



Институт за човекови права

# АНАЛИЗА

НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ  
И РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА  
- ЗАКОНСКА ПОСТАВЕНОСТ  
И ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИРАЊЕ



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА





Институт за човекови права

# **АНАЛИЗА**

НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ  
И РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА  
- ЗАКОНСКА ПОСТАВЕНОСТ  
И ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИРАЊЕ



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Скопје, јуни 2014

## Анализа на независните комисии и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање

Издавач:

Здружение на граѓани Институт за човекови права, Скопје

За издавачот:

Маргарита Цаца Николовска

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

35.075.6:005.332.5(497.7)

АНАЛИЗА на независните комисии и регулаторните тела: законска поставеност и практично функционирање / [автори Вања Михајлова ... и др; превод Бардуљ Кука]. - Скопје: Институт за човекови права, 2014. - 171 стр: илустр.; 28 см

Фусноти кон текстот. - Содржи и: Analysis of independent commissions and regulatory bodies: their legal position and practical operations; Analizë për komisionet e pavarura dhe trupat rregulluese: pozicionimi ligjor dhe funksionimi praktik

ISBN 978-608-65230-4-6

1. Михајлова, Вања [автор]

а) Јавна администрација - Регулаторни тела и комисии -  
Транспарентност - Македонија  
COBISS.MK-ID 96382474

Оваа публикација е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот за граѓанско општество. Содржината на анализата е одговорност на Институтот за човекови права Скопје и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединитите Американски Држави.

## **СОДРЖИНА**

I. ВОВЕД.....	5
II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ.....	6
III. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА ПОСТАВЕНОСТ И НА ПРАКТИЧНОТО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА, ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ И НА СОВЕТОТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА.....	8
IV. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА ПОСТАВЕНОСТ И НА ПРАКТИЧНОТО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА КОМИСИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКА И НА АГЕНЦИЈАТА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ.....	25
V. ПРАВНА ЗАШТИТА НА ПОЕДИНЕЧНИТЕ АКТИ НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ И НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА.....	37
VI. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СТАНДАРДИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ И РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА.....	44
VII. НЕЗАВИСНОСТА НА КОМИСИИТЕ И НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА ВО МЕДИУМИТЕ.....	56
VIII. АНАЛИЗА НА АНКЕТНИ ПРАШАЛНИЦИ.....	65
IX. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	107
РЕЗИМЕА.....	109/131



## **I. ВОВЕД**

Со законите што го регулираат формирањето и функционирањето на комисиите генерално е утврдено дека истите се самостојни и независни во извршувањето на законските надлежности и дека изборот на кадрите се врши по пат на јавно објавен конкурс во кој се содржани и критериумите што се бараат, а изборот, по правило, го врши Собранието на РМ, по предлог на надлежната собраниска комисија за избор и именување. Наспроти ваквата законска поставеност и критериумите за стручност и компетентност, во практиката е присутно големото политичко влијание при изборот на кадрите во овие тела, што понатаму се реперкуира со влијание на владејачката гарнитура врз донесувањето на нивните одлуки. Оттука, наместо независност, професионалност и објективност, овие тела, најчесто, при одлучувањето покажуваат двојни стандарди – селективен однос и пристрасност.

Отсликувањето на состојбите за функционирањето на телата кои вршат работи од јавен интерес, што ги засега сите граѓани, и анализата колку законската определба за независност, професионалност, одговорност и отчетност, како основни карактеристики на владеењето на правото се реализира во практиката, ќе ја зајакне прерцепцијата кај пошироката јавност и ќе поттикне покренување активности на граѓанскиот сектор за влијание врз работата на овие тела во остварувањето на нивната функција на “watchdog”. Со тоа ќе се придонесе кон зајакнување на нивната одговорности транспарентност, како и за доследно извршување на утврдените законски надлежности, за еднаков третман на граѓаните и правните лица, што како крајна цел треба да резултира со зајакнување на довербата кон овие органи.

Анализата на регулативата од секоја од овие области и на практичната имплементација на декларативните одредби на јавноста ќе и презентира реална слика дали и во која мерка овие определби за независност и професионалност во функционирањето на овие тела се практикуваат при примена на законот, а од друга страна истражувањето ќе покаже колкава е довербата на граѓаните во нивната независност, објективност и транспарентност. Врз основа на наодите од анализата ќе се подготват констатации и сугестии за евентуална измена на регулативата во насока на ограничување на можностите од злоупотребата и зајакнување на влијанието на НВО при донесувањето на одлуките од овие тела.

## II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОЕКТОТ

Цел на проектот „Независните комисии и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање“ е придонесување кон зголемувањето на независноста, објективноста и транспарентноста на независните комисии и регулаторни тела (како: Државна комисија за спречување корупција, Државна комисија за жалби по јавни набавки, Совет за радиодифузија, Регулаторна комисија за енергетика и Агенција за електронски комуникации) во Република Македонија преку намалување на влијанието при одлучувањето. На тој начин граѓанскиот сектор ќе придонесе кон доследно спроведување на утврдените законски надлежности и кон зајакнување на одговорноста и отчетноста на овие тела кон граѓаните. Проектот беше спроведен преку повеќе активности и тоа:

**Активност 1:** Анализа на законската регулатива и практиката за секое од наведените тела, со посебен фокус на нивната поставеност во однос на извршната власт, независноста и самостојноста при одлучувањето за работите од нивната надлежност и изборот на кадрите согласно со законската определба. Во спроведувањето на оваа активност беше вклучен тим од пет експерти на ИЧП кој изврши анализа на регулативата на регулаторните тела во РМ, при што се фокусира на анализата на законите и подзаконски акти кои ги регулираат надлежностите на секое од регулаторните тела и комисии – дефинирање на правната основа за независноста на регулаторните тела и комисии, и друго.

**Активност 2:** Спроведување телефонска анкета во насока на „мерење“ на перцепцијата на граѓаните, на правните лица и невладините организации за функционирањето на овие тела и колку истите се ослободени од политичкото влијание на извршната и законодавната власт при изборот на кадри и при извршувањето на доверените надлежности, како и колкава е довербата во овие тела. Прашалниците беа изготвени од сите лица вклучени во проектната имплементација (проектен координатор, правен аналитичар и тим од експерти). Телефонската анкета ја спроведе Агенцијата Рејтинг, преку 1200 испитаници, стратификувано со репрезентативен опфат на сите етнички заедници, урбани, рурални средини и региони, во 80 општини во Републикава. Анкетата на граѓаните Агенцијата Рејтинг ја изврши од 13 до 16 ноември 2013 година. Воедно, извршено е анкетирање на претставници од невладиниот сектор и на правните лица. Во декември 2013 година се испратени 60 анкетни прашалници до 38 НВО и 22 правни лица.

**Активност 3:** Организирање тркалезна маса која се одржа на 25.2.2014 година во хотелот „Холидеј Ин“, во Скопје. Излагачи на тркалезната маса беа г-ѓа Маргарита Цаца Николовска, претседател на Институтот за човекови права, судија на Уставниот суд на БиХ, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, г-ѓа Вања Михајлова, член на Управниот одбор на ИЧП и експерт за корупција, поранешен член на ДКСК, г. Драго Кос, експерт за корупција, претседател на работната група против корупција на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и поранешен претседател на ГРЕКО, како и г. Жарко Хаџи-Зафиров, адвокат, член на Управниот одбор на ИЧП. На тркалезната маса беа поканети претставници од комисиите и регулаторните тела, претставници на извршната и законодавната власт, претставници на стопанските комори, на невладини организации и други



засегнати правни лица. Се дискутираше за состојбите на законската регулатива и за практиката на секое од наведените тела, нивната поставеност во однос на извршната власт, независноста и самостојноста при одлучувањето за работите од нивна надлежност и беа презентирани резултатите од истражувањето што беше спроведено во вид на телефонска анкета и во вид на прашалник доставен до НВО и до правните лица.

**Активност 4:** Изготвување и печатење публикација во форма на правно-истражувачка анализа која содржи конкретни констатации и препораки во врска со законската поставеност и со практичното функционирање на независните комисиии и регулаторните тела и јавна промоција на публикацијата. Фокус на овој документ ќе биде конкретизирање на општите препораки содржани во публикацијата со цел подигнување на свеста меѓу релевантните актери за мерките и активностите кои треба да се преземат за отстранување на идентификуваните легислативни и практични недостатоци, а во насока на целосно остварување на начелото на независност на комисиите и на регулаторните тела во РМ.

При спроведувањето на проектните активности Институтот за човекови права детектираше две целни групи (директна и индиректна), во зависност од начинот на спроведените активности и од вклученоста на групите во тие активности, како и од влијанието на резултатите што беа постигнати со спроведувањето на проектот. Директна целна група беа независните комисиии и регулаторните тела (Државната комисија за спречување корупција, Државната комисија за жалби по јавните набавки, Советот за радиодифузија, Регулаторната комисија за енергетика, Агенцијата за електронски комуникации), а индиректна целна група беа граѓаните и правните лица на Република Македонија.

### **III. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА ПОСТАВЕНОСТ И НА ПРАКТИЧНОТО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА, ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ И НА СОВЕТОТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА**

#### **1. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**

Превенцијата и сузбивањето на корупцијата произлегуваат како обврска од меѓународните документи кои Република Македонија ги има потпишано и ратификувано, меѓу кои се Казнената конвенција против корупцијата и Граѓанската конвенција против корупцијата на Советот на Европа, Конвенцијата на ООН против корупцијата и други меѓународни документи чија цел е борбата против корупција. Конвенцијата на ООН за борба против корупцијата, од 2003 година, како најзначаен документ од оваа област, во член 6 експлицитно бара од земјите-потписнички „да осигураат постоење на тело или тела за превенција на корупцијата на кое ќе му се обезбеди неопходна независност во согласност со фундаменталните принципи на нивниот правен систем“. Република Македонија е членка на Групата земји за борба против корупцијата (ГРЕКО) при Советот на Европа од 2000 година, од што произлегува обврската за спроведување на препораките на ова тело. Обврските што произлегуваат од овие документи се инкорпорирани во домашното законодавство. Корупцијата ја поткопува демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права. Оттука, преземањето ефикасни мерки против корупцијата претставува еден од клучните критериуми за приклучување на земјава кон ЕУ. Европската комисија, во своите извештаи за напредокот на земјава во приклучувањето кон ЕУ (во натамошниот текст: Извештај на ЕК), посебен акцент става на состојбата со корупцијата во земјава, со укажување за преземање ефикасни мерки за нејзино сузбивање и на проактивна улога на органите надлежни за превенција и санкционирање на корупцијата, за која во континуитет се оценува дека „преовладува во многу области и претставува сериозен проблем“.

#### **Ситуација на ДКСК и критериуми за избор на членовите на ДКСК**

Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК) за прв пат е формирана во ноември 2002 година, по донесувањето на Законот за спречување на корупцијата (во натамошниот текст: ЗСК), објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 28/02. Според член 47 од Законот ДКСК е дефинирана како самостојна и независна во вршењето на работите определени со овој закон. Законската поставеност на ДКСК како независен и самостоен орган имаше за цел тоа да биде надвор од влијанието на извршната власт и функцијата да ја извршува непристрасно, транспарентно и одговорно. Согласно со Законот од 2002 година Комисијата е составена од седум члена, кои ги избира и разрешува Собранието на РМ пред кое одговарат за својата работа. **Мандатот** на членовите на ДКСК беше променет во неколку наврати. Така, мандатот на првиот состав на ДКСК беше четири години, без право на повторно именување. Од редот на членовите Комисијата избира претседател, со мандат од една година, без право на повторен избор. Со Законот за измените и дополнувањата на Законот (објавен во „Службен весник на

PM" бр. 126/06) мандатот на членовите на ДКСК се зголеми на пет години, без право на повторно именување, а со измените на ЗСК од 2010 година („Службен весник на РМ" бр. 126/10) мандатот на членовите на ДКСК повторно е утврден на четири години, но сега со право на уште едно именување, а претседателот има мандат од една година, со право на уште едно именување. Во 2002 година членовите на ДКСК беа именувани од Собранието на РМ, на предлог на Комисијата за прашањата на изборите и именувањата (Собраниска комисија), а со измените и дополнувањата на ЗСК од 2006 година е внесена измена според која членовите на ДКСК се именуваат по објавен оглас од Собранието на РМ, а Собраниската комисија подготвува предлог-листа од пријавените кандидати и ја доставува до Собранието на РМ за усвојување. Цел на оваа новина беше да се зголеми транспарентноста при изборот и да им се овозможи на сите заинтересирани лица кои ги исполнуваат законските критериуми рамноправно да конкурираат за оваа функција. Меѓутоа, иако формално заинтересираните лица имаат еднакво право да конкурираат за членови на ДКСК, сепак, конечната одлука ја донесува Собраниската комисија која има потполно дискреционо право да одлучува кои од пријавените лица ќе ги предложи за членови на ДКСК, но при тоа е должна да се придржува кон законските критериуми. Според податоците кои Институтот за човекови права (ИЧП) ги обезбеди од Собранието на РМ преку барање пристап до информации, на огласот објавен во 2007 година биле пријавени 54 кандидати за членови на ДКСК. **Критериумите** за избор на членовите на ДКСК од нејзиното формирање до сега беа изменети неколку пати, со тенденција за нивно намалување. Така, согласно со Законот, во 2002 година децидно се бараше членовите на ДКСК да бидат именувани од редот на истакнатите стручњаци од областа на правото и економијата и да уживаат углед во вршењето на функцијата. Со измените на ЗСК од 2006 година од членовите на ДКСК се бара да имаат високо образование од областа на правото и економијата, да уживаат углед во вршењето на функцијата и да имаат најмалку осум години работно искуство. Со измените на ЗСК од 2010 година („Службен весник на РМ" бр.126/10), покрај предходно пропишаните критериуми -да уживаат углед во вршењето на функцијата, да имаат најмалку осум години работно искуство и високо образование од областа на правните и финансиските работи- додадено е и „антикорупција" што создава дилема во јавноста, со оглед на тоа дека таква област не постои во образованиот систем на земјава. Законското барање ваков вид „образование" во јавноста креира сомневање дека е предвидено под политичко влијание, со цел да се прилагоди на одреден член, чие образование не е од правната или економска струка. Со вака дефинираните критериуми по мерка на одредени лица другите кандидати, иако ги исполнуваат бараните критериуми по однос на образованието, се ставени во нееднаква положба, а со политичкото влијание при изборот уште на стартот се креира сомневање дека ова тело ќе работи независно и непристрасно. Ваквите сомневања уште повеќе се зголемија кога во 2011 година за член на ДКСК беше именувано лице кое подоцна стана и претседател на Комисијата, иако имаше завршено Факултет за туризам, со што и формално не го исполнуваше ниту основниот законски критериум кој се однесува на видот на образованието, па оттука е несфатлива одлуката на Собраниската комисија да го предложи за член на ДКСК, а Собранието да го именува. Со ваквата постапка грубо е прекршен Законот за спречување на корупцијата, но и Уставот на РМ, според кој „секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции" и „секому под еднакви усло-

ви му е достапно секое работно место". Според добиените податоци, на огласот во 2011 година за избор на нов состав на ДКСК се пријавиле 34 кандидати. Кога говориме за **статусот** на членовите на ДКСК, од 2002 до 2010 година, согласно со Законот тие не беа професионално ангажирани, односно не беа вработени во Комисијата, а за ангажманот им беше определен месечен надоместок во износ утврден со Законот. Со измените од 2010 година членовите на ДКСК функцијата ја вршат професионално, а платата и другите надоместоци им се утврдуват во согласност со законот со кој се утврдуват платите на избраните и именуваните лица.

**Надлежноста** на ДКСК е децидно утврдена во Законот за спречување на корупцијата. Така, ДКСК, покрај другото, е надлежна: да донесува Државна програма за превенција и репресија на корупцијата со Акциски план; Државна програма за спречување судир на интереси; годишни програми и планови за остварување на државната програма; да дава мислење за предлози на закони од значење за спречување на корупцијата; да покренува иницијативи пред надлежните органи за контрола на финансиско-материјалното работење на политичките партии, синдикатот и здруженијата на граѓани; да презема активности на планот на едукацијата на органите надлежни за откривање и гонење на корупцијата и другите видови криминал. Во надлежност на ДКСК спаѓа и покренувањето иницијативи за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување, кривично гонење или примена на други мерки на одговорност на избрани и именувани функционери, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија и други правни лица кои располагаат со државен капитал.

Превентивната функција на ДКСК опфаќа и преземање мерки во врска со финансирањето на политичките партии и евентуалната злоупотреба на јавните средства, кои, посредно или непосредно, преку инвестициски работи или на друг начин ќе се користат за изборна кампања, или воопшто, за финансирање на изборна и друга политичка активност, а во случај на кршење на законската забрана за нови инвестиции и вонредни исплати по распишување на избори да ги преземе законски предвидените мерки. Доколку постојат укажувања за злоупотреба на буџетските средства, јавните фондови и сл. ДКСК има обврска во најкраток рок за тоа писмено да го извести Собранието на РМ, а таква обврска постои и по завршувањето на изборите, кога ДКСК доставува посебен извештај за евентуални злоупотреби кои треба да се објават во средствата за јавно информирање.

ДКСК има надлежност да постапува и во случаите на судир на интереси кај избраните и именуваните функционери, службените лица и одговорните лица во јавно претпријатие и други правни лица што располагаат со државен капитал (службени лица). Ваквата надлежност произлегува од Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 70/07, 114/09 и 6/2012). Цел на овој закон е да се обезбеди превенција на злоупотребата на власта и доверените јавни овластувања за остварување на лични и користољубиви цели и спречување на можноста приватниот интерес на службеното лице да дојде во судир со јавниот интерес. Во рамки на спречувањето на корупцијата во вршењето на јавните овластувања спаѓа и неспоивоста на функцијата, односно ситуацијата кога службено лице врши повеќе функции, како и спречување на корупцијата во трговските друштва.

Посебна надлежност и обврска ДКСК има кај пријавувањето и проверката на имотната состојба на избраните и именуваните функционери. Согласно со ЗСК избран и именуван функционер, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал, при изборот или именувањето, а најдоцна во рок од 30 дена има обврска да го пријави својот имот и имотот во сопственост на членовите на своето семејство, како и секоја промена во имотната состојба. Обврска за пријавување на имотната состојба постои и по престанокот на функцијата, односно по вработувањето, што има за цел да спречи неосновано збогатување за време на вршењето на функцијата, односно вработувањето. Во случај на непријавување на имотната состојба, недавање податоци, или кога дадените податоци се неистинити или непотполни, непријавувањето на промените во имотната состојба, или ако имотот на функционерот или друго службено лице, или член на неговото семејство за време на траењето на мандатот, односно вршењето на должноста бил несразмерно зголемен во однос на редовните примања, ДКСК има обврска да поднесе барање до Управата за јавни приходи (УЈП) за испитување на неговата имотна состојба, а таква обврска постои и за УЈП. Доколку во постапката не се докаже дека имотот бил стекнат или зголемен како резултат на примања што се пријавени за оданочување, функционерот ќе се задолжи со персонален данок со стапка од 70% на разликата помеѓу вредноста на имотот во време на стекнувањето и докажаната висина на средствата за негово стекнување, а доколку имотот е зголемен во големи размери УЈП е должна да поднесе и кривична пријава против служеното лице. Наспроти ваквата јасна законска обврска, Европската комисија, во Извештајот за напредокот на Република Македонија кон ЕУ (Извештај) за 2010 година оценува дека „имотните листови не се проверуват суштински“, а во Извештајот за 2011 година оценка на ЕК е дека земјава „нема изградено успешно досие за проверка на анкетните листови на именуваните и избраните лица“.<sup>1</sup>

ДКСК исто така има надлежност да постапува и согласно со Законот за лобирање („Службен весник на РМ“ бр.106/2008).

- **Колку законската поставеност на ДКСК за независност, самостојност, неселективност и нејрисхарсност се применува во практиката и дали има политичко влијание врз донесувањето на одлуките од нејзина надлежност?**

Формирањето независно тело, само по себе, не е доволно, затоа што од него се очекува при преземањето на активностите да покаже проактивна улога, а мерките и одлуките што ги презема да не бидат резултат на политичко или друго влијание. Законската поставеност на ДКСК, како самостојна и независна во извршувањето на утврдената надлежност, може да се оцени низ практичната примена на мерките и активностите кои овој орган ги презема во случаите за кои постои сомневање за корупција, кон финансирањето на политичките партии, кон прекршителите на законската обврска за пријавување на имотната состојба, како и во постапувањето

1 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/conclusions_fyrom_en.pdfv)([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/conclusions_fyrom_en.pdfv))

по конкретните случаи на евентуален или актуелен случај на судир на интереси или на неспоивост на функцијата. Активниот или реактивниот однос на ДКСК во постапувањето во коруптивните случаи сериозно влијае врз нејзиниот интегритет и крeбилитет. Успешноста во извршувањето на функцијата на ДКСК не може да се мери само според бројот на предмети по кои постапува и според поднесените иницијативи за кривично гонење, доколку при тоа постои селективен однос кон лицата инволвирани во коруптивните практики во зависност од нивната функција и особено од политичката припадност.

Од Извештаите за работата може да се оцени дека ДКСК во целиот мандат во досегашните состави била константна во покренувањето иницијативи за казнено гонење поради сомневање за злоупотреба на службената положба и корупција.<sup>2</sup> Анализата за тоа против кои службени лица се поднесени ваквите иницијативи укажува на следново: во периодот 2003-2006 година ДКСК поднесе иницијатива до надлежните органи за поништување на приватизацијата на АД „Фершпед“, за случајот „Бачило“ поради сомневања за корупција во кои биле инволвирани актуелни високи функционери и кои завршија со правосилна судска пресуда, за утврдување на одговорност на актуелниот менаџерски тим од ЕСМ поради склучени менаџерски договори на висок износ, а по промена на власта во 2006 година ДКСК побара од Владата, која со генерален акт на една од првите седници разреши бројни функционери и службени лица, да и достави документ за таквата одлука, бидејќи со таквата постапка не беа почитувани Уставот на РМ и законски пропишаните процедури. Владата на РМ не го достави бараниот документ до ДКСК. Во 2007 година новиот состав на ДКСК поднесе иницијатива за кривично гонење против поранешните директори на Управата за јавни приходи и на регионалната дирекција, како и против повеќе службени лица од пониските ешалони на власта во разни институции и против градоначалници, главно од помалите општини, и други службени лица, за незаконитости во работењето констатирани од Државниот завод за ревизија (ДЗР). Еден од ретките случаи за кои ДКСК покренала иницијатива за преземање мерки против високи актуелни функционери е барањето до Владата да го разреши актуелниот директор на Македонски пошти заради несовесно работење (предлогот не беше прифатен) и иницијативата за кривично гонење против тогашниот министер за земјоделство, шумарство и водостопанство, заради сомневање за злоупотреба на службената положба и овластување во системот „Злетовица“, но наместо одговорност, Владата го награди со амбасадорска функција, која сè уште ја извршува. Освен овие случаи, во последниве неколку години јавноста не е известена дека ДКСК иницијално поднесе иницијатива против висок функционер од актуелната владејачка гарнитура, наспроти сериозните сомневања за незаконско, нетранспарентно и непродуктивно трошење

2 Во 2003 година ДКСК до Јавното обвинителство поднесе 4 иницијативи за поништување на приватизацијата; во 2004 година- 7 иницијативи до ЈО за кривично гонење и за одговорност на носителите на јавни функции до надлежните органи; во 2005 година 31 иницијатива за казнено гонење, за разрешување од функција и друга одговорност до надлежните органи (ПСС, ЈО); во 2006 година-20 иницијативи до ЈО за казнено гонење, во 2007 година -8 иницијативи, во 2008 година- 27 иницијативи, 2009 година -11 иницијативи, во 2010 година-14 иницијативи; во 2011 година- 3 иницијативи; а во 2012 година- ДКСК поднела 14 иницијативи до ЈО за кривично гонење.  
Извештаи на ДКСК за 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 година, [www.dksk.org.mk](http://www.dksk.org.mk)

на стотици милиони евра буџетски средства за проектот „Скопје 2014“ и особено преку анекс-договорите кај јавните набавки што е нотирано и во ивештаите на ЕК, како и за незаконитостите во располагањето со јавните средства и сериозните сомневања за злоупотреба на службената положба и овластување констатирани од ДЗР во повеќе државни институции. Ваквиот однос на ДКСК остава широк простор за сомневање во пристрасност и селективност при вршењето на функцијата и политичко влијание врз нејзината работа, наспроти нејзината законска позиција. Од друга страна, во 2010 година ДКСК, по написи во медиумите, отвори предмет за „прескапо платената стратегија за односи со јавноста за поранешниот претседател на РМ за евентуална злоупотреба на државни пари за кампањата за евентуален негов втор мандат“ и поднесе иницијатива за поведување постапка за кривично гонење против него и против одговорни лица од неговиот Кабинет поради основано сомневање за сторено кривично дело-Злоупотреба на службената положба и овластување од член 353 од КЗ<sup>3</sup>. Експресното процесуирање на овој случај до Јавното обвинителство (при што предметот бил одземен од членот кој бил задолжен и преземен од претседателот на Комисијата) создава сериозни сомневања за политичко влијание зад ваквата иницијатива. Истовремено, ДКСК не отвори предмет по допрен „глас од јавноста“ за милионите евра буџетски пари потрошени од Владата и другите државни органи за реклами и кампањи во последниве неколку години, со кои, покрај ненаменското и нерационалното трошење на јавните средства се корумпират и медиумите преку кои овие кампањи се емитуват, со влијание врз нивната уредувачка политика. Спротивно на ДКСК, интерес за ваквите трошења изрази и Европската комисија, која побара од Владата извештај за износот на потрошените средства за оваа намена. Сомневањата за селективност и пристрасност при постапувањето на ДКСК се забележуваат и во постапувањето по ревизорските извештаи. Така, во 2010 година, врз основа на наодите од Извештајот на ДЗР, ДКСК побара од Владата да го разреши од функцијата директорот на Дирекцијата за спречување перење пари и тероризам (предлог кој Владата експресно го прифати), поради „незаконско трошење буџетски средства“ и ова претставува единствен случај во овој период во кој од функцијата е разрешен висок функционер. Меѓутоа, иако во исто време ДЗР ги објави извештаите за извршената ревизија и во неколку министерства во кои биле констатирани бројни неправилности и незаконитости во трошењето буџетски средства, ДКСК не постапи соодветно и не покрена иницијатива за разрешување на одговорните лица во овие органи, ниту поднесе иницијатива за кривично гонење.

