



ИМИЦ

*и*

РЕАЛНОСТ

Северна Македонија 2020 година



# ИМИЦ РЕАЛНОСТ

Северна Македонија 2020 година

ИЗВЕШТАЈ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО ЗА УТВРДУВАЊЕ НА РЕАЛНАТА  
СОСТОЈБА И ИМИЦОТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ОДНОС НА  
ПОЛИТИЧКИОТ КРИТЕРИУМ И ПОГЛАВЈЕТО 23

## ИМИЦ И РЕАЛНОСТ – СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2020

**Издавач:** Институт ПРЕСПА - Скопје

**За издавачот:** Андреја Стојковски, извршен директор

**Автори:** м-р Лепосава Огњаноска, м-р Симона Трајковска,  
м-р Андреја Стојковски (уредник-координатор)

**Дизајн:** Бригада дизајн

Скопје, април 2021

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

321.7(497.7)»2019/2020»(047.31)

342.5(497.7)»2019/2020»(047.31)

ОГЊАНОСКА, Лепосава

Имиц и реалност : Северна Македонија 2020 година : извештај од истражувањето за утврдување на реалната состојба и имицот на Северна Македонија во однос на политичкиот критериум и Поглавјето 23 / автори Лепосава Огњаноска, Симона Трајковска, Андреја Стојковски. - Скопје : Институт Преспа, 2021. - 83 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-66576-2-8

1. Трајковска, Симона [автор] 2. Стојковски, Андреја [автор]  
а) Демократија – Квалитет – Македонија – 2019–2020 – Истражувања б)  
Државни органи – Управување – Македонија – 2019–2020 – Истражувања

COBISS.MK-ID 53749765

## ЛИСТА НА КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

**ЕВРОПСКА КОМИСИЈА (2020)** – Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година, достапен на:

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)

**ОБСЕ/ОДИХР (2020)** – Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година, достапен на:

<https://www.osce.org/files/f/documents/O/a/471672.pdf>

**ИСИЕ (2019)** – Референдум на локално ниво: реалност или фикција? Студија за проценка на состојбата, достапен на:

<http://www.referendum.mk/wp-content/uploads/2019/02/Referendum-studija-MK.pdf>

**РЕПОРТЕРИ БЕЗ ГРАНИЦИ (2020)** – Индекс на слободата на печатот во 2020 година – Република Северна Македонија, достапен на:

<https://rsf.org/en/north-macedonia>

**ФРИДОМ ХАУС (2020)** – Индекс за слободата во 2020 година, достапен на:

<https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2020>

**СТЕЈТ ДЕПАРТМЕНТ (2020)** – Годишен извештај за состојбата со човековите права во Република Северна Македонија за 2019 година, достапен на:

<https://mk.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/249/NORTH-MACEDONIA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT-MK-.pdf>

**OTHERING & BELONGING INSTITUTE (2019)** – Извештај за индексот на инклузивност во 2019 година, достапен на:

<https://belonging.berkeley.edu/inclusivenessindex>

**НАЦИОНАЛЕН ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУТ (2020)** – Извештај за социо-политичкото истражување на јавното мислење во јуни 2020, достапен на:

[https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI\\_PPT\\_MKD\\_Public\\_FINAL.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_PPT_MKD_Public_FINAL.pdf)

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

<b>АВМУ</b>	Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги
<b>АСЈО</b>	Академија за судии и јавни обвинители
<b>ГРЕКО</b>	Група држави за борба против корупцијата
<b>ДЗР</b>	Државен завод за ревизија
<b>ДИК</b>	Државна изборна комисија
<b>ДКСК</b>	Државна комисија за спречување на корупција
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ЕСЧП</b>	Европски суд за човекови права
<b>ЗНМ</b>	Здружение на новинари на Македонија
<b>ИТ</b>	Информатичка технологија
<b>КОВИД-19</b>	Корона вирус откриен во 2019 година
<b>ЛГБТИ</b>	лезбејки, геј, бисексуални, транс и интерполови лицата
<b>МВР</b>	Министерство за внатрешни работи
<b>НАТО</b>	Северноатлантска договорна организација
<b>ОБСЕ</b>	Организација за безбедност и соработка во Европа
<b>ОДИХР</b>	Канцеларија за демократските институции и за човековите права
<b>СЈО</b>	Специјално јавно обвинителство
<b>ССНМ</b>	Самостоен синдикат на новинари на Македонија
<b>СЕММ</b>	Совет за етика во медиумите на Македонија
<b>СЕРЕЈ</b>	Европската комисија за ефикасност на правдата

## СОДРЖИНА

<b>I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b>	<b>7</b>
<b>II. МЕТОДОЛОГИЈА</b>	<b>8</b>
<b>III. ДЕМОКРАТИЈА</b>	<b>12</b>
<b>1. ИЗБОРЕН ПРОЦЕС</b>	<b>15</b>
1) Регистрирање на кандидати	15
2) Пристап до медиуми за промоција	17
3) Регистрирање на гласачи и гласачко право	19
4) Финансирање на политички партии и изборна кампања	21
5) Граѓанска иницијатива	23
6) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста	25
<b>2. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ И СЛОБОДА НА ГОВОР</b>	<b>28</b>
1) Независност на медиумите	28
2) Плурализам на медиумите	30
3) Пристап до јавни информации	31
4) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста	33
<b>3. ГРАЃАНСКИ ПРАВА И ПОЛИТИЧКИ СЛОБОДИ</b>	<b>36</b>
1) Граѓански права и нивна заштита	36
2) Основни политички слободи	38
3) Антидискриминација	40
4) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста	43
<b>4. ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО</b>	<b>45</b>
1) Правна сигурност	45
2) Законитост и судска заштита на правата	47
3) Назначување на судии и обвинители	49
4) Антикорупција	51
5) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста	55

**IV. ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ 57****1. ИЗВРШЕН КАПАЦИТЕТ 59**

- |   |    |
|---|----|
| 1) Граѓанско учество                              | 59 |
| 2) Советување со општествените чинители           | 60 |
| 3) Анализа на разликите помеѓу имиџот и реалноста | 61 |

**2. ИЗВРШНА ОДГОВОРНОСТ 63**

- |   |    |
|---|----|
| 1) Информирани граѓани                            | 63 |
| 2) Отворена влада                                 | 65 |
| 3) Парламентарни ресурси                          | 66 |
| 4) Собраниски капацитет за надзорна расправа      | 68 |
| 5) Собраниски капацитет за комисијска расправа    | 69 |
| 6) Медиумско известување                          | 70 |
| 7) Ревизија                                       | 72 |
| 8) Народен правобранител                          | 74 |
| 9) Анализа на разликите помеѓу имиџот и реалноста | 76 |

**V. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ ПОМЕЃУ ИМИЏОТ И РЕАЛНОСТА 79****1. ЗАКЛУЧОК 80****2. ПРЕПОРАКИ 81**



## I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

По повеќе од еднодецениско владеење на ВМРО-ДПМНЕ, во средината на 2017 година во Северна Македонија се случи промена на власта. Промена следуваше по период на продолжена политичка криза предизвикана со објавување на разговори од незаконско следење на комуникациите, кои открија систематски проблеми во демократијата и кај владеењето на правото. Северна Македонија беше означена како заробена држава од страна на Европската комисија, а во извештајот за 2015 година, Комисијата ја опиша кризата како „најголемата политичка криза од 2001 година наваму“. Кризата, меѓу другото вклучи поделби, недостиг на компромис, прекин на секаков тип на дијалог и ерозија на довербата во јавните институции.

За надминување на состојбите, високата група на експерти предводени од г-динот Рајнхард Прибе направи своевиден скрининг на состојбите со конкретни препораки кои и денес се водич за креирање на политиките во клучните области за демократијата и доброто владеење. Со цел спроведување на препораките, новата Влада отпочна интензивна реформска агенда, а во 2020 година државата стана членка на НАТО. Додека, Советот на Европската Унија одлучи за отворање на пристапните преговори за членство во Унијата.

На патот кон Европската Унија, главните предизвици и натаму ќе бидат во областите од политичкиот критериум и поглавјето 23 – правосудство и темелни права, како области кои се директно поврзани со демократијата и владеењето на правото. Имено, членот 49 од Договорот за Европската Унија (ДЕУ) согласно Лисабонскиот договор, предвидува дека секоја европска држава што ги почитува вредностите споменати во членот 2 (темелните вредности на Унијата) од истиот договор и се залага за нивно промовирање, може да аплицира за членство во Унијата. Ваквата врска наведува на заклучок дека проширувањето на Европската Унија ќе се базира на достигнување и почитување на вредностите. Во членот 49, имплицитно се рефлектирани и Копенхагенските критериуми кои во однос на политичкиот критериум предвидуваат државата кандидат да има стабилни и функционални институции кои ќе гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата.

Со продлабочување на политиката на условеност за членството во ЕУ, политичките критериуми влегуваат во процесот на преговори преку диференцирање на две поглавја; поглавјето 23 – правосудство и темелни права и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност, кои го сочинуваат концептот на владеењето на правото. Дополнително, владеењето на правото е во фокусот и на нова методологија за проширување, а ако се има предвид и предлог-преговарачката рамка, тогаш е повеќе од јасно дека продолжувањето на реформите во овие области е условот за почетокот на суштинските преговори и отворањето на поглавјата.

## II. МЕТОДОЛОГИЈА

Истражувањето „Имицот на Северна Македонија“ е осмислено како анализа на нормативната рамка за политиките и процесите во однос на **политичкиот критериум** и **поглавјето 23 – Правосудство и темелни права**, како и нивната соодветна примена што придонесува за севкупната одржливост и натамошниот развој на државата. Во рамките на истражувањето покрај анализата на нормативната рамка и нејзината примена, а со цел да се утврди прецизно имицот на Северна Македонија, се следат и ставовите и перцепциите на домашната стручна јавност, како и оние на стручната јавност во државите членки на Европската Унија. Притоа, анализата во рамките на истражувањето се заснова на методологија воспоставена со Индексот за одржливо управување (SGI) 2020, развиен и спроведен во сите држави на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и во Европската Унија.

Предноста на анализата се огледа во можноста за споредба со одржливото управување во 41 држава на OECD и EU. Додека, преку прилагодување на индикаторите за потребите на утврдување на силните и слабите страни, а за активирање на процесот на заемно учење, имицот се комуницира со носителите на одлуки преку позиционирањето на фокусот врз реформскиот процес и ставовите на домашната стручна јавност и стручната јавност на државите членки. Имицот на Северна Македонија е утврден согласно проценката на состојбите за периодот 2019–2020 година. Притоа, како релевантни извори за утврдување на реалната состојба земени се предвид меѓународните извештаи кои анализираат аспекти на областите, односно домашни извештаи изготвени од страна на стручни организации и независни експерти.

Ова истражување преставува инструмент за мониторинг кој користи анализа заснована на докази, применлива во процесот на креирање политики, а може да се користи од страна на носителите на одлуки во демократските институции, од граѓанското општество и меѓународните организации, како и од академската и истражувачка јавност и сите заинтересирани граѓани. Истражувањето користи 25 индикатори од областите кои се однесуваат на политичкиот критериум и поглавјето 23, групирани во две димензии: **квалитет на демократија** и **добро управување**, разложени понајтаму во шест променливи. За исполнување на политичкиот критериум и барањата од поглавјето 23, квалитетот на демократијата, владеењето на правото и политичкото учество на граѓаните се клучни аспекти на успехот што придонесуваат за долгорочна стабилност на системот и добри политички перформанси. Од друга страна, стабилноста и перформансите на политичкиот систем во голема мера зависат од согласноста и довербата на граѓаните, додека, доброто владеење и особено механизмите за контрола и рамнотежа се важни за одржливоста на реформите.

Мерењето, односно оценувањето за секој од утврдените индикатори се правеше врз прецизна скала на оценки од 1 (**најниска**) до 10 (**највисока**), дополнително структурирана во четири јасни категории, при што за оценувањето се користи и нумерички израз, како и опишен одговор што ја поткрепува и илустрира дадената оценка. За да се операционализираат и измерат овие индикатори, како извор на информации и официјална проценка примарно се користи Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија, како и други меѓународни извештаи за периодот 2019–2020 година. Дополнително, во анализата се разгледуваат други извештаи изработени од граѓански организации, или пак од експерти ангажирани за локални потреби за истиот временски период, а се разгледуваат и националното законодавство и други достапни информации и статистики, за да се обезбеди споредливост и конзистентност.

<b>Изборен процес</b>	<b>Регистрирање кандидати</b> Колку се фер и правични постапките за регистрација на кандидати во текот на изборниот процес?
	<b>Пристап до медиуми за промоција</b> До кој степен кандидатите и партиите имаат фер пристап до медиумите и други средства на комуникација?
	<b>Регистрирање на гласачи и гласачко право</b> Колку гласачите имаат можност да го искористат своето право на учество на национални избори?
	<b>Финансирање на политички партии и изборна кампања</b> Колку е транспарентно финансирањето на политичките партии и изборната кампања, како и дали има ефикасни механизми за следење на случаите на прекршување на правилата што подлежат на пропорционални и одвраќачки санкции?
	<b>Граѓанска иницијатива</b> Дали граѓаните имаат можност да донесат обврзувачки политички одлуки кога за тоа имаат волја?
<b>Пристап до информации и слобода на говор</b>	<b>Независност на медиумите</b> Колку медиумите се независни од Владата?
	<b>Плурализам на медиумите</b> До кој степен медиумите се карактеризираат со сопственичка структура што обезбедува плурализам на мислењата?
	<b>Пристап до информации од јавен карактер</b> Колку граѓаните имаат пристап до информации од јавен карактер?
<b>Граѓански права и политички слободи</b>	<b>Граѓански права и нивна заштита</b> Колку државата ги почитува и заштитува граѓанските права и колку ефективно граѓаните се заштитени од страна на судовите од кршење на нивните права?
	<b>Основни политички слободи</b> Колку државата ги признава и штити политичките слободи?
	<b>Антидискриминација</b> Колку е ефикасна заштитата од страна на државата од различните форми на дискриминација?

<b>Владеење на правото</b>	<b>Правна сигурност</b> Колку институциите дејствуваат врз основа и во согласност со законските одредби да се обезбеди правна сигурност?
	<b>Законитост и судска заштита на правата</b> До кој степен е обезбедена независна судска контрола врз постапувањето на Владата и институциите во согласност со законот?
	<b>Назначување на судии и обвинители</b> До кој степен процесот на назначување (врховни и уставни) судии гарантира независност на судството?
	<b>Антикорупција</b> Колку се спречени носителите на јавни функции да ја злоупотребуваат својата позиција за приватни интереси?
<b>Извршен капацитет</b>	<b>Граѓанско учество</b> Дали владата ги зема предвид советите од невладините организации или пак од независните експерти?
	<b>Советување со општествените чинители</b> Дали владата се консултира со општествените чинители на фер и плуралистички начин?
<b>Извршна одговорност</b>	<b>Информирани граѓани</b> Колку граѓаните се информирани за јавните политики?
	<b>Отворена влада</b> Дали владата објавува податоци и информации на начин што ги зајакнува граѓанските капацитет за повикување на одговорност на извршната власт?
	<b>Ресурси на Собранието</b> Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?
	<b>Собраниски капацитет за надзорна расправа</b> Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?
	<b>Собраниски капацитет за комисијска расправа</b> Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?
	<b>Медиумско известување</b> Во колкава мерка медиумите во државата ја анализираат рационалноста на политиките и нивното влијание врз квалитетот на животот на граѓаните?
	<b>Државен завод за ревизија</b> Дали постои независна и ефективна институција за ревизија?
	<b>Народен правобранител</b> Дали постои независна и ефективна канцеларија на народниот правобранител?

**Првата фаза** од истражувањето го подразбираше утврдувањето на имиџот на Северна Македонија, преку утврдување на реалната слика. Утврдениот Имиџ на Северна Македонија е претставен преку оценките доделени од првиот и вториот автор, а засновани на анализата која ја прават. Притоа, првиот автор главно ги имаше предвид меѓународните извештаи за државата и состојбата во однос на политичкиот критериум и поглавјето 23. Додека, вториот автор својата анализа и оценката за состојбата во однос на секој од индикаторите ја темели на извештаите од граѓанските организации или пак од екс-

перти ангажирани за локални потреби. Конечно, уредникот-координатор направи усогласување на оценките на двата автори, а некои од добиените вредности ги прилагоди со аргументите кои претходно авторите ги имаат изнесено во своите известувања.

Во **следната фаза** од истражувањето, беше направен циклус на секторски интервјуа со експерти од соодветните области, а за потребите на утврдување на домашната перцепција за тоа каков е Имицот на Северна Македонија. Во оваа фаза беа спроведени поголем број на интервјуа со претставници на правосудството, судии и јавни обвинители, како и државни службеници вклучени во клучните реформски процеси поврзани со политичкиот критериум и поглавјето 23. Дополнително, во оваа фаза беа вклучени и претставници на граѓанското општество, активно вклучено во следењето на реформските процеси, а застапено преку повеќе мрежи активни во соодветната област. Конечно, интервјуирани беа и претставници на академската заедница кои споделија свои видувања и оценки за секој од утврдените индикатори. Спроведувањето на интервјуата беше направено врз основа на тематски водич претходно изготвен од проектниот тим, а вклучуваше тематска дискусија со отворени прашања, како и насочени прашања во кои интервјуираните ги споделуваа своите ставови и перцепции во однос на утврдените индикатори. Секој од интервјуираните секторски експерти притоа даде свој вредносен суд за секој од индикаторите, а прикажаната вредност претставува пресметана средна вредност на прибраните проценки од секторските експерти.

**Последната фаза** од истражувањето го опфати утврдувањето на Имицот на Северна Македонија во државите членки на Европската Унија. Како и при интервјуирањето на домашните експерти, интервјуата со граѓани на Европската Унија беа направени според тематски водич прилагоден за нивното разбирање. За ова пилот истражување, тимот се одлучи да ја избере Хрватска како држава во која ќе се утврдува Имицот на Северна Македонија, притоа правејќи циклус на интервјуа со повеќе чинители, креатори на јавно мислење, секторски експерти и политичари. Изборот тоа да биде Хрватска беше направен поради повеќе причини. Најпрвин, Хрватска беше првата држава која во пристапните преговори влезе со научената лекција од проширувањето во 2007, т.е. посебен фокус на поглавјето 23. За време на преговорите, Хрватска го помина процесот на активно вклучување на граѓанското општество во следењето на преговорите и барањето на реформи во оваа област што доведе до воведување на принципот на „темели“, а беше и научената лекција според која преговорите отпочнуваат со поглавјето 23 и завршуваат со истото поглавје. Како и кај секторските интервјуа и тука, секој од интервјуираните експерти даде свој вредносен суд за секој од индикаторите, а прикажаната вредност претставува пресметана средна вредност на прибраните проценки.

На самиот крај, уредникот-координатор ги спореди добиените оценки од секоја од трите фази на истражувањето и направи анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста, а заедно со авторите изготвија и препораки за натамошно постапување.

### III. ДЕМОКРАТИЈА

#### Каква е состојбата со демократијата и владеењето на правото во Северна Македонија?

Ова е прашање од витално значење за одржливоста на владините политики, како и одржливото владеење, а влијае и врз натамошниот тек на пристапувањето во Европската Унија и глобалното поврзување на државата. Владеењето на правото и можноста граѓаните да учествуваат во политичките процеси се гаранција за функционирање на политичкиот систем и обезбедуваат долгорочна стабилност.

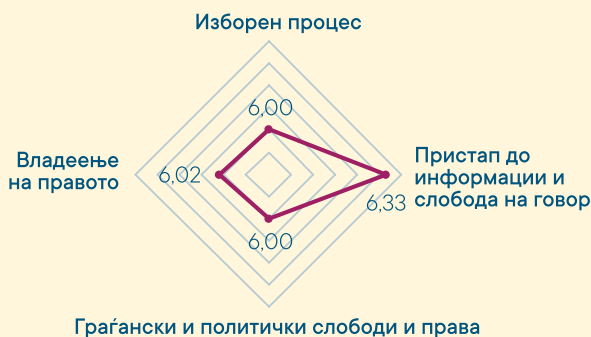
Во својата димензија за следење на квалитетот на демократијата ова истражување е ориентирано кон институционалната и организациската реализација на основните демократски стандарди. Вкупно, 15 квалитативни индикатори, кои се организирани во четири променливи, се користат за проценка на квалитетот на демократијата во секоја земја.

#### Променливите се однесуваат на четири големи области и го вклучуваат следното:

- ▲ **Изборен процес**, кој ги вклучува правилата за учество на изборите и регистрација на гласачите, како и прашањето за финансирање на политичките партии и изборните кампањи, а се проценуваат и можностите за директна демократија и граѓанска иницијатива;
- ▲ **Пристапот до информации и слобода на говор**, што се мери според обемот на медиумската слобода и медиумскиот плурализам, како и правото за пристап до информации од јавен карактер;
- ▲ **Граѓански и политички слободи и права**, што покрај за правата и слободите и нивната ефективна заштита вклучува и борба против и спречување на дискриминацијата; и
- ▲ **Владеење на правото**, што вклучува покрај правна сигурност, судска независност и заштита на законитоста, како и спречување на корупција.

