните реформи. Целта е јасна: да се создаде отпорен екосистем на УЈФ каде што секоја активност во системот не е само одговорна, туку и лесно достапна и разбирлива за сите граѓани.

Освен реформските процеси на домашен план, еволуцијата на УЈФ треба да одигра посебна улога во пристапување кон Европската унија (ЕУ). Додека земјата се движи низ сложениот лавиринт на преговорите со ЕУ, нејзините реформи во УЈФ ќе служат и како доказ за нејзината подготвеност и како план за нејзината европска траекторија. Ова е особено очигледно во Кластер 1 од актуелната преговарачка рамка каде што фискалното управување и доброто владеење се под засилен надзор. Дополнително, сликата за администрирање на приходите во рамките на Управата за јавни приходи (УЈП), поминува низ голема трансформација. Акцентот не е само на рационализирање на наплатата на приходите, туку и на создавање рамка – усогласена со идните потреби и очекувања, но и со најдобри практики на европско ниво и пошироко. Ова опфаќа низа иницијативи, од дигитализација до рамки за усогласеност на регулативата.¹²

Процесот на усвојување и усогласување со стандардите на Европската унија се протеге низ повеќе аспекти на нејзината јавна администрација. Значајна димензија на овој процес се јавните набавки, кои ја поткрепуваат посветеноста на ЕУ за транспарентен, недискриминаторски и еднаков третман при набавките на стоки, услуги и работи. Иако Република Северна Македонија покажа умерено ниво на подготвеност, донесувањето на Стратегијата за јавни набавки 2022-2025 година и системот на е-пазар се значајни чекори. Сепак, овие достигнувања имаат и значајна димензија на загриженост. На пример, Законот за стратешко партнерство за изградба на Коридорот 8 и 10¹³ ги заобиколува конвенционалните протоколи за јавни набавки. Институционалните капацитети и на централно и на локално ниво, бараат зајак-

доверба во јавните институции. Сепак, важно е да се напомене дека апсолутната транспарентност има свои предизвици и ограничувања. Во некои случаи, целосната транспарентност може да не биде подобна или практична поради прашања поврзани со приватноста, безбедноста или потенцијалот за преоптоварување со информации.

¹² [Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија \(НПАА\) \(глава II Економски критериуми стр. 144-254\)](#)

¹³ Службен весник бр. [163/21](#) – Закон за утврдување јавен интерес и номинирање стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани) и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија.

нување, особено во области како што се практиките на „црната листа“ и одложувањата на клучните закони како Законот за јавно-приватно партнерство (ЈПП).¹⁴

Истовремено, во областа на статистиката, ЕУ им дава мандат на земјите-членки да произведуваат висококвалитетни, веродостојни податоци кои се усогласени со европските стандарди. За напредокот на Република Северна Македонија во оваа област сведочи објавувањето на првата транша од податоците од пописот на населението во 2021 година. Сепак, предизвиците постојат, особено во рафинирањето на макроекономската и социјалната статистика. Државниот завод за статистика (ДЗС), иако е ангажиран во модернизацијата на своето работење, се бори со кадровските и буџетските ограничувања, иако во значителна мера ги користи административните извори на податоци.

Друга критична сфера на усогласување со ЕУ е финансиската контрола, домен кој бара строги реформи на националното управување за ефективно управување и ревизија на финансиите. Напредокот на Република Северна Македонија, иако умерен, укажува на посветеност во зајакнувањето на системот за внатрешна контрола и менаџерската одговорност. Ситуацијата се комплицираше во време на пандемијата со ковид-19 поради ограничените капацитети и ресурси кои го попречија извршувањето на стратешките документи за јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК). Имено, Државниот завод за ревизија, еден од столбовите на оваа област, сè уште нема уставна гаранција за независност, што ја нагласува потребата од зајакнување на механизмите за надзор.