Друг поизразен случај на сомневање за пристрасност и селективност во работата на ДКСК се поднесените иницијативи за кривично гонење против организаторот на изборите на Коалицијата предводена од СДСМ, поради „сомневање за кривично дело Злоупотреба на средства за финансирање на изборна кампања, во 2011 година“ и Кривично гонење на одговорни лица-управител на А1 ТВ, за „неточни податоци за донација за изборна кампања“ и ПЛУС продукција. Од друга страна, ДКСК не реагираше на овој начин и не покрена иницијатива за кривично гонење на одговорни лица од политичката партија ВМРО-ДПМНЕ за минусот од 3,5 милиони евра за финансирање на изборната кампања за време на парламентарните

3 Извештај за работа на ДКСК за 2010 година, [www.dksk.org.mk](http://www.dksk.org.mk)

избори, во истата година. Исто така, за време на изборната кампања за 2011 година ДКСК не утврдила дека има судир на интереси или повреда на одредбите од ЗСК кој забранува вработување за време на избори, ниту отпочнување со изградба на инфраструктурни проекти, злоупотреба на средствата од буџетот на централно и локално ниво и од јавните претпријатија, наспроти бројните вакви активности преземени од власта во тој период. И Европската комисија, во неколку извештаи за напредокот на РМ, ќе искаже сомневања во независноста и непристрасноста на ДКСК, како и во јавната доверба за нејзината работа. Така, во Извештајот за 2010 год. ЕК оценува дека „ДКСК останува реактивна, наместо проактивна, и дека јавната доверба во независноста и непристрасноста на ДКСК и натаму е ниска“. Истата оценка за „ниската доверба на јавноста во ДКСК е дадена и во Извештајот за 2011 година, но овој пат и со оценка дека „спорни се критериумите за избор на новите 7 членови на ДКСК“, додека оценката за работата на телата за спроведување на ЗСК и ДКСК мора да бидат повидливи и поактивни“.<sup>4</sup>

Сомневања за пристрасност и селективност во работата на ДКСК се присутни и при покренувањето на постапките за преземање соодветни мерки против лицата кои не ја пријавиле својата имотна состојба или не поднеле изјава за интереси согласно со законските барања. Анализата за лицата против кои ДКСК презела законски мерки поради непријавување на имотната состојба, давање нецелосни податоци или несразмерно збогатување покажува дека тие главно се насочени против службени лица од пониските ешалони на власта (на локално или централно ниво), или против функционери од опозицијата. Наспроти „допрен глас од јавноста“ и врз основа на податоците од веб-страната на ДКСК дека во повеќе случаи во последните неколку години високи функционери од владејачките партии не ја пријавиле имотната состојба, или дале нецелосни или непотполни податоци, согласно со барањата од ЗСК, или чиј имот несразмерно бил зголемен во однос на редовните приходи, ДКСК не покренала постапка против овие лица, спротивно на законската обврска. Во одделни случаи, според ДКСК, се работело за „техничка грешка“ која функционерот ја видел по објавувањето на информациите во јавноста, а ДКСК „пропуштила“ да ја констатира истата, додека за други високи функционери воопшто не отворила постапка, или експресно „утврдила“ дека нема прекршување на Законот, без воопшто да отвори постапка. Ваквото однесување креира сериозно сомневање за селективен однос и повреда на основните принципи од ЗСК - законитост, објективност, непристрасност и транспарентност, но и на уставното начело „дека граѓаните се еднакви пред Законот“. Како еден од подрастичните случаи на селективност и пристрасност на ДКСК е експресно отворената постапка за испитување на потеклото на имотот на кандидатот за градоначалник на општина Центар од опозицијата (сегашен градоначалник), по „допрен глас од јавноста“ и „по претставка од ВМРО-ДПМНЕ“, за што јавноста беше известена на прес-конференција. Меѓутоа во истиот период ДКСК не постапи на сличен начин по „допрен глас“ и по претставка од опозицијата за непријавен имот од страна на кандидатот за градоначалник на Битола, (сегашен градоначалник), за кого преку соопштение на веб-страната објави само дека отворила предмет. Ваквата постапка на ДКСК е нотирана и во Извештајот на ЕК за 2013 година, според

4 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/conclusions_fyrom_en.pdfv)([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/conclusions_fyrom_en.pdfv))



кој „јавното објавување за нерегуларностите во имотната состојба на кандидат за градоначалник од опозицијата, неколку дена пред изборите, ја доведува во прашање непристрасноста на ДКСК“<sup>5</sup>

**Транспарентност** - Начелото на транспарентност или на јавност во вршењето на јавните овластувања е од суштинско значење за спречувањето на корупцијата. Според ова начело, од ДКСК се бара редовно да ја известува јавноста за сите свои активности, но и да биде отворена кон граѓаните, кон правните лица и особено кон медиумите. Начелото на јавност претставува законска обврска со која се придонесува за зачувување на интегритетот, независноста и објективноста на ДКСК и која придонесува за зголемување на нејзината одговорност, како и за подигнување на јавната свест и јавната реакција во однос на конкретните постапки на ДКСК кон определени носители на власта. Транспарентноста во извршувањето на доверените законски надлежности и во јавните овластувања се врши на повеќе начини: со прес-конференции, интервјуа, учество на дебати, непосредни контакти со медиумите и сл. Од годишните извештаи за работа, од 2003 до 2010 година,<sup>6</sup> може да се констатира дека ДКСК одржувала повеќе прес-конференции, претседателот и членовите учествувале на трибини, дебати, во директни контакти со медиумите. Во последниве години забележителен е определен селективен однос кон медиумите, како и игнорирање на барањата на јавноста ДКСК да се произнесе по одредени актуелни настани поврзани со корупцијата, особено кога постои сомневање за вмешаност на службени лица на високи позиции од актуелната владејачка гарнитура, како и отсуство на членовите на Комисијата да учествуват во дебати, особено во медиуми кои критички ја опсервираат работата на државните органи. Нетранспарентноста во работата на овој орган е особено изразена во последните 2-3 години, што, покрај политиката на ДКСК, може да се поврзе и со персоналниот состав на ова тело, особено со неговиот претседател. Ваквиот однос на нетранспарентност на ДКСК се поткрепува и со ставот изнесен во Извештајот за работа за 2010 година, според кој „ДКСК настојува својот углед и кредибилитет пред јавноста да го гради како одговорна, стручна институција која не настојува по секоја цена да биде присутна во медиумите, туку да придонесе за објективно и квалитетно информирање на граѓаните на начин и со мерки што одговарат на нејзината општествена позиција и улога“. Ова може да се смета како одговор на критиките на јавноста, особено на медиумите, за затвореноста на ДКСК во овој период и за недостапноста на информации за значајни настани поврзани со корупцијата. При тоа, покрај повредата на законското начело за јавност во извршувањето на функцијата, останува нејасен ставот дека ДКСК не мора по секоја цена да биде присутна во медиумите и дека тоа ќе придонесе за објективно и квалитетно информирање на јавноста за нејзината работа, како и кој е начинот и мерките што одговарат на нејзината општествена позиција? Ова особено затоа што ДКСК транспарентноста во извршувањето на функцијата главно ја остварува преку повремени и шутири соопштенија на нејзината веб-страница, кои не можат да ги заменат директните контакти со јавноста, посебно медиумите на кои ќе извести за мерките што ги презела за пооделни случаи од нејзината надлежност. Според Извештајот за работа за 2012 година, „континуирано беа давани информации,

5 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/conclusions_fyrom_en.pdf)

6 Извештаи за работа на ДКСК за 2010-2003, [www.dksk.org.mk](http://www.dksk.org.mk)

изјави и интервјуа на барање на медиумите”, а во истиот Извештај се нотира и дека „Тргувајќи од улогата на ДКСК во општеството во спречувањето на корупција-та, како и од обврските преземени од меѓународните документи кои државава ги има потпишано и ратификувано, во ЗСК децидно се утврдени принципите од кои треба да се раководи ова тело во извршувањето на својата функција, меѓу кои и начелото на законитост, доверба, начелото на еднаквост и **посебно начелото на јавност**” според кое вршењето на функциите или должностите, на посебните јавни овластувања и на работите од јавен интерес е јавно и подложно на јавна критика, а дека „никој не може да се повика на примена на закон или друг пропис со кој ќе се ограничи или исклучи јавноста”.<sup>7</sup> Од ова може да се заклучи дека транспарентноста во работата на Комисијата, која е една од основните начела утврдени во Законот, различно се дефинира во теоријата и различно се имплементира во практиката.

**Доверба во ДКСК** - Начелото на доверба спаѓа во основните начела утврдени во Законот, според кое секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување, службената должност и положбата да постапува совесно, стручно, одговорно, ефикасно и непристрасно. Претставките поднесени до ДКСК можат да се земат како одреден индикатор за довербата на граѓаните и правните лица во овој орган. Според Извештаите за работа на ДКСК бројот на претставки во кои се укажува на случаи на корупција варира од година во година. Така, во 2003 година до ДКСК, кога се формираше за прв пат и кога јавноста не беше доволно запознаена со нејзиното функционирање, беа поднесени 603 претставки, а ДКСК по сопствена иницијатива отвори 15 предмети за актуелни настани; во 2004 година бројот на претставки се искачи на 627, а ДКСК отвори 23 предмети по сопствена иницијатива; во 2005 година граѓаните доставиле 563 претставки, а ДКСК отвори 18 предмети по сопствена иницијатива, по „допрен глас“ од медиумите за актуелни носители на функции и актуелни настани. Во 2006 година бројот на претставки се зголеми на 679, а најмногу претставки беа поднесени во 2007 година (кога беше избран нов состав на ДКСК) – 1114 претставки, за во наредната 2008 година бројот на претставки речиси да се преполови и изнесуваше 767, тренд кој продолжи и во 2009 година кога до ДКСК беа поднесени значително помалку - 471 претставка. Во оваа година најголем број предмети по кои постапуваше ДКСК беа поврзани со локалните и претседателските избори (369 од кои 232 за огласи за вработување за време на изборите). Во 2010 година продолжи трендот на намалување на бројот на претставки, кога беа поднесени 457 претставки, за во 2011 година бројот на претставки да се преполови, така што до ДКСК беа поднесени 267 претставки, а во 2012 година само 200 претставки<sup>8</sup>. Ваквиот значителен пад на бројот на претставки може да се оцени како сериозен индикатор за губењето на довербата на граѓаните во ДКСК поради намалениот кредибилитет, но и како резултат на селективноста и пристрасноста во преземањето на активностите и мерките за определени настани од нејзина надлежност.

7 Извештај за работа на ДКСК за 2012 г., [www.dksk.org.mk](http://www.dksk.org.mk)

8 Извештаи за работа на ДКСК 2002-2012 г., [www.dksk.org.mk](http://www.dksk.org.mk)

## 2. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ

Државната комисија за жалби по јавни набавки (во натамошниот текст: ДКЖЈН) е формирана со Законот за јавни набавки, донесен во 2007 година („Службен весник на РМ“ бр.136/07, 36/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011 и 15/2013). Цел на формирањето вакво независно тело е да се обезбеди тоа да функционира надвор од политичката контрола на Владата на РМ. Формирањето независна комисија која ќе одлучува по жалбите за јавните набавки претставува еден од критериумите на ЕК, заради потребата од хармонизација на системот на јавни набавки на РМ со правниот систем на ЕУ, но и како предлог на определени невладини организации кои се занимаваат со мониторинг на процесот на јавните набавки.

Согласно со Законот за јавни набавки ДКЖЈН е самостојна во својата работа и има својство на правно лице. Изборот на членовите на ова тело е извршен на 4.11.2008 година. Комисијата има стручна служба, а слично како и другите државни органи се финансира од Буџетот на РМ. ДКЖЈН е составена од претседател и 4 члена кои функцијата ја вршат професионално. Нивниот мандат е пет години, со право на повторен избор. Претседателот и членовите ги именува Собранието на РМ, по пат на јавен конкурс, по предлог на Комисијата за прашањата на изборите и именувањата при Собранието на РМ (Собраниска комисија). Основен критериум за избор на член на Комисијата е заинтересираните лица да се дипломирани правници со најмалку три години искуство во областа на јавните набавки. Меѓутоа, од биографиите на членовите на ДКЖЈН, достапни на веб-страната на Комисијата, се констатира дека само еден член имал искуство во работата со јавни набавки (во периодот од 2000-2003 година), односно само тој го исполнувал овој законски критериум, додека другите три члена немале никакво искуство во областа на јавните набавки, со што не исполниле еден од клучните критериуми. Со предлагањето на лицата за ваква значајна функција кои не ги исполнувале пропишаните законски критериуми Собраниската комисија и во овој случај ги повредила уставно загарантираните права на другите кандидати, кои, иако ги исполниле сите барани критериуми, биле елиминирани. Со ова, слично како и кај други независни тела, иако формално заинтересираните лица имаат право подеднакво да конкурираат на огласот за членови на ДКЖЈН, одлуката за изборот сепак ја има власта, преку Собраниската комисија. Почитувањето на законски пропишаните критериуми го зајакнува интегритетот и кредибилитетот на членовите на ова тело. Од друга страна, кршењето на основните законски услови при утврдувањето на предлог-листата за именување членови на ДКЖЈН, од Собраниската комисија и прифаќањето на истата од Собранието на РМ, создава сериозно сомневање за политичко влијание при именувањето на членовите на ова тело, наспроти компетентноста и искуството на кандидатите во областа на јавните набавки. Според добиените податоци од Собранието на РМ, на огласот објавен во 2008 година се пријавиле 15 кандидати. Критериумите кои со Законот се барат за избор на претседател на ДКЖЈН се: да е дипломиран правник со положен правосуден испит, со најмалку 6 години работно искуство како судија, државен правобранител, заменик државен правобранител, нотар или адвокат, односно да има работено 10 години на други правни работи по положениот правосуден испит. Со измените на Законот за јавни набавки од 2013 година („Службен весник на РМ“ 15/2013) значително се стеснети критериумите за избор на претседател на ова тело, па така од кандидатите за претседател се бара

само да се дипломирали правници кои имаат положено правосуден испит и да имаат најмалку пет години работно искуство на правни работи.

По истекот на мандатот претседателот и членовите на ДКЖЈН, со одлука на Собранието на РМ од 21.11.2013 година („Службен весник на РМ“ број 162/2013), повторно се именувани на истата функција.

**Надлежноста** на ДКЖЈН е конкретно утврдена во Законот. Државната комисија за жалби по јавни набавки решава по жалбите во постапките за доделување на договори за јавни набавки и по жалбите од областа на концесиите и јавното приватно партнерство (ЈПП). ДКЖЈН одлучува и за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, по одлуките како поединечни правни акти донесени во постапките за јавни набавки, како и за други работи утврдени со Законот. ДКЖЈН има надлежност да одлучува и за други барања кои во постапката за правна заштита се дозволени да ги поднесат странките во постапките за јавни набавки и во постапките за доделување договори за концесии и ЈПП. Покрај оценката на жалбените наводи во постапката за правна заштита, ДКЖЈН има надлежност, по службена должност, да одлучува и во поглед на битни повреди на Законот. За својата работа Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на РМ, а по барање на Собранието е должна да поднесе извештај и за период пократок од една година. Законот го забранува секој облик на влијание врз донесувањето на одлуките на Комисијата, а особено секоја злоупотреба на јавните овластувања заради влијание во текот и исходот на постапката.

**Транспарентност** во работата - Начинот на работење и одлучување на ДКЖЈН се уредува со деловникот за работа. ДКЖЈН одлучува на седници кои не се јавни. Законот дава можност странките да предложат одржување јавна расправа заради разјаснување на сложената фактична состојба или одделни правни прашања, при што треба да ги образложат причините за таквиот предлог. Усната расправа е јавна, а јавноста може да биде исклучена поради потребата од чување доверливи информации, согласно со закон. Транспарентноста во работата ДКЖЈН ја обезбедува со објавувањето на одлуките по жалбите на веб-страната на Бирото за јавни набавки, а истите можат да се објават и во „Службен весник на РМ“.

**Јавна доверба** во ДКЖЈН - Бројот на поднесени жалби против одлуките на комисиите за јавни набавки може да се оцени како сериозен индикатор за довербата на правните лица кон ДКЖЈН. Така, во периодот од 26.11.2008 до 31.3.2009 година до ДКЖЈН биле поднесени 482 жалби, во 2009 година биле поднесени 1044 жалби (за 960 предметни жалби), а во 2010 година биле поднесени 979 жалби (за 868 предмети). Во 2011 година се забележува намалување на бројот на жалбите, па така оваа година биле поднесени 847 жалби (за 690 предмети), тренд кој продолжува и во 2012 година, кога биле поднесени само 658 жалби (за 585 предмети).<sup>9</sup>

Од ова е видно дека постепено опаѓа бројот на изјавени жалби, наспроти значително зголемениот број тендери секоја година, кое пред сè може да биде резултат на недоволната доверба на правните субјекти во објективноста на ДКЖЈН

<sup>9</sup> Извештаи за работа на ДКЖЈН за 2009, 2010, 2011 и 2012 година, „www.dkzjn.gov.mk

при оценката на жалбените наводи, но треба да се земат предвид и други факти, како на пример високите трошоци за покренувањето на правна заштита.

Од друга страна, сè поголем е бројот на уважени жалби, што според ДКЖЈН се должи на фактот дека економските оператори - како жалители - се подобро запознаени со постапката и процедурите пропишани со Законот. Во 2008 година ДКЖЈН уважила речиси 16%, а одбила од 50-77% од жалбите; во 2009 година биле уважени 249 жалби или 25.94%, а одбила од 50-77%; во 2010 година ДКЖЈН уважила 272 жалби, или 31.81%, а одбила 363 или 42.46%; а во 2011 год.- 212 жалби биле уважени (или 27.60%), а 327 жалби одбиени (или 42.58%). Во 2012 година ДКЖЈН уважила 212 (или 33.49%) жалби, одбила 237 жалби (или 37.44%). Напоредно со намалувањето на бројот на жалбите опаѓа и бројот на покренати спорови пред Управниот суд. Така, во 2008 година управен спор бил покренат против 25 одлуки на Државната комисија за жалби по јавни набавки, во 2009 година управен спор бил покренат против 105 одлуки, во 2010 година и во 2011 година управен спор бил покренат против 94 одлуки, и во 2012 година управен спор бил покренат против 64 одлуки.<sup>10</sup>

ЕК во неколку наврати во своите извештаи за напредокот на земјава кон Унијата има забелешки на независноста и непристрасноста на ДКЖЈН и за усогласеноста со регулативата на ЕУ. Така, во Извештајот на ЕК за 2009 година, во делот за правните лекови кај јавните набавки се оценува дека „перцепцијата на економските оператори е дека одлуките се фокусирани на процедурални прашања и дека се пристрасни во корист на властите“, додека во Извештајот на ЕК за 2010 година се оценува дека „не е постигната усогласеност со директивата на ЕУ за правните лекови“, а истата оценка се повторува и во Извештаите за 2011, 2012 и 2013 година, дека „допрва треба да се постигне усогласеност со изменетата директива на ЕУ за правни лекови“ но и дека „постои проблем со извршувањето на одлуките на ДКЖЈН.“<sup>11</sup> Ова укажува на фактот дека и после неколку години од формирањето на ова тело не е постигнато целосно усогласување на Законот со директивите на ЕУ кај правните лекови, за што непосредна надлежност и одговорност има и ДКЖЈН која треба да иницира измена на легислативата во ова насока.

### 3. СОВЕТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА

Регулацијата на македонскиот радиодифузен простор, кога е именуван и првиот состав на Советот за радиодифузија (во натамошниот текст: СРД), започна со донесувањето на Законот за радиодифузија, во 1997 година, кога фактички беа поставени темелите на основните елементи на радиодифузниот систем во Македонија. Од 1997 до 2012 година беа именувани членови на неколку состави на СРД. Законот за радиодифузија (ЗР) е донесен во 2005 година (објавен во „Службен весник на РМ“ бр.100/05, а претрпе неколку измени и дополнувања објавени во „Службен весник на РМ“ бр.19/2007, 103/2008, 152/2008, 6/2010, 145/2010, 97/2011 и

<sup>10</sup> Извештаи за работа на ДКЖЈН за 2009, 2010, 2011 и 2012г одина, [www.dkzjn.gov.mk](http://www.dkzjn.gov.mk)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/2011/2012/2013/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/2011/2012/2013/package/conclusions_fyrom_en.pdfv)

13/2012). Законската поставеност на Советот за радиодифузна дејност упатува на независно регулаторно непрофитно тело со јавни овластувања во радиодифузната дејност, со статус на правно лице.<sup>12</sup> При остварувањето на своите надлежности утврдени со закон, СРД се грижи за обезбедување на слободата и плуразмот во изразувањето, за постоење разновидни и самостојни медиуми, економски и технолошки развој на дејноста и за заштита на интересите на граѓаните во радиодифузната дејност. Со Законот му се дадени широки овластувања на СРД. Така, ова тело, покрај другото, ја спроведува стратегијата за развој на радиодифузната дејност во РМ; одлучува за доделување, одземање и обновување на дозволите за вршење радиодифузна дејност; ги координира активностите со Агенцијата за електронски комуникации при донесувањето на планот за доделување и користење на радиофреквенциите во делот што се однесува на радиодифузијата, врши надзор над работата на субјектите кои вршат радиодифузна дејност од аспект на почитување на одредбите од Законот и дозволата за вршење на радиодифузна дејност; разгледува претставки од граѓани во врска со радио и телевизиските програми; презема мерки против радиодифузерите што не ги извршуват своите обврски утврдени со закон, дозволата за вршење на дејноста и актите на СРД и др.

**Транспарентност** - Заради обезбедување транспарентност во работата Законот предвидува дека работата на СРД е јавна, со тоа што се одлучува на јавни седници, освен во случаите кога се изнесуваат доверливи информации. СРД има законска обврска да организира јавни седници најмалку еднаш за време од три месеци. До 2011 година СРД се состоеше од девет члена, кои беа именувани на предлог од: МАНУ - која во Советот предлага еден член; на Интеруниверзитетската конфедерација - која предлага три члена; мнозинското здружение на новинарите на Македонија - кое предлага два члена; и Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на РМ - која предлага три члена. Со измените на Законот во 2011 година ("Службен весник на РМ" број 97/11) е зголемен бројот на членови на Советот од 9 на 15, со тоа што покрај дотогашните предлагачи право да предлагат членови на ова тело имаат и Претседателот на државата - кој предлага 2 члена, Заедницата на единиците на локалната самоуправа - 2 члена, Комисијата за заштита на конкуренцијата - 1 член и Државната комисија за спречување на корупцијата која, исто така, предлага 1 член. Мандатот на членовите на СРД е шест години, со тоа што е предвидено дека членовите од првиот состав имаат различен мандат (две, три или шест години). Членовите на СРД функцијата ја вршат професионално, односно тие се вработени во ова тело за време на траење на мандатот. Од редот на своите членови Советот избира претседател и заменик-претседател за време за кое се избрани членовите на Советот.

Во врска со **критериумите** за избор во СРД Законот пропишува дека за членови можат да бидат именувани лица од областа на комуникологијата, новинарството, телекомуникациите, информатиката, културата, економијата, правото и други области што се од значење за остварување на надлежноста на Советот, а се обезбедува и соодветна и правична застапеност на граѓаните од сите заедници. Во Законот како критериум не се бара лицата да имаат и одредено работно искуство, како што е случај со другите регулаторни тела, така што во СРД може

<sup>12</sup> Со Законот за медиуми, донесен во декември 2013 година, Советот за радиодифузија се преименува во Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

да биде именувано и лице без ниту еден ден работно искуство, што пак го доведува во прашање нивниот кредибилитет за вршење на оваа значајна функција, особено ако се земат предвид големите дискрециони права и надлежности кои на Советот за радиодифузија му се доверени со Законот. Од кандидатите кои ќе бидат именувани во СРД исто така не се бара да се стручни во својата област, што создава можност да бидат именувани анонимни, неискусни и некомпетентни лица од наведените области, па оттука и сомневањата во јавноста дека наместо стручни лица кои уживаат углед и се афирмирани во својата фела, во СРД ќе се именуват политички подобни лица кои првенствено ќе ги штитат интересите на политичките партии што ги поставиле на овие позиции. Ваквите сомневања се поткрепени и со фактот дека одделни членови на СРД кои биле именувани во 2011 година, се блиски роднини на високи функционери од владејачките партии.

- **Имплементација на принципите на независност и самостојност при извршување на функцијата**

Според годишните извештаи за работа од 2009 до 2012 година<sup>13</sup> може да се констатира дека СРД, во рамки на своите надлежности, за целиот период издавал или одземал дозволи за вршење радиодифузна дејност, дозволи за престанување на важноста за вршењето на дејноста и изрекувал мерки, од опомена, до забрана за емитување реклами, поведување прекршочна постапка поради повреда на прописите за време на изборите и изрекувал други мерки, не само на приватните радиодифузери, туку и на јавниот сервис МРТВ. Во определени случаи СРД презел одредени мерки против определени негативни појави манифестирани од одделни радиодифузери. Така, во 2009 година СРД реагирал до ТВ А1, Сител, Канал 5 и до Информативната програма – Отворено со народот на МРТВ за негативното политичко рекламирање на лидерот на опозицијата. Меѓутоа, иако ваквата негативна кампања кон лидерот на опозицијата и другите членови од раководството на опозицијата продолжи и во наредните години, дури и многу поагресивно и почесто, СРД не реагираше соодветно до тие медиуми со преземање мерки предвидени со Законот, што може да се поврзе со персоналниот состав на ова тело. На пример, во 2009 година СРД поведе 5 прекршочни постапки и упати 18 укажувања за сторени прекршоци од неизбалансирано покривање на изборните кампањи за претседателските избори, за изјави на претставници на Владата во функција на изборната кампања, емитување реклами финансирани од буџетот, учество на малолетни лица во платени политички кампањи и други прекршувања на изборното законодавство за време на претседателските и локалните избори. Такви мерки во овој период им беа изречени на А1, Канал 5, Сител и Алфа телевизија. ЕК, во својот Извештај за 2009 година, оценува дека „СРД и јавниот радиодифузер и натаму се предмет на политички влијанија поради нивната финансиска зависност од буџетот и тоа го намалува авторитетот на СРД пред другите радиодифузери, а јавните средства за рекламирање се значаен извор на приход за некои радиодифузери, но тоа не е доволно транспарентно, па поради тоа имаат потенцијал да ја поткопаат уредувачката независност“. Покрај одземените дозволи за вршење на дејноста, главно на локални радиодифузери, во 2011 година СРД и ја одзеде дозволата за работа на ТВ А1, со што дотогаш овој најгледан и највлијателен медиум, критички

13 Извештаи за работа на СРД за 2009, 2010, 2011 и 2012 година, [www.srd.org.mk](http://www.srd.org.mk)

настроен против политиките на власта, престана да емитува програма на 30.7.2011 година, врз основа на решение на Основниот суд Скопје 2, Скопје, со кое е отворена стечајна постапка. Во 2012 година СРД и ја одзеде дозволата за емитување на програма и на ТРД А2 ТВ, по одлуката на судот за стечај и ликвидација на овој медиум, а врз основа на ад-хок мониторингот СРД констатира дека ТВ А2 „не се придржува кон утврденот формат и не ги исполнува условите од дозволата“, што уште повеќе ги подгреа сомневањата во јавноста дека вистинската причина за одземањето на дозволата на овие медиуми е нивното критичко опсервирање на работата на Владата. Ваквата одлука во голема мерка беше олеснета со изборот на новите 6 члена во СРД. Сомневања за влијание врз работата на СРД се констатирани и во Извештајот на ЕК за 2012 година, според кој „сè уште има загриженост за независноста на СРД“, а дека „одземањето на дозволата на А2 покренува прашања и идентификува слабости во правната рамка и во практиката за изрекување санкции“ со укажување „СРД да ги преипита практиките и правната рамка“.<sup>14</sup>

Во 2010 година во СРД биле избрани три нови члена. Во оваа година СРД констатирал контрадикторна и невоедначена уредувачка политика кај ТВ Сител, според која: „опозицијата е насилна и корумпирана“ и дека спотот за „Скопје 2014 може да се емитува бесплатно само ако се отстрани текстот за споредба помеѓу сегашната и предходната влада“. Во 2010 година писмена опомена за повреда на Законот за радио- дифузија, покрај на другите радиодифузери, му беше изречена и на јавниот радиодифузен сервис -МРТВ, како и забрана за емитување реклами во траење од еден ден, наспроти забраната за емитување реклами за другите радиодифузери од 8, 16, 30, 60 и 90 дена.

Во Извештајот за 2010 година Европската комисија повторно има забелешки во врска со работата на СРД, со констатација дека „Законот за радиодифузија не се применува целосно, особено по однос на сопственоста на медиумите“ и дека „регулаторот не може ефективно да го мониторира пазарот“. Во Извештајот за работа за 2011 година СРД ќе констатира дека „врз основа на наодите од мониторингот врз МТВ 1 и МТВ 2, по квантитативна и квалитативна анализа, се согледува дека постои настојување МТВ да се придвижи во правец кој би значел функционирање како вистински јавен сервис“ и дека „на таков начин ќе стане јавен форум преку кој ќе се води слободна дебата на спротивставени идеи и ставови, политички плурализам и независност“, за подоцна да оцени дека „анализата покажа дека кај јавниот сервис најмногу простор во централните информатички изданија и беше отстапен на извршната власт“. Во 2011 година, за време на парламентарните избори, СРД констатирал бројни прекршувања на Законот за радиодифузија за забрана за емитување на реклами на државните органи, емитување реклами на државните органи и град Скопје финансирани од буџетот, како и времени забрани за рекламирање, недоставување ценовници за платено политичко рекламирање и активност на власта во функција на изборната кампања, при што доставил повеќе укажувања, меѓу кои и до МРТВ, како и писмени опомени и барање за поведување прекршочна постапка. Од Извештајот на СРД е видно дека и јавниот радиодифузен сервис МРТВ, кој треба да биде сервис на сите граѓани кои одвојуват средства за негово финансирање, ги прекршил одредбите на Изборниот законик со нерам-

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/2011/2012/2013/package/conclusions\\_fyrom\\_en.pdfv](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/2011/2012/2013/package/conclusions_fyrom_en.pdfv)



ноправен пристап во медиумското претставување на политичките партии. Меѓутоа, и покрај податокот дека МРТВ во повеќе наврати покажала селективност и повреда на Законот за радиодифузија и Изборниот законик, легитимно се поставува прашањето дали мерките кои ги презел СРД кон јавниот сервис се соодветни на прекршувањата на законите од страна на овој радиодифузер, особено поради фактот што овој медиум треба да биде непристрасен и објективен при информирањето, односно дали СРД има поинаков третман кон МРТВ?! ЕК и во Извештајот за 2011 година повторно оценува дека „сè уште не е доволно мониторирањето на пазарот“, но и дека „упадот во медиумската слобода го спречува непреченото функционирање на медиумите без политичко мешање“. Во прилог на сомневањата за селективност и пристрасност на ова тело е и податокот дека, иако одредени медиуми кои се сметат за блиски до Владата (ТВ Сител, Канал 5) на кои им била изречена мерка-забрана за емитување реклами, истата не ја почитувале, а СРД не презел поригорозни мерки предвидени во Законот. Дилема за објективноста и непристрасноста создава и соодветноста и обемот на мерките преземени кон определени медиуми во однос на тежината на повредата на Законот и реакциите во јавноста предизвикани од таквите повреди (пр.забраната за емитување реклами од еден ден за ТВ Канал 5 за спотот за саморекламирање на серија, која создаде паника во јавноста, бидејќи беше најавен од презентерката на оваа ТВ). Отворени сомневања за пристрасност повторно се констатирани и од ЕК во Извештајот за 2012 година, според кој сè уште има грижи за независноста на СРД“. Во однос на работата на јавниот сервис во Извештајот за 2012 година Европската комисија ќе забележи дека: „Потребни се натамошни значајни напори за МРТВ да ја исполни својата мисија на јавен сервис, меѓу другото преку балансирано и плуралистичко известување, оценка што се повторува и во Извештајот за 2013 година, во кој, покрај овие забелешки, Извештајот се дополнува и со оценката дека „ова треба да се направи особено по забелешките на ОБСЕ/ОДИХР за пристрасно известување за локалните избори за 2013 година“. Во 2012 година СРД констатирал отстапување од транспарентноста во сопственичката структура на медиумите кај Канал 5, Сител, Канал 77, поради што им укажал до 30 септември да го усогласат своето работење со Законот за радиодифузија. Имено, согласно со член 11 од Законот, политички партии, државни органи, носители на јавни функции и членови на нивните семејства не можат да вршат радиодифузна дејност, ниту да бидат основачи, соосновачи или да стекнуваат учество во сопственоста на радиодифузерите. Наспроти ваквите јасни одредби од Законот за радиодифузија, кој забранува медиумска концентрација и сопственост со јасни семејни и политички врски, одолговлекувањето на СРД да расправа за постоење судир на интереси во врска со сопственоста на медиумите во јавноста креираше сомневање за политичко влијание врз ова тело. Ова особено поради фактот што сопственици на два од овие медиуми истовремено беа лидери на политички партии и избрани функционери-пратеници во Собранието на РМ од владеачките партии. Калкулирањето за одлучување по ова прашање, изразено особено по изборот на новите 6 членови, се манифестираше и преку отворање на прашањето што се подразбира под „семејство“ и кој орган треба да даде автентично толкување, наспроти јасната законска регулатива дека надлежен орган е Собранието на РМ. По забелешките на Европската комисија изнесени и во Извештаите за 2011 и 2012 година, дека „легислативата за медиумска сопственост и концентрација не се спроведува во целост и дека „регулаторот не

е во состојба ефективно да го мониторира пазарот”, СРД утврдил отстапување од член 11 од Законот од страна на Канал 5, Сител и Канал 77, но покрај отворањето на прашањето што се подразбира под „членови на семејство” на овие медиуми им беше оставен рок за регулирање на сопственоста, согласно со Законот за радиодифузија. Во однос на Советот за радиодифузија, ЕК, во Извештајот за 2012 година, ќе констатира дека „проблемите околу независноста на СРД остануваат и дека активностите за следење на медиумските содржини и понатаму се незначајни и недоволни”, со што се потврдуват сомневањата во јавноста за пристрасност на ова тело при донесување на одлуките и мерките од негова надлежност и за политичко влијание врз неговата работа, наспроти законската поставеност како независно регулаторно тело.