Спроведувањето на истражувањето покажа дека Северна Македонија се уште едри на крилата на промените. За многумина квалитетот на демократијата од периодот за кој се изготвува оваа анализа, односно 2019–2020 година, спореден со периодот на „најдлабокото дно на нашиот демократски развој во 2015–2016 година“ зборува единствено за напредок. Притоа, многумина од соговорниците препознаваат „забележителен напредок во поглед на демократија и владеење на правото во однос на минатата декада“, „соодветна поставеност на законодавната рамка за демократски развој“, односно „огромен напредок во однос на демократијата и човековите права“. Има и такви кои посочуваат на „стагнација поради недостаток на јасен сигнал дека одлуките на поединечни институции не треба да зависат од политичката конјunktura“, односно на „вртење во круг, поради поместување на приоритетите за

## Демократија | средна оценка на промениви



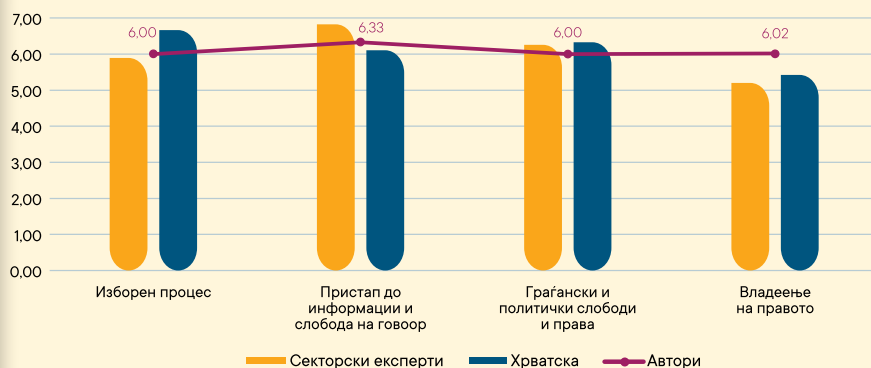
**сметка на реалните реформи“.** Оттаму следната изјава најдобро го опишува квалитетот на демократијата, а посочува и на одредиштето кон кое треба да се стремиме.

Изјавата зборува совршено за квалитетот на демократијата во Северна Македонија. Дури и без длабинска анализа на петнаесетте утврдени индикатори, оценката на соговорникот совршено ја отсликува состојбата во Северна Македонија. Со просечна оценка од **6.09** државата напреднала, но има уште многу што може да стори за да ја подобри состојбата, или да го поправи сопствениот имиџ.

” **Мислам дека сме некаде на средина од она што би требало да биде солидно ниво на исполнетост на критериуми за држава, која што претендира да биде членка на Европската Унија.**

експертка од правна пракса, 12 годишно професионално искуство во областа

## Демократија | средна оценка на промениви - споредбено



Споредувајќи ги наодите од истражувањето, а имајќи ја предвид блискоста на утврдената **„реална слика“** со **„перцепцијата“** која за Северна Македонија ја имаат домашната експертска јавност, **6.04** и онаа на експертската јавност од Хрватска, **6.13**, заклучоците се дека:

- ▲ има добро ниво на информираност за реформите и редовните случувања;
- ▲ покрај количеството на дезинформации сепак постои соодветен квантум на квалитетни информации кои државата ги комуницира;
- ▲ домашната јавност будно ја следи секоја реформа, а државата се уште има неподелено внимание од јавноста во Хрватска.

Простор за подобрување на состојбите во однос на квалитетот на демократијата се уште има. Потребата од продолжување на реформскиот процес е несмалена, а постојат и конкретни области каде што дури и тоа што реално се прави или е премногу бавно, или не коинцидира со очекувањата.



# 1. ИЗБОРЕН ПРОЦЕС

Изборен процес	Регистрирање кандидати
	Пристап до медиуми за промоција
	Регистрирање на гласачи и гласачко право
	Финансирање на политички партии и изборна кампања
	Граѓанска иницијатива

## 1) Регистрирање на кандидати

**Колку се фер и правични постапките за регистрација на кандидати во текот на изборниот процес?**

**ЦЕЛ:** Секој граѓанин има еднаква можност да стане кандидат на избори за да го оствари правото да биде избран. Регистрацијата на кандидати може да подлежи на ограничување само кога истите се предвидени со закон и доколку се неопходни во едно демократско општество, заради заштита на интересите на националната безбедност или јавниот ред, јавното здравје или моралот, или заштита на правата и слободите на другите.

**Оценка од авторите: 8**

Изборното законодавство предвидува кандидатите на распишани избори (претседателски, парламентарни и локални избори) ги предлагаат веќе регистрирани политички партии и коалиции, но, може да бидат предложени и од група избирачи. Предлагањето на кандидати за избор на пратеници се врши со поднесување листа до Државната изборна комисија. Во кандидатската листа се почитува родовата и етничката застапеност, при што се предвидува најмалку 40% од кандидатите да му припаѓаат на помалку застапениот пол.

”**Нема големи ограничувања, но сепак постојат. Собирањето потписи е прилично комплициран процес, а на крајот произлегува дека е полесно да се формира партија, отколку да се поднесе независна листа.**

експерт од граѓанско општество,  
11 годишно професионално искуство во областа

Постапката за регистрација на кандидати е во голема мера фер и правична и не предвидува сериозни ограничувања. Сепак, правната рамка го ограничува правото да се биде избран за лицата со одземена деловна способност врз основа на интелектуална или психолошка попреченост, што се коси со меѓународните обврски и претходните препораки на ОДИХР, а го одзема правото на кандидатура и на лицата што отслужуваат затворска казна повисока од шест месеци.

Кога подносител на листа на кандидати за пратеници е група избирачи, подносителот има обврска да собере најмалку 1.000 потписи од запишаните избирачи во изводот на Избирачкиот список на изборната единица. Бројот на потребни потписи не претставува сериозна пречка за функционирање на демократскиот процес, но учеството на избори е полесно за регистрираните политички партии отколку за независните кандидати. Имено, законските одредби кои го регулираат учеството на изборите на граѓаните кои не се дел од политичка партија предвидуваат собирање по 1000 потписи од секоја изборна единица, односно вкупно 6000 потписи за поддршка на листите. Од друга страна за една партија да може да учествува на избори, таа треба да биде регистрирана и да има собрано потписи од 1000 членови за сите шест изборни единици.<sup>1</sup>

Постапувајќи по претходна препорака на ОДИХР, Северна Македонија, на парламентарните избори во 2020 година, за првпат воведо можност потребните потписи за номинација од избирачите да се собираат пред надлежен нотар, како и пред вработените во надлежните регионални канцеларии на ДИК. Иако Изборниот законик не ја прецизира докумен-

**” Регистрацијата на кандидатите беше завршена пред прекилот на изборите, во инклузивен процес. За пофалба е што ДИК донесе упатства кои обезбедија список за проверка на кандидатите и детална постапка за верификација, промовираше нова онлајн апликација за поднесување кандидатски листи и ги објави сите списоци на кандидати на својата веб-страница со интерактивна алатка, која ги прикажуваше партиската припадност на кандидатите, родот, изборната единица и општината.**

**Потребно е ревидирање на ограничувањата на правото на кандидатура, со цел дисквалификацијата врз основа на осуденост да биде пропорционална со тежината на делото.**

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.2. 13 (<https://www.osce.org/files/f/ documents/O/a/471672.pdf>)

<sup>1</sup> Изјава за прелиминарни наоди и заклучоци- Предвремени парламентарни избори, 15 јули 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/394mdr4>

тација потребна за номинација на кандидати, ДИК издаде упатства кои утврдија листа за проверка на кандидатите и ја разложија процедурата за верификација. За овие избори, ДИК пушти во употреба нова електронска апликација за поднесување на кандидатски листи.<sup>2</sup> Сепак, до крајот на периодот за регистрација ниту една група избирачи не успеа да поднесе листа, бидејќи ниту една не го собра потребниот број потписи. Во рамките на законскиот рок, ДИК регистрираше 12 политички партии и 3 коалиции, со вкупно 1.598 кандидати на 78 листи. Сите 78 листи поднесени од политичките партии беа прифатени. ДИК ги објави сите листи на кандидати на својата веб-страница со интерактивна алатка, која ги презентираше податоците за кандидатите по припадност на партија, пол, изборна единица и општина.

## 2) Пристап до медиуми за промоција

**До кој степен кандидатите и партиите имаат фер пристап до медиумите и други средства на комуникација?**

**ЦЕЛ:** Секој кандидат односно секоја политичка партија има еднаква можност за пристап до медиумите и другите средства за комуникација, што им овозможува да ги презентираат своите политички ставови и да комуницираат со гласачите. Пристапот до медиумите не може да биде ограничен или одбиен врз основа на раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имот, раѓање или друг статус.

**Оценка од авторите: 5**

Значителните подобрувања во медиумските слободи во последниве години не беа зајакнати со системски реформи во медиумскиот сектор, како што е обезбедувањето политичка неутралност на јавниот радиодифузер и регулаторот на медиумите. Изборното известување во медиумите бележи балансираност, особено во однос на содржината на изборните кампањи, а поради двојната формула за поделба на содржината на прилозите предвидена со Изборниот законик. Сепак, одредбите кои го регулираат медиумскиот простор се оценуваат како неефективни поради бараниот процентуален распоред на прилозите за партиите на власта и на опозицијата што се оценува како непрактично, а се смета дека поттикнува и нерамномерна распределба на учесниците во изборната кампања<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Проценка на напредокот на Северна Македонија во исполнувањето на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ. Достапно на: <https://bit.ly/38Zk5kr>

<sup>3</sup> ДИК мора итно да даде јасни појаснувања и препораки за медиумското претставување на изборите; Објавено на 10.04.2019; Достапно на: <https://bit.ly/3HlrfT>

Изборното медиумско претставување на програмите на политичките партии, коалиции, групи на избирачи е уредено преку процентуална поделба на содржината на **информирање за дневни настани од државата и од светот (30%),**

**за активности на политичките партии од власта (30%), за активностите на политичките партии од парламентарната опозиција (30%) и за активностите на политичките партии што не се претставени во Собранието (10%).** Според Извештајот од изборното

медиумско претставување на Агенцијата за аудио и визуелни услуги за предвремени парламентарни избори во 2020 година наведува дека медиумите треба на учесниците во изборната кампања да им обезбедат еднакви услови за пристап до платеното политичко рекламирање, но поделбата на времето е таква што во својата суштина ја оневозможува вистинската еднаквост на условите за пристап. Притоа, темелно аналитичко известување или дискусии за политиките главно не беа присутни во известувањето за кампањата, со што се ограничи можноста на гласачите да се информираат за изборот помеѓу конкретните политички алтернативи.

Измените на Изборниот законик според кои платеното политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес се финансира од Буџетот на Република Северна Македонија, а политичките партии само ги изготвуваат медиа плановите, можат да ја нарушат независноста на медиумите<sup>4</sup> и претставуваат мешање во уредувачката слобода на медиумите.<sup>5</sup>

” Помалите политичките партии не добиваат еднакво медиумско присуство или поголемо присуство во јавноста воопшто.

експерт од правната пракса и граѓанското општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

” Значителните подобрувања во медиумските слободи во последниве години не беа зајакнати со систематски реформи во медиумскиот сектор, како што е обезбедувањето политичка неутралност на јавниот радиодифузер и регулаторот на медиумите. Законската рамка за распределба на средствата за платено време и распределбата на максималните ограничувања за платеното политичко рекламирање беше изменета со владината уредба донесена на 22 јуни, последниот ден од вонредната состојба. Одредбите фаворизираа три поголеми партии на кои заедно законски им беа доделени износи и термини неколку пати поголеми од другите дванаесет учесници заедно.

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.3 (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/471672.pdf>)

<sup>4</sup> Извештај за емитовано политичко рекламирање за време на изборна кампања- Предвремени парламентарни избори 2020; Достапно на: <https://bit.ly/3IEM8L5>

<sup>5</sup> Извештај од изборното медиумско претставување – Предвремени парламентарни избори 2020 година <https://bit.ly/2PjoyXW>

Законската рамка за распределба на средствата за платено време и распределбата на максималните ограничувања за платеното политичко рекламирање беше изменета со владината уредба донесена на 22 јуни, последниот ден од вонредната состојба. Одредбите фаворизираа три поголеми партии на кои заедно законски им беа доделени износи и термини неколку пати поголеми од другите дванаесет учесници заедно. За време на официјалниот период на кампањата, сите национални терестријални радиодифузери во голема мера известуваа за меѓусебните обвинувања меѓу лидерите на најголемите политички партии, додека длабинското аналитичко известување и дискусиите за политиките во голема мера беа отсутни. Политичкото рекламирање на меѓународните платформи за онлајн рекламирање како Google AdSense и на социјалните медиуми, не е посебно регулирано. И покрај широката употреба на овие кампањски методи од страна на политичките партии, недоволната транспарентност на ваквите алатки оневозможува нивна суштинска ревизија.

### 3) Регистрирање на гласачи и гласачко право

Колку гласачите имаат можност да го искористат своето право на учество на национални избори?

**ЦЕЛ:** Секој возрасен граѓанин има право да биде заведен како гласач и да гласа, односно ефективно да го заштити своето право на глас од повреда предизвикана со дискриминација или дисквалификување од било која причина и на било кој начин.

Оценка од авторите: 6

Избирачкото право е еднакво за сите граѓани и се остварува општо и непосредно преку демократско организирани избори. **Извештаите на набљудувачките организации истакнуваат подобрување преку регистрацијата на граѓаните во Избирачкиот список што живеат вон институционални заедници како возрасните лица во домовете за стари лица но и младите кои се под социјална заштита во центрите на државата.** За време

” Долгогодишните структурни прашања поврзани со избирачкиот список, како што се недоволната стандардизација на адресните податоци, усогласувањето и интероперабилноста меѓу институциите, како и недоволно деталните упатства за постапките за регистрација на гласачите, остануваат нерешени.

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремениот парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.2 (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/471672.pdf>)

на изборите гласаат и оние кои се на привремена работа или престој во странство, а се со живеалиште во земјата. Сепак, правната рамка не е целосно инклузивна, па така лицата на кои им е одземена деловната способност со судска одлука врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост се обесправени, спротивно на меѓународните обврски и претходните препораки на ОДИХР.

Регистрацијата на гласачите е уредена со Уставот, изборниот законик и привремени одредби, но не постојат јасни, детални и трајни прописи. Двата правилници коишто обезбедуваат методологии за водење, ажурирање и пристап до избирачкиот список беа одобрени во 2016 година. Во моментот, една од методологиите повеќе не се применува, а другата, иако се применува, предизвикува контрадикторни мислења за нејзината законска валидност.

Долгогодишните структурни прашања поврзани со избирачкиот список, како што се недоволната стандардизација на адресните податоци, усогласувањето и интероперабилноста помеѓу институциите, како и недоволно деталните упатства за постапките за регистрација на гласачите, остануваат нерешени.

Измените на изборниот законик воведоа Централен регистар на население како нов извор за избирачкиот список, меѓутоа тој не можеше да биде искористен за последните избори поради нецелосните податоци. Ограничениот ИТ капацитет на ДИК во комбинација со неодамнешната нецелосна контрола на квалитетот, дополнително влијаеше на квалитетот на избирачкиот список. Оттаму, се уште постои сериозна загриженост за точноста на избирачкиот список.

Согласно измените и дополнувањата во февруари 2020 година, за да добијат гласачко ливче, сите гласачи треба да прикажат важечка лична карта или пасош. Во согласност со претходните препораки на ОДИХР, МВР и достави на ДИК список на гласачи чии лични карти истекле во периодот помеѓу распишување на изборите и денот на изборите, што придонесе за зголемување на инклузивноста на избирачкиот список.

Постапката за регистрација на гласачи не беше прилагодена на новиот изборен календар односно на поместувањето на датумот за избори, предизвикано поради пандемијата со КОВИД-19. Постапката за регистрација и остварување на избирачкиот право на граѓаните без постојан престој во државата останува контроверзна.

” **Постои нерамноправност во однос на граѓаните, што не живеат тука во моментот, да гласаат ефективно поради ниската мрежа на дипломатско-конзуларни претставништва и неможноста да гласаат по пошта.**

експерт од граѓанското општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

Имено, организацијата на гласањето во странство се заснова на активна регистрација за која е потребен праг еднаков на гласовите потребни за освојување мандат на последните избори. Процесот за регистрација надвор од земјата беше завршен пред прекилот на изборите, при што утврдениот изборен праг не беше постигнат.

#### 4) **Финансирање на политички партии и изборна кампања**

**Колку е транспарентно финансирањето на политичките партии и изборната кампања, како и дали има ефикасни механизми за следење на случаите на прекршување на правилата што подлежат на пропорционални и одвраќачки санкции?**

**ЦЕЛ:** *Кандидатите, политичките партии или другите подносителите на листи водат соодветни книги и прецизни сметки, за природата и вредноста на примените донации и редовно ги објавуваат, а финансирањето на политичките партии и изборните кампањи ги следат и независни тела кои можат да извршат проверка, истрага, да одредат санкција и за направена злоупотреба.*

**Оценка од авторите: 5**

Законската рамка за финансирање на кампањата бара понатамошно усогласување за да се отстранат празнините и недоследностите. Особено, потребно е усогласување на Изборниот законик со Законот за финансирање на политичките

” **Ако се зема праксата во предвид, дека никој до сега не бил казнет, тогаш произлегува дека ситуацијата овде е многу лоша.**

експерт од државната администрација,  
23 годишно професионално искуство во областа

партии заради унификација на дозволеният износ на донациите за целите на кампањата на наменските и партиските сметки. Тековниот износ на дозволените донации за политичките партии го надминува дозволеният износ за целите на кампањата, и тоа беше искористено од некои учесници во изборниот процес за да ги избегнат ограничувањата на трошоците. Законските одредби во врска со донациите треба да се ревидираат со цел да се усогласат дозволените износи на донациите, да се обезбеди транспарентност и ограничување на износот на заемите кои ги добиваат политичките партии за водење на изборната кампања, и да се воспостави механизам за утврдување на пазарната цена на непаричните придонеси.

Без оглед на законската обврска за политичките партии да информираат за тоа, т.е. да формираат и да го објават регистарот на донации, јавноста е генерално малку

запознаена со начинот на кој тие се финансираат<sup>6</sup>. **Од 33 активни партии во државата само 10 ги имаат објавено регистрите за донации, 11 воопшто немаат објавено регистри, а 12 партии немаат ниту своја веб страна.** Законот за финансирање на политичките партии го предвиде правото на редовно годишно финансирање на политичките партии од буџетот. Сепак, ваквиот начин на финансирање на политичките партии се врзува со бројот на гласови освоени на претходните избори што ги става малите и вон-парламентарните политички партии во незавидна положба. Од друга страна, **законите не се усогласени со добрите меѓународни практики, а создаваат и конфликт помеѓу различните одредби и рокови.** Имено, согласно Изборниот законик, рокот за доставување и на дополнителен периодичен извештај за финансирањето на кампањата е 19 дена по денот на изборите, а рокот за доставување на конечниот извештај е 3 месеци по изборите. Но, ваквите рокови се предолги во однос на препорачаните добри меѓународни практики, а коинцидираат со роковите во кои ДКСК треба да го поднесе својот извештај во Собранието и со тоа оневозможува да се направи анализа на потенцијални нерегуларности. Не поднесувањето финансиски извештаи за кампањата се санкционира со затворски казни до пет години, но прекршувањето на правилата со недоставување или задоцнување не подлежи на ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки санкции.

Конечно и јавноста укажува на слабото следење на финансирањето на политичките партии од страна на државните органи

” *Институциите задолжени за надзор над финансирањето на кампањата немаат капацитет поради недостиг на буџетски средства и човечки ресурси, што ја наруши нивната контрола врз отчетноста и транспарентноста на финансирањето на кампањата. Повеќето политички партии ја оценија рамката за поднесување периодични извештаи како излишна и оптоварена, и сите учесници во изборниот процес не ги доставија сите периодични извештаи, и покрај законското барање.“*

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.3 (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/471672.pdf>)

” *Состојбата кај нас не е променета еден подолг период, сеедно за која партија станува збор. Голем дел од реалните логистички трошоци, како што се превоз на лица до изборни митинзи, билборди, озвучување, бини..., никаде не се објавени во извештаите на политичките партии, а се реално направени.*

експерта од правна пракса,  
12 годишно професионално искуство во областа

<sup>6</sup> Закон за финансирање на политички партии во РСМ, член 276, став 1



надлежни за истото<sup>7</sup>. Во истражувањето на Платформата за борба против корупцијата, речиси едногласна е перцепцијата дека финансирањето на политичките партии не е ниту јавно, ниту транспарентно. Огромен дел од испитаниците, речиси 95% го делат овој став. За без малку 90% од испитаниците финансиските извештаи на политичка партија се мит, додека три четвртини од нив знаеле каде можат да ги најдат годишните финансиски извештаи, но, не се заинтересирани да го сторат тоа. Според истото истражување, повеќе од половината од граѓаните, односно 52.4% не знаат дека политичките партии се финансираат од „нашите пари“ и дека користат 0,15% од вкупните приходи во Буџетот<sup>8</sup>.

## 5) Граѓанска иницијатива

**Дали граѓаните имаат можност да донесат обврзувачки политички одлуки кога за тоа имаат волја?**

**ЦЕЛ:** *Граѓаните имаат законско право да предлагаат и да носат обврзувачки одлуки за прашања од нивна важност и ефективна можност да го остварат ова нивно право. Формите на непосредно граѓанско изјаснување вклучуваат можност за покренување иницијативи и референдуми на различни нивоа на власт. За да бидат ефикасни, формите за непосредно граѓанско учество во процесот на носење одлуки треба да бидат независни од политичката волја и исходот да биде правно-обврзувачки, истите да не постојат само на хартија односно да бидат тестирани во пракса.*

**Оценка од авторите: 6**

Правото на непосредно изјаснување на граѓаните е регулирано со Уставот, Законот за локална самоуправа, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, како и со статутите на единиците на локалната самоуправа. Непосредното учество на граѓаните може да биде остварено на двете нивоа на власт односно и на централно и на локално ниво и не е стриктно ограничен опсегот на прашања за кои може да

” **Едноставност за граѓанска иницијатива, едноставно не постои. Постапките се толку комплицирани, а механизмот не може воопшто да се оценува.**

експертка од правна пракса и граѓанското општество,  
40 годишно професионално искуство во областа

<sup>7</sup> Истражување на тема: Транспарентноста во финансирањето на политичките партии; Достапно на: <https://bit.ly/3c7gT8c>

<sup>8</sup> *ibid*

биде искористено. Граѓанската иницијатива на државно ниво може да се покрене за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот, предлагање за донесување на закон и за распишување на референдум на државно ниво.