Посебен предизвик во фазата на усогласување на домашното законодавство со директивите на ЕУ е креирањето механизми за заштита од измами и нивно ефективно спроведување. Координативните служби во борбата против измами се значително зајакнати, а што не е случај со нивната оперативна ефикасност каде што е неопходно дополнително усовршување. Заштитата на еврото од фалсификување е уште една област каде што усогласувањето е од суштинско значење. Иако Народната банка беше проактивна во зајакнувањето на своите капацитети, други субјекти, како МВР, сè уште имаат ограничувања и простор за подобрување.

Во суштина, напорите на државата да ги усвои и спроведе во практиката европските стандарди е комбинација од напредок, предизвици и политичка волја. Додека напредокот во различни сектори

¹⁴ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, Службен весник бр. [6/12](#), [144/14](#), [33/15](#), [104/15](#), [215/15](#) и Службен весник бр. [153/19](#) и [261/19](#).

сигнализира на напреден тек, патот кон ЕУ е зависен од потребата за отпорни и силни институционални капацитети, доусовршување на правната рамка и силно спроведена транспарентност и отчетност.

Заклучок во однос на Управувањето со јавните финансии: Во оваа област се случуваат редица од фискални реформи кои ја одразуваат пошироката социо-економска визија на земјата, нејзината посветеност на добро владеење и нејзините непоколебливи европски аспирации.

2.1. Заклучоци од дијалогот за превенција и борба против корупцијата и заштита на финансиските интереси во Република Северна Македонија¹⁵

Првата сесија на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија беше динамичен форум кој се фокусираше на најважните прашања за борбата против корупцијата и заштитата на финансиските интереси на државата, а што воедно претставува и клучен проблем што треба да се надмине за напредување во членството во Европската унија. Учесниците истакнаа дека европска интеграција не е само процес на усогласување на легислативата и креирање јавни политики, туку и процес на фундаментално менување на начинот на функционирање и управување со институциите. Овие промени се мерливи преку различни индикатори, но посебно значајни се перцепциите на граѓаните во однос на начинот на кој функционираат институциите и како тие испорачуваат јавни услуги.

Во почетните дискусии акцентот беше ставен на антикорупциските мерки на Европската унија. Директивите на ЕУ не се обична документација,¹⁶ тие се манифестација на визијата длабоко вкоренета во демократските принципи и правната држава. Учесниците дебатирале

¹⁵ Прва сесија на Работната група – 6, „Антикорупција“, на тема: „Справување и борба со корупцијата и заштита на финансиските интереси на државата“ (19.07.2023). На сесијата свој придонес дадоа: Славица Грковска, заменик на Претседателот на Владата, задолжен за политики за добро владеење; Борис Вујчиќ, гувернер на Хрватската национална банка; Драган Тевдовски, НКЕУ-МК експерт, професор на Економски факултет –УКИМ, Скопје; Џевдет Хајредини, експерт, поранешен министер за финансии; Шенај Хаџимустафа, експерт, професор на Универзитет на Југоисточна Европа; Снежана Камиловска Трпковска, експерт, Македонски центар за меѓународна соработка – (МЦМС); Александар Кржаловски, ко-претседавачи на РГ-6, директор на Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС); Виктор Митревски, координатор на РГ-6, извршен директор на ЗМАИ; Милева Ѓуровска, професор на Филозофски факултет - Скопје, национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на ЕММК;

¹⁶ [Anti-corruption legislation and policy. Modernizing the EU anti-corruption framework. EC 2023.](#)

раа како овие стандарди, кои опфаќаат сè, од зајакнувањето на довербата на јавноста во институциите до сложените детали за јавните набавки и финансиската контрола, може да се прилагодат и интегрираат во македонскиот контекст.

Беше истакнат ретроспективен поглед на долготрајните предизвици на Република Северна Македонија со корупцијата. Додека учесниците ги препознаа минатите недостатоци, наративот беше ориентиран кон иднината. Ефикасната антикорупциска стратегија беше претставена не само како избор на политика, туку и како трансформативна алатка. Цитирајќи ги европските практики, беше подвлечено дека, само со спречување на корупцијата, економиите можат да отклучат огромни суми пари. За Република Северна Македонија, ваквите примери може да претставуваат алатка за искористување на ресурсите за развој и јавна благосостојба.