Бројот на поднесени претставки до ова тело, кои претставуваат одреден индикатор за довербата на јавноста, варира од година во година. Така, до СРД во 2009 година биле поднесени 105 претставки, во 2010 година-213 претставки, во 2011 година-177 претставки и во 2012 година - 194 претставки.



членството во политичката партија на тоа лице задолжително да му престанува со денот на именувањето за член на РКЕ и дека повеќе од два члена на Регулаторната комисија не можат да бидат од иста политичка партија.

РКЕ одлучува на јавни седници, освен кога потребата од затворени седници е предвидена со закон поради карактерот на информациите, согласно со кои треба да се донесе одлуката. Беше предвидено РКЕ да донесува одлуки со мнозинство гласови од вкупниот број членови и донесените одлуките да се објавуваат во Службен весник на Република Македонија.

Независноста на РКЕ од извршната власт, покрај гаранциите кои ги предвидува Законот за енергетика во делот на изборот на членовите од страна на Собранието, дополнително е загарантирана и со самостојноста во финансирањето, односно финансирањето на РКЕ е од сопствени извори на средства кои ги обезбедува преку наплата на надомест од вкупниот приход на друштвата што вршат енергетска дејност и од наплатата за издадени лиценци.

РКЕ, согласно со Законот за енергетика, беше надлежна:

- да се грижи за сигурно, континуирано и квалитетно снабдување со енергија;
- да се грижи за унапредување на конкурентниот пазар на енергија;
- да пропишува услови за снабдување со одделни видови енергија;
- да пропишува методологија за формирање цени на одделни видови енергија;
- да пропишува тарифни системи за одделни видови енергија;
- да донесува одлуки за цени на одделни видови енергија согласно со методологијата за формирање цени, тарифни системи на одделни видови енергија и други законски прописи;
- да го издава, менува, одзема и да го следи извршувањето на лиценците за вршење одделни дејности од областа на енергетиката;
- да пропишува правила за приклучување на енергетските мрежи;
- да се грижи за унапредување на заштитата на правата на корисниците на енергија;
- да покренува иницијатива за донесување закони и други прописи од областа на енергетиката;
- да учествува во разрешувањето на споровите и да предлага мерки во врска со истите;
- да доставува предлог до надлежните органи за преземање мерки во согласност со нивната надлежност и во постапка пропишана со закон кон субјектите кои дејноста ја вршат спротивно на овој закон;
- да донесува Деловник и други акти на Регулаторната комисија и
- да врши други работи утврдени со закон.

По овие измени, законодавецот, повторно во 2003 година, направи измени на Законот за енергетика („Службен весник на РМ“ бр.38/2003) со кои дополнително го зајакна статусот на РКЕ и му даде статус на правно лице, како и посебен статус на членовите на РКЕ, односно дека истите професионално ја вршат функцијата член

на РКЕ. Дополнително „со овие измени законодавецот го има уредено и начинот на финансирање на РКЕ, односно приходите преку кои се финансира РКЕ.

Законот за енергетика беше менуван во повеќе наврати и, а со тоа и надлежностите на РКЕ имаа тренд на постојано зголемување. Имено, Законот за енергетика од 1996 година беше целосно заменет со нов, донесен во 2006 година во кој идентично како и во предходниот беше уреден статусот на РКЕ и на нејзините членови. Дополнително, во Законот за енергетика од 2006 година се воведуваат и определни ограничувања во делот на тоа дека за членовите на РКЕ, како и за нивниот брачен другар или лице во сродство во прва линија, не е дозволено во друштвото имател или барател на лиценца да биде акционер, односно содружник и да бидат членови во органите на управување и раководење со друштвото. Исто така, овој закон предвидуваше и одредба која им забрануваше на членовите на РКЕ да стекнуваат акции и удели или да бидат вработени во друштво кое се стекнало со лиценца за време на неговиот мандат како член на РКЕ во период од две години од денот на престанокот на мандатот. Очигледно дека законодавецот, и покрај тоа што на членовите на РКЕ им обезбедуваше голема независност и самостојност, што беше основ за превенција од можни политички, економски и други влијанија, истовремено им предвидуваше и ограничување на понатамошното вработување по престанокот на мандатот на членови на РКЕ. Со овие ограничувања можеше лесно да се доведе во прашање финансиската и социјалната егзистенција на поранешните членови, имајќи предвид дека македонската економија е мала економија, со ограничен број деловни субјекти кои работат во областа на енергетиката.

Постоечкиот Закон за енергетика, од 2011 година („Службен весник на РМ“ бр.16/2011), исто така ја предвидува Регулаторната комисија за енергетика како регулаторно тело кое врши „регулирање на прашањата поврзани со енергетските дејности определени во Законот за енергетика.“ Како и предходните два закони, и овој закон на идентичен начин ги уредува прашањата за статусот и положбата на РКЕ, како и статусот на нејзините членови. Имено, РКЕ има својство на правно лице и е самофинансирачка институција составена од 5 членови, од кои еден е претседател на РКЕ, со мандат од 5 години, со право на максимум еден реизбор. Сите членови професионално ја вршат својата функција и за време на истата им мируваат работните места. За член на Регулаторната комисија за енергетика може да биде именувано лице, државјанин на Република Македонија, кое ги исполнува следниве услови: 1) да има завршено најмалку високо образование од областа на електротехниката, машинството, технологијата, економијата или правото; 2) во последните 15 години пред именувањето да има најмалку десет години работно искуство во енергетиката; 3) најмалку една година пред изборот за член на Регулаторната комисија за енергетика да не бил член на надзорен или на управен одбор или на одбор на директори во друштво кое врши регулирана енергетска дејност и 4) да има препорака од три лица со најмалку десет години искуство во енергетиката, економијата или правото, од кои најмалку двајца се доктори на науки<sup>15</sup>.

До донесувањето на овој закон РКЕ работеше во два состави од кои вториот сè уште има мандат. За разлика од првиот состав, кој беше составен од експерти во техничките науки, во правото и во економијата, како што предвидуваа сите

15 Член 17 од Законот за енергетика (Сл. весник на РМ бр. 2011/16)

досегашни закони, во вториот состав, кој беше избран согласно со законот од 2006 година, недостасуваше правен експерт од областа на енергетиката, со што, во одредена смисла, не е испочитуван законот во однос на составот на РКЕ.

Постојниот закон и' дава посебни надлежности на РКЕ согласно со кои е овластена да постапува во следниве сегменти:

1. Следење на работата на енергетските пазари заради обезбедување сигурно снабдување со енергија и енергенси<sup>16</sup>;
2. Утврдување на тарифните системи и донесување прописи и методологии за формирање тарифи и за утврдување и формирање цени на енергенсите;
3. Донесува правила за снабдување на корисниците со енергија;
4. Донесува правила за пазарите на енергенсите;
5. Поттикнува конкуренција во енергетскиот сектор;
6. Се грижи за заштита и унапредување на правата на потрошувачите на енергијата и на енергенсите и за корисниците во енергетскиот систем;
7. Ги пропишува условите, начинот и постапката и донесува одлуки за издавање, менување, пренесување, суспендирање, одземање и престанок на лиценците за вршење одделни дејности од областа на енергетиката и го следи извршувањето на обврските утврдени со лиценците за вршење одделни дејности од областа на енергетиката;
8. Решава спорови меѓу вршителите на регулираните дејности и нивните корисници, вклучувајќи ги и прекуграничните спорови, се грижи за заштита и унапредувања на правата на потрошувачите на енергија и врши други работи во согласност со овој закон.

Од горенаведените законски одредби јасно е дека законодавецот има намера со основањето на РКЕ да обезбеди непристрасно, независно и стручно тело кое ќе ги регулира односите на енергетските пазари врз основа на начелата на објективност, транспарентност и недискриминаторност. Покрај ова, Законот за енергетика предвидува во постапките пред РКЕ да мора да се обезбеди јавност во работата преку овозможување на заинтересираните лица и на јавноста да присуствуваат на подготвителните седници на РКЕ<sup>17</sup>.

Доколку се земат предвид широко дадените надлежности на РКЕ во делот на регулирањето на цените на енергетскиот пазар во Република Македонија, утврдувањето на методологијата и издавањето и одземањето на лиценците за вршење одделни дејности од областа на енергетиката, очигледно е дека законодавецот има оставено широка дискрециона моќ на РКЕ од една страна, додека од друга страна, истиот тој бара од РКЕ да постапува согласно со начелата на објективност,

<sup>16</sup> Член 22 од Законот за енергетика (Сл. весник на РМ бр. 2011/16)

<sup>17</sup> Член 33 од Законот за енергетика (Сл. весник на РМ бр. 2011/16)

транспарентност и недискриминаторност, со што се прави обид за превенирање на каква било злоупотреба на дадените дискрециони моќи.

Во рамки на проектот **“Независните комисији и регулаторните тела-законска поставеност и практично функционирање”** беше спроведена анкета за мислењето на граѓаните, правните лица – стопанските субјекти и здруженијата на граѓани, која опфаќаше повеќе прашања што се однесуваа на основните принципи на кои се засновани регулаторните тела – принципот на непристрасност при изборот на членовите, стручноста на избраните членови, транспарентноста во работата на регулаторните тела, независноста во работата, како и задоволството од работата на регулаторните тела.

Од спроведената анкета изборот на членовите на РКЕ од граѓаните е оценет како необјективен, од причина што дури 48% од анкетираниите граѓани се изјасниле дека е извршен по основ на блискост со власта, додека 34,5% од граѓаните сметале дека изборот е направен според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката. Останатите 17,3% се изјасниле дека немаат сознанија во однос на ова прашање. Како и граѓаните, така и здруженијата на граѓани и деловните субјекти во 70% се произнеле дека изборот на членовите на РКЕ е извршен врз основа на блискост со власта. 30% од испитаниците се изјасниле дека немаат став по тоа прашање, додека само 7% се изјасниле дека членовите на РКЕ се избрани согласно со стручноста и репутацијата во областа на енергетиката.

Во делот на транспарентноста и отвореноста во работата на РКЕ спрема јавноста, најголем број граѓани, односно 59.5% сметаат дека работата на Регулаторната комисија за енергетика не е транспарентна, додека 38.6% од испитаниците сметаат дека работата на ова тело е транспарентна. Исто како и граѓаните, и здруженијата на граѓани и деловните субјекти во 30% се произнеле дека работата на РКЕ е целоснонетранспарентна и не е отворена за јавноста, додека 46% сметаат дека е нетранспарентна и не е отворена за јавноста. Само 8% се изјасниле дека работата на РКЕ е целосно транспарентна и отворена, додека 16% сметале дека работата на РКЕ е главно транспарентна и отворена.

На прашањето дали РКЕ при утврдување на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или ги намалува цените врз основа на промената на цените на енергенсите на светските берзи или постапува согласно со потребите на државата, дури 47.9% од граѓаните сметаат дека РКЕ при утврдувањето на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или ги намалува цените согласно со потребите на државата, додека 28.8% од граѓаните сметаат дека делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата. Само 18.1% од граѓаните сметаат дека РКЕ целосно ги следи светските берзи. Исто така, како и граѓаните, така и здруженијата на граѓани и деловните субјекти, во 46% се произнеле дека сметаат дека РКЕ при утврдувањето на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или ги намалува цените согласно со потребите на државата, додека 38% сметаат дека РКЕ делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата. Само 8% се изјасниле дека РКЕ целосно ги следи светските берзи, додека 8% немале одговор на ова прашање.

Имајќи ги предвид резултатите од истражувањето лесно може да се дојде до првичен заклучок дека граѓаните и заинтересираните лица (деловните субјекти и здруженијата на граѓани) сметаат дека РКЕ е регулаторно тело кое не работи транспарентно и јавно, дека нејзиниот состав не е избран согласно со бараните критериуми, од причина што сметаат дека основ за избор е блискоста со власта, и на крајот, дека РКЕ не ја исполнува својата примарна функција, а тоа е следење на регулирањето на пазарот на енергетика во Република Македонија, како и заштита на правата на граѓаните како потрошувачи вклучени во енергетскиот пазар.

Како резултат на ниската доверба на граѓаните, но и на останатите општествени чинители, во 2012 година започнаа големи социјални протести токму поради измената на Законот за енергетика, согласно кои граѓаните беа лишени од дневната ефтина тарифа на електричната енергија. Граѓанската коалиција АМАН<sup>18</sup> започна со собирање потписи за измена на Законот за енергетика, при што беа собрани 13.000 потписи. Но, и покрај покажаната волја на граѓаните против измените на Законот за енергетика, пратениците во Собранието на Република Македонија гласаа против Законот за измени и дополнувања на Законот за енергетика, предложен од граѓаните.

Во истиот период, од дел од пратениците во Собранието на Република Македонија беше покрената интерпелација за разрешување на претседателот на РКЕ поради тоа што сметаат дека РКЕ по сомнителна и нејасна методологија ги утврдува цените на енергенсите, не ја извршува основната задача - да го контролира пазарот на електрична енергија, ниту ги штити интересите и правата на граѓаните.<sup>19</sup> Сепак Собранието на Република Македонија не ја прифати интерпелацијата на претседателот на РКЕ, по што дванаесетчасовната расправа заврши со 56 гласа против, 39 гласа „за“ и без воздржани<sup>20</sup>.

## **2. АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ**

Комуникациите претставуваат дел од нашето секојдневие. Неспорно е дека поголемиот дел од времето го минуваме користејќи ги придобивките на развојот на современата технологијата за поврзување на луѓето и за размена на информациите. Од таа причина електронските комуникации се основ за социјалноопштествениот развој на една држава и за функционирањето на целокупниот општествено-политички систем. Оттука, државите ставаат посебен акцент на регулирањето на овој сегмент, посебно во делот на цената и на пристапот на граѓаните до електронските комуникации. Како и во енергетскиот сектор, државата, имајќи го предвид значењето и важноста на комуникацискиот систем како и неговата неопходност во секојдневниот живот на граѓаните, врши регулација на електронските комуникации преку директно интервенирање во секторот на електронските комуникации. Оваа интервенција пред сè е со цел да се обезбедат правични услови на пазарот на електронските комуникации преку кои ќе

18 <http://amanmk.wordpress.com/%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD/>

19 <http://www.dnevnik.mk/default.asp?ItemID=90A3CAC49BFF0A48936D95FF73423D21>

20 Ibid



се обезбеди ефтин начин на комуникација за граѓаните и за деловните субјекти, но и добивка на субјектите што се занимаваат со обезбедување, со поддршка на електронските комуникациски ситеми и со продажба на услугите.

До 2005 година регулирањето на сегментот на електронските комуникации беше во рамки на Министерството кое беше одговорно за комуникации, односно на Министерството за транспорт и врски, кога со Законот за електронски комуникации беше предвидено да се формира Агенција за електронски комуникации (во понатамошниот текст АЕК).

### **Сџајшус на АЕК и кришџериуми за изборош на нејзинише членови**

Агенција за електронски комуникации беше основана како еден од надлежните органи за регулирање од областа на комуникациите со Законот за електронските комуникации, што Собранието на Република Македонија го донесе на седницата одржана на 18 февруари 2005 година. („Службен весник на РМ“ 13/05 18.2.2005 година). Цел на основањето на АЕК беше да создаде поволни услови за ефективна и одржлива конкуренција на пазарот на електронските комуникации за да им служи на интересите на корисниците и деловните субјекти за комуникации, преку ефективна, транспарентна, соодветна и проактивна примена на регулаторните алатки.

АЕК е основана и почна со работа како независно регулаторно тело, самостојно и непрофитно правно лице со јавни овластувања, а нејзината организацијата и работење е предвидено да се уредува со Статутот на АЕК. Во рамки на делокругот на работа АЕК треба да ја поттикнува конкуренцијата во обезбедувањето на јавните електронски комуникациски мрежи, јавните електронски комуникациски услуги и придружните средства и услуги, како и ефикасното користење и обезбедување ефективно управување со радиофреквенциите, броевите и/или сериите на броеви.

Битно е да се напомене дека, АЕК, меѓу другото, е одговорна за промовирање на интересите на граѓаните, како и да придонесе за развојот на европскиот пазар врз основ на регулаторните начела за објективност, транспарентност, недискриминација и пропорционалност.

АЕК, согласно со Законот за електронски комуникации, ги има следниве надлежности:

- врши надзор, контрола и следење на работењето на операторите на електронските комуникациски мрежи и на давателите на услуги;
- врши регистрација на операторите на електронските комуникациски мрежи и на давателите на услуги;
- обезбедува пристап до јавните електронски комуникациски мрежи и услуги;
- се грижи за заштита на конкуренцијата во комуникацискиот сектор;
- врши регулирање на цените на комуникациските услуги;
- решава спорови помеѓу операторите на електронски комуникациски мрежи и давателите на услуги, како и помеѓу корисниците и операторите на електронските комуникациски мрежи и даватели на услуги;
- го следи развојот на електронските комуникации;

- донесува подзаконски и технички акти и врши други работи согласно со закон.
- за разлика од Регулаторната комисија за енергетика, структурата на АЕК е составена од Комисија и Директор.
- комисијата е составена од 5 члена, вклучувајќи го и претседателот на комисијата. Комисијата се состанува еднаш месечно и со состаноците претседава претседателот или неговиот заменик кој е исто така член на комисијата. Комисијата ги има следниве надлежности:
- донесува статут и други акти на Агенцијата;
- донесува годишен финансиски план на Агенцијата и завршна сметка;
- донесува годишна програма за работа на Агенцијата;
- одобрува годишен извештај за работа;
- го именува директорот на Агенцијата во согласност со законот;
- го следи спроведувањето на годишната програма за работа и други програми и иницијативи на Агенцијата;
- решава по жалба во втор степен;
- соработува со други државни органи и институции, органи на единиците на локалната самоуправа и со невладини организации и здруженија на граѓани;
- доставува извештаи, препораки и предлози до Собранието на Република Македонија и до други државни органи и институции од областа на електронските комуникации и врши и други работи утврдени со закон и со статутот на Агенцијата.

Членовите на Комисијата се именуваат со мандат од пет години, со тоа што првиот мандат на претседателот е пет години, на двајца членови им е четири години и на другите двајца членови им е три години. Претседателот и членовите на Комисијата не можат да бидат именувани повеќе од два последователни мандати. Членовите на Комисијата ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија, по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија. За претседател и за членови на Комисијата можат да бидат именувани лица кои се државјани на Република Македонија и имаат завршено високо образование од областа на електро-техничките науки, правото или економијата, со работно искуство над пет години и со посебни знаења од областа на електронските комуникации.

За време на мандатот на членовите на Комисијата, со Законот за електронски комуникации од 2005 година е предвидена неспоивост на функцијата член на Комисија со вршењето јавна функција, односно член на АЕК не може истовремено да биде пратеник во Собранието на Република Македонија, член на Владата на Република Македонија, лице кое извршува должности во органите и телата на политичките партии, член на управни и надзорни органи на јавни претпријатија или член на друг вид асоцијација на правни и физички лица кои би можеле да доведат до конфликт на интересите. Ова ограничување делумно се однесува и на брачниот другар на член на Комисијата, или на блиски роднини во права линија до второ колено, односно истите не можат да бидат сопственици на акции, директно или индиректно во организации што извршуваат активности што директно спаѓаат

под надлежност на АЕК. Ова ограничување е доста рестриктивно од причина што со него се ограничува воспоставувањето на правото на сопственост или на уживање на истата од роднини на членовите само заради фактот дека нивен роднина е член на АЕК.

Директорот на АЕК е лице кое го именува Комисијата за период од 5 години, со можност за уште еден мандат. Директорот на АЕК ги има следниве надлежности:

- да потпишува договори во име на Агенцијата;
- да донесува одлуки по прашања за кои не одлучува Комисијата;
- предлага акти што ги донесува Комисијата;
- дава овластувања во рамки на своите надлежности;
- донесува решенија во прв степен;
- назначува инспектори за електронски комуникации, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност;
- врши и други работи утврдени со закон и со Статутот на Агенцијата;
- донесува акти за спроведување на Законот и назначува лица на раководни места во Агенцијата.

За директор на АЕК може да биде избрано лице кое има завршено високо образование од областа на електротехничките науки, правото или економијата, има работно искуство над пет години и посебни знаења од областа на електронските комуникации.

Од погоренаведено е очигледно дека влијанието на државата во работата на АЕК е помало отколку во РКЕ, ова од причина што членовите на АЕК не се избираат по предлог на Владата на Република Македонија, како што е примерот со РКЕ. Но, од друга страна, водењето на политиката во развојот на електронските комуникации е оставена на Министерството за транспорт и врски. Со тоа, сепак, постои можност во делот на политиките и стратегиите во електронските комуникации да постои политичко влијание.

Законот за електронските комуникации беше менуван неколку пати. Во рамки на измените се вршеа измени и во делот на организувањата на членовите на АЕК, како и на зголемувањето на надлежностите на АЕК.

Во 2014 година беше донесен нов Закон за електронските комуникации согласно со кој е предвидено регулаторната улога во електронските комуникации да ја врши АЕК, скоро под идентични услови како и во првичниот закон. Со новиот закон се предвиде поголема заштита на граѓаните преку следниве активности:

- обезбедување пристап до универзалните услуги за сите граѓани во согласност со одредбите од овој закон;
- обезбедување високо ниво на заштита на правата на потрошувачите во нивните односи со операторите, а особено преку обезбедување едноставна и ефтина постапка зарешавање спорови во согласност со одредбите од Законот;

- придонес во обезбедувањето високо ново на заштита на личните податоци и приватноста;
- промовирање обврски за давање јасни информации, особено во поглед на обврската за транспарентност на цените и на условите за користење јавни електронски комуникациски услуги;
- задоволување на потребите на посебните социјални групи, особено на лицата со инвалидитет, старите лица и лицата со посебни социјални потреби;
- обезбедување дека се одржува интегритетот и безбедноста на јавните електронски комуникациски мрежи и промовирање на можноста крајните корисници да остварат пристап и да дистрибуираат информации или да користат апликации и услуги по сопствен избор<sup>21</sup>.

Во рамки на новиот Закон за АЕК беше предвидена обврска за поголема транспарентност на работата на АЕК. Согласно со член 12 од Законот за електронски комуникации АЕК е должна најмалку два пати годишно да организира јавни состаноци со цел да им овозможи на сите заинтересирани страни да ги изразат своите ставови имислења за развојот на електронските комуникации во Република Македонија, а особено засостојбите на пазарот за електронски комуникации, за реализацијата на активностите и за исполнувањето на целите од годишната програма заработка на Агенцијата и за правата на сите крајни корисници, вклучувајќи ги и лицата со инвалидитет во врска со обезбедувањето на јавните електронски комуникациски услуги. Притоа добиените ставови и мислења АЕК е должна да ги објави на својата веб страна во рок од 7 дена од одржаната средба<sup>22</sup>.

Во делот на условите за избор на членови на АЕК, со законот од 2014 година, освен постоечките услови, беа предвидени и дополнителни, во однос на активното користење на македонскиот јазик, со познавање еден од светските јазици, како и познавање компјутерски програми за канцелариско работење.

Идентични дополнителни услови се предвидени и за Директорот на АЕК. Со тоа дојде до изедначување на условите, освен во делот на раководното искуство и способноста, кое е услов предвиден и пред донесувањето на Законот од 2014 година. Исто така, надлежностите на Директорот на АЕК, со Законот од 2014 година, во голем обем се проширија со тоа што му се овозможи да донесува подзаконски акти кои произлегуваат од овој закон, - презема мерки во согласност со Закон во случаи кога е извршена повреда на одредбите или на прописите, како и на условите и обврските од издадените решенија и одобренија, - донесува одлуки, решенија и други акти по прашања од надлежност на Агенцијата во согласност со Закон и со Статутот на Агенцијата, - ги предлага Статутот, годишниот извештај за работа на Агенцијата за претходната година, годишната програма за работа на Агенцијата за наредната година, како и општите и другите акти што ги усвојува Комисијата на Агенцијата, - дава овластувања во рамки на своите надлежности, - овластува лица за вршење надзор, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност, - донесува годишна програма за вршење надзор и поднесува годишен извештај за спроведен надзор како составен дел на годишниот извештај за

21 Закон за електронски комуникации (Сл. весник на РМ бр. 2014/39) – член 7.

22 Закон за електронски комуникации (Сл. весник на РМ бр. 2014/39) – член 12

работа на Агенцијата за претходната година и - врши и други работи утврдени со закон и со Статутот на Агенцијата. Исто така, директорот е должен на Комисијата да и доставува квартални извештаи за спроведувањето на годишната програма за работа на Агенцијата.

Согласно со постоечката регулатива, АЕК има најшироки надлежности во сегментот на електронските комуникации затоа што АЕК е единствената институција која врши регулирање на пазарот, но и надзор на деловните субјекти кои учествуваат на пазарот на електронските комуникации. Доколку се земат предвид овие надлежности, слично како кај РКЕ, очигледно е дека законодавецот има оставено широка дискрециона моќ на АЕК од една страна, додека од друга страна бара од РКЕ да постапува согласно со начелата на објективност, транспарентност и недискриминаторност, со што се прави обид за превенирање на каква било злоупотреба на дадените дискрециони моќи.

Во рамки на проектот **“Независните комисии и регулаторните тела-законска поставеност и практично функционирање”**, како и за РКЕ, и за АЕК беше спроведена анкета за мислењето на граѓаните, правните лица – стопанските субјекти и здруженијата на граѓани, која опфаќаше повеќе прашања кои се однесуваа на основните принципи на кои се засновани регулаторните тела – принцип на непристрасност при изборот на членовите, стручноста на избраните членови, транспарентноста во работата на регулаторните тела, независноста во работата, како и задоволството од работата на регулаторните тела.

Од спроведената анкета меѓу граѓаните за изборот на членовите на АЕК добиените резултати велат дека изборот е извршен поради нивната блискост со власта (48,9%). Дека нивниот избор е извршен според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации одговориле 34,5% од испитаниците. Само 16,6% одговориле дека не знаат. За разлика од граѓаните, испитаниците од правните лица и од здруженијата на граѓани се со помалку доверба за изборот на членовите на АЕК, затоа што на истото прашање 57% одговориле дека изборот на членовите е извршен поради нивната блискост со власта, 25% од испитаниците одговориле дека изборот е извршен според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации, а само 18% немале одговор на ова прашање.

На прашањето за транспарентноста и отвореноста на работата на АЕК спрема јавноста 50,6% од анкетираниите одговориле дека работата на АЕК е транспарентна, додека 44,4% одговориле дека работата на АЕК не е транспарентна. Ова претставува голем процент на перцепцијата на граѓаните и може да се каже дека е резултат на спроведената кампања за подигање на јавната свест кај граѓаните. За разлика од одговорот на ова прашање, граѓаните се со помалку доверба во однос на изборот на членовите на АЕК, од причина што на истото прашање 57% одговориле дека работата на АЕК е главно нетранспарентна, додека за целосно нетранспарентна се изјасниле 14%. За разлика од ова, 14% се изјасниле дека работата на АЕК е целосно транспарентна и 14% се изјасниле дека е делумно транспарентна.