Реално, во однос на граѓанската иницијатива има два предизвици. Првиот предизвик се однесува на обезбедувањето на соодветната поддршка од граѓаните. Имено, една граѓанска иницијатива за уставни измени или за спроведување на референдум се смета за покрената кога ќе биде поддржана од 150.000 избирачи.

” **Нема неуспешен референдум. Референдумот е бројење на гласови, по што следува правење на анализа за оценка на политиката и ако треба нејзино менување.**

**Кога некој не го користи даденото право, ја спречува промената и ја оневозможува оценката на политиката.**

експертка од правна пракса и граѓанското општество,  
40 годишно професионално искуство во областа

По покренувањето на иницијативата, Собранието е должно да распише референдум, а одлуката донесена на референдумот е задолжителна. На локално ниво, граѓанската иницијатива се покренува за донесување на пропис во рамки на единиците на локалната самоуправа, за прашања кои се во надлежност на единиците на локалната самоуправа, како и за распишување на локални референдуми. Советот на општината или Градот Скопје е должен да распише референдум на барање од најмалку 20% од избирачите, а одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот. Искуството со првиот предизвик најдобро го опишува случајот кога граѓаните од една скопска општина кои сакаа да спречат да се донесе нов Детален урбанистички план, но, не успеаја да обезбедат поддршка од 10% од избирачкото тело на општината<sup>9</sup>.

Вториот предизвик се однесува на остварувањето на цензусот. Одлуката усвоена на референдум се смета за донесена ако за неа гласале мнозинство од вкупниот број граѓани кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во изводот од Избирачкиот список. Најблиското искуство од овој тип беше референдумот од 2018 година за прифаќањето на Договорот од Преспа.

Вклучувањето на граѓаните во процесот на донесување одлуки е механизам поставен во законската рамка. Сепак, процедурите се комплексни и ги одвраќаат граѓа-

<sup>9</sup> Граѓанските иницијативи се туркаат на мускули; Достапно на: <https://bit.ly/3tWa3J1>.

ните од иницирањето на референдум. Според анализите<sup>10</sup> на практиките кои се користат при консултација со граѓаните во креирањето политики, се смета дека локалните власти селективно ги употребуваат и ги лишуват од правните карактеристики, што значи дека ги користат во упростена и адаптирана форма. Во целост референдум, граѓанска иницијатива и граѓански собир, скоро никогаш не се употребуваат како алатки за консултација во пропишаниот формат.<sup>11</sup> Одлуките донесени преку референдуми се сметаат за задолжителни бидејќи ја изразуваат непосредната волја на граѓаните.

Но, при еден случај во кој Уставниот суд ја оценуваше законитоста на иницијативите за поведување референдум на општинско ниво ги прогласи за неуставни спроведените референдуми на локално ниво преку општините бидејќи прашањето за кое биле распишани, концесиите, според Уставниот суд не се прашања од надлежност на локалната самоуправа<sup>12</sup>.

” Во РМ не постои големо искуство во спроведувањето на референдум, како на државно, така и на локално ниво. Имено, од осамостојувањето на државно ниво се спроведени вкупно 3 референдума, додека на локално ниво се спроведени вкупно 10 референдуми. шесте референдуми спроведени за изјаснување за прашање кои се однесува за рудниците, се неуспешни за граѓаните, не заради неизлезност, туку од причина што референдумите биле распишани за прашање кое не спаѓа во надлежност на општините, туку е прашање кое е во надлежност на централен државен орган.

(<http://www.referendum.mk/wp-content/uploads/2019/02/Referendum-studija-MK.pdf>)

## 6) **Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста**

Во својот **Извештај за Северна Македонија**, за 2020 година, **Европската комисија** утврдила дека генерално земено „законската рамка е погодна за организирање на демократски избори“, иако препорачува дека државата треба да „изврши сеопфатна анализа на изборното законодавство“, со цел да ги преземе до крај препораките на ОБСЕ/ОДИХР и на Венецијанската комисија. Во таа смисла, Комисијата забележува дека Државната изборна комисија, како орган надлежен за спроведувањето на изборите, ја извршила својата задача професионално. Притоа, истакната е забеле-

<sup>10</sup> Анализа на постоечките практики на користење на механизмите за консултација со граѓаните во креирањето на локалните политики и нивната ефикасност [Електронски извор] / [Кристина Хаџи-Василева]. - Штип : Фондација за развој на локалната заедница, 2017

<sup>11</sup> <https://bit.ly/3tF6hU7>

<sup>12</sup> Уставен суд на РСМ Решение У6р.88/2018, У6р.90/2018 и У6р.91/2018.; Достапно на: <http://ustavensud.mk/?p=16832>

лешката за потребата од реформа на ДИК во насока на обезбедување на одржливо решение во врска со нејзиниот состав и должината на нејзиниот мандат, како и забелешка за натамошно ажурирање на избирачкиот список.

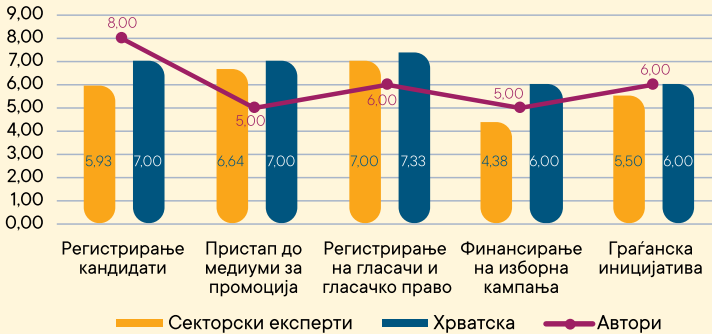
Од другата страна, во **Конечниот извештај** на Специјалната мисија на ОБСЕ/ОДИХР, се пофалува работата на ДИК во однос на регистрацијата на кандидатите и нивната проверка, особено проверката на кандидатските листи, а беше посочено и на фактот дека правилата за медиумско претставување за време на изборите „*фаворизираат три поголеми партии и коалиции*“. Сепак, важно е да се спомене дека забелешките истакнати во однос на избирачкиот список и неговата проверка, како и проблемите поврзани со финансирањето на изборните кампањи и политичките партии и натаму остануваат составен дел од извештајот на специјалната мисија. Според мисијата, политичките „*партии ја оценија рамката за поднесување периодични извештаи како излишна и оптоварена*“, а учесниците во изборниот процес „*не ги доставија сите периодични извештаи, и покрај законското барање*“.

Експертската јавност во Северна Македонија главно им забележува на политичките партии, на ниското ниво на нивна транспарентност и отчетност, како и на ниското ниво на волја за промена и сопствена контрола. Главната забелешка може да се сумира преку изјавата која вели дека „*од формална страна, се е во најдобар ред, но кога ќе се навлезе во суштината и како функционираат партиите, тогаш имаме многу ниска оценка*.“ Повикувајќи се на забелешките укажани од повеќето релевантни меѓународни извештаи, некои од експертите зборуваат за потреба од промена на законските решенија во насока на „*целосно финансирање од државата*“ и „*забрана за политичките партии да земат донации од друго место*“. Помеѓу другите забелешки, експертската јавност зборува за „*ограничувањето на правото на глас на лицата со одземена деловна способност, дури и кај лица на кои што не треба да им биде одземена*“, односно за „*слабата пристапност до институциите кои треба да ја вршат регистрацијата на гласачите*“ и начините за комуникација. Конечно, експертската јавност посочува и на лошите искуства со референдумите и другите форми на граѓанска иницијатива, како и на фактот дека тие „*се узурпирани од страна на политичките партии*.“

Конечно, за експертската јавност во Хрватска, нема нешто што го подрива легитимитетот на изборите. Очекувано, впечатокот го прават последните два изборни процеси, претседателските избори 2019 година, односно вонредните парламентарни избори 2020 година и особено референдумот од 2018 година за Договорот од Преспан. Сепак, кога преминуваме на дискусија за политичките партии, тогаш впечатокот се менува. Како и за македонската експертска јавност, така и за онаа од Хрватска, „*има некои механизми за транспарентност и особено Закон за финансирање на политичките партии, но, постои ограничување во тоа колку партиите му се покоруваат*

на законот и како тоа го презентираат тоа.“ За јавноста во Хрватска јасно е дека „постои законска рамка, но не може да покрие се, исто како и во Хрватска.“

### Изборен процес



Следејќи ги ваквите оценки изнесени во овие два релевантни извештаи, како и законската рамка, авторите утврдиле дека реалната состојба во Северна Македонија е подобра од имицот кој го проектира државата само во однос на првиот индикатор – можноста граѓаните да се појават како кандидати во изборниот процес. Слична е состојбата, иако не во толкав обем и кај индикаторот кој се однесува на граѓанската иницијатива. Односно, реалната слика е иста или подобра во однос на имицот кој државата го проектира. Во останатите три индикатори, реалната слика е полоша (-1), или далеку полоша (-2) од имицот кој државата го има. Притоа, само во однос на финансирањето на изборната кампања и политичките партии перцепцијата за корупција далеку ја надминува реалната состојба и го нарушува општиот впечаток за изборниот процес како забележливо фер и демократски.

## 2. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ И СЛОБОДА НА ГОВОР

### Пристап до информации и слобода на говор

Независност на медиумите

Плурализам на медиумите

Пристап до информации од јавен карактер

### 1) Независност на медиумите

#### Колку медиумите се независни од Владата?

**ЦЕЛ:** Правната рамка и практиката на надзор гарантираат дека медиумите се целосно слободни од влијанијата на владата и државните актери, без притоа да се прави разлика помеѓу ограничувања од регулативата и директни владини интервенции, односно помеѓу јавни медиуми и приватни медиуми.

#### Оценка од авторите: 6

Правната рамка и медиумската средина целокупно е генерално погодна за слободата на медиумите и овозможува критичко известување, иако беа забележани одредени тензии за време на кризата предизвикана од КОВИД-19 и во контекст на изборите. Во последните години, **рангирањето на Северна Македонија на годишните мерења на слободата и демократијата континуирано се подобрува.** Така, на **Индексот за слободата на печатот на Репортери без граници, од 2019 до 2020 година државата порасна за 3 позиции,** односно на 92-то место од вкупно 180 држави. Додека, во **Индексот на слободата на Фридом Хаус, државата го подобрила својот скор од 2 на 3 при вкупно 4 поени.**

” Правната рамка и медиумската средина целокупно е генерално погодна за слободата на медиумите и овозможува критичко известување, иако беа забележани одредени тензии за време на кризата предизвикана од КОВИД-19 и во контекст на изборите.

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.6 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

Државата постепено се оправува од сериозниот пад на слободата на медиумите забележан за време на претходната власт, како резултат на нетранспарентно владино ре-

кламирање и поткупот со реклами, владиниот интервенционизам и силната спрега помеѓу власта и медиумите. Иако владиното рекламирање во медиумите беше укинато, сепак, на единиците на локалната самоуправа им е дозволено да се рекламираат во локалните медиуми и на локално ниво, што говори за потребата од дополнителни напори за да се обезбеди независност на медиумите од политичките сили. За илустрација, само во првите три месеци од 2019 година, Општина Охрид склучила 11 договори со различни онлајн медиуми. Притоа договори со онлајн медиумите оставаат простор за посредно да се склучи договор со локалните телевизии кои имаат свои веб-страници<sup>13</sup>. Овие недоследности оставаат многу простор за извртување на целите на законските измени.

Во онлајн сферата особено постои политички насочено огласување, и тоа е забележано кај помали портали кои не се доволно познати за јавноста, а имаат за цел да привлечат повеќе реклами<sup>14</sup>. Така, некои од политичките партии имаат свои информативни портали кои се блиски на нивната политичка пропаганда и се користат за да се пласираат политички инструирани текстови или манипулации. Во таа насока е и истражувањето за влијанието на новите медиуми врз формирањето на јавното мислење кое укажува дека граѓаните не им веруваат на содржините на веб порталиите. Најголем дел од испитаниците сметаат дека вестите што се објавуваат на политичките портали се политички обоени (54%), а повеќе од третина (37%) сметаат дека порталите најчесто објавуваат конструирани и нарачани стории.<sup>15</sup>

” **Актуелната власт го укина владиното рекламирање во медиумите што беше моќна алатка од претходната власт за контрола над медиумите и злоупотреба на државните средства.**

Репортери без граници (2020): Индекс на слободата на печатот во 2020 година – Република Северна Македонија (<https://rsf.org/en/north-macedonia>)

” **Од оваа временска перспектива може да се направи една паралела со минатата власт. Контролата која таа владеачка гарнитура ја имаше врз приватните медиуми и сликата која ја правеше во јавноста. Денес, оваа гарнитура нема такво влијание врз медиумите. Треба да има критика, тоа е здраво за демократијата во општеството.**

експерт од правна пракса,  
20 годишно професионално искуство во областа

<sup>13</sup> Состојбата со локалната и регионалната информираност; Достапно на <https://bit.ly/3lFtTVD>

<sup>14</sup> Извештај за медиумската сопственост; Достапно на: <https://bit.ly/2PdJSmA>

<sup>15</sup> Истражување- Влијанието на новите медиуми врз формирањето на јавното мислење; Достапно на: <https://bit.ly/3sbzFB4>

На подобрувањето на состојбата влијае и самоорганизирањето на медиумските организации кои го донесоа Регистарот на професионални онлајн-медиуми, како и напредокот во однос на условите за работа на новинарите утврдени во Повелбата за услови за работа за новинарите, како и нацрт фер-договорите за вработување во дигиталните медиуми кои ги промовира Независниот синдикат на македонски новинари и медиумски работници (ССНМ) во соработка со ЗНМ и СЕММ. Со фер договорите се предвидуваат механизми за почитување на работнички права, слободата на изразување, како и механизми за заштита на етичките и професионалните стандарди на сите новинари и медиумски работници.

## 2) Плурализам на медиумите

**До кој степен медиумите се карактеризираат со сопственичка структура што обезбедува плурализам на мислењата?**

**ЦЕЛ:** *Разновидната сопственичка структура најдобро ги претставува ставовите и позициите што постојат во општеството.*

### Оценка од авторите: 5

Телевизијата е главен на извор на информации, по што следат онлајн медиумите, додека тиражот на печатените медиуми е во постојано опаѓање, и покрај воведувањето на државните субвенции за печатење и дистрибуција на национални и регионални весници во 2018 година.

Медиумскиот пејзаж во државата е длабоко поделен според политичката идеологија, а медиумите најчесто се поврзуваат со политички партии или пак со специфични деловни интереси. Сепак, постои голема листа на критични и независни медиуми, кои главно функционираат на Интернет.

**” Голем број медиуми, вклучувајќи 11 национални и 36 регионални приватни телевизии, се натпреваруваат на мал рекламен пазар на мала потрошувачка основа и немаат финансиска, регулаторна и професионална одржливост, придонесувајќи за поларизација на медиумската средина. Тековната стагнација на рекламниот пазар предизвикана од пандемијата Ковид–19, дополнително ја зголеми зависноста на медиумите од сопствениците и државните субвенции што влијае на нивната содржина.**

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.21 (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/471672.pdf>)



Гледано според апсолутните бројки, државата никогаш нема ла проблем со плурализмот на медиумите. Во листата се вклучени повеќе од 50 телевизии на национално, регионално и локално ниво; над 70 радио станици; повеќе дневни весници; и бројни вести на Интернет страници. Сепак, бројот на медиуми не значи и плурализам на ставови или идеи.

За голем дел од медиумите, поедноставно е да се биде близок до одредена политичка структура. Оттаму, некои медиуми „што претходно беа цврсти приврзаници на претходната влада, имаат повторно усогласени уредувачки политики“<sup>16</sup>, овој пат во полза на актуелната влада.

Граѓаните имаат пристап до странски медиуми. Во државата може да се најде разновиден меѓународен печат, а кабелските оператори нудат повеќе странски канали. Во медиумите се застапени и етничките карактеристики. На национално, регионално и локално ниво функционираат медиуми, освен на македонски јазик и на албански, но и на други јазици.

### 3) Пристап до јавни информации

#### Колку граѓаните имаат пристап до информации од јавен карактер?

**ЦЕЛ:** Пристапот до информации од јавен карактер е законски гарантиран, без било какво ограничување и оправдување на ограничувањето, а постои и механизам за ефективна заштита на правото.

**Оценка на авторите: 8**

Правото на пристап до информациите од јавен интерес со кои располагаат органите на државната управа, другите органи и лица кои вршат јавни овластувања и дејности од јавен интерес е уредено со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. **Правото е ограничено според степенот на доверливост како што се класифицираните податоци, лични податоци, информации околу**

” Остануваат длабоките поларизации на медиумите по политичка линија, а приватните медиуми честопати се врзани за политички или деловни интереси што влијаат на нивната содржина.

Фридом Хаус (2020); Индекс за слободата во 2020 година – Република Северна Македонија (<https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2020>)

<sup>16</sup> Извештај од Индекс за медиумска одржливост на IREX за 2019 година, достапно на: <https://bit.ly/3mOt7pU>

**истраги или даночни постапки и слично.<sup>17</sup>**

Анализите покажуваат дека **ова право најмногу го користат граѓанските организации**, додека граѓаните и другите правни лица сметаат дека немаат право да бараат информации од централната власт и здравствените институции<sup>18</sup>. Во истражувањето „Надминување на принципите на тајност во работењето на администрацијата“ спроведено од Фондацијата отворено општество – Македонија се наведува дека речиси сите граѓани, или поточно 90% сметаат дека имаат право да бараат информации во врска со квалитетот и загадувањето на животната средина<sup>19</sup>.

Во мај 2019 година беше изменета правната рамка за слободен пристап до информации од јавен карактер, со што се намалени основите за ограничување на пристапот до информации од јавен карактер односно одбивање на барањата, а се овластува Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер да го следи усогласувањето на практиките со правилата што обезбедуваат проактивно објавување на јавните информации. Со измените, **законскиот рок за доставување на одговор од институциите се намали на 20 дена** (претходно рокот беше 30 дена за доставување на информација), но според истражувањата на граѓанските организации, **институциите во просек ги доставуваат одговорите за 23 дена.**<sup>20</sup>

Практичната примена на законот покажува дека освен законската обврска за органите да дадат информации кога граѓаните ќе го побараат тоа од нив, **голем дел од**

” **Правото на граѓаните за пристап до јавни информации дополнително се подобри со спроведувањето на стратегијата за транспарентност 2019–2021, што вклучува поставување отворен владин портал и објавување на податоци за алокацијата на владините финансии.**

Европска комисија (2020). Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.15 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)).

<sup>17</sup> Член 6 Исклучок од слободен пристап до информации, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РСМ“ бр. 101/2019)

<sup>18</sup> Прелиминарен извештај за примената на законските рамки поврзани со слободен пристап до информации од јавен карактер, Фондација за интернет и општество- Метаморфозис; 2018 година, Достапно на: <https://bit.ly/2NLc6QE>

<sup>19</sup> Надминување на принципите на тајност во работењето на државната администрација, Фондација Отворено општество – Македонија, достапно на <https://bit.ly/3r3VXTS>

<sup>20</sup> Анализа на спроведувањето на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2020 година, Центар за граѓански комуникации (ЦГК); Достапно на: <https://bit.ly/3vMBxT1>

**институциите не се толку ажурни за самостојно објавување на информациите кои согласно законот се должни да ги стават на увид на јавноста** како што се известувањата за склучени договори за јавни набавки<sup>21</sup>. Исто така, анализите покажуваат дека не сите институции доставуваат ист квалитет на информации па се забележува дека дури три четвртини од жалбите до Агенцијата се поднесени поради недоставување на никаков одговор од институциите, односно т.н. молчење на администрацијата а една четвртина од институциите доставуваат нецелосни одговори<sup>22</sup>.

Конечно, пандемијата од Ковид-19 не воведи никакви ограничувања за остварување на правото на пристап до информации од јавен карактер, но покажа дека институциите не се во можност да ги достават навремено информациите согласно вонредните мерки и организација на работа. Сепак, институциите не презедоа мерки за реорганизација и гарантирање дека и покрај скратените капацитети на барателите на информации од јавен карактер ќе им бидат обезбедени потребните информации.<sup>23</sup>

” *Има добро законско решение, кое што го гарантира правото. Сепак, практичниот дел е проблематичен. Особено во однос на време потребно за одлучување, што води кон губење на интересот за информацијата.*

експертка од правна пракса и граѓанско општество,  
40 годишно професионално искуство во областа

#### 4) **Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста**

Состојбата во однос на слободата на говорот и пристапот до информации од јавен карактер согласно референтните следења и рангирања забележува подобрување. Северна Македонија го подобрила својот резултат на Индексот на слобода на печатот на Репортери без граници, како и на Индексот за слобода на Фридом Хаус. Воедно, на индексното рангирање на Фридом Хаус, државата забележала скок од цели три поени што ја става во врвот на државите според нивниот скок на листата. Покрај скокот, Северна Македонија и натаму се наоѓа во групата на делумно слободни држави, а Фридом Хаус ни забележува за „длабоките поларизации на медиумите по политичка линија“ како и за поврзаноста на медиумите со „политички или деловни

<sup>21</sup> Анализа на спроведувањето на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер; Достапно на: <https://bit.ly/3razAMG>

<sup>22</sup> Прелиминарен извештај за примената на законските рамки поврзани со слободен пристап до информации од јавен карактер; Достапно на: <https://bit.ly/3cVZkar>

<sup>23</sup> Анализа- Короната ја намали транспарентноста на институциите- Информации од јавен карактер не може да се добијат навреме поради отсуство на вработените што треба да ги обезбедат. Достапно на: <https://bit.ly/3lBVHdP>

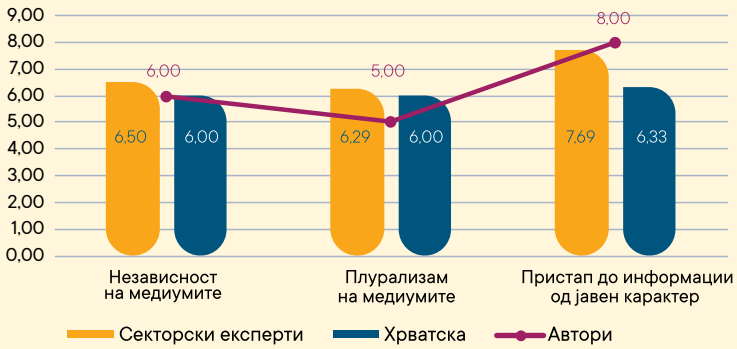
интереси што влијаат на нивната содржина“. Сепак, се чини дека најголемо влијание на подобрувањето на оценките има укинувањето на владиното рекламирање. Според Репортери без граници, токму владиното рекламирање било „моќна алатка за контрола над медиумите и злоупотреба на државните средства“.