Извештајот на Европската комисија за 2022 година послужи како стожерна точка во дискусиите. И покрај тоа што беше прифатено, дека одредени политички реформи доживеаја инерција, имаше опиплив оптимизам околу неодамна усвоениот Закон за буџет од септември 2022 година.¹⁷ Нијансите на законот, од рационализација на процесите за јавни набавки до воспоставување отпорен регистар за јавно-приватни партнерства и концесии, беа детално истражени.

Повторувачка тема беше симбиотската врска меѓу напорите за транспарентност на Република Северна Македонија и нејзиното патување за пристапување во ЕУ. Учесниците зборуваа за тоа како стандардите на ЕУ не се статични одредници, туку се дел од динамичен, двонасочен дијалог. Беше истакнато дека евроинтеграциите истовремено значат реформи во сите сектори на општеството, но и процес на постојано следење и прилагодување на еволуирачкиот етос на Европската унија.

Кластер 1 не се однесува само на законодавството. Тој го опфаќа целиот етос на владеење, допирајќи ги правната држава, основните права на граѓаните и непопустливиот став против корупцијата. Овде беше нагласено стратешкото значење на ремонт на управувањето со јавните финансии. Учесниците ја артикулираа важноста на управувањето со јавните финансии, нагласувајќи ги двојните цели: тоа е од витално значење за фискалните и структурните реформи и истовремено, тоа е канал за издигнување на стандардите на јавната администрација на нивоа на ЕУ.

¹⁷ Службен весник бр. [203/22](#).

Значителен дел од дијалогот беше посветен на дискусија за механизмите за демократски надзор, особено за зајакнатата улога на Собранието во фискалните процеси. Со засилување на надзорот на Собранието врз буџетските распределби и расходи, се тврдеше дека земјата може да ги зацврсти своите демократски основи, што ќе доведе до зголемен ангажман на јавноста и доверба во владините процеси.

Постојат неколку пристапи со кои може да се подобри надзорната улога на Собранието во управувањето со јавните финансии. Првиот пристап е зајакнување на законската регулатива и донесување правни механизми за поголем надзор од страна на Собранието и неговите релевантни тела во процесот на планирање, донесување и извршување на буџетот. Воспоставување практика на јавна расправа за предлог-фискалната стратегија или редовни комисиски расправи за извршувањето на буџетот во соодветните области се само дел од активностите што може да бидат воспоставени како редовна практика на собраниските тела. Вториот пристап е институционален и се фокусира на јакнење на капацитетите на пратениците и собраниските служби. Подобрувањето на знаењата и вештините на пратениците и службениците за разбирање и анализирање на буџетски прашања, вклучувајќи обука за финансиска анализа и буџетско планирање, може да придонесе за поквалитетна и експертска јавна дискусија за важните теми поврзани со јавните финансии. Со овој пристап ќе се овозможи околина која ќе поттикнува стручна и аргументирана дискусија, заменувајќи ја досегашната практика на фокусирање на дневнополитички теми. Третиот пристап е насочен кон зајакнување на меѓуинституционалната соработка меѓу Собранието и независните институции како Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата. Оваа соработка може да се интензивира преку воспоставување механизми за редовно разгледување и дискутирање за извештаите и наодите кои независните институции ги објавуваат, а за кои Собранието треба да расправа. Со воспоставување на овој механизам, работата на независните тела ќе добие поголема јавност, а пратениците ќе имаат можност да реагираат во рамките на нивните надлежности. Крајната цел на сите овие пристапи е зголемување на транспарентноста и отчетноста на системот за управување со јавните финансии и заштита на финансиските интереси на државните ресурси.