На прашањето дали АЕК врши реална, односно професионална регулација на пазарот на електронски комуникации или регулацијата е под влијание на државата, 62,8% од граѓаните одговориле дека регулацијата е под влијание на

државата. Од друга страна, 27,1% од граѓаните одговориле дека АЕК врши реална професионална регулација, додека 10% одговориле дека немаат сознанија околу ова прашање. За разлика од граѓаните, 46% од испитаниците кај правните лица и здруженијата на граѓани се изјасниле дека АЕК е под влијание на државата и други субјекти кога врши регулирање на пазарот на електронски комуникации, 23% се изјасниле дека АЕК врши реална професионална регулација, додека 31% немале одговор на ова прашање.

Во делот на задоволството на граѓаните од работата на АЕК 53,8% одговориле дека се задоволни од работата на АЕК, додека 41,1% од анкетираниите одговориле дека не се задоволни од работата на ова тело.

Од испитаниците кај правните лица и здруженијата на граѓани 50% се изјасниле дека се главно незадоволни од заштитата што им ја обезбедува АЕК, додека како главно задоволни се изјасниле 28% од испитаниците.

Доколку се направи споредба помеѓу АЕК и РКЕ јасно може да се увиди дека станува збор за две многу слични институции кои вршат директна регулација на пазарот на енергетика и електронски комуникации, но РКЕ, за разлика од АЕК е оценета како не толку блиска до граѓаните, нетранспарентна во својата работа и дека не обезбедува доволно заштита на граѓаните во делот на нивните права како потрошувачи. Од друга страна, граѓаните во АЕК имаат многу поголема доверба во однос на сите поставени прашања, што може да е резултат на отвореноста на АЕК кон граѓаните, на кампањите кои АЕК ги води за запознавање на граѓаните со нејзината работа, како и со правата како на потрошувачи вклучени во пазарот на електронски комуникации во кој граѓаните можат директно да се обратат доколку имаат проблеми со деловните субјекти кои пружаат услуги на пазарот.

Конечно, и покрај сите обиди за транспарентност кои ги прави АЕК, сè уште перцепцијата на јавноста не е на задоволително ниво, од причина што постојат случаи во кои АЕК е целосно нетранспарентна во обезбедувањето информации за финансиското работење, посебно во делот на политиката на платите<sup>23</sup>.

---

23 <http://novatv.mk/index.php?navig=8&vest=7884&cat=2>

## V. ПРАВНА ЗАШТИТА НА ПОЕДИНЕЧНИТЕ АКТИ НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ И НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА

Независните комисии и регулаторните тела, како државни институции кои вршат јавни овластувања, во рамки на својата надлежност одлучуваат и за правата, обврските или правните интереси на физичките и правните лица. Поединечните акти со кои одлучуваат за правата, обврските или правните интереси на физичките и правните лица ги донесуваат во постапка во прв степен, според правилата уредени со одредбите на Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ бр.38/05,110/08 и 51/11), а во управните области во кои со закон е пропишана посебна постапка, се постапува според одредбите на посебниот закон. Во таквите случаи Законот за општата управна постапка има супсидијарна примена.

Освен тоа, орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања може да изрече и санкција за сторен прекршок кога е тоа определено со закон (Амдман XX на Уставот на РМ), а во постапката за изрекување санкција за сторен прекршок, органот на државната управа или организацијата која врши јавни овластувања го применува Законот за општата управна постапка, доколку со посебниот материјален закон не е предвидено поинаку.

Управната постапка, според Законот за општата управна постапка, по правило, е двостепена. Но, со донесување на Амндамнот XXI на Уставот на Република Македонија Уставот повеќе не го гарантира правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација која врши јавни овластувања, туку остава правото на жалба против тие акти да биде уредено со закон. Тоа значи дека, доколку во законот со кој е уредена надлежноста на органот на државната управа или институцијата која врши јавни овластувања не е предвидено право на жалба против поединечниот правен акт донесен во прв степен, жалба не може да се поднесе, односно тоа значи дека поединечниот правен акт, односно првостепеното решение е конечно во управната постапка и против него може да се поведе управен спор.

Уставот на Република Македонија гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања (член 50 став 2 од Уставот). Исто така, Уставот ја гарантира судската заштита и против конечна одлука за прекршок, под услови и постапка уредени со закон (Амндаман XX став 2 на Уставот на РМ). Судската заштита на законитоста што се гарантира во овие уставни одредби е обезбедена со Законот за управните спорови („Службен весник на РМ“ бр.62/2006 и 150/2010).

Така, според член 1 од овој закон, заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд, во управни спорови, одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и правни и други лица во вршење на јавни овластувања, кога решаваат за права и обврски во поединечни управни работи, како и за актите на тие органи донесени во прекршочна постапка.

Управните спорови во Република Македонија ги решаваат: Управниот суд како првостепен суд, Вишиот управен суд, како второстепен суд и Врховниот суд на Република Македонија, кој одлучува по вонредни правни средства, во случаи кога е предвидено со Законот за управните спорови. Вонредно правно средство во управниот спор по кое одлучува Врховниот суд е барањето за заштита на законитоста, кое може да го поднесе Јавниот обвинител на Република Македонија, но само против одлука донесена по тужба за повторување на постапката.

Државната комисија за спречување на корупцијата (понатаму Антикорупциска комисија), според Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на РМ“ бр.28/02, 48/04, 126/06, 10/08, 161/08 и 145/10), е надлежна: да презема мерки и активности за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност, при вршењето работи од јавен интерес во правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања, како и за мерките и активностите за спречување на корупцијата во работењето на други правни лица кои располагаат со државен капитал.

Во овој закон не е предвидено Антикорупциската комисија да изрекува мерки, туку мерките и активностите што според законот ги презема се иницијативи и известувања упатени до надлежните органи, на пример, во врска со утврдените состојби на злоупотреба на буџетските средства и на средствата од јавните фондови, за користењето средства од нелегални извори, промените во имотната состојба на избраните или именуваните функционери, поткупувањето на избирачите и т.н. За изрекување на мерките одлучуваат надлежните органи до кои е упатена иницијативата. Така, Антикорупциската комисија покренува иницијативи пред надлежните органи за контрола на финансиско - материјалното работење на политичките партии, синдикатите, здуженијата на граѓани и фондации; поднесува иницијативи за покренување постапка за разрешување, сменување, кривично гонење или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани функционери, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија или други правни лица кои располагаат со државен капитал.

Според Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр.70/07,114/09 и 6/12), со цел да се обезбеди спречување на злоупотребата на власта и доверените јавни овластувања на службено лице за остварување лични или користољубиви цели и да се спречи можноста приватниот интерес на службеното лице да дојде во судир со јавниот интерес, Антикорупциската комисија дава иницијативи за примена на мерки на одговорност на службеното лице утврдени во овој закон. Така, во посебна глава од законот, која носи назив „Видови мерки“, покрај мерката јавна опомена, како мерки кои ги изрекува Антикорупциската комисија беа предвидени иницијативата за поведување дисциплинска постапка за утврдување дисциплински престап и иницијативата за разрешување од вршењето на јавни овластувања или должности.

Мерката јавна опомена ја изрекува Антикорупциската комисија кога ќе констатира постоење судир на интереси, но пред да ја изрече оваа мерка Антикорупциската комисија е должна да го извести службеното лице и да побара од него, во рок од 15 дена, да го отстрани судирот на интереси. Ако службеното лице не



постапи по укажувањето на Комисијата, таа донесува одлука за изрекување на мерката јавна опомена, која му ја доставува на службеното лице. Ако службеното лице не постапи по одлуката, односно, ако во рок од 15 дена по приемот на одлуката не преземе дејствија за отстранување на судирот на интереси и за тоа не ја извести Антикорупциската комисија, таа, пред надлежниот орган, покренува иницијатива за разрешување од вршењето јавни овластувања или должности, односно иницијатива за покренување дисциплинска постапка за утврдување на дисциплинскиот престап. Одредбите во кои е предвидена мерка „иницијатива за поведување дисциплинска постапка за утврдување на дисциплинскиот престап“ и мерка „покренување иницијатива за разрешување од вршењето јавни овластувања или должности“ се укинати со Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.251/09 од 14.7.2010 година. Според образложението во одлуката покренувањето иницијатива не може да се третира како мерка во класична смисла на зборот затоа што не е конечен акт. Иницијативата е иницијален акт по кој, во постапка пред органот каде службеното лице ги врши работите, органот е тој што ќе донесе конечна одлука за утврдување дисциплински престап, односно престанок на вршењето јавни овластувања. Уставниот суд оценил дека третирањето на иницијативата за поведување дисциплинска постапка, односно иницијативата за разрешување на службеното лице како мерка е неприфатлива и небулозна, нејасна и не е конечна, со што се доведува во прашање владеењето на правото. Така, после оваа одлука на Уставниот суд, од предвидените мерки во овој закон остана само мерката јавна опомена, која ја изрекува Антикорупциската комисија, а која се објавува и во средствата за јавно информирање.

Во врска со изречената мерка законот предвидел и судска заштита. Против одлуката со која е изречена мерката службеното лице може да поведе постапка пред надлежен суд кој е должен да одлучи во рок од три месеци.

Според надлежностите што на Антикорупциската комисија и се определени во Законот за лобирање („Службен весник на РМ“ бр.106/2008), во постапката за надзор над лобирањето Антикорупциската комисија изрекува и мерки утврдени во овој закон. Исто како и во Законот за спречување судир на интереси, така и во Законот за лобирање во посебна глава од законот, која носи наслов „Видови мерки“ се утврдени мерките: опомена и покренување иницијативи. Ако Антикорупциската комисија утврди дека лобистот се однесува спротивно на овој или на друг закон, Комисијата може на лобистот и на правното лице кај кое е вработен, да им изрече мерката опомена, која, ако е двапати едноподруго изречена доведува до поднесување, од страна на Антикорупциската Комисија, иницијатива до Генералниот секретар на Собранието на РМ за бришење на лобистот од регистрот на лобисти. Генералниот секретар е должен да постапи по иницијативата на Антикорупциската комисија. Против правното лице во кое е вработен лобистот Антикорупциската комисија поднесува иницијатива до Централниот регистар за бришење на дејноста лобирање, а за поднесената иницијатива го известува Генералниот секретар на Собранието на РМ.

Против одлуките со кои на лобистот и на правното лице во кое е вработен лобистот им се изречени наведените мерки можат да се поведат постапки пред надлежен суд во согласност со закон.

Во поглед на прекршоците предвидени во Законот за спречување на корупцијата и во Законот за спречување судир на интереси, во овие закони не е предвидена надлежност на Антикорупциската комисија за изрекување санкции. Прекршочната постапка за прекршоците од овие закони ја води и прекршочни санкции изрекува надлежен суд.

### **Државна комисија за жалби по јавни набавки**

Правната заштита во постапките по јавни набавки се остварува пред Државната комисија за жалби по јавни набавки, во согласност со Законот за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.136/07,130/08, 97/10, 53/11 185/11, 15/13, 148/13 и 28/14).

Државната комисија за жалби по јавни набавки е надлежна за решавање жалби во постапките за доделување договори за јавни набавки пропишани со овој закон, договори за концесии и јавно-приватно партнерство, за решавање по жалбите поднесени против определени решенија на Советот за јавни набавки, како и за други работи во согласност со Законот за јавни набавки.

Постапката пред Државната комсја за жалби по јавни набавки е уредена со Законот за јавни набавки, а Законот за општата управна постапка има супсидијарна примена само за прашањата кои не се уредени со Законот за јавните набавки.

Во постапката на правна заштита пред Државната комисија за жалби по јавни набавки странки се подносителот на жалбата, договорниот орган и избраниот понудувач. Секој економски оператор кој има правен интерес за добивање договор за јавни набавки, кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуалните прекршувања на одредбите на Законот за јавни набавки, може да бара правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија од договорниот орган во постапката за доделување договор за јавни набавки. Правна заштита може да бара и Државниот правобранител, кога ги штити интресите на државата или јавниот интерес.

Комисијата одлучува на седници кои не се јавни, а во законот има одредба со која се забранува секој облик на влијание врз донесувањето на одлуките на Комисијата, а особено секоја злоупотреба на јавните овластувања заради влијание на текот и исходот на постапката.

Управната контрола во жалбената постапка ја врши Државниот управен инспекторат, а против одлуките донесени по поднесените жалби е предвидена судска заштита во управен спор.

Регулаторната комисија за енергетика, според Законот за енергетика („Службен весник на РМ“ бр.16/2011) ги регулира прашањата поврзани за енергетските дејности.

Заради извршување на работите од својата надлежност Регулаторната комисија за енергетика, покрај другото, донесува и одлуки со кои одлучува за поединечни работи во согласност со Законот за енергетика и со прописите донесени во согласност со овој закон, вклучително и одлуки со кои на вршителите на регулираните енергетски дејности им наредува или им забранува определено однесување, сè

со цел да се обезбеди сигурност во снабдувањето со енергија или енергенти и ефикасна конкуренција на одделните енергетски пазари.

Во постапката на донесување одлуки и решенија, како поединечни акти, Регулаторната комисија за енергетика го применува Законот за општа управна постапка. Против поединечните акти што ги донесува Регулаторната комисија е предвидено право на жалба, која се поднесува до Комисијата за решавање жалби во областа на енергетиката, чии членови ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија по предлог на Комисијата за избор и именувања.

Прекршочната постапка и изрекувањето прекршочни санкции ги води Прекршочна комисија која со решение ја формира Министерот, а е составена од лица вработени во Министерството. За определени прекршоци се поднесува барање за поведување прекршочна постапка пред надлежен суд и постапката се води во согласност со Законот за прекршоци.

Со Законот за електронските комуникации („Службен весник на РМ“ бр.39/2014) се уредени условите и начинот на вршењето на дејностите во областа на електронските комуникации. Агенцијата за електронски комуникации, во рамки на надлежноста која и е определена во Законот за електронските комуникации, одлучува за работите од својата надлежност и со донесување одлуки и решенија, како поединечни акти. Одлуките и решенијата, како поединечни акти, ги донесува директорот на Агенцијата.

Решенијата на директорот на Агенцијата донесени во случај на повреди на одредбите на Законот за електронските комуникации, прописите донесени врз негова основа, обврските наметнати од Агенцијата, како и усогласеноста со условите утврдени за користење на радиофреквенции и за користење броеви и серии на броеви, се конечни и против нив не е предвидено право на жалба, туку судска заштита во управен спор.

Во поглед на прекршоците предвидени во Законот за електронските комуникации, предвидена е, за определени прекршоци, постапка пред надлежен суд, а за други определени прекршоци прекршочните санкции ги изрекува Агенцијата. Прекршочната постапка ја води и прекршочните санкции ги изрекува Комисија за одлучување за прекршоци која, со решение, ја формира директорот на Агенцијата.

Со донесување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на РМ“ бр.184/2013), Советот за радиодифузија премина во Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, како надлежен орган за работите што се предмет на уредување на овој закон.

Агенцијата е надлежна да презема мерки утврдени во овој закон во сферата на правата, обврските и одговорностите на радиодифузерите, на давателите на аудиовизуелни медиумски услуги и операторите на јавни електронски комуникациски мрежи кои ги емитуваат или реемитуваат програмските сервиси на радиодифузерите. Мерките утврдени во законот, Агенцијата ги презема со донесување одлуки и решенија преку своите органи (советот и директорот).

Одлуките и решенијата донесени во случај на повреда на овој закон, дозволи-те, издадените потврди за регистрација и другите акти донесени од органите на Агенцијата (советот и директорот) се конечни (не е предвидено право на жалба) и против тие акти може да се поднесе тужба за управен спор.

Во однос на прекршоците предвидени во овој закон останува судската прекр-шочна постапка затоа што во законот не е предвидена надлежноста на Агенцијата да изрекува прекршочни санкции.

\* \* \* \* \*

Од изложеново може да се види дека во областите уредени со законите со кои се основани независните комиси и регулаторните тела, обезбедена е уставната гаранција за судска заштита на законитоста на поединечните акти со кои овие комиси и тела, во рамки на својата надлежност, одлучуваат за правата и правните интереси на физичките и правните лица. Со ова е обезбедена уставната гаранција од чл.50, став 2 од Уставот на Република Македонија.

Меѓутоа, во постапката на избор и именувања кадри – членови на тие комиси и тела, во наведените закони не е предвидена судска заштита. Иако во повеќето закони е предвидено изборот и именувањата да се вршат по пат на јавен оглас или конкурс, за кандидатите кои се јавиле на огласот или конкурсот, а кои не биле избрани или именувани, не е предвидена судска заштита. Најчесто на кандидатите кои не биле избрани или именувани само им се враќаат поднесените документи, без никакво образложение и без известување за лицето кое е избрано.

Без оглед на фактот што именувањето на кадрите во тие комиси и тела го врши Собранието на РМ, судската заштита не може да изостане. Ова пред сè затоа што во прашање се основни права утврдени со Уставот – „секој граѓанин има пра-во да учествува во вршењето јавни функции“ и „секому под еднакви услови му е достапно секое работно место.“ Во поглед на основните слободи и права, во член 50, став 1 од Уставот стои дека „секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени во Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност“.

Оваа уставна гаранција ги обврзува судиите да се впуштат и во решавање спорови кои произлегуваат од конкурсните постапки за избор и именување на носителите на јавни функции, како и на раководните државни службеници. При тоа треба да се раководат од Уставот, а не од закони кои не предвиделе судска заштита.

Во врска со судската заштита во ваквите случаи, треба да се наведе член 16 од Законот за спречување на корупцијата во кој стои дека политичка партија или лице кое истапува во име на политичка партија не смее да врши притисок при избор, именување или разрешување лице на службена, раководна или друга функција или должност, освен во случаите кога со закон е определена надлежност на претседателот на Републиката, Собранието и Владата или органите на локалната самоуправа кога вршат избор или именување или кога даваат мислење или согласност. Во истата одредба во став 2 стои дека лице разрешено спротивно на закон, под притисок на политичка партија, како и кандидат за избор или именување кој

е оштетен со избор или именување извршено под таков притисок, може, пред надлежен суд, со тужба да побара поништување на актот за избор, именување, односно разрешување. Според истата одредба, во став 3, тужбата се поднесува во рок од 30 дена, а постапката се води според Законот за парничната постапка.

Значи, само ако може да се докаже дека одлуката за избор, именување или разрешување е донесена под притисок на политичка партија, при што не смеат да бидат во прашање изземените случаи во наведената одредба, може да дојде до поништување во судска постапка на така донесената одлука. Не е јасно зошто овој закон упатува на примена на Законот за парничната постапка, кога за законитоста на поединечните акти за избор, именувања и разрешувања на носителите на јавни функции, како и за именувања и разрешувања на раководни државни службеници одлучува Управниот суд во управен спор, во постапка уредена со Законот за управните спорови.

Имено, во член 2, став 1 од Законот за управните спорови е предвидено дека во управен спор судот одлучува за законитоста на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, ако тоа е определено со закон, како и за актите за именување, назначување и разрешување на раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон.

Може да се каже дека наведените одредби од двата закона, иако ја предвидуваат, сепак ја прават невозможна судската заштита во постапката за избор, именување или разрешување на носителите на јавни функции, како и на раководни службени лица.

А во Уставот се гарантира и правото на достапност до секоја функција и работа, и судската заштита на тие права!!!

## VI. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И СТАНДАРДИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА НЕЗАВИСНИТЕ КОМИСИИ И РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА

### СОВЕТ НА ЕВРОПА

#### Европската конвенција за човекови права

Европската конвенција за човекови права, (ЕКЧП) надградена со нејзините Протоколи, се меѓународни документи кои се извор на правото во македонското национално законодавство после ратификувањето и усогласувањето со Уставот на РМ. Член 6 од ЕКЧП ги презентира гаранциите за правично судење и се вели дека овој член најмногу се занимава со процедуралните ефекти и со обврските на ова поле.

Член 6 предвидува: „Секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и нејпристрасен, со закон воспоставен суд, да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него. Пресудата се изрекува јавно, а новинарите и публиката можат да бидат исклучени за време на целата или на дел од постапката, во интерес на моралот, јавниот ред или националната безбедност во едно демократско општество, кога тоа го наложуваат интересите на малолетниците или заштитата на приватниот живот на страници на сторот, или кога тоа судот го смета за неопходно затоа што во посебни околности публицитетот би можел да им нанесе штета на интересите на правдата.

Секој кој е обвинет за кривично дело се смета за невин сè додека неговата вина не се докаже по законски пат.

Секој обвинет ги има следниве минимални права:

- а) веднаш, на јазикот што го разбира, да биде детално известен за природата и за причините на обвинението подготвено против него;
- б) да му се обезбедат време и услови неопходни за подготвувањето на неговата одбрана;
- в) да се брани самиот или со помош на бранител по свој избор, а доколку не располага со средства за плаќање на бранителот, да добие бесплатен адвокат, кога тоа го наложуваат интересите на правдата;
- г) самиот да ги сослуша или да бара сослушување на сведоциите на обвинението и да бара повикнувањето и сосолушувањето на сведоциите на одбраната да биде под услови што важат и за сведоциите на обвинението;
- д) да користи бесплатна помош од преведувач, доколку не го разбира или не го зборува јазикот на кој се одвива судењето.“

Гаранциите од првиот став од овој член се општи и се однесуваат за сите судски постапки. Гаранциите од став 2 и став 3 повеќето се однесуваат за кривичната постапка, но принципите од некои од нив се и основа за заеднички обврски, вклучувајќи ја граѓанската и административната постапка.

Член 6 - гледан од аспект на презентираниот проект за **“Независните комисии и регулаторните тела-законска поставеност и практично функционирање”** - потребно е да се третира од неколку страни:

1. Која е крајната интервенција во даденото право во кое било инволвирано некое од државните (јавни) погоренаведени тела?
2. Во кој домен на правото е извршена интервенцијата-граѓански права и обврски или кривично обвинение?
3. Во која фаза од постапувањето на државните тела (Регулаторна комисија за енергетика, Агенција за електронски комуникации, Совет за радиодифузија, Државна комисија за спречување корупција и Државна комисија за жалби по јавни набавки) може да се применува член 6 од ЕКЧП?
4. Во какво својство постапуваат органите - дали тие се независен и непристрасен трибунал, согласно со член 6, односно дали имаат надлежност да изрекуваат одлуки кои не можат да бидат сменети од несудска власт?

Одговорите на овие прашања ќе ги разјаснат дилемите зошто во овој проект го инволвираме и член 6 од ЕКЧП.

Крајната интервенција може да се случи со донесување судска одлука во која како странка се јавува едно од овие тела, што значи дека е потребно да се мониторира таа постапка од аспект на правично постапување пред независен и непристрасен суд основан со закон.

Ако имаме крајна интервенција од државното тело кое има надлежност да изрекува обврзувачки одлуки кои не можат да бидат предмет на разгледување пред суд, каков е карактерот на таа одлука? Во тој случај е доведен во прашање пристапот до судот. Кога имаме ситуација во која тие одлуки не можат да бидат сменети од несудска власт, се враќаме на потребата од испитување која е конечната интервенција во даденото право? Дали државата овозможила целосна заштита, или судска заштита во одреден сегмент, или застанала до состојбата на давање судска заштита, целосна или само делумна? Во зависност од оваа околност се бара испитувањето на ефикасноста и ефективноста на таа заштита, имајќи ги предвид обврските што произлегуваат од доменот на примена на ЕКЧП преку принципот на супсидијарност, кој сега е зајакнат со протоколот 14 на ЕКЧП.

Од одговорот на второто прашање, гледајќи го карактерот и суштината на одлуките на одговорните тела или пак нивните одлуки кои може да завршат и со судски одлуки, може да се заклучи дека интервенцијата може да се врши како на полето на кое се одредуваат граѓанските права и обврски, така и кај кривичните обвиненија.

Европскиот суд за човекови права смета дека полето на граѓанските права и обврски во оваа област опфаќа односи во кои се инволвирани односи помеѓу поединецот и државата. Иако овие односи доведуваат до одредени отстапувања и се покомплицирани за одредување, сепак, одредени штети претрпени во постапките со јавната администрација во врска со одредени договори, штети од управната постапка, одлучување во доменот на јавно-правните или уставно-правните постапки се домени кај кои е применлив член 6. Овие полиња на постапување се покриваат со дејствувањата на телата кои се предмет на нашава анализа, а тоа значи дека член 6 е применлив во овие ситуации, секако во зависност од околностите на секој конкретен случај. Ова значи и дека гаранциите и елементите на правичното постапување целосно треба да бидат имплементирани.

Кривично-правниот сегмент во работата на овие органи и тела може да се елаборира од аспект на предвидените и изречените глоби. Причината за ваквотовидување е резултат на примената на елементите на одредување што во конкретната ситуација може да се подведе под кривично обвинение. Во неговото одредување неколку критериуми се релевантни, каде доследно се применува автономниот принцип на толкување на Европската конвенција за човекови права и нејзините Протоколи. Судската практика препознава најмалку три релевантни елементи:

- класификација на делото во националното право;
- карактерот на делото во кој како поделементи влегуваат влијанието на нормата, во смисла на околноста за кого се однесува таа, и целта на казнувањето, или како прифаќа Судот, дали таа цел има казнувачки или репресивен карактер и дали делува во насока на одвраќање од повторно сторување на делото;
- строгост на казната.

Ако делото, според националната правна класификација, е класифицирано како кривично, тестот за применливост на член 6 за одредувањето на значењето „кривично“ застанува. Воколку делото не потпаѓа под терминот „кривично“ според националното право, се пристапува кон применување на другите делови од тестот за прифатливост. Ова од причини да се оневозможат државите-членки да ја избегнат обврската за обезбедување на гаранциите за правично судење, што е елемент вграден во член 6 од ЕКЧП. Прашањето на суверена волја на државата-членка во овој контекст е детално разработено во предметот *Енгол и други против Холандија*.<sup>24</sup> Оваа слобода не смее да биде насочена кон состојба на некомпатибилност со целите на Конвенцијата. Во практика тоа би значело дека, ако некое дело е национално класифицирано како дисциплински прекршок, глоба или како некривично дело, не значи дека ваквото наоѓање ќе го прифати и ЕСЧП.

Карактерот на делото, со одредливите елементи наведени погоре, е релевантен и е дел од тестот за оценување на кривичниот елемент. Во конкретниов случај дадените одговори на испитаниците покажуваат дека сознанијата во овој

<sup>24</sup> Case of Engel and others v. the Netherlands (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), 8 June 1976



правец се недоволни, што укажува на пропустите што евентуално би довеле до некои несакани резултати.<sup>25</sup>

Строгоста на казнувањето, сама по себе, иако не е предмет на анализа, сепак, од аспект на имплементирањето на меѓународните стандарди, наведени погоре, беше соодветно разгледувана со цел да се укаже на потребата од разграничување на кривичните, од целосно административните санкции. Одговорите на прашалниците укажуваат дека сознанијата во оваа област не се доволни, а некаде се целосно непознати. Кон ваквата констатација потребно е да се укаже и на околноста дека испитаниците може да бидат засегнати со ваквата состојба, особено ако се недоволни со одредената интервенција во нивните права направена од комисиите и од регулаторните тела.

Во колку се утврди дека член 6 од ЕКЧП, во дадената ситуација, генерално може да се примени, тоа значи дека државата има свои обврски во обезбедувањето на гаранциите предвидени во тој член и дека заинтересираните лица, за чии права се интервенирало, можат да бараат тие гаранции да им се овозможат, а во спротивно да бараат соодветна заштита.

Во секој случај, анализирајќи ги добиените одговори од испитаниците, не е тешко да се заклучи дека е потребно поголемо запознавање со правата и со обврските што произлегуваат од односите во оваа област, како во делот на легислативата, така и во делот на практичното дејствување од двете страни од телата и од инволвираните лица.

## **ЕВРОПСКА УНИЈА**

### ***Стандарди и документи на ЕУ поврзани со независноста и нејриспорноста на националните енергетски регулаторни тела***

#### **1. Вовед**

Директивата 2009/72 на Европскиот Парламент и на Советот, од 13 јули 2009 година, за заедничките правила за внатрешниот пазар на електрична енергија што ја заменува Директивата 2003/54 (во понатамошниот текст - Директива за електрична енергија)<sup>26</sup> и Директивата 2009/73 на Европскиот Парламент и на Советот, од 13 јули 2009 година, во врска со заедничките правила за внатрешниот пазар за природен гас што ја заменува Директивата 2003/55 (во понатамошниот

25 Види стр. 65 (VIII. Анализа на анкетните прашалници)

26 Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (OJ L 211, 14.8.2009, p.55)

текст - Директива за природен гас)<sup>27</sup>, го сочинуваат третиот енергетски пакет кој воведува нов сет правила во однос на националните енергетски регулаторни тела.

Првиот енергетски пакет, кој го сочинуваа Директивите 96/92 за електрична енергија и 98/30 за природен гас, бараше од земјите да создадат соодветни и ефикасни механизми за регулирање, контрола и транспарентност, со што ќе се избегнеше злоупотребата на доминантната позиција. Вториот енергетски пакет (Директивите 2003/54 за електрична енергија и 2003/55 за природен гас), бараше од земјите-членки да назначат едно или повеќе надлежни тела, со функции на регулаторни власти, кои ќе бидат независни од интересите на индустријата за електрична енергија и природен гас. При тоа не беше потребно регулаторното тело да биде одвоено од постојните структури на министерствата, односно од Владата, и неговите одлуки можеа да бидат предмет на преглед од надлежните министерства.