За Европската комисија, како и за специјалната мисија на ОБСЕ/ОДИХР „правната рамка и медиумската средина во целост е генерално погодна за слобода на медиумите“. Сепак, примената на законодавството е доведена во прашање кога обете организации во своите извештаи посочуваат на пандемијата и влијанието кое таа го има врз слободата, но и врз економијата и економската зависност на медиумите и нивните сопственици од државната помош или интервенција. Притоа, Комисијата забележала „одредени тензии за време на кризата предизвикана од КОВИД-19 и во контекст на изборите.“ Додека, ОБСЕ/ОДИХР, посочува дека „стагнација на рекламниот пазар предизвикана од пандемијата, дополнително ја зголемила зависноста на медиумите.“

Од другата страна домашната експертска јавност потврдува дека „има медиуми кои се под одредено политичко внимание, меѓутоа постои сериозна разлика со состојбата пред 2017 година.“ Главната констатација во оваа област е дека „има релативно развиен медиумски плурализам“, а „постои и тренд на зголемена отвореност на институциите“. Сепак, домашната експертска јавност посочува на недостатокот на слобода поврзан со сопственичката структура, бидејќи „она што сопственикот го диктира, е она што медиумот го презентира“. Додека, за некои од експертите, главниот показател дека состојбата не е до крај подобрена е фактот дека „одредени медиуми кои беа ригорозни во политичката одбрана на некогашната власт, сега се целосно спротивно поставени.“ Притоа, ваквите забелешки за мешање во уредувачката политика се релевантни „како во јавниот сервис, така и кај приватните“.

Конечно, експертската јавност од Република Хрватска препознава подобрување на состојбата, особено во меѓународното рангирање кај Фридом Хаус. Меѓутоа, дилемата која ја имаат се однесува на квалитетот на информациите кои јавноста ги добива. Според нашите соговорници, „Северна Македонија беше добро оценета од Фридом Хаус што неспорно укажува на подобрување на состојбата, но во исто време државата не може да избегне од влијанијата на политичките партии и деловните субјекти“. Сепак, за некои од нив, главната грижа треба да бидат влијанијата на кои е подложна државата и медиумите, а кои ги вршат надворешни актери. Оттаму, првата препорака е дека „повеќе транспарентност и повеќе заштита на професионализмот во медиумите никому нема да наштети.“

## Пристап до информации и слобода на говор



Имајќи ја предвид проценката на состојбите во овој сектор, авторите утврдиле дека реалната состојба во Северна Македонија е иста или исклучително блиска со имиџот кој го проектира државата. Притоа, единствениот индикатор во кој реалната состојба е подобра од имиџот на државата е третиот кој се однесува на пристапот до информации од јавен карактер.

### 3. ГРАЃАНСКИ ПРАВА И ПОЛИТИЧКИ СЛОБОДИ

Граѓански права и политички слободи	Граѓански права и нивна заштита
	Основни политички слободи
	Антидискриминација

#### 1) Граѓански права и нивна заштита

**Колку државата ги почитува и заштитува граѓанските права и колку ефективно граѓаните се заштитени од страна на судовите од кршење на нивните права?**

**ЦЕЛ:** *Граѓанските права го ограничуваат спроведувањето на моќта на власта со владеењето на правото. Независните судови гарантираат правна заштита на правата, а еднаквиот пристап до правда и еднаквиот третман од законот се основни граѓански права и неопходни за уживањето на граѓанските права во целост.*

#### Оценка од авторите 5

Граѓанските права се формално заштитени со Уставот и законите и правно-институционалната рамка која е во согласност со европските стандарди, но потребни се континуирани напори за понатамошно подобрување на заштитата на човековите права во практиката. Од суштинско значење е зајакнувањето на механизмите за заштита на човековите права, особено на неза-

висните тела, но и преку следење на нивните препораки. Во таа смисла, може да се посочи на забелешките на Народниот правобранител. Имено, **Народниот правобранител утврдил дека судската постапка пред Управниот суд не е доволно ефективна** бидејќи институциите не ги доставуваат навремено списите и на тој начин постапката се одложува на штета на правата и интересите на граѓаните, а

” **Законската рамка за заштита на основните права во голема мера е во согласност со европските стандарди. Потребни се дополнителни напори за адресирање на препораките на европските и меѓународните тела за човекови права, особено во врска со третманот на притворени и осудени лица.**

([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

тоа е особено видливо за постапките во здравствениот и пензискиот систем.<sup>24</sup> На сличен начин, **потребно е подобрување на практиката за заштита на правата и слободите од индивидуални повреди.** Истата се остварува со барање до Уставниот суд за заштита на слободите и правата што не се смета за ефикасен механизам.

Од друга страна, прекршувања се утврдени и од Европскиот суд за човекови права, во однос на правото на слобода, а во случаите кога притворот е одреден без конкретно и задоволително оправдување. Во таа насока се и истражувањата кои покажуваат дека Основниот кривичен суд ја одредил мерката притвор во 93% од барањата на Јавното обвинителство<sup>25</sup>. Од друга страна пак, **мерката притвор не била одредена за ниту едно лице за предметите за висока корупција по кои постапувало Специјалното јавно обвинителство<sup>26</sup>.** Од вкупниот број на пресуди на Европскиот суд за човекови права, дури **112 пресуди се однесуваат на членот 6 од Конвенцијата, правото на правично судење и правото на судење во разумен рок, при што во дури 106 предмети било одлучено против државата.**

Заради справување со пандемијата од КОВИД-19, Судскиот совет донесе одлука за начинот на постапување на судовите во РСМ во услови на зголемена опасност од вирусот КОВИД-19, со што приоритет се даде на постапувањето по предмети од итна природа категоризирани во неколку групи. Случаите на семејно насилство беа меѓу исклучоците што судовите ги обработуваа а време на вон-

” *Централен проблем и натаму е правосудството. Факт е дека граѓанските права се донекаде загарантирани, меѓутоа правата поврзани со слободата на говорот и нејзината злоупотреба остануваат неказнети. На пример, ние се уште немаме никакви одлуки за говор на омраза од кога постои судот практично.*

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

редната состојба. Во однос на останатите предмети, Владата усвои уредба со законска сила за суспендирање на течењето на роковите во кривичните, граѓанските, управните и прекршочните предмети, како и постапките за извршување или обезбедување на побарувања. Со цел да се спречи ширењето на болеста, Владата воведо мерки со кои се ограничи слободата на движење и собирање, но Уставниот суд активно ги извршува своите законски надлежности на контролен механизам на уставноста и законитоста.

<sup>24</sup> Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитувањето, унапредувањето и заштитата на човековите права и слободи за 2019 година; Достапно на: <https://bit.ly/3tBy5su>

<sup>25</sup> Извештај на ФООМ, Заслепена правда: До заробена држава во Северна Македонија, достапно на: <https://bit.ly/3skQ5X0>

<sup>26</sup> Годишен извештај за работата на Бирото за застапување на Република Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права за 2019 г. <https://bit.ly/3f1ZZKb>

Мерките за спречување на ширењето на Ковид–19 предизвикаа ограничување на основните права и укажаа на системски слабости, зголемување на нееднаквоста и дискриминацијата по различни основи. Ова е особено значајно ако се има предвид дека долго време Собранието не успеа да именува лица во Комисијата за заштита на дискриминацијата. „Недостигот на функционално специјализирано тело за превенција и заштита од дискриминација за време на кризата, во ситуација кога човековите права се дополнително ранливи само го продлабочи нееднаквиот третман во низа општествени сфери, како работните односи, социјалната и здравствената заштита“.<sup>27</sup>

## 2) Основни политички слободи

### Колку државата ги признава и штити политичките слободи?

**ЦЕЛ:** Политичките слободи се независна сфера на демократијата и предуслов за политичкото и граѓанското општество. Граѓаните имаат право и секаква можност да зборуваат, размислуваат, да се собираат, организираат, поклонуваат или пак да ја повикаат владата на одговорност, без притоа да постои било какво ограничување.

#### Оценка од авторите: 7

Политичките слободи во Северна Македонија генерално се почитуваат. По скандалот со масовното прислушување, Владата презеде повеќе чекори за реформи на безбедносно-разузнавачките служби. **Како резултат на новата правна рамка со која се воведува повеќестепена контрола над следењето на комуникациите и се засилува цивилната контрола, се намалуваат можностите за потенцијална злоупотреба на овластувањата.**

Слободата на изразување во приватниот живот е помалку ограничена од претходно. Немаше извештаи за политички

” Во декември 2018 година, Собранието усвои закон со кој тајната полиција беше отстранета од следењето на комуникациите, ставајќи ги под поголема цивилна контрола. Ова законодавство ќе ја намали потенцијалната злоупотреба на надлежните надзори. Како резултат на истото, приватната дискусија е помалку ограничена.

Фридом Хаус (2020); Индекс за слободата во 2020 година – Република Северна Македонија (<https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2020>)

<sup>27</sup> Човековите права да бидат во фокусот на политиките за закрепнување од кризата, Објавено на 10.12.2020; <https://bit.ly/3f2zpjU>



затвореници или притвореници. Навредата и клеветата во Северна Македонија се подолго време декриминализирани, во согласност со меѓународните стандарди. Слободата на собирање и здружување е уставно загарантирана. **Во 2019 година беше организирана првата ЛГБТИ парада што помина мирно.** Во текот на ноември 2019 година беа објавени предлог измените на Законот

за јавни собири<sup>28</sup> кои содржеше предлози за ограничување на местото за одржување на јавни собири, како што се здравствени установи, ако се блокираат возила за брза помош, го нарушува мирот и персоналот на здравствените установи, до детските градинки и училишта и многу други предлози за кои граѓанските здруженија реагираа дека го ограничуваат правото на јавен собир. Владата во брз рок го повлече предлог законот.<sup>29</sup> Законот за јавни собири дефинира дека собири во смисла на законот се оние кои ги сочинуваат повеќе од 20 граѓани, на отворен или на затворен простор. Прагот од 20 учесници за групирањето да се смета за јавен собир беше додаден во 2006 година. За споредба, меѓународните стандарди и упатства не определуваат минимален број на луѓе за групирањето да биде признаено како јавен собир и според тоа да ја добие заштитата која доаѓа со дефиницијата. Уште повеќе, упатствата на ОБСЕ предвидуваат дека „собир, по дефиниција, подразбира присуство на најмалку две лица.“ Иако спонтаните собири не се посебно регулирани, тие се дозволени бидејќи и Уставот и Законот предвидуваат собирањето да може да се одржат без претходна најава и во последно време се организираат преку неформално и спонтано преку социјалните мрежи.<sup>30</sup>

Конечно, и според Фридом Хаус, Северна Македонија забележа напредок во почитувањето на политичките права и граѓанските слободи. Во 2020 година, на Индексот на слобода, државата е сместена на 63-то место што е за четири позиции подобро во однос на извештајот за 2019 година, но и натаму останува во групата делумно слободни земји.

” **Забележуваме напредок за разлика од порано, бидејќи гледаме дека дури и луѓе блиски до владата се чувствуваат слободно да ја искритикуваат. Сепак има можност за подобрување во делот за финансирање на граѓанските организации, односно поддршка во градењето на нивната независност.**

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

<sup>28</sup> Македонско здружение на млади правници, Годишен извештај за ефикасноста на правната заштита на човековите права во Република Северна Македонија, достапно на: <https://bit.ly/3cT0vYd>

<sup>29</sup> Реакција на Блупринт-група за недемократско ограничување на правото на протест: <https://bit.ly/3f3lMBh>

<sup>30</sup> Состојба на собири во Македонија, извештај во рамките на регионален проект „Монитор на собири во Западен Балкан“, достапно на <https://bit.ly/2RyidTD>

### 3) Антидискриминација

**Колку е ефикасна заштитата од страна на државата од различните форми на дискриминација?**

**ЦЕЛ:** Политиките на државните институции се насочени кон спречување на дискриминацијата по сите основи, а постои и систем кој прави ефективна заштита на загрозените и дискриминирани лица.

**Оценка од авторите: 6**

Законот за спречување и заштита од дискриминација усвоен во 2019 година беше во голема мера усогласен со законодавството на Унијата и европските стандарди, особено во однос на заштитените основи кои ги вклучуваа сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Меѓутоа, во мај 2020 година овој закон беше укинат од страна на Уставниот суд поради процедурални недостатоци при неговото усвојување. Со оглед дека Собранието беше распуштено во пресрет на изборите, **Северна Македонија остана без сеопфатна правна рамка за недискриминација, но и без независно тело за обезбедување еднаквост и недискриминација** бидејќи одлуката на Уставниот суд го одложи и изборот на членовите на Комисијата за антидискриминација. Изгласувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација се одолжи до завршувањето на изборите и изборот на новата Влада. Во тоа време, здруженијата на граѓани<sup>31</sup> активно апелираа за приоритетно донесување на законот од страна на Собранието.

По усвојувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Собранието го објави јавниот повик за избор на членовите на Комисијата на 24 ноември 2020 година<sup>32</sup>, а по долгото одложување на изборот и немањето на кворум, новата Комисија беше конечно избрана на 12 февруари 2021 година<sup>33</sup>.

**Канцеларијата на Народниот правобранител во рамките на своите надлежности во 2019 година примила 60 претставки за дискриминација, а постапувала со 24 мислења.** Детектирани се слабости во спроведувањето на Национална-

<sup>31</sup> Блупринт-група за реформи во правосудство. (2020, јули 11). Декларација за приоритетно донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Преземено од <https://bit.ly/3950Aa7>

<sup>32</sup> Јавен оглас за избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, достапно на: <https://bit.ly/3gd9Ld2>

<sup>33</sup> Избрани членовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација <https://bit.ly/3mQuN2G>

та стратегија за еднаквост и недискриминација 2016–2020, особено во однос на буџетските алокации. Улогата на Националното координативно тело за недискриминација е позитивно оценета.

Судовите не водат посебни статистики за бројот на предмети по основите на утврдена дискриминација иако Законот ги обврзува сите институции да водат и објавуваат такви статистики. Законот воведува и нови основи на дискриминација, како што се-грегацијата и интерсекциската дискриминација, како посебен тип, облик на дискриминација. Законот овозможи и укинување на судските такси за постапки во кои се бара утврдување и заштита од дискриминација со цел зголемување на пристапот до правда на граѓаните.

” **Одлуката на Уставниот суд за укинување на Законот за спречување и заштита од дискриминација на процесна основа значи дека земјата во моментот нема сеопфатна законска рамка за недискриминација и тело за еднаквост. Овој сериозен јаз треба да биде адресиран од страна на новиот законодавен дом. Исто така е важно за земјата да го зајакне спроведувањето на законодавството за говорот на омраза и на националниот акционен план за спроведување на Истанбулската конвенција.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.6 ([https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

**Од извештаите на граѓанските организации, се нотира дека постојат случаи кога жените се соочуваат со полова и родова дискриминација како на работното место така и при вработувањето.** При вработувањето на жените често им се поставуваат прашања дали се мажени, дали имаат деца, дали планираат да формираат семејство, а тие се соочуваат и со несоодветни прашања и коментари кои не се поврзани со нивното работно искуство и образование. Огласите за работа иако е потребно да бидат родово неутрални, често се огласуваат за работни места за кои конкретно се бараат мажи или жени. Тие забележуваат и дека постојат ограничувања на бремените работнички врз основа на пол, род и личен статус.<sup>34</sup> Може да се заклучи дека се преземаат и мерки за лицата со попреченост да постигнат вклученост во јавниот живот. Извештаите покажуваат дека **повеќе жени се соочиле со дискриминација при вработувањето (68%) за разлика од мажите (58%),** а дополнителен е фактот што најголем дел од претставките (60 во 2019 година) до Народниот Правобранител се однесуваат на дискриминација во работен однос, односно за вознемирување на работното место (25 претставки) а потоа за заштита од

<sup>34</sup> Месечен извештај за човековите права во Република Северна Македонија март 2020 Достапно на: <https://bit.ly/3g8Reyt>

дискриминација по основ на етничка припадност (11 претставки).<sup>35</sup>

Министерството за труд и социјална политика презема активни чекори за постојана поддршка за ЛГБТИ лицата. Сепак, **нападите врз активистите за правата на ЛГБТИ продолжија,**

заедно со говорот на омраза на интернет просторот што повре-

мено се прелева и во јавната дебата. Општествените предрасуди, говорот на омраза, дискриминацијата и широко распространетата нетолеранција кон ЛГБТИ лицата и понатаму преовладуваат. Законската рамка не дозволува официјално признавање на исто половите парови. **Пристапот на трансродовите лица до здравствена заштита останува ограничен, а постигнат е сосем мал конкретен напредок кон воспоставување на законски регулираните постапки за признавање на полот, по пресудата на Европскиот суд за човекови права од јануари 2019 година.**

” Додека не започне да функционира комисијата за заштита и спречување на дискриминација, таа и понатаму ќе ја има.

експертка од граѓанско општество,  
24 годишно професионално искуство во областа

Иако дискриминацијата е забранета со закон, одредени ранливи групи сè уште се изложени на истата. Така, новиот Закон за социјална заштита и новиот Закон за заштита на правата на пациентите усвоени во 2019 година ја препознаваат попреченоста како основа за дискриминација и предвидуваат лична помош за таквите лица, како и проширување на надоместокот на поголема група на лица со попреченост. Сепак, лицата со попреченост се соочуваат со значителна дискриминација, директна и индиректна, поради бариерите поврзани со инфраструктурата, недостаток на информации и услуги, дискриминаторски ставови и социјално исклучување. Ромите често се жртви на расизам, дискриминација и сегрегација, особено во однос на пристапот до образование, домување, здравје и вработување и правда останува загрижувачко. **Ромските деца се особено изложени на ризик, бидејќи сиромаштијата и дискриминацијата дејствуваат како понатамошни пречки за добивање на образование, а недостасуваат и систематски мерки за решавање на проблемот со децата-питачи.** За време на пандемијата со КОВИД-19, Владата усвои мерки за помош на најранливите групи, меѓу кои и Ромите.

Измените и дополнувањата на Кривичниот законик од декември 2018 година ги прецизираа одредбите за кривични дела од омраза и ги проширија заштитените основи. Сепак, луѓето сè уште не се соодветно заштитени од говор на омраза и дискримина-

<sup>35</sup> Народен правобранител- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права, 2019; Достапно на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestaj/GI-2019/GI-2019.pdf>

торски говор, при што трендот на зголемување на случаите на криминал од омраза продолжува и не систематското собирање на податоци останува проблем. Потребни се напори за зголемување на капацитетот на институциите за спроведување на законот и за поефикасно спречување и гонење на сите случаи на насилство, злосторства од омраза и говор на омраза. Во овој контекст, Северна Македонија треба во подобро да го искористи статусот на набљудувач во Агенцијата за темелни права на ЕУ.

На индексот за инклузивност за 2019 година, Северна Македонија е рангирана во средно-ниска категорија.

#### 4) **Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста**

Во областа на граѓанските права и политичките слободи, **Извештајот за Северна Македонија на Европската комисија** бележи дека „рамката за заштита на основните права во голема мера е во согласност со европските стандарди“ иако препорачува дека треба да се разгледаат „препораките на европските и меѓународните тела за човекови права“ како и да се подобри состојбата „со третманот на притворени и осудени лица.“ На сличен начин, за состојбата во областа дискутира и извештајот за **Индексот на слободата за 2020 година** на Фридом Хаус. Притоа, обата извештаи посочуваат на конкретни успеси или пак на недостатоци кои треба да се надминат. Во однос на успехите, Индексот на слободата посочува на подобрувањето на состојбата во однос на следењето на комуникациите, додека кај недостатоците, Извештајот на Европската комисија зборува за негативниот ефект на одлуката на Уставниот суд да го укине „Законот за спречување и заштита од дискриминација на процесна основа“ што направи државата привремено да нема „сеопфатна законска рамка за недискриминација“.

За истата област, домашната експертска јавност има спротивставени позиции. За голем дел од експертската јавност се „забележува напредок, споредено со порано.“ Особено ако се земе предвид дека „луѓе блиски до владата се чувствуваат слободно и ја критикуваат.“ За други, „главниот проблем е не функционалното судство“ од кое во голема мера зависи „правната сигурност“. Притоа посочувајќи дека во различни случаи, важно е „кој си, од која партија си и од која етничка заедница си“.