Во однос на проблемот со корупцијата во Република Северна Македонија, кој е особено истакнат во последниот Извештај на Европската комисија (2023), може да се забележи дека корупцијата значително го загрозува целокупниот реформски процес на државата и претставува значајна пречка во напредувањето на евроинтегративниот процес. Од економска перспектива, искоренувањето на корупцијата

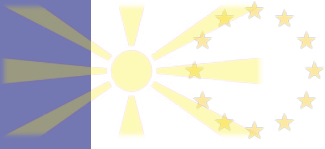
бара значителни напори во смисла на зголемување на фискалната транспарентност. На пример, според податоците од различни релевантни извори како агенциите на ОН, Светската банка и Transparency International, може да се забележи дека нивото на корупција во јавниот сектор и меѓу државните службеници останува високо, што директно влијае на ефикасноста на јавните услуги и трошењето на јавните средства.

За решавање на овој проблем потребни се системски промени, а една од нив е воведувањето на сеопфатен биланс на состојбата на јавниот сектор, кој би овозможил подобра контрола и надзор на финансиските текови. Ова не само што би ја зголемило фискалната транспарентност, туку исто така, би дејствувало како пречка, со која би се минимизирале можностите за незаконски финансиски активности и матни зделки. Во моментот, според достапните статистики, може да се забележи дека процентот на загуби и неефикасност во јавниот сектор е значителен, што укажува на потребата од подобро управување и контрола на јавните финансии.

За жал, конкретни бројки и статистики за овие аспекти не се лесно достапни, бидејќи често се сметаат за чувствителни информации. Сепак, едно е јасно: зголемувањето на транспарентноста и отчетноста во јавниот сектор е клучно за справување со корупцијата и за подобрување на ефикасноста на јавните услуги во Република Северна Македонија.

Во текот на дискусијата беа поставени и прашања поврзани со дигиталната ера. Посебно внимание предизвика прашањето за преминот од традиционални трансакции во кои доминираат готовина кон транспарентни електронски режими. Ваквата транзиција има двојна цел: од една страна, им нуди на граѓаните и бизнисите удобност на современите финансиски системи, а од друга, гарантира дека финансиските отпечатоци се транспарентни и може да се следат, што значително ги намалува можностите за коруптивни практики.

Финансирањето на политичките партии е неизбежна тема кога се работи за процесот на управување со јавните финансии. Транспарентен, јавен регистар со детали за финансиите на политичките партии беше препознаен како императив во една зрела демократија. Обезбедувањето услови, преку кои ќе се обезбеди јавен надзор на изворите на политичкото финансирање, може да се очекува дека ќе ја зајакне довербата на јавноста во нејзината политичка машинерија.

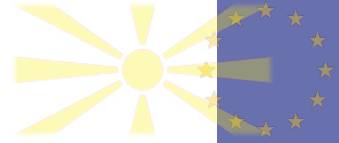


**ПРЕПОРАКИ ОД ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 6,
„АНТИКОРУПЦИЈА“, ПОГЛАВЈЕ 5 – ЈАВНИ НАБАВКИ,
ПОГЛАВЈЕ 18 – СТАТИСТИКА И ПОГЛАВЈЕ 32- ФИНАНСИСКА
КОНТРОЛА НА ТЕМА:**

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

19.07.2023

1. Министерство за финансии, Министерство за економија и Биро за јавни набавки да иницираат воспоставување Централен регистар за концесии и јавно-приватно партнерство кое ќе го олесни ефективниот надзор на доделените договори. Најважно е овој регистар да биде транспарентен и јавен и да содржи детали за спецификите на договорите вклучувајќи ги структурите, условите и одговорностите на партијата. Холистички дигитален систем кој обезбедува конзистентен внес на податоци и пристап, исто така, треба да го поткрепи овој регистар. Регистарот треба да даде увид во статусот и правата на државата кон корисниците на концесија и јавно-приватните партнерства.
2. За да го заштити државниот имот од обезвреднување и коруптивни практики неопходно е Министерство за финансии да примени сеопфатен биланс на состојба на јавниот сектор. Редовните проценки на средствата и обврските треба да бидат составен дел на овој извештај, фокусирајќи се особено на прецизно испитување на потенцијалните случаи на корупција или девалвација на државниот имот.
3. Министерство за финансии да ги следи обврските од буџетски корисници во реално време преку воспоставување на ефикасен дигитализиран систем кој ги следи и контролира обврските во реално време. Интегрирањето на ова со информативниот систем за управување со јавните финансии обезбедува транспарентност и пристапност. Информациите во врска со обврските треба да бидат од јавен домен, отворени за контрола во секој момент.
4. Собранието на Република Северна Македонија, Фискалниот совет и Министерство за финансии да ја зајакнат својата улога во буџетскиот процес - од концептуализација и ратификација до надзор. Зајакнатата транспарентност и континуираниот дијалог меѓу законодавната и извршната власт се темелите на овој процес. Ова е добар начин за вклучувањето на поширо-