Новите Директиви за електрична енергија и за природен гас, од 2009 година, одат чекор понатаму кон зголемувањето на независноста на националните регулаторни тела, со стриктни правила за назначување и разрешување на регулаторите и за воспоставување нови надлежности и цели. Така, во член 35 од Директивата за електрична енергија и во член 39 од Директивата за природен гас се зајакнува независноста на националните регулаторни тела, додека пак во член 36 и 37 од Директивата за електрична енергија и член 40 и 41 од Директивата за природен гас, за националните регулаторни тела, се востановуваат нови цели, должности и овластувања.

Во РМ неодамна беше донесен новиот Закон за енергетика (3 февруари 2011 година) кој претставува чекор напред во имплементирањето на одредбите на овие директиви од третиот пакет. Со новиот Закон за енергетика се зајакнува улогата на Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија и се зголемува нејзината независност.

## **2. Барања во однос на стабилноста и надлежноста на националните енергетски регулаторни тела според Директивите 2009/72 за електрична енергија и 2009/73 за природен гас**

### **2.1. Назначување и независност на националните регулаторни тела**

#### **2.1.1. Назначување**

Во член 35 став 1 од Директивата за електрична енергија и член 39 став 1 од Директивата за природен гас се вели дека:

*“Секоја држава-членка ќе оидреди едно национално регулаторно тело на национално ниво”*

<sup>27</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (OJ L 211, 14.8.2009, p.94)

За разлика од директивите од вториот енергетски пакет кои дозволуваа назначување повеќе надлежни тела со функции на регулаторни власти, од одредбите на новите директиви на третиот пакет јасно произлегува дека ќе биде воспоставено единствено национално регулаторно тело на кое ќе му бидат доверени сите регулаторни обврски што произлегуваат од Директивите за електрична енергија и природен гас. Веќе нема да биде возможно националната држава да назначи повеќе тела со функции на регулаторни власти на кои ќе им довери вршење различни функции. Ова значи дека основните функции на националните регулаторни тела веќе нема да бидат разделени помеѓу националните регулаторни тела и министерствата/владата.

Националните регулаторни тела може да имаат различна внатрешна структура, меѓутоа ваквата структура мора да биде интегрален дел од единственото национално регулаторно тело на кое му се доверени сите должности што произлегуваат од Директивите за гас и електрична енергија.

Во став 2 и 3 од член 35 на Директивата 2009/72 и став 2 и 3 од член 39 на Директивата 2009/73 се вели дека став 1 нема да попречи определување други регулаторни тела на регионално ниво во државите-членки, под услов да постои еден сениорски претставник за застапување и за контакт на ниво на Заедницата во Одборот на регулаторите на Агенцијата, согласно со член 14 (1) од ACER регулативата<sup>28</sup>. Државата-членка исто така може да назначи регулаторни власти за малите системи на географски одделните региони чија потрошувачка во 2008 год. изнесувала помалку од 3% од вкупната потрошувачка на државата-членка чии делови се тие<sup>29</sup>. Важно кај последнава одредба е дека малите системи мора да бидат дел од географски одделен регион (во практика тоа најчесто се островите)<sup>30</sup>.

### **2.1.2. Независноста на националните регулаторни тела**

Во став 4 од член 35 на Директивата за електрична енергија и став 4 од член 39 на Директивата за природен гас се вели дека државите-членки ќе ја гарантираат независноста на регулаторното тело и ќе обезбедат тоа да ги врши своите овластувања непристрасно и транспарентно. Под ова треба да се подразберат должностите и овластувањата од член 37 од Директивата за електрична енергија и член 41 од Директивата за природен гас, како и другите должности на националните регулаторни тела.

28 Article 35(2) of the Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity (OJ L 211, 14.8.2009, p.55) and Article 39(2) of the Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas (OJ L 211, 14.8.2009, p.94)

29 Article 35(3) of the Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity (OJ L 211, 14.8.2009, p.55) and Article 39(3) of the Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas (OJ L 211, 14.8.2009, p.94)

30 Commission staff working paper - Interpretative note on Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas, Brussels, 22 January 2010, p.4

### ● **Нейрисѝрасносѝ**

Државите-членки мора да гарантираат дека националните регулаторни тела ќе ги вршат своите овластувања и должности непристрасно. Непристрасноста е гаранција дека регулаторното тело ќе дејствува и ќе донесува одлуки на неутрален начин, врз основа на објективни критериуми и методологии. За таа цел државата-членка мора да обезбеди граѓански, административни и/или кривични санкции во случај на повреда на одредбите за непристрасност.<sup>31</sup>

### ● **Трансѝаренѝносѝ**

Националните регулаторни тела мора да ги вршат своите задачи на транспарентен начин. Ова би значело дека регулаторните тела мора да ги усвојат и да ги објават своите правила на процедура (особено постапката за донесување одлуки) и да ги објават информациите за нивната организација и структура. Исто така, пред да донесат важни одлуки, регулаторните тела треба да се консултираат со стејкхолдерите и да ги објават таквите одлуки. Националните регулаторни тела мора да и' бидат достапни на јавноста, при што мора да се овозможи заинтересираните страни да бидат запознаени со одлуките, а јавноста да биде информирана за причините поради кои е донесена одлуката.

### ● **Независносѝ**

Во член 35 став 4 од Директивата за електрична енергија и член 39 став 4 од Директивата за природен гас е предвидено дека, за да се постигне независноста, државите-членки треба да обезбедат регулаторното тело што ги извршува функциите определени со овие директиви да биде: а) правно одвоено и функционално независно од сите други јавни или приватни лица (ентитети)<sup>32</sup> и б) да гарантира дека неговиот персонал и лицата одговорни за неговото работење дејствуваат независно од секаков пазарен интерес и не бараат ниту примаат директни инструкции од која било влада или друго јавно или приватно лице при извршувањето на регулаторните задачи<sup>33</sup>.

Барањето регулаторното тело да биде правно одвоено и функционално независно од сите други јавни или приватни лица оди чекор понатаму во однос на директивите од вториот пакет со кои се предвидуваше независност само од интересите на индустријата за електрична енергија и природен гас. Сега, со новите директиви, се бара независност од кое било друго јавно или приватно тело. Барањето регулаторното тело да биде правно одвоено значи дека истото мора да биде одделен и различен правен ентитет од кое било министерство или владино тело. Оваа одредба е тесно поврзана со барањето националното регулаторно тело да биде способно самостојно да донесува одлуки.

31 Commission staff working paper - Interpretative note on Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas, Brussels, 22 January 2010, p. 5

32 Article 35(4)(a) of the Electricity Directive and Article 39(4)(a) of the Gas Directive

33 Article 35(4)(b) of the Electricity Directive and Article 39(4)(b) of the Gas Directive

Се смета дека делењето канцеларии и персонал помеѓу националното регулаторно тело и кое било друго тело во принцип не е на линија со член 35(4) (а) од Директивата за електрична енергија и член 39(4) (а) од Директивата за природен гас.<sup>34</sup>

Во член 35(4) (б) од Директивата за електрична енергија и член 39(4) (б) од Директивата за природен гас се вели дека државите-членки треба да обезбедат дека регулаторното тело при вршењето на својата работа треба да гарантира дека неговиот персонал и лицата одговорни за неговото работење дејствуваат независно од секаков пазарен интерес и дека ниту бараат, ниту примаат директни инструкции од која било влада или друго јавно или приватно лице при извршувањето на регулаторните задачи. Барањата во оваа одредба се клучни, бидејќи имаат за цел да обезбедат дека одлуките на регулаторното тело не се под влијание на политички и специфични економски цели, притоа создавајќи стабилна и предвидлива клима за инвестирање. Целта на овие одредби е гаранција дека персоналот и лицата одговорни за менаџментот на националното регулаторно тело ќе дејствуваат независно од секаков пазарен интерес и непристрасно во извршувањето на своите овластувања и во исполнувањето на своите должности. Барањето за независност се однесува на целиот персонал и на лицата одговорни за менаџментот на регулаторните тела, без оглед дали тие се вработени со полно или со скратено работно време.

Новата легислатива забранува и барање или примање директни инструкции од која било влада или приватно тело. Оттука, забрането е давање какви било инструкции и обид несоодветно да се влијае врз одлуките на регулаторното тело и вршење каков било притисок врз персоналот или врз лицата одговорни за менаџментот. Овие директиви не ја попречуваат владата во формирањето на националната енергетска политика, меѓутоа формирањето на таквата политика не смее да навлегува во автономијата и во независноста на националните регулаторни тела.

Одредбите исто така не ја попречуваат тесната соработка, кога тоа е соодветно со другите национални тела или со генералните политички упатства издадени од владата што не се поврзани со регулаторните овластувања и со должностите според член 37 од Директивата за електрична енергија и член 41 од Директивата за природен гас.

Член 35 став 5 од Директивата за електрична енергија и член 39 став 5 од Директивата за природен гас обезбедуваат сетови на правила кои имаат за цел заштита на независноста на националните регулаторни тела. Така, во овие ставови се вели дека за да ја заштитат независноста на регулаторната власт, државите-членки особено ќе обезбедат дека:

<sup>34</sup> Commission staff working paper - Interpretative note on Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas, Brussels, 22 January 2010, p. 6

а) регулаторните тела ќе носат автономни одлуки, независно од секое политичко тело и ќе имаат посебни буџетски издвојувања со автономија во реализацијата на доделениот буџет и соодветни човечки и финансиски ресурси за да ги извршуваат своите должности;<sup>35</sup> и

б) членовите на одборот на регулаторното тело, или ако нема одбор-врвниот менаџмент (врвните раководни лица), се назначени за фиксно утврден мандат од пет до седум години, кој може да се продолжи само еднаш.<sup>36</sup>

Од претходната одредба произлегува дека националното регулаторно тело мора да биде способно да носи автономни одлуки, независно од секое политичко, јавно или приватно тело. Ова има последици *ex ante* (пред донесувањето на одлуката) и *ex post* (по донесувањето на одлуката). Гледано од *ex ante* перспективата ова барање исклучува секако вмешување на владата или на кое било друго јавно или приватно тело пред донесувањето на одлуката на регулаторното тело. Од *ex post* аспект ова означува дека одлуките донесени од регулаторното тело се веднаш обврзувачки и директно применливи, без потреба од формално или друго одобрение или од согласност од друго јавно тело. Одлуката на регулаторното тело не може да биде предмет на преглед, суспензија или вето од владата или од министерствата.

Регулаторните тела имаат посебни буџетски издвојувања со автономија во реализацијата на доделениот буџет. Ова значи дека самото регулаторно тело ќе одлучува како да го троши буџетот и не може да бара, ниту да прима инструкции во врска со тоа. Одбрувањето на буџетот од националниот законодавец не претставува пречка на буџетската независност. Во согласност со барањето за транспарентност регулаторното тело мора да даде извештај на кој начин го потрошило буџетот.

Регулаторното тело мора да има доволно човечки и финансиски ресурси за да ги остварува своите должности. При тоа членовите на одборот на регулаторното тело, или ако нема одбор -врвниот менаџмент (врвните раководни лица), се назначени за фиксно утврден мандат од пет до седум години, кој може да се продолжи само еднаш. Државите-членки ќе обезбедат соодветна шема за ротирање на одборот за врвните раководни лица. Членовите на одборот, или ако нема одбор-врвните раководни лица, можат да бидат разрешени за време на нивниот мандат само ако тие повеќе не ги исполнуваат условите утврдени во овој член, или ако биле виновни за несоодветното однесување според националното законодавство.<sup>37</sup>

35 Article 35(5)(a) of the Electricity Directive and Article 39(5)(a) of the Gas Directive

36 Article 35(5)(b) of the Electricity Directive and Article 39(5)(b) of the Gas Directive

37 Article 35(5) subparagraph 2 of the Electricity Directive and Article 39(5) subparagraph 2 of the Gas Directive.

## **Стандарди и документи на ЕУ поврзани со независноста и непристрасноста на националните тела за електронски комуникации**

Рамковната директива за електронски комуникации споменува дека државата треба да им гарантира независност на националните регулаторни тела и непристрасност во донесувањето на нивните одлуки.<sup>38</sup> Проблемот во практика е во тоа што државите имаат учество и регулираат дел од функциите во електронските комуникации.<sup>39</sup> Директивата бара националните регулаторни тела да ги поседуваат сите потребни ресурси во однос на човечките ресурси, експертизата и финансиите за извршување на своите функции. Директивата исто така бара ефикасност и транспарентност во работата на националните регулаторни тела.

Секоја страна што има добиено одлука од националното регулаторно тело треба да има право на жалба пред независно тело кое може да биде суд.

## **Стандарди и документи на ЕУ поврзани со независноста и непристрасноста на националните тела за жалби по јавни набавки**

Во Директивата за жалби против јавни набавки, од 1997<sup>40</sup> година, се вели дека ова тело треба да биде независно и дека членовите на комисијата мора да бидат назначени и да вршат иста функција како и членовите на судството во земјата. Тоа значи дека членовите на ваквите тела треба да бидат назначувани и разрешувани под истите услови како судиите. Истото важи и за траењето на мандатот. Неопходно е барем претседателот на ова независно тело да има исти правни и професионални квалификации како судиите. Ова е затоа што некои земји немаат државни комисии за ревизија како што, на пример, ги имаат Македонија и Словенија, меѓутоа имаат посебни судови кои одлучуваат за жалбите по однос на тендерските постапки.

Независното тело треба да ги донесува одлуките во постапка во која двете страни се слушнати и овие одлуки треба да бидат правно обврзувачки.

Според Директивата, онаму каде што телата различни од судот се надлежни за ревизија, писменото образложение на одлуките секогаш мора да биде дадено. Исто така мора да постои и можност за ревизија на одлуките на таквите тела од друго независно тело како што е суд или трибунал.

38 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), Official Journal L 108, 24/04/2002 P. 0033 – 0050.

39 Драго Кос, Тркалезна маса „Независните комисии и регулаторните тела-законска поставеност и практично функционирање“, Скопје, 25.2.2014.

40 Directive 2007/66/ec of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts

### **Стандарди и документи на ЕУ поврзани со независноста и нејприсирасноста на националните тела за спречување корупција**

За Комисија за спречување на корупција немаме европски директиви. Европската унија на ова поле ги користи веќе постоечките меѓународни правни документи бидејќи постојат конвенции во полето на спречувањето на корупцијата што веќе се усвоени од Европската унија, а најважна од нив е Конвенцијата на Обединетите нации за борба против корупцијата. Оваа конвенција се користи во Европската Унија како дел од *acquis communautaire*. Во Конвенцијата на ОН за борба против корупцијата имаме три члена во кои се бара формирање независни тела кои ќе се борат против корупцијата. Во член 6 се вели дека државата треба да им обезбеди независност на овие тела во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем за да им овозможи ефикасно вршење на нивните функции заштитени од какви било прекумерни влијанија. Треба да им бидат обезбедени и материјални извори и потребните специјализирани лица, како и обука која на тие лица им е потребна за вршење на нивните функции. Во член 36 се вели дека треба да имаме специјализирани тела кои ќе ги следат законските измени од оваа област. Она што е важно е дека и член 6 и член 36 го потенцираат истото. Значи, органите мора да имаат независност и да ги исполнуваат своите функции без непотребни влијанија, потоа мора да ги имаат потребните материјални средства и специјализираната опрема за извршување на работата. ОН имаат подготвено два технички документи, откако е усвоена Конвенцијата за борба против корупција, во кои се вели дека овие тела не сметат да имаат влијание, односно дека на овие органи никој не смее да им каже како треба да си ја вршат работата.

### **Стандарди и документи на ЕУ поврзани со независноста и нејприсирасноста на националните тела за аудиовизуелни медиумски услуги**

Директивата на Европскиот Парламент и Советот на ЕУ - 2010/12/EU,<sup>41</sup> меѓу другото, бара постоење независност на националните медиумски регулатори во државите. Регулаторното тело е независно ако неговата структура овозможува процесот на донесување одлуки да ги исполнува сите нормативни барања за кои е неопходна независноста на регулаторот.<sup>42</sup>

Основното барање за независност на регулаторните тела за аудиовизуелни медиумски услуги може да се најде и во поширокото толкување на член 10 од Европската конвенција за човекови права, како и во член 288, став 3 од ДФЕУ,

41 DIRECTIVE 2010/13/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)

42 FINAL REPORT, Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" (SMART 2009/0001) by Hans Bredow Institute for Media Research – lead partner, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit, Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University, Cullen International, Perspective Associates – sub-contractor, February 2011.



особено кога се чита во врска со целите на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги. Врз основа на овие одредби земјите-членки се обврзани да оформат национални тела кои ќе бидат способни да ги имплементираат целите на директивата на непристрасен начин. Непристрасноста мора да биде ефективна во борбата против влијанијата што доаѓаат од владата или од други политички актери, како и против влијанијата што доаѓаат од медиумскиот сектор. За да се обезбеди непристрасноста неопходно е минимално ниво на независност со кое ќе се обезбеди функционирањето на овие тела како што е наведено и во член 30 од Директивата.

На 3 февруари 2014 година Европската комисија формално основа група регулаторни тела која ќе ги надгледува аудиовизуелните услуги. Оваа група "The European Regulators Group for Audiovisual Media Services" е дизајнирана за да ја зајакне и да ја зачести соработката помеѓу регулаторните тела во земјите и да ја советува Европската комисија при имплементацијата на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги. Членовите на новата група се претседатели или високи претставници на националните регулаторни тела на полето на аудиовизуелните услуги.

## **VII. НЕЗАВИСНОСТА НА КОМИСИИТЕ И НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА ВО МЕДИУМИТЕ**

Медиумите имаат големо влијание во зголемувањето или во намалувањето на јавната доверба во независноста и транспарентноста на независните тела и регулаторните комисии преку нивното известување. Должноста и правото на известување вклучуваат право критички да се опсервира секое нетранспарентно, пристрасно и незаконско работење на овие тела и комисии.

Оваа анализа на перцепцијата на медиумите врз независноста и транспарентноста на независните тела и регулаторните комисии (Државна комисија за спречување корупција, Државна комисија за жалби по јавните набавки, Советот за радиодифузија, Регулаторна комисија за енергетика и Агенција за електронски комуникации) е извршена преку следење печатени и електронски медиуми, и е ограничена на временска рамка од декември до мај 2014 година.

Во овој период низ медиумите беа презентирани повеќе случаи во кои засегнати страни беа регулаторните тела и комисиите, а сè поради донесувањето на нови закони кои требаше да ја усогласат работата на овие тела со Директивите на ЕУ, заради што, зачестеноста на нивната работа низ медиумите се зголемуваше.

### **● Комисија за работа по жалби за јавни набавки**

Најзастапено во медиумите беше донесувањето на измените кои се однесуваа на Законот за јавни набавки. Законот за јавни набавки, донесен во 2007 година, до сега претрпе 6-7 измени. Владата ги оправдува овие измени со потребата од постојано подобрување во сферата на јавните набавки, во насока на поголема транспарентност, конкурентност, економично, ефикасно и рационално користење на буџетските пари, односно хармонизација со европското законодавство од оваа област.

Според најновата законска измена од први мај 2014 година, задолжителен критериум за одбирање најповолен понудувач ќе биде најниската цена, а простор за критериумот најповолна економска понуда, како што беше до сега, да има само во случајот на набавка на консултантски и други услуги од интелектуален карактер.

Надлежните велат дека квалитетот ќе се пропишува во техничките спецификации што ќе ги изготвуваат институциите уште при објавувањето на огласот, а Законот утврдува дека треба да се формира и Совет за јавни набавки, составен од пет члена, кој ќе ги одобрува техничките спецификации и ќе одлучува дали во одредени случаи ќе може да се користи критериумот „економски најповолна понуда“.<sup>43</sup>

43 Петровки, Игор „Најефтиното не значи и најдобро“, Магазин Капитал, 20.12.2013;

Со овие законски промени може да дојде до ситуации во кои и за набавка за канцелариски материјал, но и за купување вакцини и лекови критериумот ќе биде ист: најниската цена.<sup>44</sup>

И додека Европската Унија се стреми да ги корегира своите директиви во областа на јавните набавки со тоа што потенцира дека најниската цена не смее да биде единствен критериум, односно поважен услов од економски најповолната цена, Македонија оди во сосема спротивна насока. Овој услов понатаму повлекува поголема можност за манипулација и корупција.

Во овој период, освен законските измени, актуелни беа и неколку афери за корупција и манипулации во областа на јавните набавки.

Аферата за набавката на медицинска опрема од Министерството за здравство преку фирм чиј косопственик е мајката на долгогодишен новинар и уредник беше пренесена низ повеќе медиуми.<sup>45</sup>

Министерот за здравство изјави дека не е упатен во милионскиот тендер за семејната фирма на новинарката. Тој нагласи дека постапката целосно била спроведена законски.<sup>46</sup>

Министерството за здравство не ги појасни деталите околу раскинувањето на договорот за набавка на медицинската опрема од фирмата сопственички поврзана со новинарката. Министерот пак за здравство објави дека договорот е раскинат од „етички причини“, но не и какви последици ќе има ваквиот потег.<sup>47</sup>

Поради овие причини граѓаните немаат никаква доверба во тоа дека јавните тендери кои државата ги објавува ќе се спроведат на фер и транспарентен начин.

Речиси 50 милиони евра, во првите девет месеци од минатата година, биле склучени преку нетранспарентна постапка, со преговарање без објавување јавен оглас, константирале од Центарот за граѓански комуникации. Во кварталниот извештај од мониторингот на јавните набавки забележани се крупни отстапувања. Како проблем се нотира и тоа што се јавува само една фирма на огласот, а тоа предизвикува да нема електронска аукција. Често понудата е поголема од предвидениот буџет на институцијата која објавила јавен оглас. Проблем е и тоа што недостатокот на конкуренција отвора сомнеж дали парите се трошат рационално, а постои и ризик договорите да се склучуваат со вредности кои се повисоки од пазарните.<sup>48</sup>

---

44 Imbd

45 Види: <http://centarnews.net/mk/index.php/vesti/makedonija/item/19437>, 12.01.2014;

46 Imbd

47 Портал Фактор, Дали ќе треба да се плаќа отштета на „Висарис“?, 30.01.2014;

48 Стојановски, Бојан А1Он, ЦГК: 50 милиони евра се одлеале во нетранспарентни тендери, 31.01.2014;

Загрижувачки е и фактот дека, иако бројот на јавни набавки е значително зголемен, бројот на жалби од фирмите кои, ги исполнувале основните услови, а не успеале да добијат тендер, е значително намален. Ова само укажува на фактот дека овие правни лица не веруваат дека Комисијата за жалби по јавни набавки објективно ќе ја оцени нивната жалба и дека е подобро за нив да изгубат еден тендер, отколку да „им паднат в очи“ на институциите на власта.

### ● **Агенција за електронски комуникации**

На 20 февруари 2014 година е донесен и новиот Закон за електронски комуникации.<sup>49</sup> Министерот за информатичко општество, низ медиумите, долго ги најавуваше измените на законот. Според него овој закон ќе придонесе за „подобра ефикасност на телекомуникациските оператори“. Според министерот: „Една од поголемите новини е тоа што Агенцијата ќе стане едношалтерски систем за сите потреби на телекомуникацискиот систем. Имено, за која било услуга операторите ќе можат да се обратат до АЕК, а Агенцијата, според Законот за размена на податоци и документи, по службена должност да се обрати до надлежните институции и да ги прибави останатите потребни документи за тој оператор. Ова го правиме со цел телекомуникацискиот систем да продолжи да се развива забрзано, а самите оператори да бидат поконкуретни на пазарот“.<sup>50</sup>

Законот за електронски комуникации содржи шест директиви на Европската Унија со кои се очекува телекомуникацискиот сектор уште позабрзано да се развива.

Новиот закон е изработен во насока на обезбедување одржлива ефикасна конкуренција на пазарот за електронски комуникации, регулаторна предвидливост, прецизни и транспарентни правила за регулација на пазарот, како и за овозможување едноставни процедури за влез во бизнисот на електронски комуникации и намалување на трошоците на операторите.<sup>51</sup>

### **Министерството за информатичко општество и администрација организираше јавни расправи во врска со донесувањето на новиот Закон за електронски комуникации.**

Министерот истакнуваше дека сите предлози, коментари и забелешки биле поставени на страницата e-demokratija.mk, со што е овозможено секој да има можност да ги анализира доставените предлози од сите заинтересирани страни.

„Доставени беа вкупно 282 предлози и коментари од оператори, државни институции и регулаторни тела, од кои беа прифатени 120. Врз основа на добиените предлози Министерството за информатичко општество и администрација, во

49 Службен весник на РМ, бр. 39 од 25.02.2014 година;

50 Види: <http://bi.mk/co-нов-закон-до-подобра-ефикасност-на-т/>, 14.01.2014;

51 Imbd

соработка со Агенцијата за електронски комуникации, подготви нов предлог-текст на Законот за електронски комуникации, кој на веб-страната [ener.gov.mk](http://ener.gov.mk) беше поставен на деветти јануари оваа година. За ова беа известени заинтересираните страни со цел да им се даде можност навремено да го анализираат новиот предлог.<sup>52</sup>

Но, на собраниската расправа за Законот за електронски комуникации Министерот ги одбил сите амандмани од опозицијата, а ги прифати оние кои беа поднесени од пратениците од власта пренесоа медиумите.<sup>53</sup>

Агенцијата за електронски комуникации, со новите измени на Законот за електронски комуникации, доби можност да решава по прекршоци за кои се предвидени казни до 20.000 евра. Како резултат на оваа придобивка се очекува многу побрзо да се решаваат споровите за кои досега постапката одеше преку судовите.<sup>54</sup>

Агенцијата за електронски комуникации, според перцепцијата на граѓаните, успешно ја извршува својата функција, а тоа најмногу се должи на нејзината застапеност во рекламирањето низ медиумите.

Низ медиумите беше пренесена веста дека од опозициската СДСМ биле упатени обвиненија до ВМРО ДПМНЕ и ДУИ дека ја партизираат Агенцијата за електронски комуникации и затоа состојбите во овој сектор од година во година се влошуваат, образложувајќи ги амандманите на Законот за електронски комуникации. Пратеник на СДСМ побара членовите на Комисијата на ова регулаторно тело да бидат професионално ангажирани, со што би се зголемила контролата врз работењето на Агенцијата и би се креирале поквалитетни телекомуникациски услуги за граѓаните.

Министерот за информатичко општество изјави дека во Законот првпат се воведуваат и дополнителни критериуми кои ќе се бараат од членовите на комисијата, како познавање странски јазици и компјутерски вештини и поседување дополнителни сертификати. Истото ќе се воведе и за директорот на АЕК.<sup>55</sup>

Петте члена на Комисијата во Агенцијата за електронски комуникации на Македонија земаат месечен надоместок од 93 илјади денари, а имаат обврска да одржат само четири состаноци годишно – изнесе опозицијата на расправата по законските измени кои се однесуваат на работата на ова тело.<sup>56</sup>

52 Изјава на Министерот за информатичко општество и администрација Иво Ивановски, достапно на : <http://tocka.com.mk/1/115917/zakonot-za-elektronski-komunikacii-ke-pottikne-efikasni-investicii-i-inovacii>, 13.01.2014;

53 Види: <http://telma.com.mk/index.php?task=content&cat=1&rub=8&item=34843>, 11.02.2014

54 Види:<http://dnevnik.mk/?ItemID=B3FB6D6D2E88B648AE8B6C074081A98F>, 11.3.2014;

55 Види: <http://telma.com.mk/index.php?task=content&cat=1&rub=8&item=34843>, 2014;

56 Види: [http://faktor.mk/archives/96011?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=koj-zema-plata-od-93-iljadi-denari-mesechno-za-4-sostanoci-vo-godinata](http://faktor.mk/archives/96011?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=koj-zema-plata-od-93-iljadi-denari-mesechno-za-4-sostanoci-vo-godinata); 11.2.2014.

На побараните податоци од НОВА ТВ за тоа колкави плати и хонорари земаат членовите на оваа комисија, шефот на кабинетот на директорот на АЕК одговорил дека не се должни да ја дадат информацијата бидејќи не се финансираат од Владата.