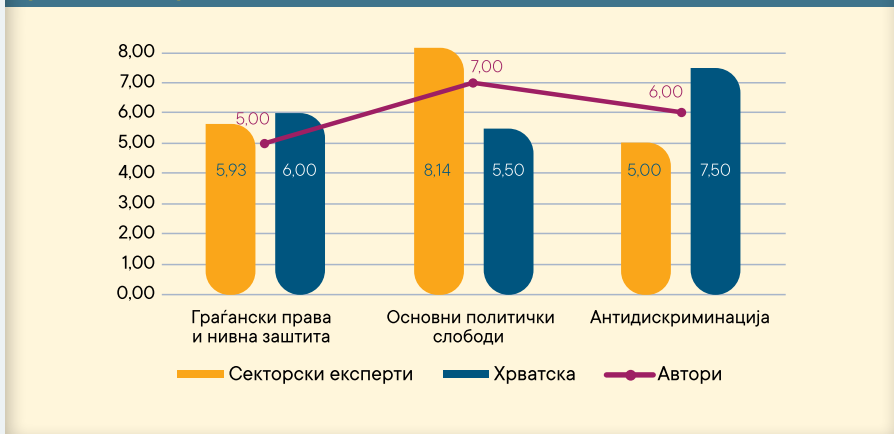
Не функционалното судство е централен проблем и за чувството на слобода и уживањето на правата и слободите, бидејќи отсуствува заштитата на граѓаните. Дел од нашите соговорници зборувајќи на промените и подобрувањата посочија на „отсуството на демократската политичка култура“, додека други зборуваат за „неформален притисок кој постои во јавноста и на социјалните медиуми од партиски ботови“. Конечно, кога сме кај социјалните медиуми и притисокот, важно е да се спомене забелешката од некои од нашите соговорници кои забележуваат дека на многуте примери на „злоупотреба на слободата на говорот на социјалните мрежи“ нема никаква судска одлука за „говорот на

омраза кој постои и на кој се изложени голем број од граѓаните и активистите“.

Од другата страна, перцепцијата на експертската јавност од Хрватска зборува за потребата од поголема „посветеност на државата во однос на почитувањето на слободите и правата на секоја група“ бидејќи „постои одредена изложеност кај некои групи, додека истата кај други, на пр. ЛГБТИ+ е значително поголема.“ Нашите соговорници посочија и на моментот, односно „потребата од отворена влада, но и едуцирани граѓани за да се препознае секој акт на дискриминација и да се дејствува против истиот.“

Конечно, хрватската експертска јавност препознава дека состојбите во Северна Македонија се подобрени, бидејќи „секогаш има страв од реперкусии, но не е воопшто едноставно да се промени политичката култура“.

### Граѓанските права и политички слободи



Следејќи ги ваквите оценки на релевантните меѓународни извештаи, како и законската рамка и нејзината примена, авторите утврдиле дека реалната состојба во Северна Македонија е полоша од имиџот кој го проектира државата во секој од трите индикатори. Притоа, државата има многу полоша реална состојба од имиџот кој го има кај домашната и хрватската јавност во однос на граѓанските права и нивната заштита. Во однос на вториот индикатор – основните политички слободи, државата има полоша реална слика од имиџот кој го проектира во домашната јавност. Додека хрватската експертска јавност е прилично воздржана и значително полошо ја перципира државата во однос на овој индикатор. Конечно, кај антидискриминација, домашната јавност забележува сериозни недостатоци и имиџот на државата го оценува како полош (-1). Додека хрватската експертска јавност смета дека државата е многу подобра (+2) од реалната утврдената состојба.

## 4. ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Владеење на правото	Правна сигурност
	Законитост и судска заштита на правата
	Назначување на судии и обвинители
	Антикорупција

### 1) Правна сигурност

**Колку институциите дејствуваат врз основа и во согласност со законските одредби да се обезбеди правна сигурност?**

**ЦЕЛ:** Политиките и административните акти се предвидливи и во согласност со постоечкото законодавство, а граѓаните и деловните субјекти можат да очекуваат дека нема да бидат изложени на повреда или ограничување на правата без постоење на законски основ усвоен во законита постапка.

Оценка од авторите: 6

Собранието постапно ја јакне својата улога во остварувањето на законодавната функција, вклучително и за хармонизирање на законите со правото на Европската Унија. Сепак, честите промени на законодавството ја нарушуваат правната сигурност. Од друга страна, **се подобрува и начинот на креирање на политики преку истражувања и докази**, но, кори-

” Правната стабилност беше нарушена со значителни ревизии на Изборниот законик и последователните ад хок прописи донесени за време на вонредната состојба.

ОБСЕ/ОДИХР(2020): Конечен извештај на Специјалната мисија на ОДИХР за оценка на предвремените парламентарни избори во Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година. Варшава, стр.1 (<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/471672.pdf>)

стењето на овие податоци треба да се прави поконзистентно. Во постапките за донесување на законите, **Владата редовно изготвуваше регулаторни проценки на влијанието за сите закони предложени до Собранието**. Сепак, ваквата проценка на влијание треба дополнително да се подобри, а **проценките на фискалното влијание мораат да бидат сеопфатни и секој пат составен дел на предложеното законодавство**.

Честото користење на итната постапка за носење на спречува соодветно учество на релевантните засегнати страни во законодавниот процес и демократска дебата. Бројот

на закони донесени по скратена постапка, главно по предлог на членови на парламентот, значително се зголеми на 61,6% во 2019 година, во споредба со 20% во 2018 година, при што овие закони не поминаа соодветен процес на јавна консултација и не беа редовно поткрепени со проценки на влијанието. Собранието се соочува со предизвици за подобро планирање и координирање на својата работа во насока на обезбедување предвидлив процес на носење закони. Квалитетот на изготвувањето законодавство исто така останува проблем.

Заради справување со кризата предизвикана од пандемијата со КОВИД-19, а **во услови на распуштено Собрание во пресрет на претходно закажаните избори, Претседателот на Републиката прогласи вонредна состојба и техничката Влада доби клучна улога во управување со ситуацијата преку овластувањето за носење на уредби со законска сила.** Контролните механизми беа активирани за време на вонредната состојба, претставени преку Уставниот суд и Народниот правобранител.

Економските субјекти се во голема мера незадоволни од обезбедување на предвидливост во управните постапки и при гарантирањето дека договорите ќе бидат реализирани навремено, при што, истакнуваат дека не се почитуваат ниту роковите во кои службените лица треба да постапат по закон за решавање на одреден предмет, а никој не одговара доколку во законскиот рок не го решат предметот или не постапат по одредено барање.<sup>36</sup> Тие нотираат дека инспекциските служби имаат слаби капацитети како и дека јавните органи не го применуваат ЗОУП и се уште бараат докази од странките кои самите се обврзани да ги прибават преку сопствената или службената евиденција на други органи.

” **Теоретски, во Уставот и во законите има гаранција на правната сигурност, но, проблемот настанува кога ќе ја гледаме работата на судовите каде недостасува конзистентна судска пракса. Има дури и пресуди од Европскиот суд, коишто укажуваат дека нема конзистентност на судска пракса во одредени случаи.**

експертка од правната пракса и граѓанското општество,  
40 годишно професионално искуство во областа

” **Значителното зголемување на употребата на брзи постапки предизвикува загриженост и треба да биде ограничено.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.4  
([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

<sup>36</sup> Неселективна примена на законите и казни за оние кои не ги почитуваат, Објавено на: 01.10.2019 година, Достапно на: <https://bit.ly/3scOXat>



## 2) Законитост и судска заштита на правата

**До кој степен е обезбедена независна судска контрола врз постапувањето на Владата и институциите во согласност со законот?**

**ЦЕЛ:** Судовите вршат ефективна контрола на законитоста на владините политики и административните акти, а обезбедуваат и целосна заштита на правата на граѓаните и деловните субјекти ослободени од било какви надворешни влијања. Предуслов за остварувањето на судската контрола е постоењето развиен судски систем во кој има соодветно правно образование, подготовка за практикување на правото, утврдена пракса и судски постапки.

### Оценка од авторите: 6

Контролата над уставноста и законитоста на правните акти и дејствијата на извршната власт во Северна Македонија се остварува преку Уставниот суд, како посебен уставен орган издвоен од организацијата на судската власт, и тоа во форма на апстрактна *a posteriori* контрола врз важечки акти. Дополнително, управното судство во рамките на судскиот систем на Северна Македонија, обезбедува судска заштита на правата на физичките и правните лица. Управниот суд има широка надлежност да обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица во управни спорови за кои одлучува за законитоста на актите на јавните органи, меѓу кои актите за избори, именувања и разрешувања на носители на јавните функции од државните органи, законитоста во одлучувањето на јавниот орган, договорите за јав-

” **Имаме закони, но, се е до примената. Тоа е главно човечкиот фактор. Мислам, пред се, на судии, обвинители итн.**

експерт од правната пракса,  
20 годишно професионално искуство во областа

” **Имаме инфлација на правни факултети и некавалитетно правно. Од друга страна, адвокатската комора има монопол врз практичната работа кај нас, а професорите не можат да бидат членови на комората, не можат да застапуваат предмети и студентите се лишени од можноста да посетуваат пракса за време на студиите. Секако, има правни клиници, но тоа се повеќе помош на жртви, на социјални случаи итн. За правилна примена, треба да се работи за да се зајакнат токму овие капацитети.**

експертка од академската јавност,  
20 годишно професионално искуство во областа

ни набавки или јавна служба, актите кои уредуваат поединечни односи или со кои е направено пропуштање од јавните органи<sup>37</sup>. Сепак, **Управниот суд не се перципира како доволно ефикасен поради должината на управно-судската заштита и пасивноста на јавните органи да доставуваат списи и да ги извршуваат пресудите.** Во мај 2019 година беше донесен нов Закон за управни спорови. Со новиот закон е предвидено Управниот суд да може мериторно да одлучува и да утврдува санкции за јавните органи кои не ги доставуваат списите на предметот и не ги извршуваат правосилните пресуди, како и јавна расправа во управните спорови<sup>38</sup>. Сепак, **во пракса постапката остана тешка, сложена и со долго траење, а изостанува и мериторно одлучување.** Правната рамка предвидува и надомест на штета за граѓаните и одговорност на институциите, а во 2019 година судовите доделиле надомест на штета во дури девет случаи.

Во 2020 година стапи во сила и почна да се применува нов Закон за јавно обвинителство што обезбеди континуитет во постапувањето по предметите иницирани од СЈО, како и основа за професионално и независно јавно обвинителство, отпорно на политички притисоци. **Натамошниот напредок кон остварување на целта зависи од ефективната имплементација на законската рамка, како и зголемените напори од сите засегнати страни да придонесат за зголемување на довербата на јавноста во судството и заштита од каков било ризик или перцепција за политичко влијание.**

Според податоците на CEPEJ<sup>39</sup>, **буџетските средства алоцирани за судовите и обвинителството – 21 ЕУР за жител, сè уште се пониски од просекот во Западен Балкан што изнесува 41,4 евра.**

” **Од аспект на воспоставувањето одговорност, исходот на постапките иницирани од СЈО и начинот на којшто ќе се одвиваат судењата претставува важен сигнал за ставање крај на неказниоста.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.18 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

37 Академија за судии и јавни обвинители; НОВ ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА; Достапно на: <https://bit.ly/3tEtYyy>

38 ФООМ, Прирачник за одржување на расправа во Управен спор, достапно на <https://bit.ly/3xhVu4D>

39 CEPEJ Извештај за состојбата во правосудството на Советот на Европа, достапно на: <https://bit.ly/3uVl2m6>

### 3) Назначување на судии и обвинители

**До кој степен процесот на назначување (врховни и уставни) судии гарантира независност на судството?**

**ЦЕЛ:** *Независноста на судиите е основен предуслов за функционирање на демократскиот систем и владеењето на правото. Оттаму, постапката за избор на судии, особено на највисоките позиции, е клучен фактор што ја одредува независноста на судството и треба да биде транспарентна и заснована на објективни критериуми, со почитување на посебни критериуми за потребно мнозинство.*

Оценка од авторите: 7

**Изборот на судии и јавни обвинители е доделен на две независни тела – Судскиот совет и Советот на јавни обвинители.**

Измените на Законот за судови и новиот Закон за јавното обвинителство ја зацврстија улогата на Академијата за судии и јавни обвинители како филтер на кадри

во правосудството, односно идните судии и јавни обвинители во прва инстанца мора да бидат од редот на кандидатите со завршени обука во АСЈО. **При изборот на судии и јавни обвинители се почитува начелото на правична застапеност.**

” *Начинот на кој е поставен системот за поставување на судии е добар, но некогаш се прави грешка при избор. Судството и јавното обвинителство се најслабата гранка.*

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

Со новите измени на Законот за Судскиот совет се зајакнаа условите за избор на судија во Врховниот суд па така за судија ќе биде избран кандидатот со работно искуство од најмалку шест години стаж како судија во апелационионен суд, кој Судскиот совет го оценил со позитивна оценка. Постои и можност за судија во сите степени на судството да биде избран судија кој вршел судиска функција во Европскиот суд за човекови права, односно во некој меѓународен суд. Притоа, **Судскиот совет настојува да покаже поголема транспарентност во своето работење и во одлуките за избор во 2017 година и 2018 година, а се забележува дека се објавуваат целосната листа на пријавените кандидати, бројот на бодови за работата, биографски податоци за кандидатите, вкупен стаж и резултати од анонимната анкета**<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Анализа на квалитетот на реформите кои се однесуваат на избор, избор во повисок суд и разрешување на судии; Достапно на: <https://bit.ly/3tL2LYo>

Судиите на Уставниот суд во Северна Македонија се бираат во кооперативна постапка - ги избира Собранието за време од девет години без право на повторен избор од редот на истакнатите правници, а во постапката за избор право на предлог имаат Судскиот совет, Собранието и Претседателот на Републиката. Се избираат со апсолутно мнозинство односно тројца судии се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство. Последниот избор на судии на Уставниот суд се случи во 2020 година, кога беше избрана една судијка на предлог на Судскиот совет. **Судскиот совет во 2019 година разреши тројца судии на Врховниот суд на РСМ, вклучително и претседателот на овој суд.** Понесувањето на одговорност за злоупотребите при вршење на судиската функција придонесува кон воспоставување култура на независност и непристрасност во судството.

” **Судскиот систем на Северна Македонија има одредено ниво на подготовка / е умерено подготвен. Постигнат е добар напредок во спроведувањето на Стратегијата за реформа на судството, со адресирање на Итните реформски приоритети и препораките од Венецијанската комисија и Групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото. Потребни се напори за да се обезбеди систематско спроведување на ажурираниот акционен план на стратегијата за реформа на судството. Судските институции спроведуваат нови правила за назначување, унапредување, дисциплина и разрешување на судии, а Судскиот совет поактивно ја извршува својата улога. Како резултат на реформските напори во последниве години, Северна Македонија воспостави механизми за обезбедување независност и одговорност на судството, како што се правила за назначувања засновани врз заслуги, проверка на имотот и судир на интереси и дисциплински постапки. Треба да се обезбеди нивна решителна и доследна употреба пред да се предвидат понатамошни промени во оваа област.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.5 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

**За враќање на довербата во судството и обезбедување на независност од извршната власт од клучно значење е почитувањето на правилата за избор на судии врз основа на заслуги и способности.** За разлика од претходните години, кога оценката за правосудството беше многу ниска бидејќи извршната власт имајќи контрола врз Советите успеала да наметне контрола врз функционалната хиерархија во правосудството и да се вмеша во системот на кариери на судиите и обвинителите, во последните години државата покажа континуирана решителност за подобрување на судскиот систем.

#### 4) Антикорупција

**Колку се спречени носителите на јавни функции да ја злоупотребуваат својата позиција за приватни интереси?**

**ЦЕЛ:** *Државата има развиено механизми кои ги спречуваат јавните службеници и носителите на политички функции да бидат подложни на корупција, преку гарантирање на интегритетот, ревизија на државните трошоци; регулирање на финансирањето на партиите; граѓански и медиумски пристап до информации; отчетност на носителите на функции, транспарентни системи за јавни набавки и ефективно гонење на корупцијата.*

**Оценка од авторите: 4**

Остварени се резултати во кривичното гонење, а има и судска разрешница за случаи на корупција на највисоко ниво. Воедно, Северна Македонија има направено напредок и промена кај , законодавната рамка. Сепак, **корупцијата останува распространета во многу области и треба да се обезбеди поактивен пристап од сите актери вклучени во спречување и борба против корупцијата.**

Во август 2019 година, **специјалната јавна обвинителка, Катица Јанева, беше осомничена за злоупотреба на службената положба** и ѝ беше одреден притвор како мерка за обезбедување присуство. Покрај неа, во предметот познат како „Рекет“ уште два лица беа обвинети за корупција во предмет на СЈО против бизнисменот Јордан Камчев. **Ваквиот скандал, ја разниша довербата на граѓаните во заложбите за справување со корупцијата.** Во јуни 2020 беше донесена првостепена пресуда по предметот. Со пресудата, Катица Јанева беше прогласена за виновна и осудена со затворска казна.

” **Државната комисија за спречување на корупцијата е особено проактивна во спречувањето на корупцијата и отвори голем број случаи, вклучително и против високи функционери од целиот политички спектар, во согласност со минатогодишната препорака.**

**Корупцијата е распространета во многу области и треба да се обезбеди поактивен пристап од сите чинители кои се занимаваат со спречување и борба против корупцијата.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.5 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

Продолжуваат напорите а процесирање на предметите иницирани од СЈО и утврдување одговорност за кривичните дела од незаконското следење на комуникациите со кои беа опфатени поранешни високи функционери, при што дел од судските постапки почнаа одново од процесни причини. По истекот на мандатот на обвинителите од СЈО, тие беа вратени во нивните матични обвинителства, но со овластувања да продолжат да постапуваат по предметите. **Во септември 2019 година, вкупно 25 случаи со 178 лица беа пренесени од СЈО во Јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, претежно за кривичните дела злоупотреба на службената положба, фалсификување, финансиски проневери и измами и перење пари.** Со стапување во сила на новиот Закон за јавното обвинителство во јуни 2020 година, СЈО престана да постои, но се обезбеди континуитет на предметите. Обвинителството за организиран криминал и корупција е активно во истражувањето и гонењето на случаи на висока корупција. **Треба да се подобри сеопфатно стратешкиот пристап во борбата против корупцијата и Јавното обвинителство да покаже проактивност во постапувањето по предметите упатени од ДСК, ДЗР и други институции.**

Според Државниот завод за статистика<sup>41</sup> бројот на лица прогласени за виновни за злоупотреба на службената положба во Република Северна Македонија се намалува од 106 лица во 2007 година, до 92 во 2018 година. Најголем број на виновни лица за давање и примање поткуп имало во 2008 година, 24 лица, а најмалку биле осудени 2017 година, две лица.<sup>42</sup> Истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка покажува дека 29,4% од граѓаните биле изложени на коруптивен притисок со директно барање поткуп при контакт со администрацијата како и со сугестии за такви очекувања, додека 23,3% биле вклучени во корупција<sup>43</sup>.

Во согласност со новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси, критериумите за избор на членовите на ДКСК се построги и бараат зголемено искуство и докажани резултати во откривањето и спречувањето на корупцијата, а Комисијата има дополнителни овластувања со кои се зајакнува капацитетот за проверка на пријавениот имот на функционерите и спречување на судир на интереси. **Актуелниот состав на ДКСК избран во 2019 година, е особено активен во спречувањето на корупцијата и постапува во голем број случаи, вклучително и против високи функционери од целиот спектар на политички партии и други носители на функции.** Комисијата редовно примаше и вршеше проверка на изја-

<sup>41</sup> Преглед од Државен завод за статистика, достапен на: <https://bit.ly/3mQwAV9>

<sup>42</sup> Заслепена правда: До заробена држава во Северна Македонија - судство, јавно обвинителство и полиција, Достапно на: <https://bit.ly/3sc5Osd>

<sup>43</sup> Извештај за проценка на корупцијата: ниво на корупција, Достапно на: <https://bit.ly/3tGipUT>

вите за конфликт на интереси, поднесени од јавни функционери. Во еден познат случај, во кој стануваше збор за заменик претседателот на Владата задолжен за економски прашања, Кочо Ангџушев, ДКСК утврди постоење на конфликт на интереси, поради неговата вклученост во деловни зделки од негов личен интерес. Предметите се однесуваа и на непотизам, кронизам и политичко влијание во процесот на вработување на вработени во јавниот сектор, при што Комисијата даде препораки за понатамошни измени во процесите на вработување во јавните институции, со цел зајакнување на транспарентноста и почитување на мерит-системот. Според невладиниот сектор, владината доминантна улога во економијата создава можности за корупција и државата беше најголемиот работодавач. ДКСК ја објави својата намера за проверка на сомнежите за злоупотреба на овластувања и средства за време на кризата предизвикана од КОВИД-19, вклучително и во областа на јавните набавки. Работата на ДКСК во овој поглед е важна за одржување на довербата на граѓаните во институциите.