ката јавност во оценувањето на буџетските активности. Собранието треба да има мандат да ги решава сите откриени неправилности, нагласувајќи ја неговата супервизорска моќ.

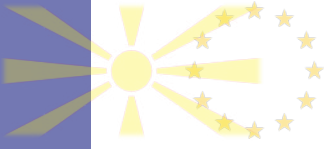
5. Намалување на готовината во оптек како мерка за контрола на корупцијата:
 - Министерство за финансии и Народна банка на Северна Македонија да ги минимизираат трансакциите во готовина како голем чекор во спречувањето на корупцијата.
 - Премиот кон видливи, дигитални трансакции ја зголемува транспарентноста и го намалува потенцијалот за манипулација. Оваа промена не само што го олеснува ефикасното следење, туку и ја промовира оперативната ефикасност.
 - Поттикнувањето на дигиталните трансакции и намалувањето на физичката циркулација на готовина може да стане камен-темелник во антикорупциската стратегија на Северна Македонија. Усвојувањето на таков став ја усогласува земјата со глобалните стандарди, промовира дигитална економија и гарантира безбедност на трансакциите.
 - Од суштинско значење е да се нагласи значењето на дигиталните трансакции за јавноста, истакнувајќи ги нејзините огромен број придобивки кои се движат од практичност и ефикасност до неспоредлива транспарентност.

**ПРЕПОРАКИ ОД ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 6,
„АНТИКОРУПЦИЈА“, ПОГЛАВЈЕ 5 - ЈАВНИ НАБАВКИ,
ПОГЛАВЈЕ 18 – СТАТИСТИКА И ПОГЛАВЈЕ 32 - ФИНАНСИСКА
КОНТРОЛА НА ТЕМА:**

„Фискална политика заснована на правила: значењето и улогата на јавните финансии во Евроинтегративниот процес на Република Северна Македонија“

02.11.2023

1. Министерство за финансии на Република Северна Македонија треба да формулира патека за постепено усвојување на рамката на фискалните правила на Европската Унија. Ова усвојување вклучува дефинирање на среднорочна



фискална траекторија и демонстрирање на политичка посветеност за фискална дисциплина, вклучително и континуирано прилагодување на буџетскиот дефицит како одговор на ескалации на јавниот долг.