Прашањето со платите во АЕК произлезе од годишниот финансиски извештај на институцијата според кој оваа институција е една од најбогатите во земјава, а просечната бруто плата по вработен е поголема и од платите на некои министри, а е речиси колку платата на премиерот и претседателот на државава. Просечната исплатена бруто плата по вработен во 2012 година изнесувала 12 200 евра годишно, или 1020 евра месечно. Ваква е математиката ако се подели вкупната сума која е исплатена за плати во Агенцијата во 2012 година со бројот на вработени (132 вработени). Вкупно за плати и придонеси за вработените се потрошиле околу еден милион и шестотини илјади евра, односно 99.799.889,00 ден. Ако оваа сума е просек за сите вработени и ги вклучува сите плати, НОВА ТВ сакала да дознае колкава е платата на директорот, на советниците, на шефот на кабинетот и на раководителите на сектори.<sup>57</sup>

Претседателката на Транспарентност интернешнл – Македонија, Слаѓана Тасева, која е и поранешен претседател на Државната комисијата за спречување корупција, вели дека нивните плати нема никаква основа да бидат некаква тајна. Иако АЕК се самофинансира, сепак тоа е институција основана од Собранието на Република Македонија, а и членовите на комисијата во АЕК се избираат во Собранието на РМ, што значи дека таа институција е формирана од граѓаните и тие се должни да им дадат отчет на граѓаните.<sup>58</sup>

Во јавноста често се шпекулираше за расипничкото трошење на средствата од оваа институција, за што минатата година дури и Владата мораше да се вклучи со опомена. Откако во јавноста излезе информација дека на ланската новогодишна „журка,“ АЕК имала забава со танчерки, светлосни ефекти и други луксузи кои чинеле повеќе од 21.000 евра, на затворена владина седница се одлучи да му се наложи на менаџментот на АЕК да ги врати парите во буџетот. Директорот тогаш тврдел дека за забавата платиле менаџерите во АЕК, но од писмото на Владата се гледа дека должни биле да платат сите вработени кои биле присутни на забавата. Забавата ја организирала маркетинг -агенција – позната како носител на најголемиот број тендери за владините реклами.<sup>59</sup>

Државниот завод за ревизија оваа 2014 година ќе го проверува работењето на Агенцијата за електронски комуникации. Но, освен оваа Агенција, согласно

57 Цветковска, Сашка НОВА ТВ, АЕК:Граѓаните не треба да им ги знаат платите во Агенцијата, достапно на: <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=11339>, 28.1.2014;

58 Тасева, Слаѓана консултација за НОВА ТВ, достапно на <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=11339>, 28.1.2014;

59 Цветковска, Сашка НОВА ТВ, АЕК:Граѓаните не треба да им ги знаат платите во Агенцијата, достапно на: <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=11339>, 28.1.2014;

годишниот план за работа што веќе е донесен, ревизорите ќе го контролираат работењето во вкупно 99 државни институции, агенции и фондови-пишува Фактор.<sup>60</sup>

„Извештајот за работата на Агенцијата за електронски комуникации е особено интересен поради серијата скандали што минатата година беа поврзани со неа. Имено минатата година, дури и Владата реагираше за начинот на кој во Агенцијата беа потрошени дури 20 илјади евра за новогодишната прослава. Владата побара вработениите и директорот да ги вратат парите од сопствените плати. По ваквата препорака што стигна од Владата, раководството подоцна тврдеше дека сите пари потрошени за забавата се вратени назад“.<sup>61</sup>

Но, освен скапата журка, Агенцијата за електронски комуникации минатата година беше на удар од опозицијата и поради најавената изградба на Кула на Водно, односно антенски систем за контрола и мониторинг на радиофреквенции за територијата на целава држава. Опозицијата реагираше дека станува збор за премногу скап проект кој дополнително станува и се поскап. Односно, иако првично е најавено дека ќе чини 17 милиони евра, подоцна со анекс договор сумата се зголемува на 27 милиони евра.<sup>62</sup>

На 15.03.2014 год. по повод Светскиот ден на потрошувачите повеќето од медиумите објавиле анализи во кои се потврдува дека потрошувачите и понатаму се најнезадоволни од услугите на мобилните оператори, но Агенцијата за електронски комуникации прифатила само 13% од забелешките. Имено, минатата година до АЕК пристигнале 2.032 приговори од корисници на телекомуникациските компании, од кои само 13% биле прифатени, а 2% делумно прифатени. Најголем дел од приговорите биле за услугите од мобилните оператори, а најнезадоволни биле жителите на поголемите градови, како Скопје, Битола, Тетово, Куманово.<sup>63</sup>

### ● **Регулаторна комисија за енергетика**

Низ медиумите на почетокот од оваа 2014 година беа пренесени вести дека Собранието на Република Македонија по дневниот ред на 80-тата седница ја донесе Одлуката за утврдување на процентот на зафаќање од вкупниот годишен приход на носителите на лиценци за вршење на енергетски дејности за финансирање на работењето на Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ). Согласно со Одлуката, за финансирање на РКЕ ќе се одвојуваат по 0,043 отсто од вкупниот годишен приход на носителите на лиценци за вршење енергетски дејности. Минатата година овој процент изнесувал 0,037 проценти. Собранието на оваа седница го усвои и финансискиот план на РКЕ за 2014 година. Претходно претседателот на Регулаторната комисија за енергетика посочи дека во 2014 година РКЕ има зго-

60 Види: <http://faktor.mk/archives/94992>, 3.2.2014;

61 Види; <http://lokalno.mk/revizorite-godinava-kje-cheshlaat-stotina-drzhavni-institucii-aek-edna-od-najinteresnite/>, 3.2.2014

62 Види: <http://lokalno.mk/revizorite-godinava-kje-cheshlaat-stotina-drzhavni-institucii-aek-edna-od-najinteresnite/>, 3.2.2014;

63 Вечер, Македонскиот купувач се почесто се жали и обично е во право, достапно на: <http://www.vecer.com.mk/default.asp?ltemlD=E54BE4F7EB417A43982FB9FA081C1882>, 2014;

лемување на расходите затоа што се планираат нови вработувања во тековната година, додека останатите трошоци остануваат исти. Во реплика од пратеник од ДУИ е побарано да се почитува правичната застапеност во РКЕ, на што директорот на РКЕ одговори дека овој принцип се почитува во Комисијата и додаде дека околу 28 отсто од вработените се од помалите етнички заедници. Пратеник од СДСМ во своето обраќање рече дека РКЕ не е независно тело и обвини дека Комисијата не ги штити граѓаните и воопшто не води сметка за загадувањето во Скопје, како и дека не контролира дали топланите греат на мазут или на гас.<sup>64</sup>

### ● Совети за радиодифузија

Новата Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги го замени поранешниот Совет за радиодифузија. Таа воедно повлече и одредени измени во надлежностите што предизвикаа поделени дебати и поделби низ медиумите за стручноста на ова тело и за улогата и функцијата што ќе ја има. Стравувањата дека новото тело ќе има зголемена контрола на медиумите и ќе ја зацврсти својата моќ до ниво на послушност на медиумите ги негира сегашниот претседател на Советот на оваа агенција. Според него: „Носењето на годишниот финансиски план, планот за јавни набавки, клучните документи, деловникот за работа, актот за систематизација итн, како и одземањето и доделувањето на дозволите останува во надлежност на Советот, додека секојдневните оперативни активности ќе бидат во надлежност на директорот. Тоа значи дека од тој аспект многу побргу ќе можат да се спроведуваат сите активности. „Изборот на членови на Советот кој го врши Собранието, за претседателот не е спорен, оти нивното предлагање го вршат други организации и институции кои не се партиски. Според него, со исклучок на Србија, Македонија има најлиберален начин на именување на членови на ова тело. „Независноста не се мери во тоа на кој начин некој е избран да биде член во некое регулаторно тело, туку дали членот има интерес од областа што ја регулира, а тоа значи дека членовите на Советот или нивните семејства не треба да имаат акции во трговските радио-дифузни друштва и во кабловските оператори коишто се предмет на регулација на ова регулаторно тело.“<sup>65</sup>

Сосема спротивен став има поранешниот претседател на Советот за радиодифузија според кој новото регулаторно тело ќе предизвика дополнителна автоцензура во медиумите и ќе ги дисциплинира по свој терк. Негативните последици допрва ќе се почувствуваат, вели тој. Според него, составот на седумчлениот совет во Агенцијата ќе биде доказ дека политиката доминира врз работата на ова тело. Негова изјава е и следново: „Се знае што предлага Парламентот, тоа треба да биде од владејачкото мнозинство, потоа имате претставник од адвокатската комора во која претседател е личниот адвокат на премиерот, потоа имате двајца од здруженијата на новинари, ајде тие да речам дека може да бидат и независни,

64 Дневник, Регулаторна планира нови вработувања, достапно на <http://www.dnevnik.mk/default.asp?ItemID=069CF4AAF4A8394EB2097DB6EC120A8E>, 9.1.2014;

65 Трајчевски Зоран во интервју за „Радио Слободна Европа“, 25.3.2014;



па имате од заедницата на локална самоуправа, така што добиваме едно тело коешто навистина ќе биде партизирано.”<sup>66</sup>

Низ медиумите големо внимание привлече и опомената која Советот за радиодифузија ја насочи кон телевизијата Алсат-М за начинот на кој известувала на 8, 9 и 10 декември 2013 година за случајот со споменикот на Цар Душан. Анализата на Советот направена врз база на мониторингот на програмскиот сервис на Алсат-М, за односните датуми, покажала дека при известувањето биле прекршени алинеите 4 и 9 од став 2 на член 68 од Законот за радиодифузна дејност. Со првиот прекршок, се вели во Анализата, една етничка група е претставена како жртва, а друга како насилник, со што не се поттикнува духот на толеранција (спротивно на барањето од алинеја 4), а вториот прекршок (во однос на алинејата 9) е за необјективно и пристрастно прикажување на настанот со нееднаков третман на различните гледишта и мислења, со што било оневозможено слободно оформување на мислењето на публиката. СРД оваа одлука ја донесе без присуство на советниците Албанци.<sup>67</sup>

### ● **Државна комисија за спречување на корупција**

Државната комисија за спречување на корупција од медиумите беше прозивана во повеќе наврати да се изјасни дали има конфликт на интереси во случајот кога пратеничка од ДУИ во исто време е и пратеничка во Собранието и консултантка во Министерството за одбрана, за што никој од Комисијата не одговара и не ги толкува законите.<sup>68</sup>

Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) имаше неколку изјави низ медиумите дека веќе има поведено постапки за педесетина функционери што не поднеле анкетен лист за имотната состојба. Претседателот на ДКСК изјавуваше и дека комисијата отворила и предмети со случаи поврзани со недвижниот имот на две пратенички.

Претседателот на Комисијата излезе во медиумите со податоци дека во 2014 година комисијата отворила корупциски предмети за ревизорскиот извештај за Агенцијата за странски инвестиции, за Регулаторната комисија за енергетика, за паркинг-просторот во општина Куманово, за злоупотреба на јавните набавки од комунално претпријатие во општина Гостивар, како и за членувањето на претседателот на Сојузот на синдикатите во Управниот одбор на ПИОМ.<sup>69</sup>

66 Тумановска Марија, Проширен и надграден Советот за радиодифузија за послушни медиуми, „Радио Слободна Европа“, достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/25280187.html>, 25.3.2014;

67 Капитал, Албанците во СРД ја бојкотираа точката за известувањето на Алсат-М за случајот „Цар Душан“, достапно на: [http://www.kapital.mk/MK/makedonija/97430/albancite\\_vo\\_srd\\_ja\\_bojkotiraa\\_tochkata\\_za\\_izvestuvanjeto\\_na\\_alsat-m\\_za\\_sluchajot\\_%E2%80%99Ecar\\_dushan%E2%80%9C.aspx](http://www.kapital.mk/MK/makedonija/97430/albancite_vo_srd_ja_bojkotiraa_tochkata_za_izvestuvanjeto_na_alsat-m_za_sluchajot_%E2%80%99Ecar_dushan%E2%80%9C.aspx), 13.12.2013;

68 Види: <http://www.plusinfo.mk/vest/129948/Potivko-da-ne-ja-razbudime-Antikorupciska-dodekaspie>, 20.3.2014;

69 Види: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=22714716276&id=10&setlzdanie=23112>, 2014;

Неделникот „Капитал,“ ги објави резултатите за перцепцијата на граѓаните за регулаторните тела и независните комисии што беа презентирани на тркалезната маса од страна на Институтот за човекови права.<sup>70</sup> Ексклузивно во „Капитал“, беше објавено и интервјуто со Драго Кос, поранешен шеф на Антикорупциската комисија на Словенија и долгогодишен борец против корупција, кој беше гостин на тркалезната маса организирана од Институтот за човекови права. Во интервјуто тој јасно го детектира проблемот со државите како Македонија. Имено, регулаторни тела има на хартија (со што се исполнети европските критериуми), но не функционираат затоа што или се со ограничени финансиски ресурси (власта им ги врзала рацете), или немаат ингеренции за работа (законски им е стеснето полето на кое може да дејствуваат), или едноставно се полни со „наместен“ кадар (што власта намерно го сместила таму).<sup>71</sup>

---

70 Делова, Габриела, Капитал, „Граѓаните не веруваат во независноста на регулаторните тела“, 28.02.2014;

71 Драго Кос во интервју за Капитал, [http://www.kapital.mk/MK/komentari/97798/anti\\_antikorupciska.aspx](http://www.kapital.mk/MK/komentari/97798/anti_antikorupciska.aspx), 28.02.2014

## VIII. АНАЛИЗА НА АНКЕТНИ ПРАШАЛНИЦИ

### 1. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНКЕТА НА ГРАЃАНИТЕ

Една од предвидените методологии за прибирање информации беше и анкетата на граѓаните. Анкетата во вид на прашалник беше изработена од проектен тим, а беше спроведена по телефонски пат од Агенцијата Рејтинг.

Анкетата содржи 18 прашања што се однесуваат на перцепцијата на граѓаните во врска со независноста на работата на регулаторните тела и независните комитети кои се предмет на овој проект<sup>72</sup>.

Со анкетата беа опфатени 1200 испитаници од 80 општини, со репрезентативен опфат на сите етнички заедници, урбани, рурални средини и региони. Анкетата е извршена во период од 13 до 16 ноември 2013 година. Можна статистичка грешка +/-4,3%.

#### I. РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКА

**Прашање 1:** Дали, според ваша оценка, би рекле дека изборот на членовите на Регулаторната комисија за енергетика е извршен според бараните законски критериуми за стручност и углед, како експерти за енергетика, или поради нивната блискост со власта?

Од добиените резултати од анкетата може да се забележи дека најоглем процент од анкетираниите граѓани, односно 48,2 %, одговориле дека изборот на членовите на РКЕ е извршен поради блискоста со власта. 34,5 % од испитаниците одговориле дека изборот е направен според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката, додека пак 17,3% одговориле дека немаат сознанија за ова прашање.

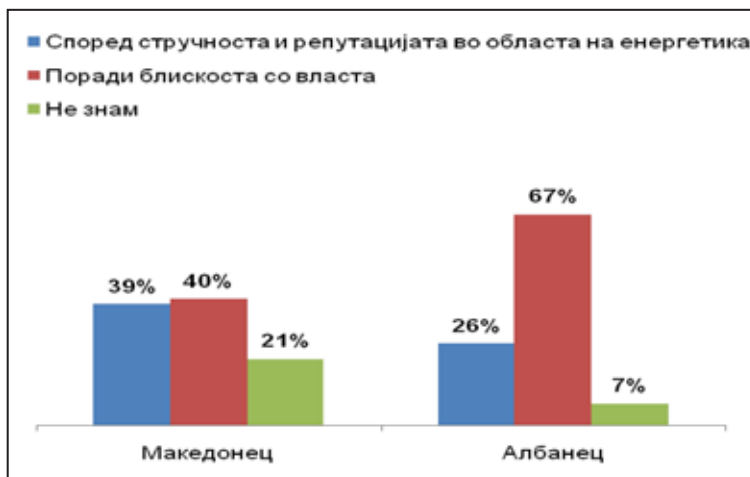
Табела 1:



<sup>72</sup> Анкетата не содржи прашања за Државната комисија за жалби по јавни набавки бидејќи од пилот- анкетата се покажа дека граѓаните воопшто немаат никакви сознанија за оваа Комисија.

Според етничката припадност, од Табела 2 може да се забележи дека мислењето на Македонците за ова прашање е поделено помеѓу првите два одговори, односно 40% одговориле дека изборот на членовите на РКЕ е направен поради блискоста со власта, а 39% дека е поради стручноста и репутацијата во областа на енергетиката. Кај Албанците дури 67% одговориле „поради блискоста со власта“, додека 26% одговориле дека тоа е според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката.

Табела 2:



Во табела 3 може да се видат резултатите од одговорите на ова прашање по региони. Она што може да се издвои како покарактеристично од графиконот е дека дури 70% во Полошкиот регион одговориле „поради блискоста со власта“, додека 61% во Југозападниот регион одговориле „според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката“.

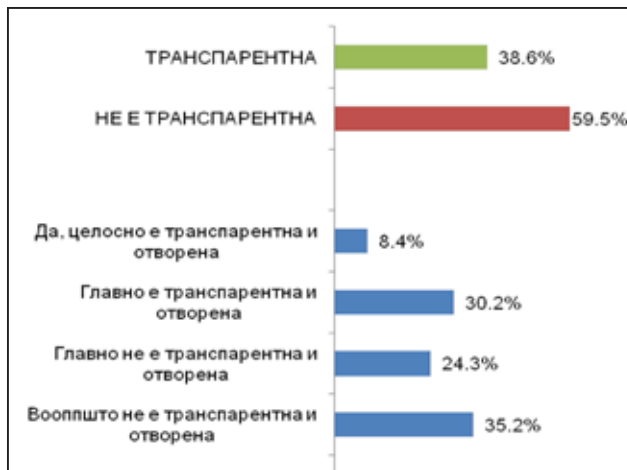
Табела 3:



**Прашање 2:** Дали би рекле дека работата на тоа тело е транспарентна и отворена за граѓаните? Или дали би рекле дека граѓаните и потрошувачите имаат доволен увид во работата на тоа тело?

Според добиените одговори на ова прашање мнозинството од анкетираниите (59,5 %) сметаат дека работата на Регулаторната комисија за енергетика не е транспарентна, додека 38,6 % од испитаниците сметаат дека работата на ова тело е транспарентна.

Табела 4:



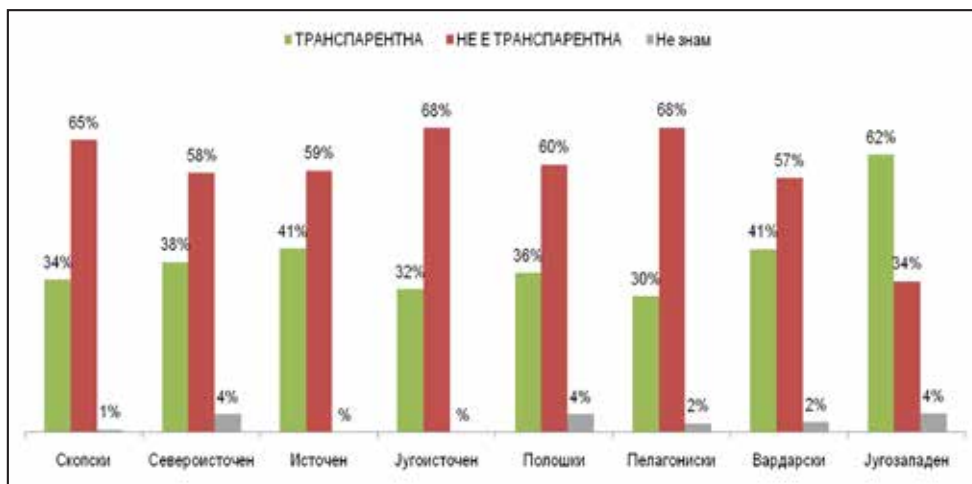
Од спроведената анкета се гледа дека мнозинството и од Македонците (58%) и од Албанците (52%) сметаат дека работата на РКЕ не е доволно транспарентна, за разлика од 40% - Македонци и 36%-Албанци кои се задоволни од транспарентноста на ова тело.

Табела 5:



Гледано по региони, во сите региони во Македонија мнозинството од испитаниците се изјасниле дека работата на РКЕ не е доволно транспарентна, освен во Југозападниот регион каде што 62% од испитаниците сметаат дека работата на РКЕ е транспарентна.

Табела 6:



**Прашање 3:** Дали би рекле според она што Ви е познато, дека тоа тело при утврдување на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или намалува нивните цени врз основа на промената на цените на енергенсите на светските берзи или постапува согласно потребите на државата?

На ова прашање 47,9 % од анкетираниите граѓани одговориле дека РКЕ при утврдувањето на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или ги намалува цените согласно со потребите на државата, додека 28,8 % сметаат дека делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата. Само 18,1 % од испитаниците сметаат дека РКЕ целосно ги следи светските берзи.

Табела 7:



Табела 8 покажува дека според етничката припадност најголем процент и кај Македонците (43%) и кај Албанците (58%) се изјасниле дека РКЕ ги следи потребите на државата. 21% од македонското население смета дека РКЕ целосно ги следи светските берзи, за разлика од помал процент (13%) кај албанското население кои го имаат истиот одговор.

Табела 8:



Во однос на регионите, повторно имаме разлика кај Југозападниот регион, каде најголем процент од граѓаните сметаат дека РКЕ делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата, за разлика од другите региони во Македонија каде најголем процент од граѓаните се изјасниле дека РКЕ ги следи само потребите на државата.

Табела 9:



## II. АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ

**Прашање 4:** Дали, според ваша оценка, изборот на членовите на Агенцијата за електронски комуникации е извршен според бараните законски критериуми за стручност и углед како експерти за електронски комуникации или поради нивната блискост со власта?

Според добиените одговори најголем процент од испитаниците на ова прашање одговориле дека изборот на членовите на АЕК е извршен поради блискоста со власта (48,9%). Дека изборот е извршен според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации одговориле 34,5% од испитаниците, а 16,6% одговориле дека не знаат.

Табела 10:



Одговорите на македонското население се речиси изедначени кај првиот и вториот одговор, односно 41% од Македонците одговориле дека изборот е вршен според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации, а 40% одговориле дека изборот е поради блискоста со власта. Кај албанското население имаме поголеми разлики во процентот, односно дури 71% од Албанците одговориле дека изборот на членовите на АЕК е вршен поради блискоста со власта, додека само 20% сметаат дека е поради стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации.

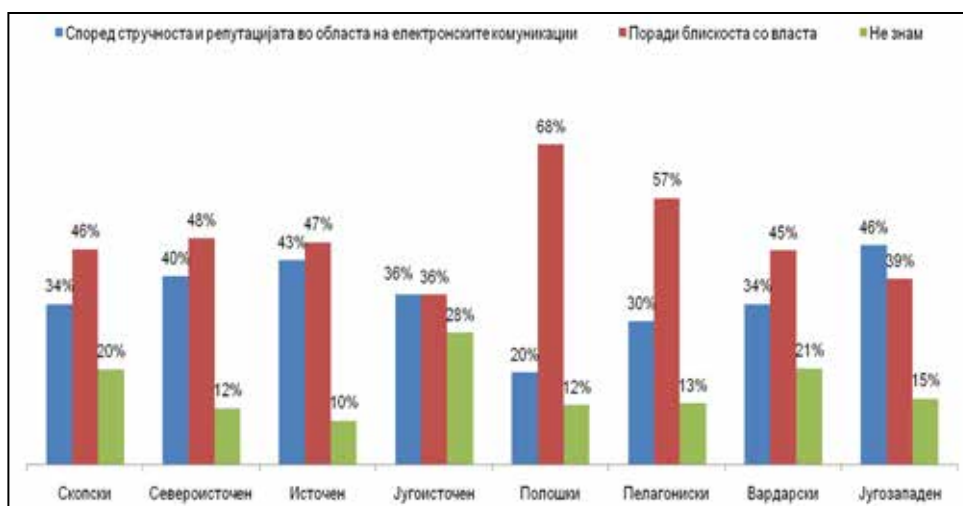


Табела 11:



Гледано по региони, само во Југозападниот регион имаме поголем процент добиени одговори дека изборот е вршен според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации (46%). Во Скопскиот, Североисточниот, Источниот, Полошкиот, Пелагонискиот и Вардарскиот регион поголем процент од граѓаните одговориле дека изборот на членовите на АЕК е вршен поради блискоста со власта. Ова е особено изразено во Полошкиот регион, дури со 68% од испитаниците кои одговориле „поради блискоста со власта“, како и во Пелагонискиот регион, каде имаме 57% од анкетираниите кои го дале тој одговор. Во Југоисточниот регион имаме еднаков процент граѓани кои одговориле за првиот и вториот одговор, односно 36% од граѓаните одговориле дека изборот е вршен според стручноста во областа на електронските комуникации, а исто толков процент (36%) одговориле дека тоа е поради блискоста со власта. Во овој регион имаме и најголем број испитаници кои одговориле дека немаат сознанија за одговор на тоа прашање (28%).

Табела 12:



**Прашање 5:** Дали работата на Агенција за електронски комуникации е транспарентна и отворена за граѓаните? Односно дали граѓаните имаат доволен увид во нивната работа?

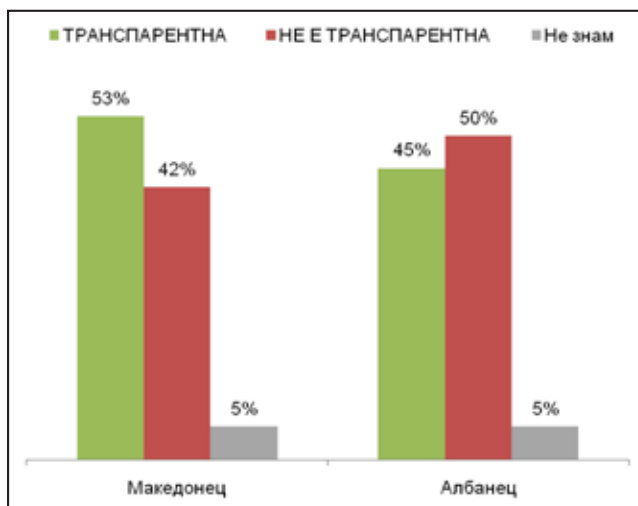
На ова прашање 50,6% од анкетираниите одговориле дека работата на АЕК е транспарентна, додека 44,4% одговориле дека работата на АЕК не е транспарентна.

Табела 13:



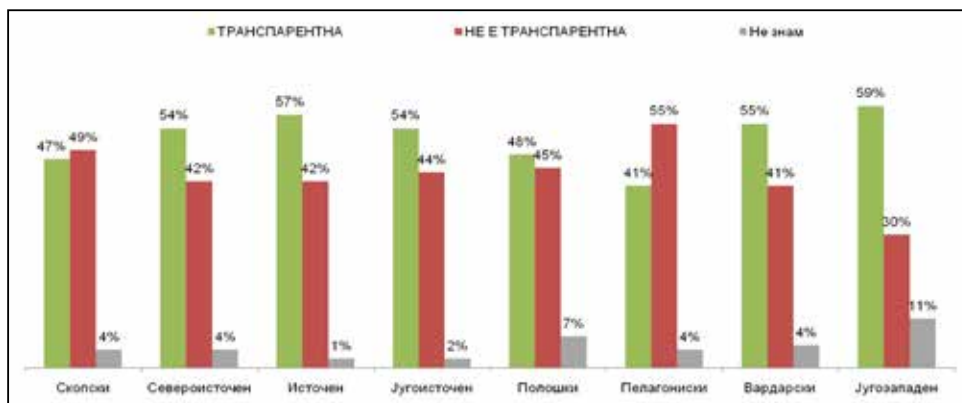
Поголем процент од Македонците (53%) сметаат дека работата на АЕК е транспарентна, додека 42% сметаат дека не е транспарентна. Кај Албанците соодносот на процентите е таков што 50% од граѓаните сметаат дека работата на АЕК не е транспарентна, за разлика од 45% од граѓаните, припадници на оваа етничка заедница, кои сметаат дека работата на АЕК е транспарентна.

Табела 14:



Според региони, од Табела 15 може да се види дека само во Пелагонискиот (55%) и Скопскиот регион (49%) имаме поголем процент одговори кои се однесуваат на тоа дека АЕК не е доволно транспарентна во својата работа, додека во сите останати региони имаме поголем процент граѓани кои одговориле дека работата на АЕК е транспарентна.

Табела 15:



**Прашање 6:** Дали за ова тело би рекле дека врши реална, односно професионална регулација на пазарот на електронски комуникации или регулацијата е под влијание на државата?

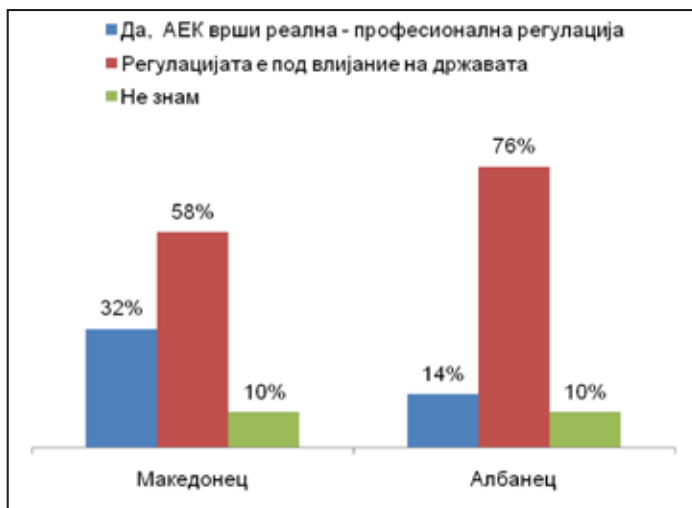
На ова прашање 62,8% од испитаниците одговориле дека регулацијата е под влијание на државата. Дека АЕК врши реална професионална регулација одговориле 27,1% од анкетираниите, а 10% одговориле дека немаат сознанија околу ова прашање.

Табела 16:



Според етничката припадност 58% од Македонците одговориле дека регулацијата е под влијание на државата, а исто така одговориле дури 76% од Албанците. Дека АЕК врши реална професионална регулација одговориле 32% од Македонците, односно 14% од Албанците. Процентот на анкетирани лица и кај Македонците и кај Албанците кои одговориле со „не знам“ е ист-10%.