Известувањето кон Собранието како највисокиот законодавен орган и пример за отчетност и транспарентност пред јавноста не се применува доволно и се оценува дека постои недоволна иницијатива за јавни и надзорни расправи, споделување повеќе документација, мерки и активности и информации за нивната работа и во текот на целата година.<sup>44</sup> Во првата година од своето формирање со новите надлежности ДКСК покренала 710 предмети за сомнежи на корупција и 455 поради сомневање за постоење судир на интереси, но произлегле само 8 иницијативи за кривично гонење, што укажува дека ДКСК треба да се прилагоди на новите правни одредби и да го максимизира ефектот за санкционирање на корупцијата<sup>45</sup>. Заклучно со декември 2019 година ДКСК затворила една четвртина од предметите (299) и за нив се покренати 8 иницијативи за кривично гонење и 24 иницијативи за утврдување одговорност на службено лице до надлежните институции. Оттука, произлегува дека само во 11% од случаите кои се затворени е констатирано постоење на корупција или судир на интереси, а во дури 89% од случаите сомнежите не биле основани, ДКСК немала надлежност или делата биле застарени<sup>46</sup>. Ова говори дека ДКСК треба да утврди критериуми за препознавање и приоритизирање на предметите од корупција за да може ефикасно да ги користи своите капацитети и ресурси. Управните и надзорните одбори не утврдиле одговорност кај службениците иако биле доставени детални об-разложенија, додека Владата на РСМ беше известена за овие иницијативи и утврди

44 Повеќе од надзор? Како до зголемена соработка на Собранието и антикорупциските институции; Достапно на: <https://bit.ly/3tXnkB5>

45 Студија за јавни политики; Зголемување на ефикасноста на работењето на ДКСК; Достапно на: <https://bit.ly/3cbRFW8>

46 Студија за јавни политики; Зголемување на ефикасноста на работењето на ДКСК; Достапно на: <https://bit.ly/3sbV50S>

одговорност и разреши двајца од службениците.<sup>47</sup>

Националната стратегија<sup>48</sup> за спречување на корупција и судир на интереси 2020–2024 е изготвена во инклузивен процес, со вклучување на релевантни засегнати страни, и содржи анализа на секторите со најголеми ризици за корупција и приоритети за идно дејствување. Во стратегијата се предвидени мерки и активности за посебно ризичните области кои влијаат врз целиот општествен систем, како што се јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор.

Според истражувањето на Центарот за граѓански комуникации за транспарентноста, отчетноста и интегритетот во јавните набавки за 2018 година, институциите просечно исполнуваат 55,2% од утврдените критериуми (од можни 100%) што значи дека значаен дел од јавните набавки се под сериозен ризик од корупција. Од истражувањето за бизнис секторот во РСМ се нотира дека 6,5% од компаниите кои имале контакт со јавни службеници им бил побаран поткуп, при што во најголем дел плаќањето на митото било експлицитно побарано од страна на јавниот службеник, или друга трета страна во име на службеникот.<sup>49</sup> Поткупот како инструмент е се распространет во градежниот сектор, трговијата на големо и мало, снабдувањето со гас и вода, услужни дејности, транспорт и складирање итн. Поткупот кој се плаќаат на јавните службеници најчесто е во форма на храна и пијалаци (52%), замена за незаконска корист од страна на јавен службеник (27,6%) и готовински плаќања (16%)<sup>50</sup>.

**” Тука ќе бидам многу критична, зошто кај нас бизнис интересите се секогаш над правната рамка. Примањето мито е еден вид на рурален облик на корупција и не е интересен. Она што е влијание и злоупотреба на позиција се почесто се гледа во носење на закон во одреден правец, со цел заштита на одредени интереси и бизниси. Тоа е недопустливо!**

експертка од академската заедница,  
20 годишно професионално искуство во областа

**” Има закони, но ако властите немаат волја да ги разрешат тие функционери, ДЗР и ДКСК не можат да бидат и судии и обвинители и надредени кои ќе ги разрешат**

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

<sup>47</sup> Извештај за проценка на корупцијата- Ниво на корупција; Достапно на: <https://bit.ly/394slQi>

<sup>48</sup> Државна комисија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интересите 2020–2024. Достапно на: <https://bit.ly/2NKgU8S>

<sup>49</sup> Државен завод за статистика; Достапно на: <https://www.stat.gov.mk/Dokumenti/MK.pdf>

<sup>50</sup> Преглед од Државен завод за статистика, достапен на: <https://bit.ly/3mQwAV9>



## 5) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста

Извештајот за Северна Македонија на Европската комисија, за 2020 година, нема дилема дека државата остварила забележителен напредок во однос на состојбата со владеењето на правото. Притоа извештајот зборува за подобрената улога на Собранието, особено во однос на законодавната функција, меѓутоа и за севкупната поставеност на судскиот систем и борбата против корупцијата. Посочувајќи на Собранието и зборувајќи за тоа како тоа „ја подобри својата улога како примарен форум за конструктивен политички дијалог и ги исполни своите законодавни функции“ извештајот сепак забележува за „значителното зголемување на употребата на итната постапка“.

Во однос на судството, Извештајот посочува дека подобрувањето на нивото на подготвеност во поглавјето, се должи, меѓу другото, на постигнатиот „добар напредок во спроведувањето на Стратегијата за реформа на судството, со адресирање на Итните реформски приоритети и препораките од Венецијанската комисија и Групата на високи експерти за системски прашања за владеење на правото“.

Зборувајќи за борбата против корупцијата, Европската комисија укажува дека „корупцијата е распространета во многу области“ и бара „проактивност од сите чинители“, посочувајќи на крајот дека од (не)успехот на „постапките иницирани од СЈО и начинот на којшто ќе се одвиваат судењата“ ќе биде јасно дали ќе биде ставен крај на неказнивоста.

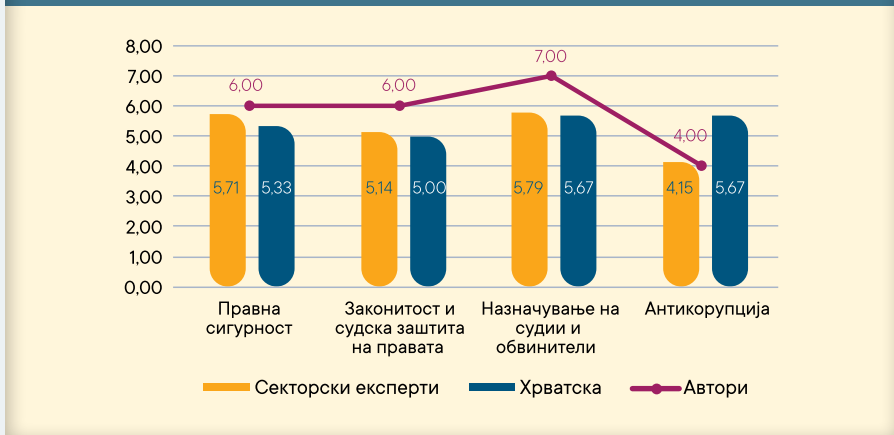
Во очите на домашната јавност основната забелешка на групата високи експерти за системски прашања за владеење на правото, од нивниот извештај во 2016 година, дека законите во државата се релативно добри, но недостига нивна правилна примена е се уште валидна. Нашите соговорници најчесто посочуваат на системски пропусти кои го нарушуваат имицот на целата област. Имено, за најголемиот дел од нив, „законите предвидуваат јасни процедури, прилично се дескриптивни, но, поради слаботата на судството законите лошо се спроведуваат.“ Во оваа смисла, некои зборуваат за „инфлација од правни факултети и некавалитетно правно образование“ како причина за опишаната состојба. Некои од нашите соговорници посочуваат дека покрај Академијата за судии и јавни обвинители и денес постои злоупотреба на системот за избор во правосудството.

Кога зборуваат за борбата со корупцијата, нашите соговорници препознаваат дека перцепцијата за корупција е исклучително висока, а „злоупотребата на овластувања секогаш започнува се мали прекршувања“, кои поради отсуството на механизми за контрола „лишување од слобода, затвор, конфискација на имот“ прераснуваат во големи кривични дела. Конечно, покрај пофалбите, сепак за експертската јавност

„антикорупциската комисија нема капацитет да ги провери имотите на судиите и обвинителите, што претставува појдовна точка за било какво прочистување или унапредување на правосудството.“

За хрватската експертска јавност, перцепцијата за нашиот судски систем е дека тој е исклучително слаб, подложен на политички влијанија и со недостатоци кои се наследени од претходната власт. Како за Хрватска, така и за Северна Македонија, нашите соговорници велат дека „државите се далеку од меритократија кога станува збор за напредувањето во професијата“. Конечно, за хрватската експертска јавност, „системот постои, како во Хрватска, така и во Северна Македонија“. Но, „потребна е свесност да се препознае конфликтот на интереси и истиот да се отстрани“. Впрочем, според нив, „не е во духот на нашите народи да се однесуваат етички“.

### Владеене на правото



Следејќи ги ваквите оценки на Европската комисија, од Извештајот за Северна Македонија за 2020 година, како и законската рамка во однос на владеенето на правото, авторите утврдиле дека реалната состојба во Северна Македонија е секој пат подобра, или многу подобра од имицот кој го проектира државата. Притоа, кај два од индикаторите, правна сигурност и законитост и судска заштита на правата реалната состојба е подобра (+1). Додека кај еден индикатор, назначување на судии и обвинители, реалната состојба е многу подобра (+2) од имицот кој државата го има дома и кај хрватската јавност. Најлоша е состојбата кај последниот индикатор, антикорупција, каде што перцепцијата за корупција која ја има домашната и хрватската јавност е слична со реалната состојба.

## IV. ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ

Во оваа димензија од истражувањето се разгледуваат капацитетите за управување во смисла на неговата извршна способност и отчетност. Знаејќи колку бргу се менува средината во која функционира владата, како и комплексноста на состојбите важно е креаторите на политики да бидат способни да реагираат брзо и одлучно. Оттаму, прашањето кое се поставува е колку е ефективна Владата во управувањето со стратешките процеси и колку добро се решаваат проблемите со кои се соочуваат?

Утврдените индикатори во оваа димензија одговараат на овие прашања. Индикаторите овозможуваат проценка колку Владата соработува со други институциите и со сите општествени групи во демократските процеси, односно колку институциите се способни да идентификуваат итни проблеми, но и да развијат соодветни решенија и ефикасно да ги имплементираат. Вкупно, 10 квалитативни индикатори, кои се организирани во две променливи, се користат за проценка на доброто владеење во земјата.

### Променливите се однесуваат на два големи аспекти на доброто владеење:

- ▲ **Извршен капацитет**, што се фокусира на основните активности на една влада и ги испитува управувачките способности демонстрирани Владата. Во овој случај, истражувањето се фокусира само на процесите за консултации и комуникација при креирањето на политиките.
- ▲ **Извршна одговорност**, што се фокусира на форми на интеракција помеѓу владата и другите засегнати страни во креирањето политики, проценувајќи го степенот до кој се гарантираат принципите за учество и надзор при управувањето.

Спроведувањето на истражувањето покажа дека Северна Македонија иако бавно, сепак го менува својот лик. За многумина практиките на добро владеење имаат простор за натамошно подобрување, но, сепак **„Владата има многу поизострен слух за граѓанските организации и невладиниот сектор“, односно дека „социјалниот дијалог функционира, а доказ за тоа е тоа што во последно време немаме видено поголем протест на синдикати или работници“**. Се разбира, состојбата е далеку од розова и нормално е да има такви кои ќе посочуваат на негативните аспекти во однос на конкретните индикатори, главно таквите се однесуваат за капацитетите на Собранието и особено независните институции. Во однос на доброто владеење наодите од истражувањето укажуваат на особена блискост помеѓу утврдената **„реална слика“ со „перцепцијата“** која за Северна Македонија ја има домашната експертска јавност, **6.63**, односно **6.76**. Блага разлика, иако е речиси незабележителна, постои кај перцепцијата на експертската јавност од Хрватска, **6.04**.

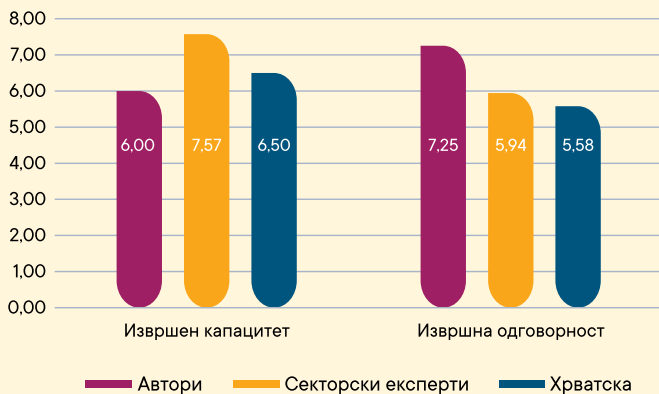
## Добро владеење | средна вредност по промениви



Оттаму, заклучоците се дека:

- 1) впечатокот кој се создава е дека оваа Влада има поголем капацитет одошто има политики и механизми што ќе ја гарантираат нејзината одговорност;
- 2) јавноста дома, но и онаа во Хрватска препознаваат извонредно голема промена во однос на капацитетот на Владата и нејзините членови за градењето на одржливи политики и отвореност за граѓанско учество;
- 3) без оглед на обидите, или пак на инструментите кои постојат, долгорочната не примена или нефункционалност се главна причина за немањето доверба во системот.

## Добро владеење | средна оценка по промениви – споредбено



Продолжувањето на реформскиот процес е исклучително потребен, бидејќи механизмите за владина отвореност и одговорност се клучни за функционирањето на демократските институции. Тоа се „европски вредности“, заеднички за сите држави членки, за кои нема преговори, туку, нив едноставно мора да ги поседуваат. Со други зборови, Северна Македонија треба да стори многу бидејќи и ова добро владеење може да биде многу подобро.

# 1. ИЗВРШЕН КАПАЦИТЕТ

## Извршен капацитет

Граѓанско учество

Советување со општествените чинители

### 1) Граѓанско учество

**Дали владата ги зема предвид советите од невладините организации или пак од независните експерти?**

**ЦЕЛ:** Постои ефективна и легитимна постапка за консултација со граѓанското општество и независните експерти која се врши во раната фаза на донесувањето одлуки, кога политиките се уште можат да бидат променети. Притоа, консултациите се чести, формални, преку совети, проекти и работни групи, односно неформални како експертско мислење изразено и аргументирано за соодветна тема.

Оценка од авторите: 6

Постојното законодавство предвидува можности за граѓанските здруженија да обезбедуваат услуги во различни области, вклучително образование, здравствена заштита, социјални услуги и слично. Постојат примери кога граѓанските здруженија биле консултирани од органите за донесување на одлуки за прашања и политики кои се од важност за граѓанското општество<sup>51</sup>.

” Граѓанското општество има активна улога во процесите на креирање политики и одлуки. Беа преземени мерки во рамките за спроведување на Стратегијата и акцискиот план 2018–2020 година. Сепак, потребни се напори за да се обезбеди посуштински и навремен процес на консултации.

([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

**Во текот на месец декември 2020 година од 152 предлог-закопи објавени на ЕНЕР, коментирани се 37 предлог-закопи, за кои беа оставени вкупно 223 коментари. На овие 223 коментари, министерствата имаа објавено само 25 повратни одговори, при што голем дел од овие повратни одговори се дека предлогот ќе биде разгледан од страна на надлежните институции. Повратниот одговор од министерството**

<sup>51</sup> Македонски центар за меѓународна соработка, Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество, достапно на: <https://bit.ly/3wXHTJy>

на предлозите и коментарите од граѓанскиот сектор станува почеста практика но сепак има потреба од подобрување и поголема вклученост на експертизата на граѓанскиот сектор при подготовката на регулативите.<sup>52</sup>

” Оваа влада има многу поизострен слух за граѓанските организации и невладиниот сектор.

експерт од државната администрација,  
27 годишно професионално искуство во областа

## 2) Советување со општествените чинители

**Дали владата се консултира со општествените чинители на фер и плуралистички начин?**

**ЦЕЛ:** Владата успешно се консултира со општествени чинители како што се синдикатите, здруженијата на работодавачи, стопанските комори, верските заедници и социјалните и еколошки интересни групи при креирањето на политики. Успешната консултација е замислена како размена на ставови и информации, започнувајќи во рана фаза на развој на политиките сè до спроведувањето на политиките, што го подобрува квалитетот на владините политики и ги поттикнува општествените чинители да ги поддржат.

**Оценка од авторите: 6**

Во однос на другиот инструмент за социјален дијалог – трипартидниот дијалог во рамките на Економскиот и социјален совет, **постигнат е ограничен напредок, но генерално социјалниот дијалог е несоодветен, а капацитетите на социјалните партнери остануваат слаби.** Економскиот и социјален совет беше активно вклучен во измената и дополнувањето на Законот за работните односи. Ревидираната програма за економски и социјални реформи беше усвоена од Владата во декември 2019 година, по консултација со релевантни засегнати страни.

” **Постигнат е ограничен напредок во однос на социјалниот дијалог. Социјалниот дијалог генерално е несоодветен, а капацитетите на социјалните партнери остануваат слаби.**

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.4, 83 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

<sup>52</sup> Стратешко планирање и креирање на јавните политики: Нерешена Рубикова коцка; Достапно на: <https://bit.ly/3IHUpfh>

Во однос на консултациите со бизнис-секторот, честите измени во регулаторната рамка, како што се зголемување на минималната плата, воведување и потоа укинување на прогресивно оданочување и праговите за плаќање во готовина, се прават без доволно консултации.

Електронскиот систем на владата за консултации со приватниот сектор за предложеното законодавство е оперативен, но ретко се користи за закони поврзани со деловните активности.

” Коморите и невладиниот сектор се активни, но синдикатот е најмалку активен. Процесот на идентификување на засегнати страни е често проблематичен.

експерт од граѓанското општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

### 3) Анализа на разликите помеѓу имицот и реалноста

Европската комисија констатирала дека условите за работа на граѓанското општество се подобри и продолжуваат да се подобруваат. Во својот Извештај за Северна Македонија, за 2020 година, Комисијата посочува дека „Граѓанското општество има активна улога во процесите на креирање политики и одлуки.“ Користејќи голема листа на пофални зборови Комисијата ја опишува средината во која опстојува и работи граѓанското општество, како и неговиот придонес кон развојот на политиките и донесувањето на одлуките. Од другата страна, во истиот извештај, дури и во истите параграфи, Комисијата е сосем штура во пофалбите за социјалниот дијалог зборувајќи за „ограничен напредок“, односно за социјалниот дијалог како за „генерално несоодветен“ кој почива на слабите капацитети на социјалните партнери.

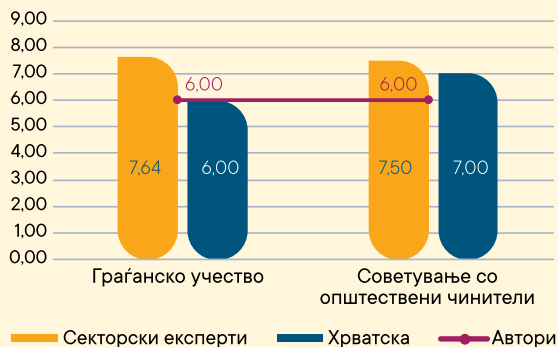
За македонската експертска јавност „оваа влада има многу поизострен слух за граѓанските организации“, односно „пристапот до институциите сега е многу полесен одошто беше порано“, а граѓанските организации имаат повеќе „влијание врз закони и политики“. Добриот имиц на државата е неспорен, но, сепак, нашите соговорници посочуваат дека „состојбата не е идеална“. За некои од нив, се уште е жив впечатокот дека „дијалогот со институциите е задоцнет и Владата реагира по критиките што придонесува односот наместо партнерски да биде конфронтирачки“.

Во однос на социјалниот дијалог, имицот на државата суштински спротивен. Иако генералниот впечаток е дека Владата и институциите се повеќе отворени за консултации со граѓанското општество и независните експерти и односот со нив е многу повеќе коректен, за нашите испитаници, политиките на Владата многу повеќе се под влијание на различните секторски комори и особено на верските заедници. За некои од испитаниците, тоа било највеќе видливо „во време на пандемијата, кога и рестриktivните мерки биле прилагодувани на религиозните групи“. За нив, „бидејќи сме религиозно општество“ и „верски заедници, имаат допир со голем дел од

населението“, „Владата нив ги гледа како партнер“. Сепак, за мнозинството од нив „социјалниот дијалог функционира, а доказ за тоа е што во последно време немаме видено некој голем протест“.

За хрватската експертска јавност, „секогаш постои можност за подобрување, а сега е токму времето за тоа.“ Нашите соговорници се надеваат дека „оние активисти кои соработуваа со опозицијата, а денес се дел од владата, ќе го искористат своето искуство и ќе ги сменат суштински работите.“ Сепак, следејќи го сопственото искуство, нашите соговорници очекуваат „периодот на пристапните преговори ќе создаде многу повеќе можности за вклучување на партнерите од социјалниот дијалог“ во креирањето на политики, а „Владата, во наредниот период треба да се фокусира на подобрување на средината за работа на граѓанското општество и неговото, како и вклучувањето на интересните групи во постапките за донесување на одлуки.“

### Извршен капацитет



Следејќи ги оценките на Европската комисија, на релевантното законодавство и видливите примери од неговата примена, авторите ја оцениле реалната слика во однос на извршниот капацитет како релативно позитивна или релативно слободна. Во слична позиција во однос на реалната слика е имиџот кој државата го има кај домашната и кај хрватската експертска јавност, иако имиџот во однос на социјалниот дијалог е подобар од оној во областа на граѓанското учество.



## 2. ИЗВРШНА ОДГОВОРНОСТ

Извршна одговорност	Информирани граѓани
	Отворена влада
	Ресурси на Собранието
	Собраниски капацитет за надзорна расправа
	Собраниски капацитет за комисиска расправа
	Медиумско известување
	Државен завод за ревизија
	Народен правобранител

### 1) Информирани граѓани

#### Колку граѓаните се информирани за јавните политики?

**ЦЕЛ:** Граѓаните имаат висок степен на информираност и знаење што им овозможува критички да проценат и адекватно да учествуваат во креирањето на владини политики, ги разбираат мотивите, целите, ефектите и импликациите на јавните политики.

#### Оценка од авторите: 5

Граѓаните и јавноста не се доволно информирани за процесите на планирање, спроведување и мониторинг на политиките и буџетите ниту во нивното следење на спроведувањето на национално и локално ниво. Како резултат на оваа ситуација, политиките и буџетите кои ги усвојува државата се засноваат на однапред предвидени формули за пресметка кои недоволно се насочени кон приоритетните проблеми на граѓаните и не обезбедуваат еднаков пристап за различните групи од

” Девет од десет граѓани (90%) изјавиле дека биле изложени на дезинформации, слично на стапката во март... Повеќето граѓани имаат чувство дека изворот на дезинформации се политичките партии (56% изјавиле дека тие се значителниот извор, додека во март таа изјава ја дале 51% од граѓаните) и поддржувачите на политичките партии (54%, за разлика од 49% во март).