2. Министерство за финансии и Собраниската комисија за финансирање и буџет да направат преглед и усогласување на исклучоците во фискалните правила споредбено со практиките на Европската Унија. Ова вклучува ре-евалуација на клаузули кои се однесуваат на природни катастрофи, економски падови и стратешки инвестиции.
3. Министерство за труд и социјална политика и Министерство за здравство со предзнак на итност да спроведат анализи за демографските промени и емиграцијата на работната сила со цел да бидат адекватно проектирани идните барања за финансирање за јавното здравство и пензиите во однос на што постои критична потреба. Оваа проекција треба да ги информира модификациите во даночниот систем и воспоставувањето на целни фискални правила за одржување на ефикасноста на системот.
4. Министерство за финансии и Министерство за локална самоуправа да иницираат постапка за оценување на ефективноста на општинските фискални правила во однос на анализата на потребите од приходите на општинскиот буџет. Оваа постапка има цел да потврди дека поставените приходни планови на општините се реални и нема да водат до неисполнети финансиски обврски.
5. Министерство за финансии да иницира подобрување на функционалноста на системот ИФМИС. Целосната интеграција на јавните финансии во системот ИФМИС е од суштинско значење за сеопфатно евидентирање на сите фискални обврски. Формулирањето на правила за спречување на акумулација на неплатени обврски е исто така клучно.
6. Министерство за финансии и Народна банка да дејствуваат во насока на подобрување на кредитниот рејтинг до „инвестициска оценка.“ Постигнувањето на кредитен рејтинг „инвестициска оценка“ значително ќе ја зголеми довербата на инвеститорите со што ќе се подобри економската стабилност.
7. Сите надлежни институции во финансискиот сектор треба да имаат зголемени иницијативи за одржување на фискална дисциплина и почитување на фискалните правила преку демонстрирање силно економско владеење и обезбедување транспарентно финансиско управување.



- Corn
- of GI
- Mid
- Fisca
- Possi
- inves

ПРОГРАМСКИ СОВЕТ ЗА КЛАСТЕР – 1, ФУНДАМЕНТАЛНИ ВРЕДНОСТИ

Поглавје 5 – Јавни набавки,

Поглавје 18 – Статистика,

Поглавје 23 – Правосудство и темелни права,

Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност и

Поглавје 32 – Финансиска контрола



Милева ЃУРОВСКА

Национален координатор и координатор на Програмските совети професорка на Филозофскиот факултет при УКИМ, Скопје и претседателка на Европското движење во Република Северна Македонија



Виктор МИТЕВСКИ

Претседател на Здружението за истражување и анализи ЗМАИ – Скопје
Координатор на Работна група – 6, Антикорупција



Александра ДЕАНОСКА - ТРЕНДАФИЛОВА

Професорка на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Скопје
Координатор на Работна група – 3, Правосудство и темелни права
Поглавје 23



Марина МИТРЕВСКА

Професорка на Филозофски факултет при УКИМ, Скопје
Координатор на Работна група – 4, Правда, слобода и безбедност
Поглавје 24



Мухамед ХАЛИЛИ

Поранешен Амбасадор, Потпретседател на ЕММК
Копретседавач на Работна група – 3, Правосудство и темелни права
Поглавје 23

Магдалена НЕСТОРОВСКА

Државен секретар во Министерство за внатрешни работи
Копретседавач на Работна група – 4,
Правда, слобода и безбедност
Поглавје 24



Андреј ЛЕПАВЦОВ

Амбасадор
Копретседавач на Работна група – 4,
Правда, слобода и безбедност
Поглавје 24



Александар КРЖАЛОВСКИ

Директор на Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)
Копретседавач на Работна група – 6,
Антикорупција
Поглавје 5, Поглавје 18 and Поглавје 32



Оља РИСТОВА

Судија, Основен кривичен суд – Скопје
НКЕУ-МК експерт за Работна група – 3,
Правосудство и темелни права
Поглавје 23



Никола ТУПАНЧЕСКИ

Професор на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје
НКЕУ-МК експерт за Работна група – 3,
Правосудство и темелни права
Поглавје 23



Трпе СТОЈАНОВСКИ

Професор на Факултет за безбедност при УКЛО,
Битола
НКЕУ-МК експерт за Работна група – 4,
Правда, слобода и безбедност
Поглавје 24





Драган ТЕВДОВСКИ

Професор на Економски Факултет – Скопје
НКЕУ-МК експерт за Работна група – 6,
Антикорупција
Поглавје 5, Поглавје 18 and Поглавје 32



Никола ЈАЗАЦИСКИ

Проектен координатор
Европско движење во Република
Северна Македонија



Гордана ДЕЛЕВА

Проектен асистент
Европско движење во Република
Северна Македонија



Јована СТАНКОВСКА

Проектен асистент
Европско движење во Република
Северна Македонија