Табела 17:



Во однос на резултатите по региони може да се забележи дека во сите региони во Македонија доминираат одговорите дека регулацијата е под влијание на државата.

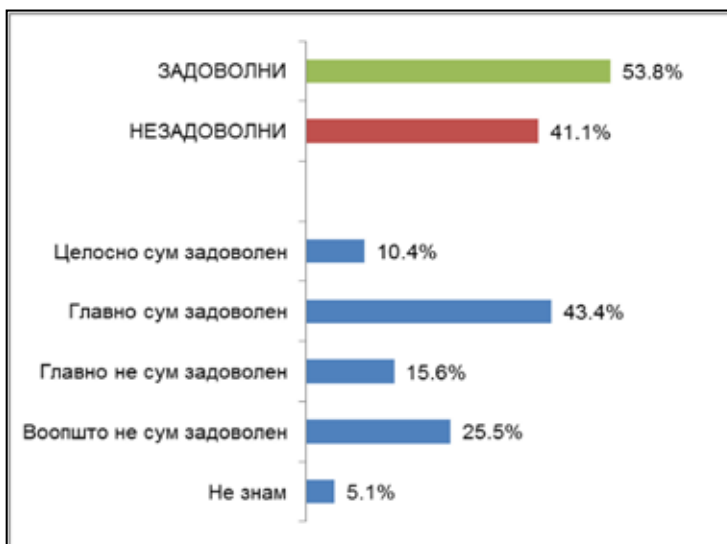
Табела 18:



## **Прашање 7: Колку сте Вие лично задоволни од работата на Агенцијата за електронски комуникации, односно од заштитата што ја добивате од ова тело?**

Според добиените одговори на ова прашање, 53,8% одговориле дека се задоволни од работата на АЕК, додека 41,1% од анкетираниите одговориле дека не се задоволни од работата на ова тело.

Табела 19:



Што се однесува до етничката припадност, поголем процент од Македонците (59%) се изјасниле дека се задоволни од работата на АЕК, додека поголем процент од Албанците (55%) не се задоволни од работата на ова тело.

Табела 20:



Според региони, во Скопскиот, Североисточниот, Источниот, Југоисточниот, Вардарскиот и Југозападниот регион повеќето од анкетираните граѓани се изјасниле дека се задоволни од работата на ова тело, додека во Пелагонискиот и Полошкиот регион имаат малку поголем процент граѓани кои се изјасниле дека не се задоволни од работата на АЕК.

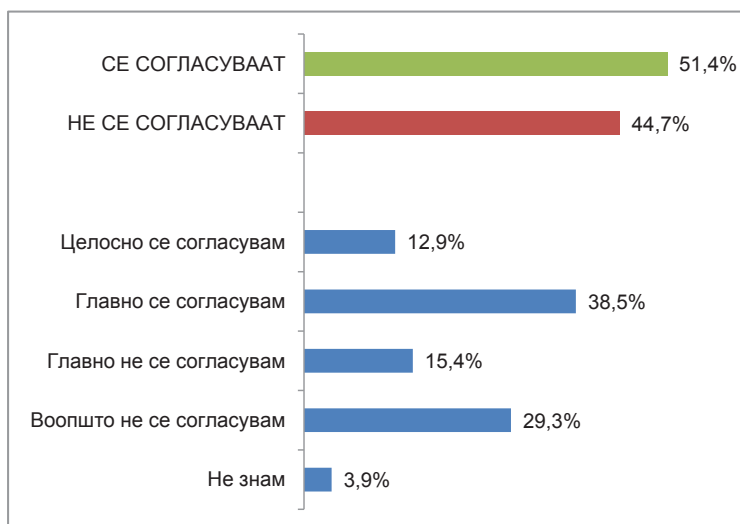
Табела 21:



**Прашање 8: Колку се согласувате со тврдењето: Агенцијата за електронски комуникации е блиска до граѓаните?**

Според добиените резултати 51,4% се согласуваат со тврдењето дека АЕК е блиска со граѓаните, додека 44,7% сметаат дека АЕК не е доволно блиска со граѓаните.

Табела 22:



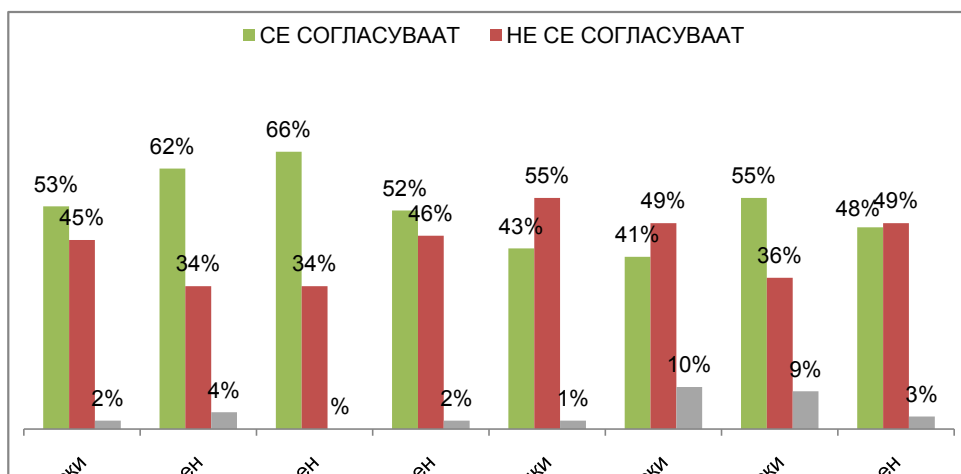
Доколку ја погледнеме табелата на која се претставени резултатите од анкетите според етничка припадност ќе забележиме дека 56% од Македонците се согласуваат со тврдењето дека АЕК е блиска со граѓаните, за разлика од Албанците кои во помал процент (38%) се согласуваат со ова тврдење. Дури 40% од Македонците не се согласуваат со ова тврдење, додека овој процент е поголем кај Албанците и изнесува 59% од испитаниците. Дека не знаат рекле 4% од Македонците и 3% од албанското население.

Табела 23:



Според региони, во Скопскиот, Североисточниот, Источниот, Југоисточниот и Вардарскиот регион повеќето од анкетираниите граѓани се изјасниле дека се согласуваат со ова тврдење. Во Полошкиот и Пеагонискиот регион поголеми се процентите на граѓани кои не се согласуваат со ова тврдење, додека во Југозападниот регион мислењата се речиси поделени, односно 48% се согласуваат со тврдењето наведено во прашањето, додека 49% не се согласуваат со тоа.

Табела 24:

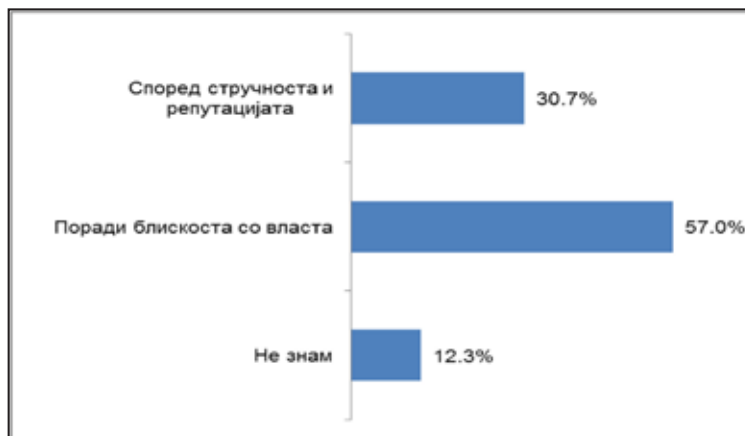


### III. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА

**Прашање 9:** Дали, според ваша оценка, изборот на членовите на Државната комисија за спречување на корупција е извршен според законските барани критериуми за стручност и углед како експерти за антикорупција или поради нивната блискост со власта?

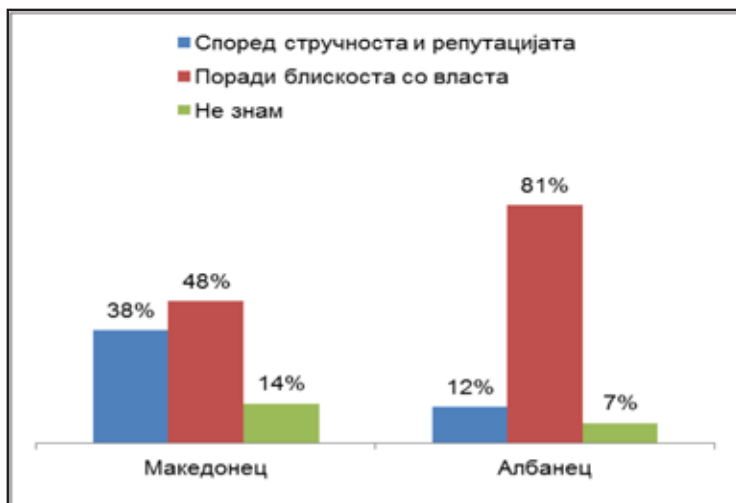
На ова прашање 57% од испитаниците одговориле дека изборот на членовите на ДКСК е извршен според блискоста со власта, додека 30,7% одговориле дека тоа е според стручноста и репутацијата на кандидатите. Само 12,3% одговориле дека не знаат.

Табела 25:



Според етничката припадност 48% од Македонците одговориле дека изборот се врши „поради блискоста со власта“, додека 38% сметаат дека изборот се врши „според стручноста и репутацијата“. Само 14% од Македонците одговориле со „не знам“.

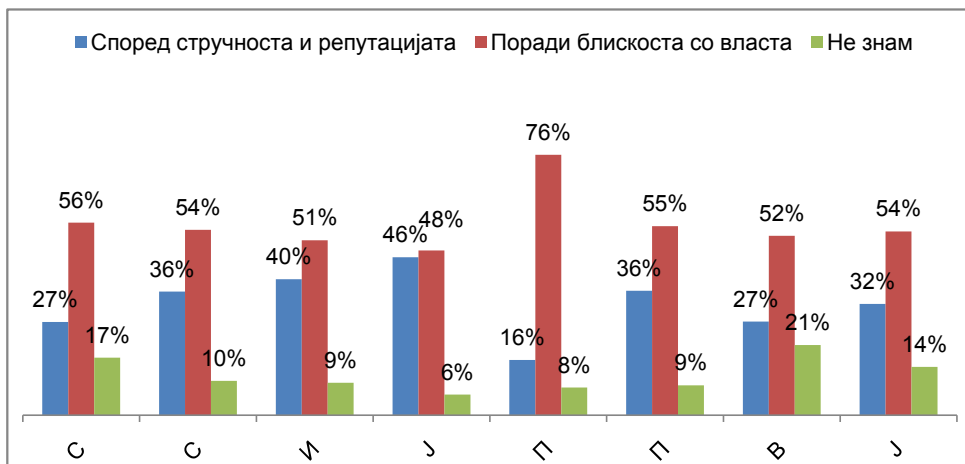
Табела 26:





Од табела 27 се гледа дека во сите региони од Македонија преовладува мислењето дека изборот на членовите се врши поради блискоста со власта. Ова најмногу доаѓа до израз во Полошкиот регион, каде дури 76% од испитаниците се изјасниле дека сметаат дека изборот на членовите се врши поради нивната блискост со власта.

Табела 27:



### Прашање 10: Дали сметате дека Антикорупциската комисија успешно ја извршува својата функција во спречувањето на корупцијата?

Од добиените резултати може да се забележи дека 47,9% од испитаниците сметаат дека ДКСК успешно ја извршува својата функција во спречувањето на корупцијата, додека 49,8% од испитаниците сметаат дека оваа комисија неуспешно ја извршува својата функција.

Табела 28:



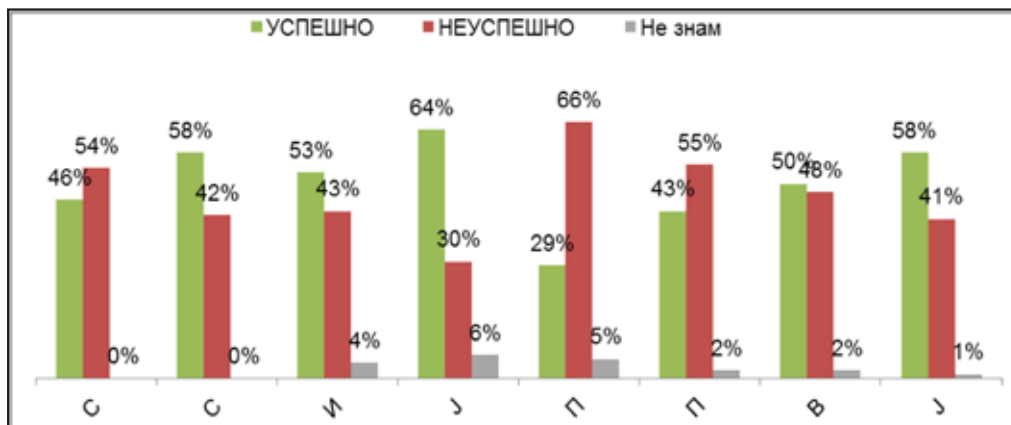
Дури 66% од Албанците сметаат дека комисијата неуспешно ја извршува својата функција, додека тоа го мислат 44% од Македонците. Дека ДКСК работи успешно сметаат 32% од Албанците и 54% од Македонците.

Табела 29:



Според резултатите добиени од анкетата во Скопскиот, Пелагонискиот и Полошкиот регион имаме поголем број анкетирани граѓани кои одговориле дека ДКСК неуспешно ја извршува својата функција. Во останатите региони имаме поголем процент граѓани кои сметаат дека ДКСК успешно ја извршува својата работа.

Табела 30:



**Прашање 11:** Дали сметате дека Антикорупциската комисија е независна и самостојна во вршењето на функцијата или е под политичко влијание на Владата?

Врз основа на добиените одговори 64,5% од граѓаните сметаат дека Антикорупциската комисија е под политичко влијание на Владата. Дека ДКСК е независна и самостојна сметаат 29,6% од граѓаните а 5,9% од населението се изјаснило дека немаат сознанија за ова прашање.

Табела 31:



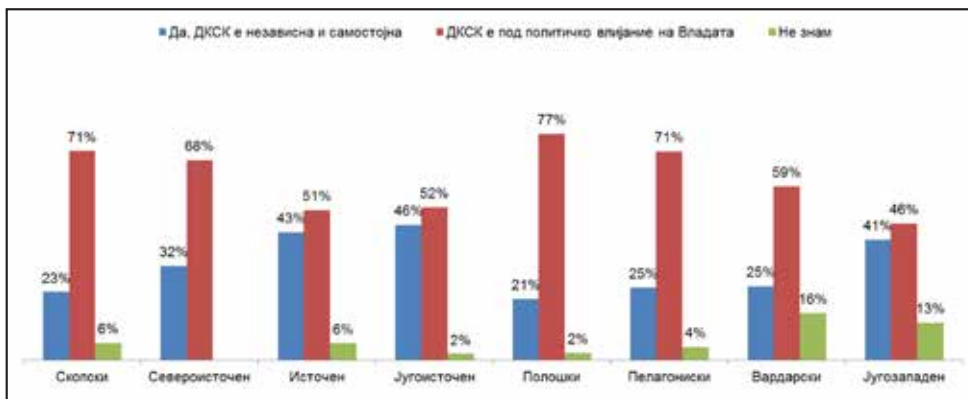
Дека ДКСК е под политичко влијание на Владата одговориле 59% од Македонците и дури 80% од Албанците. Помал процент од испитаниците на двете етнички заедници, односно 35% од Македонците и 16% од Албанците одговориле дека ДКСК е независна и самостојна. Со „не знам“ одговориле 6% од Македонците и 4% од Албанците.

Табела 32:



Според региони, од табела 33 може да се види дека во сите региони преовладува мислењето дека ДКСК е под политичко влијание на Владата. Ова мислење е особено изразено во Скопскиот (71%), Полошкиот (77%) и Пелагонискиот регион (71%).

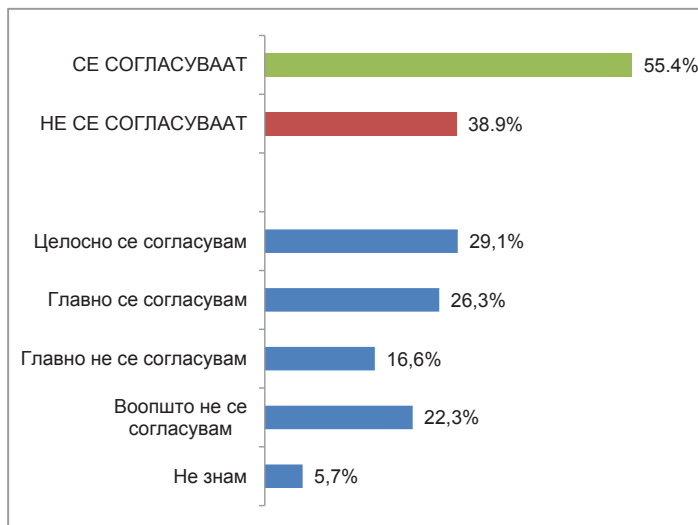
Табела 33:



**Прашање 12:** Колку се согласувате со тврдењето: Антикорупциската комисија е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност?

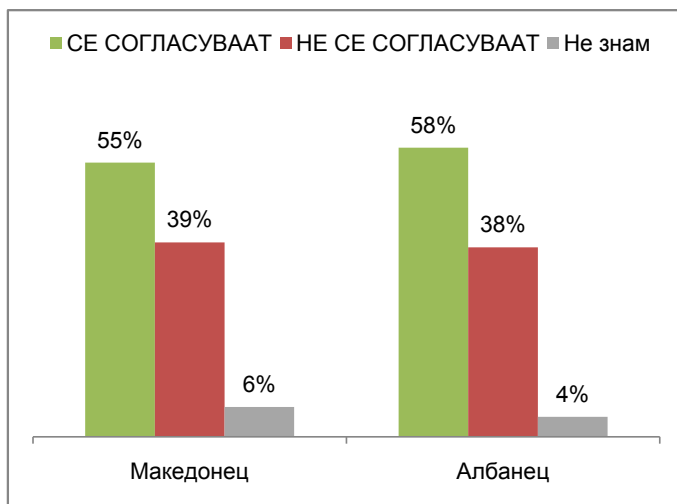
Со ова тврдење се согласуваат 55,4% од испитаниците, додека пак 28,9% сметаат дека Антикорупциската комисија е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност.

Табела 34:



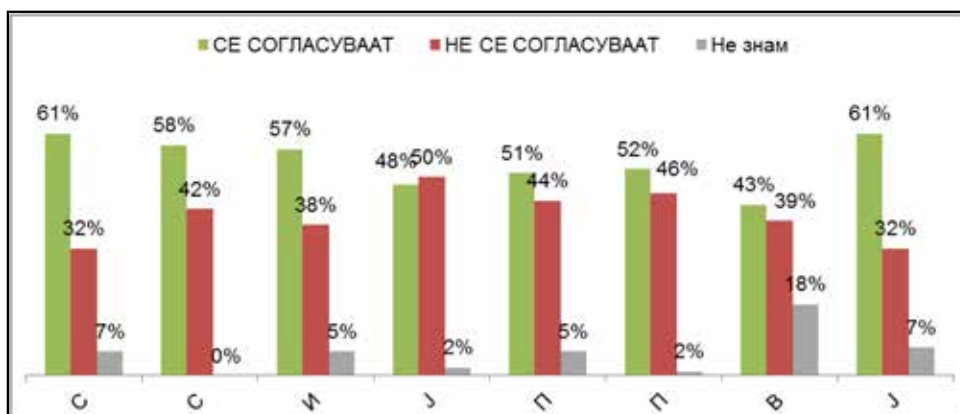
Поголем процент и од Македонците (55%) и од Албанците (58%) се согласуваат со тврдењето дека Антикорупциската комисија е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност. Помал процент (39%-Македонци, 38% Албанци) не се согласуваат со тврдењето по ова прашање.

Табела 35:



Во сите региони од Македонија, освен во Југоисточниот, имаме поголем процент граѓани кои одговориле дека се согласуваат со тврдењето дека Антикорупциската комисија е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност (Скопски регион – 61%, Североисточен-58%, Источен-57%, Полошки-51%, Пелагониски-52%, Вардарски—3% и Југозападен-61%). Во југоисточниот регион 50% од граѓаните се изјасниле дека се согласуваат со ова тврдење, додека 48% рекле дека не се согласуваат со тврдењето во прашањето.

Табела 36:



**Прашање 13: Доколку сакате да пријавите корупција, ќе се обратите до:**

На прашањето каде ќе се обратат доколку сакаат да пријават корупција, 27,5% одговориле дека ќе се обратат до Државната комисија за спречување корупција, 19,4% одговориле дека ќе се обратат до полицијата, 12,6% ќе се обратат до медиумите, 9,7% ќе се обратат до меѓународните организации, 6,4% ќе се обратат до невладините организации за борба против корупцијата, а 1,2% одговориле дека ќе се обратат до некој друг орган. Дека нема да се обратат никаде одговориле дури 20,1% од анкетираниите, а без одговор се 3,1% од испитаниците.

Табела 37:



Од Табела 38 се гледа дека најголем процент од Македонците ќе се обратат до ДКСК (32%), 21% од нив ќе се обратат до полицијата, а дури 18% нема да се обратат до никого. Кај Албанците најголем процент (21%) нема да се обратат до никого доколку се сведоци на корупција, а 20% ќе се обратат до медиумите. Останатите ќе се обратат до ДКСК (14%), до полицијата (15%), до меѓународните организации (16%). Без одговор се 5% од испитаниците Албанци.

Табела 38:



Во сите региони, освен во Полошкиот и Пелагонискиот, најголем процент од анкетираниите одговориле дека ќе се обратат до ДКСК. Во Полошкиот регион поголем процент (22%) одговориле дека ќе се обратат до медиумите, додека во Пелагонискиот регион дури 29% нема да се обратат до никого, што претставува и највисок процент во овој регион.

Она што е особено карактеристично во одговорите на ова прашање е големиот процент одговори на граѓаните дека доколку забележат корупција нема да се обратат никаде.

**Табела 39:**

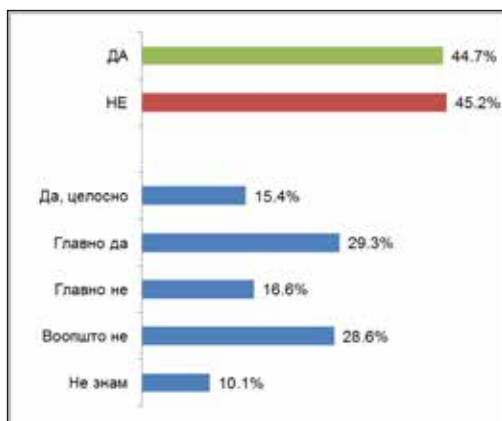
	Скопски	Северисточен	Источен	Југоисточен	Полошки	Пелагониски	Вардарски	Југозападен
Државната комисија за спречување на корупција	28%	46%	36%	24%	16%	17%	30%	32%
Медиумите	9%	8%	17%	12%	22%	9%	5%	20%
Невладините организации за борба против корупцијата	7%	6%	6%	4%	10%	7%	5%	3%
Полицијата	15%	14%	25%	40%	14%	19%	25%	20%
Меѓународните организации (како ОБСЕ, ЕУ и сл.)	11%	10%	4%		15%	14%	7%	7%
Некој друг орган	1%		2%	2%			5%	3%
Никого	27%	14%	9%	17%	17%	29%	22%	8%
Без одговор	2%	2%	2%		6%	4%	1%	7%

#### IV. СОВЕТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА

**Прашање 14:** Дали сметате дека Советот за радиодифузија е непристрасен при давањето, одземањето, обновувањето на дозволи за вршење на радиодифузна дејност и санкционирање на радиодифузерите?

Според добиените резултати од истражувањето 44,7% од испитаниците одговориле дека Советот за радиодифузија е непристрасен при давањето, одземањето и обновувањето на дозволи за вршење радиодифузна дејност и при санкционирањето на радиодифузерите, додека пак 45,2% на ова прашање одговориле негативно.

Табела 40:



Според етничка припадност поголем процент од Македонците на ова прашање одговориле позитивно (49%), додека пак 41% одговориле негативно. Кај Албанците поголем процент 55% одговориле негативно, односно одговориле дека не мислат дека Советот за радиодифузија е непристрасен при давањето, одземањето и обновувањето дозволи за вршење радиодифузна дејност и при санкционирање на радиодифузерите, за разлика од 36% од Албанците кои се согласуваат со ваквото тврдење. Дека не знаат рекле 10% од Македонците и 9% од Албанците.

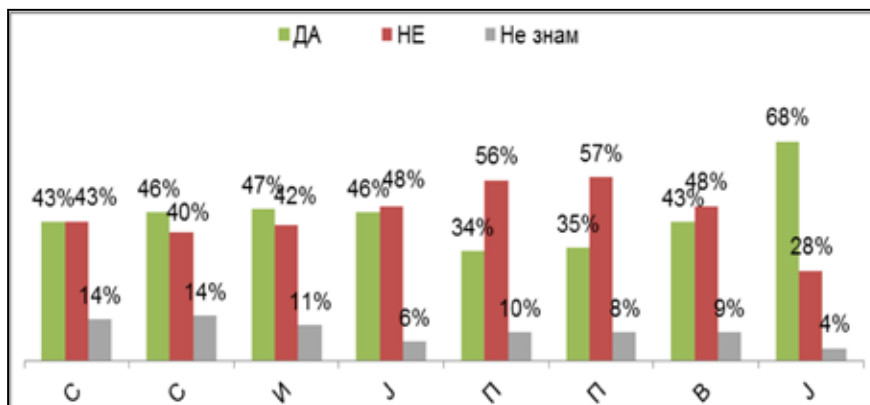
Табела 41:





Според региони, во Скопскиот, Североисточниот, Источниот, Југоисточниот и Вардарскиот регион резултатите од анкетаирањето се поделени помеѓу првиот и вториот одговор. Малку поинаква ситуација имаме кај Полошкиот и Пелагонискиот регион каде поголем процент од граѓаните одговориле со „не“ на ова прашање. Различна ситуација имаме кај Југозападниот регион, каде 68% од граѓаните одговориле позитивно на ова прашање, само 28% одговориле со „не“ и 4% со „не знам“.

Табела 42:



**Прашање 15:** Дали зголемувањето на бројот на членовите во Советот (од 9 на 15) имаше за цел зголемување на ефикасноста на ова тело или обезбедување на политичко влијание врз неговите одлуки и политики?

На ова прашање 58,5% од анкетираниите граѓаните одговориле дека зголемувањето на бројот на членовите на Советот од 9 на 15 немало за цел зголемување на ефикасноста на ова тело, туку е заради политичко влијание и контрола врз него. Само 29,3% сметаат дека тоа има за цел зголемување на ефикасноста, додека пак 12,2% одговориле дека немаат сознанија.

Табела 43:



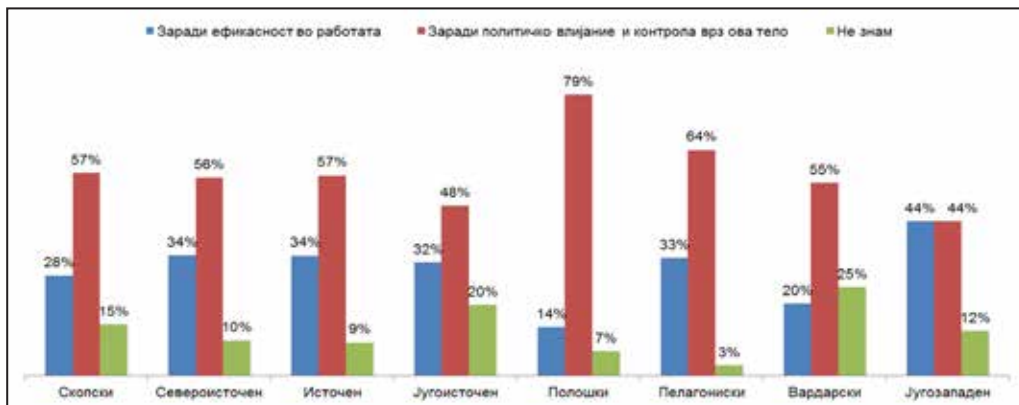
Според етничката припадност 51% од Македонците одговориле „заради политичко влијание и контрола врз ова тело“, додека исто така одговориле дури 78% од Албанците. Дека зголемувањето на бројот има за цел ефикасност во работата одговориле 35% од Македонците и само 14% од Албанците. 14% од анкетираниите Албанци и исто толков процент Македонци одговориле дека немаат сознанија за ова прашање.

Табела 44:



Според резултатите по региони, може да се забележи дека во сите региони, освен во Југозападниот, најголем процент од анкетираниите одговориле дека зголемувањето на бројот на членовите во Советот е заради политичко влијание и контрола врз ова тело. Ова најмногу доаѓа до израз во Полошкиот регион, каде дури 79% од анкетираниите одговориле „заради политичко влијание и контрола врз ова тело“. Само во Југозападниот регион имаме поделени мислења помеѓу првиот и вториот одговор, односно 44% од населението одговорило со првиот и 44% одговориле со вториот одговор.