Национален демократски институт (2020): Извештај за социо-политичкото истражување на јавното мислење во јуни 2020  
([https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI\\_PPT\\_MKD\\_Public\\_FINAL.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_PPT_MKD_Public_FINAL.pdf))

населението<sup>53</sup>. Дополнително ограничување е што **јавните институции одговорни за планирање и спроведување на политиките и мерките за вработување се перципирани како затворени и нетранспарентност во нивната работа.**

Може да се забележи дека **речиси половина од граѓаните не се запознаени со работата на Собранието во изминатиот период и сметаат дека истото е целосно или делумно затворено за јавноста**, додека ставот за пратениците е дека не ги земаат предвид забелешките на јавноста при изработката на законите.<sup>54</sup> **Малата доверба на граѓаните може да се објасни со недоволниот квалитет на излагањата на пратениците, користењето на непријателски тон кон другите пратеници, како и фактот дека пратениците се зависни од волјата на лидерите на политичките партии** од кои доаѓаат и не се доволно подготвени да носат одлуки во име на граѓаните.<sup>55</sup> Токму донесувањето на што поквалитетни закони, како и надгледувањето над трошењето на буџетот, се посочени како најважни функции на Собранието од страна на најголем дел од граѓаните, меѓутоа нивното извршување од страна на Собранието е оценето како незадоволително од страна на мнозинството граѓани.<sup>56</sup>

” *Малку се презентира од Владата програмски, многу повеќе проектно.*

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

Во декември 2020 година, Собранието го објави огласот за избор на нов народен правобранител само во Службениот весник и во три печатени медиуми. Без да го прошири огласот и кон други заинтересирани лица и да ја информира пошироката јавност и граѓаните за истиот, Собранието значително го ограничи квантумот на информации, а многу малку домашни или меѓународни организации беа запознаени со распишаниот оглас.<sup>57</sup> Информации околу огласот и изборот на Народниот правобранител споделуваа граѓански организации<sup>58</sup>, што секако не ја заменува обврската за отвореност на Владата и Собранието.

<sup>53</sup> Вклучување на граѓаните во процесите на планирање, спроведување и оценување на законската регулатива, буџети и услуги во областите на социјални и економски права; Достапно на: <https://bit.ly/316itks>

<sup>54</sup> Перцепции за работата на Собранието, ноември 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/3sfZMGP>

<sup>55</sup> ИДСЦС ги презентираше резултатите од анкетата за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието пред пратениците и собраниските служби; Достапно на: <https://bit.ly/3shMpWE>

<sup>56</sup> Перцепции за работата на Собранието, ноември 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/3ccOttJ>

<sup>57</sup> Собранието го сокри огласот за Народен правобранител од јавноста! Бараме Собранието да го поништи и повторно да го објави огласот на транспарентен начин! Достапно на: <https://bit.ly/3sfVOOX>

<sup>58</sup> Фондација Отворено општество – Македонија, Извештај од мониторингот на постапката за избор на Народниот правобранител, достапно на: <https://bit.ly/3wSE2DX>

## 2) Отворена влада

**Дали владата објавува податоци и информации на начин што ги зајакнува граѓанските капацитет за повикување на одговорност на извршната власт?**

**ЦЕЛ:** *Владините податоци што се од интерес за граѓаните се разновидни, детални, до-стапни и навремено објавени, во соодветен формат што овозможува лесен пристап и пребарување, како предуслов за одговорност на извршната власт.*

Оценка од авторите: 8

**Забележани се подобрувања во транспарентноста и отчетноста во работењето на Владата**<sup>59</sup> што произлегува од практиките редовно да се објавуваат податоци за јавни набавки, буџетот и информациите за организациската поставеност за што Владата воспостави посебна веб-страница- Отворена Влада.<sup>60</sup> **На веб-страницата на Владата не се достапни предлог документите кои се разгледуваат на седниците на Владата и дополнително документите/актите кои се усвоени,** а кои во поголем дел се објавуваат во „Службен весник“. Ова е особено важно затоа што службениот весник е локација (електронски пристап и хартиена форма) која е достапна само со финансиски надомест.<sup>61</sup>

Иако постои законска обврска за објавување на овие документи во Службениот весник, ваквиот начин на информирање на Владата го олеснува пристапот до

” *Транспарентноста во објавувањето на владините информации се подобри благодарение на Стратегијата за транспарентност 2019–2021, која вклучува поставување на отворен владин портал за податоци и објавување на податоци за владините финансии.*

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.5 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

” *За многу решенија, кои што се имплементираат во законски процедури, се дознава дури кога ќе дојдете во допир со конкретна ситуација.*

експертка од правната пракса,  
12 годишно професионално искуство во областа

<sup>59</sup> Стратегија за отворени податоци (2018-2020) Влада на Република Северна Македонија; Достапно на: <https://bit.ly/397BFCZ>

<sup>60</sup> Отворена Влада; Достапно на: <https://vlada.mk/otvorena-vlada>

<sup>61</sup> Транспарентност и отчетност на претпријатијата во државна сопственост, Скопје, Декември 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/3ccwy6f>

информации за помалку информирани граѓани. Владата обезбеди и бесплатен пристап за новинарите до важни документи за земјата со цел да ги подобри информациите од интерес за јавноста<sup>62</sup> и утврди листа од 22 обврзувачки информации и документи кои секоја институција согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е должна да ги објави на својата веб страна.

**Граѓаните ја оценуваат пристапноста до информациите на извршните органи како слаба особено поради малиот обем на податоци кои се објавуваат од страна на јавните органи и поради ниската респонзивност при доставувањето на информациите до граѓаните.<sup>63</sup>**

### 3) Парламентарни ресурси

**Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?**

**ЦЕЛ:** Членовите на парламентот поседуваат ресурси за да можат да донесат одлуки самостојно или имаат доволно експертска поддршка, како и стручен персонал, парламентарни истражувачки ресурси кои се соодветно финансиски поддржани.

Оценка од авторите: 7

**Работата на Собранието е поддржана од Парламентарен институт како Собраниска служба за истражување и информирање.** Истражувачките работи се вршат врз основа на претходно поднесено барање за

” Парламентот ја подобри својата улога како примарен форум за конструктивен политички дијалог и ги исполни своите законодавни функции, вклучително и со донесување клучни закони поврзани со ЕУ. Парламентот продолжи да ја обновува контролата и рамнотежата над извршната власт, користејќи ги неговите функции за надзор и работејќи со поголема транспарентност. Сите страни придонесоа за спроведување на два успешни круга на „Дијалогот Жан Моне“ со Европскиот парламент.

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.9 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

<sup>62</sup> ЗНМ ја поздравува одлуката на Владата за отвореност на информациите, Достапно на: <https://bit.ly/3979q7m>

<sup>63</sup> Препораки за подобрување на состојбата- Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија, Достапно на: [https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2019/10/IZVRSNA\\_MK\\_final\\_2019.pdf](https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2019/10/IZVRSNA_MK_final_2019.pdf)

истражувачки работи или на сопствена иницијатива на Парламентарниот институт. **Собранието располага со истражувачка библиотека и законодавна архива.** Во февруари 2020 година беше отворена парламентарната парламентарна буџетска канцеларија за подобрување на парламентарниот финансиски надзор.

Внатрешната организација на самото Собрание, исто така, придонесува за контролната улога на Собранието. Во таа смисла, Собранието има основано 21 постојано работно тело<sup>64</sup> кои се надлежни за уставни и политички прашања и една постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот согласно Уставот<sup>65</sup>. Надзорот во областа на безбедноста и заштитата на слободите и правата на граѓаните го вршат. Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана<sup>66</sup>. За областите на добро управување, демократски надзор постојат две комисии во Собранието, а тоа се Комисијата за цивилна димензија на безбедноста и Комисијата за економија и безбедност. **За да се изврши вистински надзор, потребно е членовите на комисиите да располагаат со експертиза и со техничко знаење кое е тесно специјализирано со областа за одредени политики како што се буџетските прашања и прашањата од областа на одбраната и безбедноста**<sup>67</sup>.

Ова е важно ако се има предвид дека Собранието треба да врши надзор врз јавните расходи и да врши финансиски надзор пред се преку Комисијата за финансирање и буџет.<sup>68</sup>

” Собранието има веќе изграден капацитет, дури има и одредена експертиза за анализа, но, секогаш тие можат да бидат подобри и на повисоко ниво.

експерт од државната администрација,  
27 годишно професионално искуство во областа

Собранието беше распуштено во февруари 2020 година, во пресрет на предвремените избори првично планирани за април 2020 година, а пред прогласување то на пандемијата со КОВИД-19. Непосредно пред распуштањето, Собранието го

<sup>64</sup> Работни тела во Собранието на РСМ; Достапно на: <https://sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspix>

<sup>65</sup> Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието (јануари-јуни 2019); Достапно на: <https://bit.ly/3cWBs6F>

<sup>66</sup> Собраниски анкетни комисии, 2017; Достапно на: <https://bit.ly/3IFBqUy>

<sup>67</sup> Парламентарна контрола над Владата во Република Македонија; Достапно на: <https://bit.ly/3reVjt0>

<sup>68</sup> Краток документ за јавни политики бр. 26/2006- Северна Македонија во НАТО: Шанса за зголемена надзорна улога на Собранието; Достапно на: [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/A5\\_MKD.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/A5_MKD.pdf)

усвои Законот за измени и дополнување на Законот за Собранието на Република Северна Македонија со кој се обезбедува финансиска самостојност и независност на собраниската служба и значително се подобрува функционирањето на Собранието и неговата улога во вршењето на контролата врз извршната власт<sup>69</sup>.

Откако беше распуштено, а по прогласувањето на пандемијата имаше повеќе повизи, Собранието да се состане повторно и да продолжи со работа. Сепак, ставот на Претседателот беше дека Собранието не може повторно да се собере и го проследи предлогот на техничката влада за прогласување вонредна состојба на Претседателот на Републиката.

#### 4) Собраниски капацитет за надзорна расправа

**Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?**

**ЦЕЛ:** *Парламентарните комисии имаат законска можност која ја практикуваат да ги пови- каат министрите да учествуваат на надзорна расправа, а имаат и овластување да ги казнат доколку не се отповикаат.*

Оценка од авторите: 7

Според пратениците, најдобриот механизам за политичка контрола над Владата се пратеничките прашања каде што има јавна и директна дискусија со пратениците и премиерот за клучни прашања од државен интерес<sup>70</sup>. Овој механизам за надзор и контрола се почитува од страна на Собранието кое редовно одржува седница секој последен четврток во месецот.<sup>71</sup> Постапката за поставување прашање за доверба на Владата е релативно лесна со апсолутно мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници и со образложение на причините,

” *Парламентот продолжи да ја обновува контролата и рамнотежата над извршната власт, користејќи ги неговите функции за надзор и работејќи со поголема транспарентност.*

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година, Брисел, стр.9 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

<sup>69</sup> [https://sobranie.mk/2016-2020-srm-ns\\_article-izglasana-samostojnost-i-nezavisnost-na-sobraniskata-sluzba.nspix](https://sobranie.mk/2016-2020-srm-ns_article-izglasana-samostojnost-i-nezavisnost-na-sobraniskata-sluzba.nspix)

<sup>70</sup> Фондација Отворено општество – Македонија, Студија Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија, достапно на: <https://bit.ly/3sp53LA>

<sup>71</sup> Фондација Отворено општество – Македонија, Студија Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија, достапно на: <https://bit.ly/3sp53LA>

сепак практиката покажува дека многу ретко може да се изгласа недоверба на Владата. Во досегашната практика на македонскиот парламентаризам, изгласана е недоверба само на една Влада.<sup>72</sup>

Општиот заклучок од сите парламентарни групи кои се дел од комисиите за надзор е дека е потребно негово зајакнување, допрецизирање на одредбите кои го регулираат надзорот и иницирање на постапка за донесување на Закон за парламентарен и независен надзор.<sup>73</sup> Извештаите на комисиите се некомплетни и не овозможуваат целосен увид во нивната работа за да може да се констатира ефективност на Собранието во вршењето на законодавната власт и надзорот врз извршната власт.<sup>74</sup>

” Имаат можност но, комисиите бегаат од тоа.

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

## 5) Собраниски капацитет за комисијска расправа

**Дали членовите на парламентот имаат соодветен персонал и структурни ресурси за ефективна политичка контрола?**

**ЦЕЛ:** *Парламентарните комисии имаат законска можност која ја практикуваат да повикуваат независни експерти да учествуваат на надзорна расправа, а имаат и овластување да ги казнат доколку не се отповикаат.*

Оценка од авторите: 8

Анкетните комисии како механизам за контрола на Собранието над извршната власт се дадени во Уставот во член 76 според чии одредби Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес.

” Не се користи можноста да се повикуваат експерти на седници на собраниските комисии.

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

<sup>72</sup> Извештај за работата на Собранието на РСМ за периодот 2019 година; Достапно на: <https://bit.ly/3rbScvF>

<sup>73</sup> Извештај за работата на Собранието на РСМ за периодот 2019 година; Достапно на: <https://bit.ly/3f1TDOZ>

<sup>74</sup> Индекс на одговорност, транспарентност и отчетност на Собранието на РСМ; Достапно на: <https://bit.ly/2PntTgU>

Во рамки на работата на Собранието постои можност претставници на граѓанските здруженија да учествуваат во седниците на работните тела што како пракса се применува редовно иако не постои утврдена обврска за задолжително спроведување на консултации со јавноста<sup>75</sup>. Недостатокот на регулатива која ќе го обезбеди таквото учество е слабост според многу извештаи, како и недоволна посветеност кај членовите на комисиите што се основи да може да се утврди дека Собранието недоволно ја користи можноста да вклучува надворешни лица за консултации. Во овој контекст се наведува потребата на комисиите да имаат на располагање квалификуван персонал кој може да ги препознае неопходните политики како и можност да најмат надворешна експертиза.

## 6) Медиумско известување

**Во колкава мерка медиумите во државата ја анализираат рационалноста на политиките и нивното влијание врз квалитетот на животот на граѓаните?**

**ЦЕЛ:** Медиумите обезбедуваат навремени и квалитетни информации и анализа на јавните политики и нивното влијание, придонесувајќи на тој начин граѓаните да изградат став за истите и да бидат подготвени да донесат правилна одлука тогаш кога тоа е потребно.

Оценка од авторите: 7

Медиумскиот простор бележи подобрување во однос плуралноста на информациите, но **се уште се забележува низок степен на професионалност и уреднички фокус на квалитетот наместо на квантитетот во содржината.**

Имено, во неколку случаи се забележува дека медиумите не се придржуваат во целост до етичкиот принцип во известувањето и **се користат методи на вербално напаѓање и стереотипи поттикнати од политички групации во општеството**<sup>76</sup>. Притоа, нотирани се изолирани случаи во кои политичари и политички партии поднеле поглаки за неточно и неетичко известување на медиумите, но, нивните приговори биле одбиени со образложение за заштита на загарантираната слобода на говор што оди во насока на потребите да се обезбеди критичко говорење и надзор врз спроведените политики. **Оттука, наместо политички плурализам повеќе се користи „партиски плурализам“ бидејќи дебатата е сведо-**

” **Не се спречува ширењето на дезинформации, а изворот на тие дезинформации често се пратеници и функционери.**

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

<sup>75</sup> Фондација Отворено општество – Македонија, Студија Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија, достапно на: <https://bit.ly/3sp53LA>

<sup>76</sup> Граѓаните и новинарите за професионалноста во медиумите; Достапно на: <https://bit.ly/3f4Yl55>



**на на партиски дискусии наместо дебата за реалните проблеми на граѓаните.** За таа цел ААВМУ во својата стратегија за периодот до 2024 година како приоритет наведе дека ќе се посвети на зголемување на свеста на граѓаните преку кампањи, дебати и работилници, а дополнително се планирани посебни студии за проценка на одредбите за медиумската сопственост и објавување на податоците од радиодифузерите <sup>77</sup>.

Во однос на критичноста кон информирањето, над половина од граѓаните сметаат дека повеќето од вестите се со политички контекст (54%), а повеќе од третина (37%) сметаат дека порталите во најголем дел објавуваат неточни приказни. Притоа, граѓаните покажуваат многу поголема доверба во информациите од телевизиите, односно само 24% истакнале дека може да им веруваат на содржините што ги објавуваат порталите.<sup>78</sup> Дополнителен е фактот дека порталите кои објавуваат информативни содржини се соочуваат со голем број на тужби за клевета и навреда од карактерот на содржините што ги објавуваат.<sup>79</sup> Со цел да се обезбеди професионалност во новинарското известување, ССНМ и ЗНМ во 2019 година го објавија Регистарот на професионални онлајн медиуми „Промедиа“ во кој се регистрираат професионалните медиуми кои исполнуваат услови за регистрација со цел да и се помогне на јавноста да ја разликува содржината на информациите кои ги добива од медиумите.<sup>80</sup> Ова е значајно бидејќи наспроти глобалните телевизии во нашата држава, околу 46,7 % од испитаниците се изјасниле дека информациите за најбитните општествени области, како што се политиката и економијата, граѓаните ги добиваат токму од телевизијата. Голем дел од граѓаните (68%) не им веруваат на информациите кои ги добиваат од медиумите. Во прилог на оваа констатација говори и податокот дека дури 66,3 % од анкетираниите граѓаните сметаат дека медиумите вршат политичка пропаганда. Истовремено, мнозинството граѓани (72 %) ги следат ТВ-дневниците на различни ориентирани медиуми (провладини или опозициски).<sup>81</sup>

” *Има многу малку, еден или два, медиуми кои знаат квалитетно да ги анализираат политиките. Најчесто тоа се пишани медиуми кои се финансирани од странски донатори.*

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

<sup>77</sup> Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудиовизуелната дејност; Агенција за аудио и аудиовизуелни дејности за периодот од 2019 до 2023 година. Достапност: <https://bit.ly/3tl1naji>

<sup>78</sup> Студија: Утврдување на влијанието на формирањето на јавното мислење и врз работењето на традиционалните медиуми; Достапно на: <https://bit.ly/39parF>

<sup>79</sup> Студија за влијанието на новите медиуми врз формирањето на јавното мислење, 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/3IH1OZI>

<sup>80</sup> Мониторинг врз работата на ААВМУ, Февруари 2020 година, Центар за развој на медиуми; Достапно на: <https://bit.ly/3Jmqox>

<sup>81</sup> Студија: Утврдување на влијанието на формирањето на јавното мислење и врз работењето на традиционалните медиуми; Достапно на: <https://bit.ly/3ImRq4J>

## 7) Ревизија

### Дали постои независна и ефективна институција за ревизија?

**ЦЕЛ:** Постои независен Државен завод за ревизија, а преку неговата работа тој обезбедува финансиска анализа по која се постапува и на тој начин се гарантира ефективност на ревизијата и правилно користење на јавните финансии.

Оценка од авторите: 8

Независната надворешна ревизија над трошењето на јавните пари ја спроведува Државниот завод за ревизија со којшто раководи главен државен ревизор избран од Собранието со мандат од девет години. ДЗР до Собранието доставува годишен извештај за извршени ревизии и за работата на ДЗР. По истекот на секоја фискална година, а пред усвојувањето на завршната сметка на Буџетот, изготвува ревизорски извештај за Буџетот и го доставува до Собранието.

” Законот за Државниот завод за ревизија е во голема мера усогласен со меѓународните стандарди (INTOSAI). Сепак, независноста на ДЗР не е предвидена со Уставот. ДЗР има доволен институционален капацитет да ги обезбеди своите задачи, со 68 овластени држави ревизори од вкупно 90 ревизори.

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.100 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

**Законот за државна ревизија генерално е во согласност со стандардите на Меѓународната организација на врвните ревизорски институции (INTOSAI).**

Сепак, **независноста на ДЗР сè уште не е предвидена со Уставот.** Во декември 2019 беше избран главниот државен ревизор и неговиот заменик, откако извесен период институцијата работеше без раководство. ДЗР има доволен институционален капацитет да ги извршува своите задачи, презема голем обем на активности и дејствува независно со утврдени функции на надворешна ревизија. Стратегијата за развој на ДЗР 2018–2022 тековно се спроведува што е видно и во годишната програма за 2020 година. Успешно го заврши спроведувањето на својата годишна програма за 2019 година и сите ревизорски извештаи бев навреме изготвени, доставени до Собранието и објавени од ДЗР. ДЗР спроведува 101 ревизија на усогласеност на конечните владини сметки со основниот буџет кој извештај треба да биде изготвен до јуни секоја година. Воведена е програма за ревизија на јавни набавки што обезбедува ажурирани насоки и методолошки алатки при вршење на такви ревизии, развиена е нова веб-страница за да се промовира работата на ДЗР на клуч-

ните засегнати страни и пошироката јавност, но канцеларијата за информатички технологии треба да се поврзе со останатите институции. Квалитетот на ревизорската работа е подобрен во согласност со стандардите INTOSAI.

Сепак, ревизијата на успешноста треба дополнително да се подобри. Во 2019 година, ДЗР заврши шест ревизии на успешноста. Опфатот на вкупните трошоци за кои е извршена ревизија изнесува 54% во 2019 година. Во однос на влијанието од спроведените ревизорски активности, препораките на ДЗР не беа систематски спроведени од институциите над кои беше спроведена ревизија. Парламентарниот надзор на наодите од ревизорските извештаи си уште треба да се подобри. Потребни се дополнителни напори за подобрена соработка со Парламентот и особено за следење на извештаите на ДЗР со цел да се подобри стапката на имплементирани препораки.

ДЗР спроведува контрола над трошењето на средства во изборниот процес, а во 2019 година започна и ревизијата на редовното работење на пет политички партии. **Во текот на 2018 и 2019 година, до Јавното**

” *Постои и има соодветни овластувања, меѓутоа останува проблемот што потоа се наодите на ДЗР.*

експерт од граѓанско општество,  
10 годишно професионално искуство во областа

**обвинителство беа доставени 21 конечен извештај за ревизија, а два беа доставени до ДКСК под сомнение за прекршочно дело.** Воедно, ДЗР го зголеми своето учество во ревизијата на средства од програмите на ЕУ.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) иако е независна институција повеќе од 20 години постапува и спроведува ревизии околу работењето на државните институции. Во последниот период е забележано подобрување во работата на ДЗР преку олеснување на пристапот до информациите за граѓаните, институциите и медиумите за што беше воспоставена нова и прегледна веб платформа.<sup>82</sup> За подобрување на транспарентноста во работењето, ДЗР и ЗНМ во 2020 година потпишаа Меморандум за соработка со кој се предвидуваат заеднички работилници и активности меѓу субјектите со цел унапредување на транспарентноста во работењето на институциите и информирање на граѓаните. Како значаен недостаток се забележува дека ревизорските процеси кои ги спроведува ДЗР треба да бидат разгледани и од друга повисока институција или неговата независност да биде признаена преку Уставот со што ќе се зајакне неговата ефикасност и контрола во работењето.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Транспарентност на работата на Државниот завод за ревизија; Центар за економски анализи; Објавено во април 2020 година; Достапно на: <https://bit.ly/2NHVmt0>

<sup>83</sup> Анализа на контролата на Државниот завод за ревизија во државните претпријатија; Достапно на: <https://bit.ly/2NJPFeD>

Државниот завод за ревизија, во последните 15 години, спровел само 110 ревизии во државните претпријатија што е 8,7% од вкупно спроведените 1.264 ревизии во овој период. Во овие 110 ревизии се вбројуваат сите видови на проверки, односно финансиска ревизија, ревизија на усогласеност, тематски ревизии и ревизии на успешност. **Притоа, државна ревизија е задолжителна еднаш годишно само на буџетот на државата и на буџетите на фондовите, додека за другите субјекти ревизијата се врши во рокови согласно Годишната програма на ДЗР што доведува до заклучокот дека има потреба од приоритизирање на субјектите кои се предмет на ревизија.** Најголем дел од претпријатијата (58%), односно 82, немале ревизорска контрола ниту еднаш во изминатите 15 години.<sup>84</sup> Притоа, ДЗР во само мал дел од ревизиите прави проверка на финансиските извештаи и нивната објективност за состојбите во работење со одредбите на законот бидејќи анализата на податоците покажува дека во периодот 2004–2018 година максималниот број на ревизии спроведени во едно претпријатие е четири. Притоа четири ревизии, сметајќи ги сите видови ревизии се спроведени само во седум државни претпријатија.<sup>85</sup>

## 8) Народен правобранител

### Дали постои независна и ефективна канцеларија на народниот правобранител?

**ЦЕЛ:** *Постојат независни и ефективни канцеларии за народниот правобранител кои ги примаат претставките на граѓаните за повреда на нивните права, јавно ги застапуваат интересите на граѓаните за покренатото прашање и иницираат институционални активности за решавање.*

#### Оценка од авторите: 8

Во Северна Македонија Народниот правобранител е уставна категорија, се избира и разрешува од Собранието со мандат **од осум години и право на уште еден избор.** Во извршувањето на функциите и надлежностите на народниот правобранител му помагаат заменици избрани исто така од Собранието.

**” И уставната и законската рамка за независноста на Народниот правобранител постои, меѓутоа се доведува во прашање независноста на функционерот, имајќи ги предвид именувањата во последните години.**

експерт од државна администрација,  
27 годишно професионално искуство во областа

<sup>84</sup> Анализа на контролата на Државниот завод за ревизија во државните претпријатија; Достапно на: <https://bit.ly/316pW2Y>

<sup>85</sup> Анализа на контролата на Државниот завод за ревизија во државните претпријатија; Достапно на: <https://bit.ly/3cbDi49>

Изборот и разрешувањето на народниот правобранител и неговите заменици Собранието го врши со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство. Работата на Народниот правобранител е насочена кон заштита на граѓаните од евентуални повреди на нивните права од страна на државните институции, намалување на дискриминацијата против малцинските заедници и лицата со инвалидитет, унапредување на соодветната застапеност во јавниот живот и заштита на детските права.

**Во декември 2019 година Народниот правобранител се стекна со нова надлежност – Национален известувач за трговија со луѓе и илегална миграција, со што унапредувањето на заштитата и спроведувањето на човековите права продолжи да се зајакнува.** Собранието назначи тројца нови заменици на народниот правобранител, а Буџетот на Канцеларијата беше зголемен за 19% во споредба со 2018 година и беа зајакнати човечките ресурси. **Воспоставен е надворешниот механизам за надзор над полицијата, вклучително и затворската полиција, како и механизмот на граѓанска контрола во којшто членуваат и тројца претставници на граѓанското општество и истиот започна со работа во јули 2019.**

Во 2019 година, Народниот правобранител постапувал во својство на таканаречен “пријател на судот” (*amicus curiae* за човекови права) во пет судски предмети. Ова беше првпат Народниот правобранител да се јави во ваква улога, што беше овозможено со неговите зголемени овластувања предвидени со законските измени и дополнувања од 2016 година. Од 3.453 приговори пристигнати во 2019 година, најголемиот број се однесуваат на правосудството (особено извршителите) заедно со правата на потрошувачите, работните односи, казнено-поправните установи и правата на децата. **Најголемиот број прекршувања се потврдени во судството, како и во однос на правата на деца-**

” Канцеларијата на Народниот правобранител има дополнителен персонал и финансии за да ја извршува својата улога.

*Унапредувањето и спроведувањето на човековите права продолжи да се зајакнува со нова надлежност доделена на Народниот правобранител кој, во декември 2019 година, стана Национален известувач за трговија со луѓе и илегална миграција. Собранието назначи тројца нови заменици на народниот правобранител. Воспоставен е механизам за граѓанска контрола во канцеларијата на Народниот правобранител, којшто стана оперативен во јули 2019 година. Три члена на граѓанското општество беа избрани во механизмот за граѓанска контрола во декември 2019 година.*

Европска комисија (2020): Извештај за Република Северна Македонија за 2020 година. Брисел, стр.16,25–26 ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf))

**та, финансиите, здравствената заштита и правата на потрошувачите.** За време на вонредната состојба, Народниот правобранител издаде препораки за заштита на ранливите категории, деца, затвореници и притвореници. Институциите треба да ја подобрат нивната одговорност кон препораките на Народниот правобранител.<sup>86</sup>

Народниот правобранител покажа ефективно работење во периодот на прогласена пандемија со коронавирусот Ковид-19, па се забележуваа повици до институциите за да овозможат онлајн пристап за следење на образованието во услови на учење од далечина.<sup>87</sup> **Народниот правобранител во најголем дел од претставките постапува за одолговлекување на управно судската заштита пред Управниот суд поради блокирани сметки во УЈП, на средства од плати и пензии, средства за помош и нега, социјална помош и други основи кои не смеат да бидат предмет за присилна наплата.**<sup>88</sup>

## 9) Анализа на разликите помеѓу имиџот и реалноста

Извештајот за Северна Македонија за 2020 година, на Европската комисија зборува за низа подобрувања кои се однесуваат на извршниот капацитет на државата и на анализираниите институции. Притоа, не се штедат зборови за пофалба кога се зборува за Собранието. За Европската комисија, „*Парламентот ја подобри својата улога како примарен форум за конструктивен политички дијалог*“, а ја зајакнал и својата улога да биде контролор над извршната власт. Се разбира, Комисијата се води од успехот на „*Дијалогот Жан Моне*“ со Европскиот парламент, но зборува и за „*постигнат напредок во спроведувањето на стратешкиот план на Парламентот 2018–2022 година*“. Ваквиот успех, за Комисијата се пресликува и во односите на Собранието со „*надворешните субјекти за надзор*“, а преку отворената парламентарната канцеларија за буџет и во „*подобрување на парламентарниот финансиски надзор*“.

Во слична насока, се движат и оценките за Владиата отвореност и транспарентност каде Комисијата зборува за подобрување „*благодарение на Стратегијата за транспарентност 2019–2021, која вклучува поставување на отворен владин портал за податоци и објавување на податоци за владините финансии*.“ Европската комисија е малку повоздржана во пофалбите кога станува збор за работата на Државниот завод за ревизија и Народниот

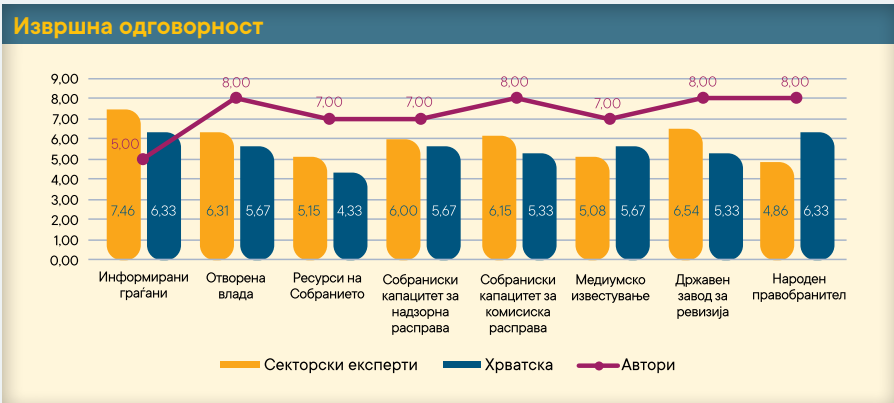
<sup>86</sup> Повеќе за работата на Народниот правобранител, со посебен фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација во периодот 2010–2019 може да се прочита во „Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација“ во издание на ФООМ, достапно на: <https://bit.ly/3vc7S4o>

<sup>87</sup> Народен правобранител: Да се создадат услови за онлајн наставата за сите учесници, со фокус кон ученици, со фокус кон ученици со попреченост; Достапно на: <https://bit.ly/3w2euUq>

<sup>88</sup> Најмногу претставки од граѓаните до заменик- народниот правобранител за правосудството; Достапно на: <https://bit.ly/3vRXQyM>

правобранител, каде иако забележува подобрување во работата, сепак посочува на фактот дека „независноста на ДЗР не е предвидена во Уставот“, односно слабиот персонален капацитет за ефективно вршење на надлежноста и контрола врз власта.

Од другата страна, домашната експертска јавност има свои очекувања кои очигледно не се исполнети, односно се многу високо поставени. За домашната јавност, владата главно известува за проектно, а „отсутствува известување по остварените перформанси и постигнатите цели“. Притоа, „владата често класификува одредени информации, кои можеби не треба да бидат класификувани“ и на тој начин „избира кои информации сака да ги сподели со јавноста“. И во однос на Собранието, домашната експертска јавност забележува на слабата функционалност и користењето на ресурсите. Според нашите соговорници, „Собранието ги нема потребните ресурси за ефективна контрола, а неговата положба е таква што дури и законските механизми кои постојат, до крај не функционираат.“ Конечно, во однос на Државниот завод за ревизија, односно Народниот правобранител, нашите соговорници посочуваат на потребата од „зајакнување на капацитетот“ на институциите за да можат да покријат повеќе од своите надлежности, „подобрување на комуникацијата со медиумите, за подобра информираност на јавноста“, како и на зависноста која „доаѓа од нивното финансирање доаѓа од буџетот, кој што го одобрува министерството за финансии.“



Согovorниците од хрватската експертска јавност зборувајќи за својот општ впечаток посочуваат дека препознаваат „подобрување, но извршната одговорност е област во која има многу повеќе простор за подобрувања“. Притоа, за нив е јасно дека „не станува збор само за политичка волја, туку и за правно наследство, човечки ресурси, начин на однесување на владата, реформи...“ Зборувајќи за независните институции за контрола над власта, хрватската експертска јавност посочува на потребата од поголеми залагања и повеќе слобода, односно „што се случува со нао-

дите на независните институции“. За нив, примерот по кој извлекуваат заклучок е „Специјалното јавно обвинителство – започна со глема надеж, а заврши во скандал.“

Следејќи ја оценката направена во Извештајот на Европската комисија, како и релевантното законодавство, авторите утврдиле дека реалната состојба во однос на извршната одговорност во Северна Македонија е подобра од имиџот кој државата го поседува во домашната експертска јавност, но и во хрватската експертска јавност. Притоа, само во однос на првиот индикатор – информирани граѓани, состојбата е поинаква, односно имиџот е подобар или многу подобар (+2) во однос на реалната состојба. Кај сите останати индикатори, дури кај четири од нив, реалната состојба е многу подобра (+2) од имиџот на државата, додека кај три индикатори реалната состојба е, само, подобра (+1) од имиџот на државата. Оттаму, можеби тоа не изгледа така, но Северна Македонија навистина покажува задоволително ниво на политики што поткрепуваат извршна одговорност.



## V. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ ПОМЕЃУ ИМИЦОТ И РЕАЛНОСТА

Дури кај 12 од утврдените индикатори реалната состојба во однос на политичкиот критериум и поглавјето 23 во Северна Македонија е подобра, споредено со имицот кој државата го има кај домашната и хрватската експертска јавност. Имицот на државата кај домашната експертска јавност е подобар во однос на 6 индикатори, споредено со реалната состојба. Додека, состојбата со имицот на државата кај хрватската експертска јавност е подобра во однос на 7 индикатори, споредено со реалната состојба. Реалната состојба е подобра во однос на имицот кој државата го проектира во областите владеење на правото и извршна одговорност. Кај две области, пристап до информации и слобода на говор и извршен капацитет, имицот кој државата го има кај домашната експертска јавност е подобар. Додека, во очите на хрватската експертска јавност, државата најдобро стои во однос на изборниот процес, односно граѓанските права и политичките слободи.

Анализирајќи ја распределбата на променливите и постигнатите показатели на секој од индикаторите може да се заклучи дека покрај се, Северна Македонија има извонредно добра позиција за натамошен развој на демократијата, бидејќи постојат сите механизми за контрола на извршната власт. Притоа, не може да се направи разлика помеѓу политичката контрола на власта и судската контрола и заштита. Реалната состојба кај обете променливи е добро оценета, иако, кога поставеноста на политиките и механизмите кои гарантираат извршна одговорност е подобра од оние за владеење на правото.

Отвореноста власта и прифаќањето на организациите на граѓанското општество и трипартитниот социјален како партнери при креирањето на политиките, односно ослободувањето на медиумскиот простор се извонредно важен аспект на демократијата и доброто владеење. Очигледно, овие аспекти биле особено важни за нашите граѓани, бидејќи промените кои ги доживуваме и разликата која ја чувствуваме толку силно влијае што имицот на државата е особено подобар кај домашната јавност споредено со тоа каква е реалната состојба.

Конечно, Северна Македонија е дел од успешните приказни за кои се раскажува во светските медиуми, а успехите се аргументираат и опишуваат и во сите извештаи на релевантните меѓународни организации кои ги следат различните аспекти на областите демократија и добро владеење. За разлика од пред само неколку години, денес Северна Македонија повеќе не е заробена држава, се спроведуваат генерално добри, генерално фер и генерално демократски избори, а се препознаваат и различностите и се почитуваат човековите права. Оттука, јасно е зошто впечатокот на хрватската експертска јавност е подобар токму во овие променливи, споредено со реалната слика.

## 1. ЗАКЛУЧОК

Правно-институционалната рамка во однос на политичкиот критериум и поглавјето 23 е во голема мера усогласена со европските стандарди. Одредени области, како на пример изборниот процес и финансирањето на политичките партии, сепак треба опсежно да се ревидираат заради севкупна хармонизација со меѓународните стандарди, но и со други релевантни закони. Промените се срамежливи, а процесот оди многу бавно, но сепак, Северна Македонија се опоравува од системските проблеми во однос на демократијата и владеењето на правото, утврдени во извештајот на групата високи експерти<sup>89</sup> во 2015 година. Во државата постои нова клима и притисок за преземање на клучните реформи, при што се менува средината исполнета со ризици од политички вмешувања и строга партиска контрола. Демократските механизми на контрола и рамнотежа, засновани на поделбата на власт, се уште не се користат доволно, но постапно се обновуваат. Во тој контекст, значајна е улогата и на независните регулаторни тела, а дел од нив одреден период функционираа без раководство односно состав.

Најголемите предизвици, ќе бидат да се овозможи доследно спроведување на законите во практиката, да се гарантира функционалност на институциите и да се обезбеди одржливост на политиките. Тоа се клучните пораки во меѓународните извештаи, а кои треба да се читаат заедно со претходните на кои помалку сме заборавиле или пак се уште не сме ги одговориле во целост. За успехот да биде гарантиран треба силна политичка волја и учество на сите чинители и засегнати страни во еден инклузивен процес кој и натаму ќе се одвива под влијание на европската интеграција на Северна Македонија. Без оглед на трансформативната моќ и кредибилитетот на Европската Унија, Северна Македонија е далеку од идеална држава. Има уште многу простор за промени, кои ни претстојат, или кои граѓаните ги очекуваат, а за нив борбата против корупцијата, владеењето на правото и подобрување на квалитетот на живот се приоритет. Оттаму, реформите мора да продолжат. Искуството покажува дека чекорењето кон Европската Унија е најдобар начин да ја донесете Европската Унија дома, а кога еднаш е утврдена реалната слика, потоа е потребно тектонско поместување за успехот да биде забележан и да предизвика сериозна промена на имиџот.

<sup>89</sup> Група високи експерти (2015): Препораки на Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото во однос на следењето на комуникациите откриено пролетта 2015 година, достапен на <https://bit.ly/3suhuqx>

## 2. ПРЕПОРАКИ

Северна Македонија страда од повеќеслојни поделби во општеството, како и контрола и монополизација на сите демократски механизми и општествени текови од страна на политичките партии. Оттаму, **до поголема демократија во општеството, преку поголема демократија во политичките партии.** Демократијата во државата ќе биде подобрена ако механизмите за контрола на извршната власт функционираат, односно ако пратениците бидат ослободени од контролата на партиските лидери и ја подобрат својата независност. Подобрувањето на системот мора да започне со промената на изборниот модел. **Северна Македонија има потреба од изборен модел кој ќе овозможи поголем плурализам, пристап за помалите политички партии и валоризација на секој добиен, односно даден глас.** Дополнително, подобрувањето на системот ќе мора да започне со **промените во рамките на политичките партии и подобрување на внатрешната демократија.** Само на тој начин ќе се придонесе кон подобрување на политичката култура. Конечно, третиот елемент на промената мора да биде **подобрување на системот за финансирање и особено контрола на финансирањето на политичките партии,** бидејќи истото директно ќе придонесе кон борбата против корупцијата, извршната одговорност и надминувањето на перцепцијата за неказниоста на носителите на високи функционери.

Најголемиот проблем, највисоките очекувања и најсериозниот недостаток за Северна Македонија е немањето на капацитети институциите да обезбедат одговорност. Многу често, се констатираат проблеми, се преземаат дејствија за утврдување на одговорност, но, отсуствува завршницата. **До ефективна и ефикасна борба против корупцијата и организираниот криминал преку утврдување на одговорност и прекин на „политиката“ за неказниост.** Покрај тоа што имаме функционер задолжен за координација на институциите надлежни за борба против корупцијата и организираниот криминал, резултатите се незадоволителни. Оттаму, мора постојано **да се подобрува нивото на транспарентност и отчетност на избраните и именуваните функционери, да се работи на јакнење на механизмите за гарантирање на интегритетот, како и на системот за контрола на трошењето во јавните институции.** Во иста насока, истражните центри мора да ја подобрат својата улога. **Нивните капацитети и мораат да бидат зајакнати, а нивната законска положба мора да биде подобрена до ниво на целосна самостојност.** Само на тој начин борбата против корупцијата ќе биде пресликана и во подобрувањето на владеењето на правото.

Независното судство е инструмент кој ја гарантира еднаквоста на граѓаните, квалитетот на демократијата и претставува основа на владеењето на правото и севкупниот економски развој. **Само Судски совет и Совет на јавни обвинители кои можат**

да гарантираат личен интегритет и се ослободени од партиските врски, како и целосно спроведен процес на прочистување може да придонесе за независно судство. Поставеноста на стандардите во законската рамка е направено, сега треба да ги подобриме човечките ресурси во судството. За да се избегне било какво политичко поврзување и да се гарантира интегритетот **мора да утврдиме што се подразбира под терминот истакнат правник**. Притоа, за да ја добие квалификацијата, **истакнатиот правник мора да одлучи самиот за својот професионален пат и да ја знае целната линија кон која се движи, мора да го помине целиот процес од квалитетно правно образование, преку посетување на Академијата за судии и јавни обвинители и избор, односно именување во функција**. Конечно, изборот во Судскиот совет, Советот на јавни обвинители и во Уставниот суд мора да се гарантира за оние истакнати правници кои не се членови на политичка партија, а во својата кариера ја зачувале својата целосна независност. Само на тој начин ќе се промени перцепцијата за целиот правосуден систем и ќе може да се гради и јакне довербата на граѓаните во него.

Конечно, да се вратиме назад на основната забелешка од извештајот на групата високи експерти за владеење на правото, **законската рамка е генерално добра и генерално хармонизирана со онаа на Европската Унија, но недостига правилната имплементација**. Оттаму, ако Северна Македонија посветено работи на реформите во посочените области и според посочените приоритети, тогаш нема да помине долго пред ги исполни очекувањата на сопствените граѓани и да го промени сопствениот имиџ. До тогаш, веројатно, уште **малку повеќе меѓу-министерска и меѓу-институционална координација нема да биде отповеќе**.

### Сличности и разлики помеѓу имицот и реалноста