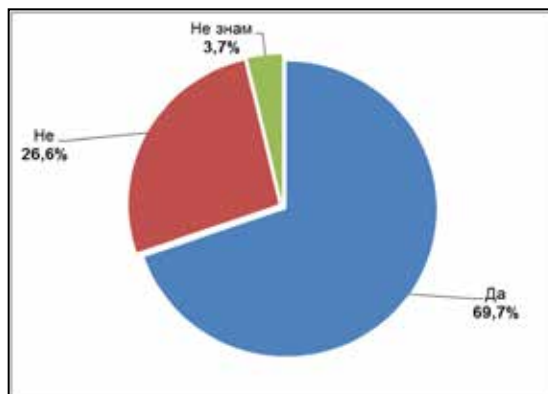
Табела 45:



## **Прашање 16:** Дали сметате дека невладините организации треба да предлагаат членови во Советот за Радиодифузија?

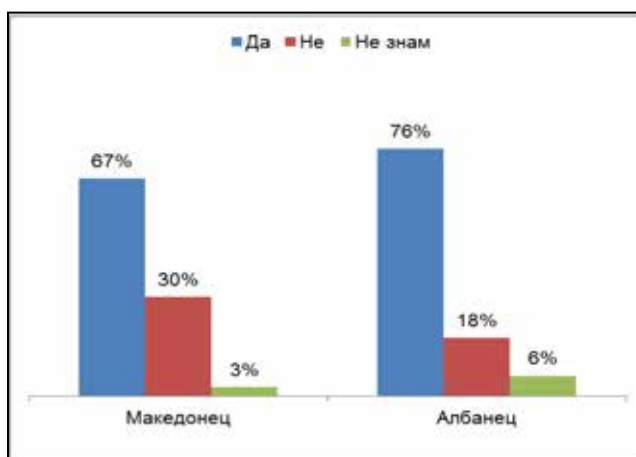
На ова прашање 69,7% од анкетираниите сметаат дека невладините организации треба да предлагаат членови во Советот за радиодифузија. Помал процент (26,6%) сметаат дека тоа не треба да биде така, а 3,7% се изјасниле дека не знаат.

Табела 46:



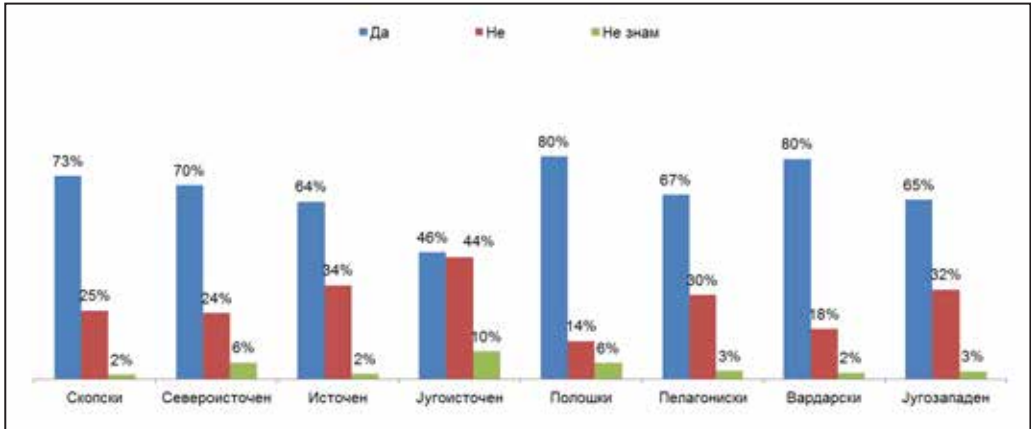
Според етничката припадност и кај Македонците и кај Албанците преовладува мислењето дека невладините организации треба да предлагаат членови во СРД (67%-Македонци, 76%-Албанци). Дека тоа не треба да биде така одговориле 30% од Македонците и 18% од Албанското население.

Табела 47:



Според региони, од табелата подолу може да се види дека во сите региони на Македонија поголем е процентот на анкетирани кои сметаат дека невладините организации треба да предлагаат членови во СРД.

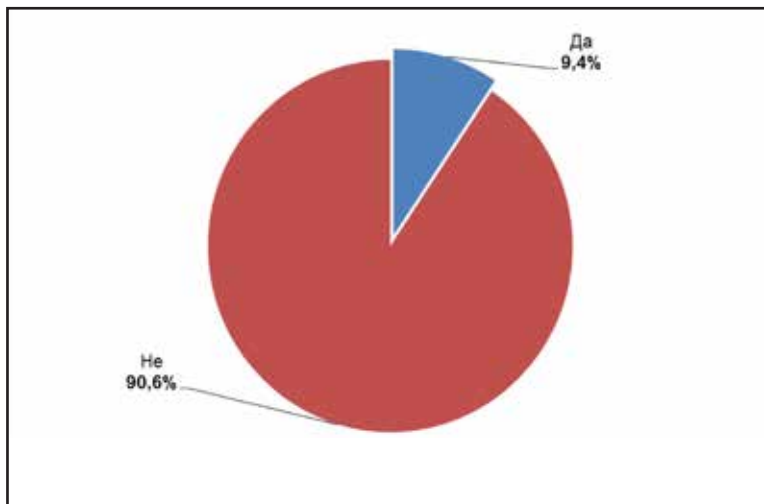
Табела 48:



**Прашање 17:** Дали имате поднесено претставка/жалба до Советот за радиодифузија во врска со телевизиските и радио програмите на радиодифузерите?

Според добиените одговори на ова прашање само 9,4% од граѓаните поднеле претставка/жалба до Советот за радиодифузија. Останатите 90,6% никогаш не поднеле претставка/жалба до СРД.

Табела 49:



**Прашање 18: Ако да, колку сте задоволни од мерките кои ги презел овој орган?**

Од претходните 9,4% од граѓаните кои поднеле претставка до СРД, 33,9% се задоволни од мерките што ги презел овој орган, додека пак 64,2% се незадоволни од она што го презел СРД по нивната претставка.

Табела 50:

(% се само од оние испитаници кои одговориле дека поднеле претставка/  
жалба до Советот за радиодифузија)



## АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНКЕТА НА НВО И ПРАВНИТЕ ЛИЦА

Прашалникот за независните комисији и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање, кој се однесуваше на правните лица и невладините организации содржеше 27 прашања, групирани во пет групи: Регулаторна комисија за енергетика (РКЕ), Агенција за електронски комуникации (АЕК), Државна комисија за спречување корупција (ДКСК), Државна комисија за жалби против јавните набавки (ДКЖЈН) и Совет за радиодифузија.

Во текот на декември, 2013 година, беа испратени прашалници до правните лица и невладини организации. Прашалниците беа доставени по пошта. Во пропратно писмо беше објаснето што им се доставува и за која цел, а им беа дадени и насоки за начинот на пополнување, кое беше на доброволна основа. Прашалникот можеше да се пополни и анонимно, без да се наведуваат имињата на организациите или правните лица. Исто така беше укажано дека пополнувањето се врши на начин што може да се избере и заокружи некоја од понудените опции, а доколку не се согласуваат со ниедна од понудените опции, тогаш мислењето, ставот или коментарот можат да го искажат на крајот од прашањето, во соодветно означеното поле.

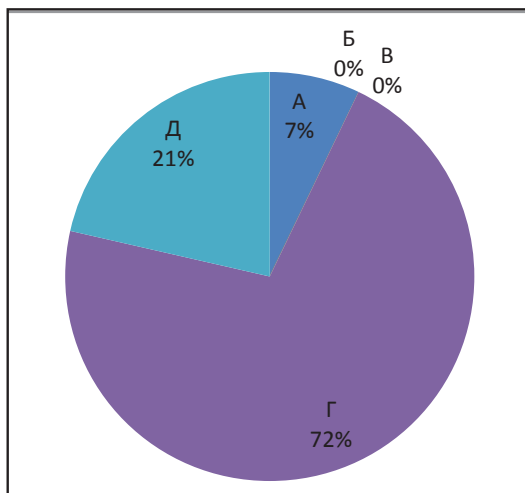
Покрај писмото и анкетниот прашалник, во пликото се наоѓаше и празно плико адресирано до Институтот за човекови права, Скопје, со цел, пополнетитот прашалник да го испратат по пошта, а поштенските трошоци беа покриени од Институтот за човекови права.

### I. РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКА (РКЕ)

**Прашање 1:** Дали според ваша оценка, изборот на членовите на РКЕ е извршен според бараните законски критериуми за стручност и углед како експерти за енергетика или други причини?

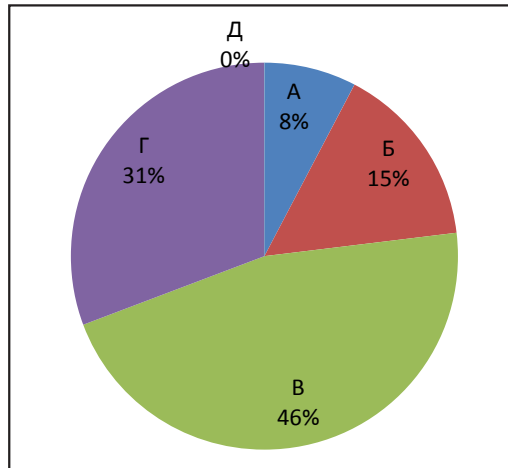
- А) Според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката;
- Б) Поради роднински врски;
- В) Поради пријателски врски;
- Г) Поради политички врски;
- Д) Не знам.

Најголем број од правните лица и од организациите одговориле дека причината за избор на лица во РКЕ е поради политички врски, а само 7% од нив посочиле дека овие лица се избираат според стручноста и репутацијата во областа на енергетиката.



**Прашање 2:** Дали би рекле дека работата на ова тело е транспарентна и отворена?

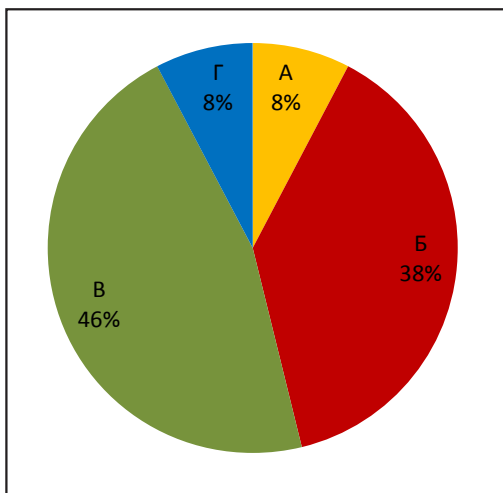
- А) Да, целосно е транспарентна и отворена;
- Б) Главно е транспарентна и отворена;
- В) Главно не е транспарентна и отворена;
- Г) Воопшто не е транспарентна и отворена;
- Д) Не знам.



Дури 46 % од анкитераните, одговориле дека ова тело главно не е транспарентно и отворено, а приближно толкав број или 31 %, одговориле дека ова тело воопшто не е транспарентно и отворено што само ја потврдува недовербата која правните лица и организациите ја имаат кон ова тело.

**Прашање 3:** Дали би рекле, според она што ви е познато, дека ова тело при утврдување на висината на цената на струјата, нафтата и парното ги зголемува или смалува нивните цени врз основа на промената на цените на енергенсите на светските берзи или постапува согласно потребите на државата?

- А) Целосно ги следи светските берзи;
- Б) Делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата;
- В) Ги следи само потребите на државата;
- Г) Не знам.



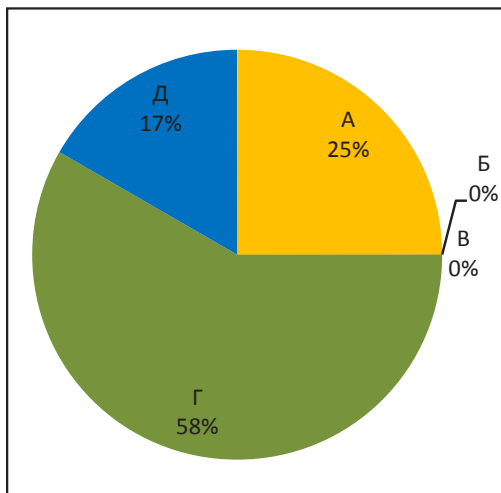
Дури 46% од испитаните правни лица и организации сметаат дека ова тело, при утврдување на цената на енергенсите, ги следи само потребите на државата, а 38% сметаат дека делумно ги следи светските берзи, а делумно потребите на државата.

## II. АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ (АЕК)

**Прашање 4:** Дали според ваша оценка изборот на членовите на АЕК е извршен според бараните законски критериуми за стручност и углед како експерти за електронски комуникации или поради други причини?

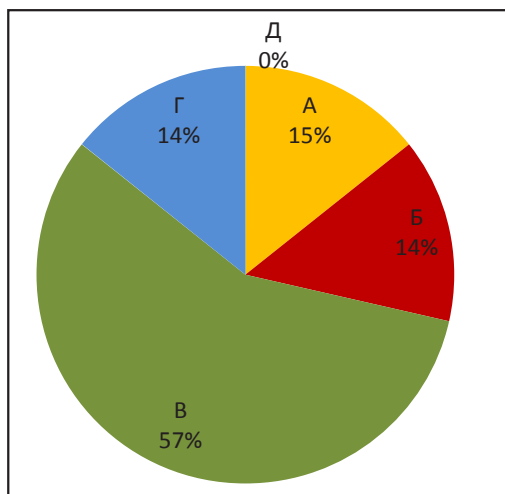
- А) Според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации;
- Б) Поради роднински врски;
- В) Поради пријателски врски;
- Г) Поради политички врски;
- Д) Не знам.

Повеќе од половина, или 58% од испитаните правни лица и не-владини организации сметаат дека изборот на членовите на АЕК е врз политичка основа, додека само 25% сметаат дека членовите на ова тело се избираат според стручноста и репутацијата во областа на електронските комуникации.



**Прашање 5:** Дали работата на АЕК е транспарентна и отворена?

- А) Да, целосно е транспарентна и отворена;
- Б) Главно е транспарентна и отворена;
- В) Главно не е транспарентна и отворена;
- Г) Воопшто не е транспарентна и отворена;
- Д) Не знам.

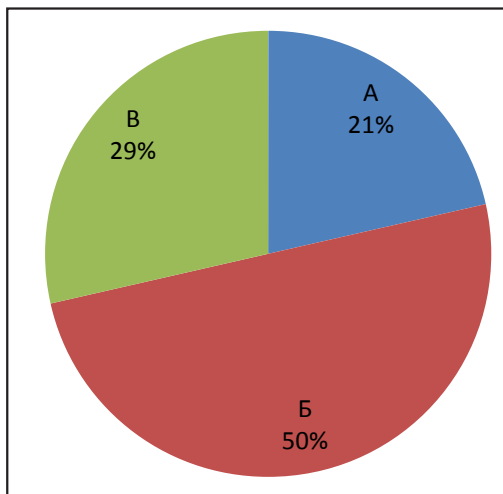


На прашањето дали работата на ова тело е транспарентна и независна повторно повеќе од половината, или 57%, одговориле дека „претежно не е транспарентна и отворена“. Со ваквиот одговор е доведена во прашање довербата во ова тело, бидејќи само 15% од испитаните навеле дека ова тело е целосно транспарентно и отворено за граѓаните.



**Прашање 6:** Дали за ова тело би рекле дека врши реална, односно професионална регулација на пазарот на електронски комуникации, или регулацијата е под друго влијание?

- А) Да, АЕК врши реална - професионална регулација;
- Б) Регулацијата е под влијание на политичките партии; на Потребите на државата; на Големите компании и владата; на ВМРО-ДПМНЕ; на Телекомот;
- В) Не знам.

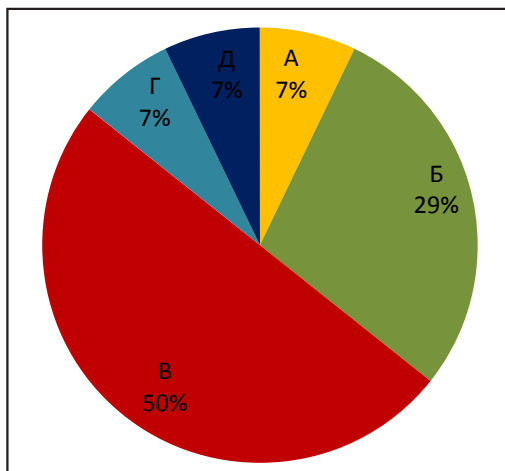


На прашањето дали АЕК врши реална, односно професионална регулација на пазарот на електронски комуникации или регулацијата е под друго влијание, точно половина од испитаниците посочиле дека регулацијата на ова тело е под одредено влијание.

Анализата покажала дека ист број испитаници се изјасниле дека оваа регулација е под влијание на политичките партии и Телекомот, додека некои од нив навеле дека влијанието е од партијата ВМРО, од големи компании или од Владата.

Овие забелешки доволно говорат за тоа колку професионално се гледа ова тело од страна на правните лица и организациите.

**Прашање 7:** Колку сте вие лично задоволни од работата на АЕК, односно од заштитата што ја добивате од ова тело?



- А) Целосно сум задоволен;
- Б) Главно сум задоволен;
- В) Главно не сум задоволен;
- Г) Воопшто не сум задоволен;
- Д) Не знам.

Најголем број од испитаниците, односно дури 50% одговориле дека лично не се задоволни од работата на ова тело, односно од заштита што ја добиваат од него, додека 29% одговориле дека се задоволни од работата на АЕК.

Мора да напоменеме дека кај ова прашање немаме податоци за тоа дали лицата имаат одредени искуства со ова тело за да изведеме точен заклучок дали нивните одговори се креирани врз база на претходни искуства, или на лична перцепција.

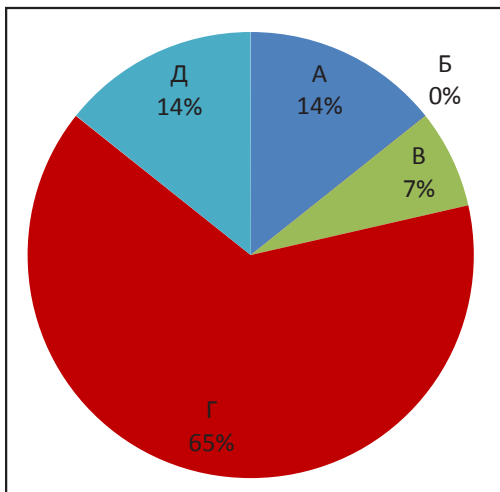
Мора да напоменеме дека кај ова прашање немаме податоци за тоа дали лицата имаат одредени искуства со ова тело за да изведеме точен заклучок дали нивните одговори се креирани врз база на претходни искуства, или на лична перцепција.

### III. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА (ДКСК)

**Прашање 8:** Дали според ваша оценка изборот на членовите на ДКСК е извршен според законските барани критериуми за стручност и углед како експерти за антикорупција или поради други причини?

- А) Според стручноста и репутацијата;
- Б) Поради роднински врски;
- В) Поради пријателски врски;
- Г) Поради политички врски;
- Д) Не знам.

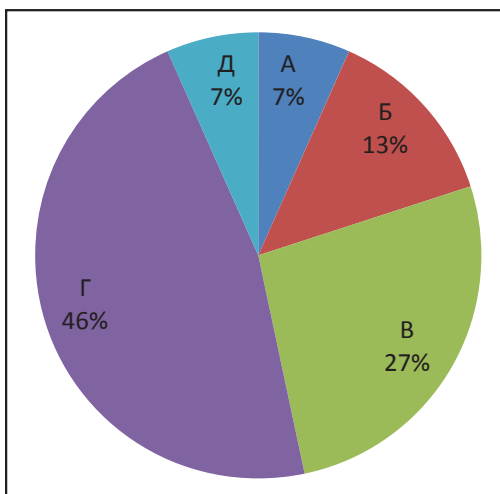
Резултатите добиени од анкетираниите испитаници кажуваат дека изборот на членовите на ДКСК е извршен врз основа на „политичките врски“ (65% од испитаниците), што јасно покажува какво е јавното мислење за оваа Комисија и за нејзините членови. Овие резултати би требало да послужат како јасен индикатор дека се потребни одредени промени во изборот на членови на Комисијата, бидејќи истата претставува орган кој треба да се бори против крајно сериозна и негативна општествена состојба која директно му се заканува на принципот на владеење на правото.



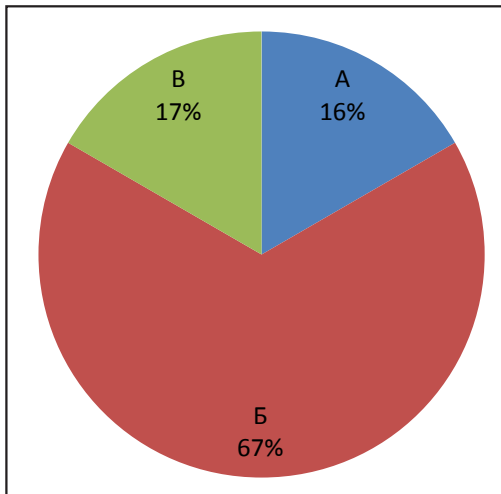
**Прашање 9:** Дали сметате дека ДКСК успешно ја извршува својата функција во спречување на корупцијата?

- А) Да, целосно успешно ја извршува;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не;
- Д) Не знам.

Во врска со тоа дали ДКСК успешно ја извршува својата функција во спречувањето на корупцијата, врз основа на резултатите можеме да констатираме дека тие се со крајно негативен предзнак, односно 46% одговориле дека воопшто не се задоволни, а 27% се претежно незадоволни, што претставува уште еден показател какво е јавното мислење за тоа дали јавноста е задоволна од функционирањето на оваа Комисија.



**Прашање 10:** Дали сметате дека ДКСК е независна и самостојна во вршењето на функцијата или е под друго влијание?

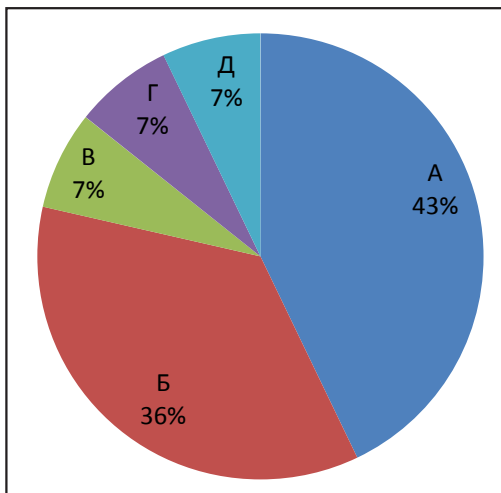


- А) Да, ДКСК е независна и самостојна;
- Б) ДКСК е под влијание на Политички партии;  
на Владата на РМ;  
на партијата ВМРО-ДПМНЕ;  
на Извршната власт;  
на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање;
- В) Не знам.

На прашањето „Дали ДКСК е независна и самостојна во вршењето на функцијата или е под друго влијание“ најголем процент од испитаниците одговориле дека ДКСК е под влијание

на некоја политичка партија или државен субјект (политичките партии, Владата на РМ, ВМРО-ДПМНЕ, извршната власт, дирекцијата за безбедност и контраразузнавање) при што најголем дел од испитаниците ја посочиле Владата на РМ како фактор кој влијае врз работата на Комисијата. Само 16% од испитаниците одговориле дека ДКСК е независна во својата работа, а 17% одговориле со „не знам“. Ваквите резултатите директно ја доведуваат во прашање кредибилноста и независноста на работата на Комисијата и дали истата го оправдува своето постоење и функционирање.

**Прашање 11:** Колку се согласувате со тврдењето: ДКСК е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност?



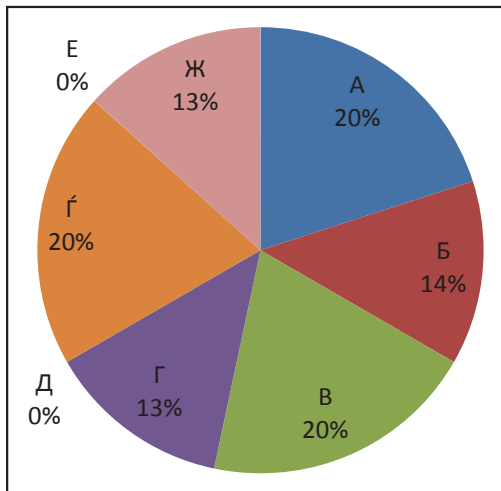
- А) Целосно се согласувам;
- Б) Главно се согласувам;
- В) Главно не се согласувам;
- Г) Воопшто не се согласувам;
- Д) Не знам.

Најголем процент од анкетираните (43%) потврдуваат дека „Целосно се согласуваат“ со констатацијата дека ДКСК е селективна во постапката против определени функционери во зависност од нивната политичка припадност. Во прилог на тоа оди и податокот дека 36% дале одговор дека „Претежно се согласуваат“ со горенаведениот исказ.

**Прашање 12:** Доколку сакате да пријавите корупција ќе се обратите до:

- А) Државната комисија за спречување на корупција;
- Б) Медиумите;
- В) НВО за борба против корупцијата;
- Г) Полицијата;
- Д) Јавното обвинителство;
- Ѓ) Меѓународните организации (како ОБСЕ, ЕУ и сл.);
- Е) Некој друг орган;
- Ж) Никого.

На прашањето кому би му се обратиле за да пријават корупција, 20% од испитаниците навеле дека би пријавиле до ДКСК, 20% до НВО за борба против корупцијата и 20% до меѓународните организации (како ОБСЕ, ЕУ и сл.). Оние 20% испитаници, кои корупцијата би ја пријавиле до меѓународните организации може да претставуваат и индикатор дека 20% од испитаниците немаат доверба истата да им ја пријават на домашните институции. По 13% од испитаниците дале одговор дека коруптивните дела би ги пријавиле во полицијата и медиумите, а 14% не би пријавиле на никого. Ваквите



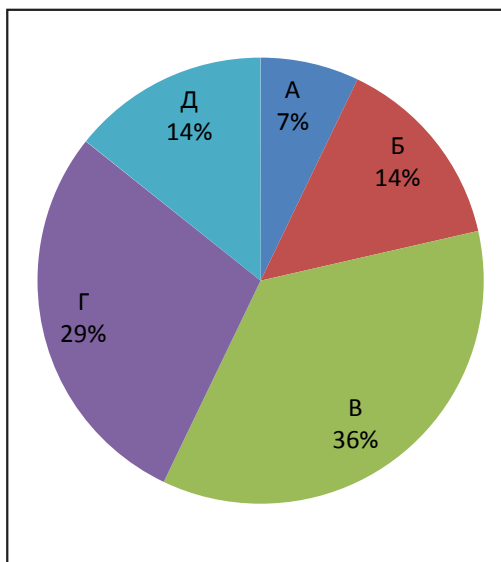
резултати, кои се во идентичен процентен показател, би го покренале и прашањето дали имаме премногу институции кои имаат надлежности за борба против корупцијата и дали граѓаните се информирани кои институции се надлежни за борба против ваквите казнени дела. Пред се тука најмногу загрижува фактот дека малиот процент на посочување на полицијата и државна комисија за спречување на корупција само ја потврдува општата недоверба која владее кон овие институции, а кои начелно треба да вршат најголема улога во борбата против корупцијата.

**IV. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПРОТИВ  
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ (ДКЖЈН)**

**Прашање 13:** Според ваша оценка дали ДКЖЈН е независна и објективна при одлучувањето по жалбите против одлуките за јавни набавки?

- А) Да, целосно е независна и објективна;
- Б) Главно е независна и објективна;
- В) Главно не е независна и објективна;
- Г) Воопшто не е независна и објективна;
- Д) Не знам.

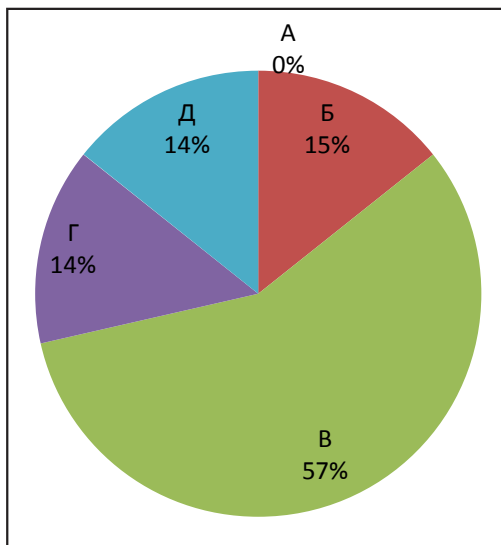
На поставеното прашање „Дали ДКЖЈН е независна и објективна при одлучувањето по жалбите против одлуките за јавни набавки?“ испитаниците во најголем процент (36%) одговориле дека „Претежно не е независна и објективна“, а 29% одговориле дека „Воопшто не е независна и објективна“. Ова ни укажува на фактот дека овој орган јавноста воопшто не го доживува како независен и објективен. 14% од анкетираниите одговориле дека ДКЖЈН „Претежно е независна и објективна“, а исто толку (14%) одговориле со „Не знам“. Само 7% одговориле дека оваа Комисија е целосно независна и објективна.



**Прашање 14:** Дали сметате дека начинот на изборот и составот на членовите на тоа тело гарантира објективност и непристрасност во извршувањето на функцијата?

- А) Да, целосно;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не;
- Д) Не знам.

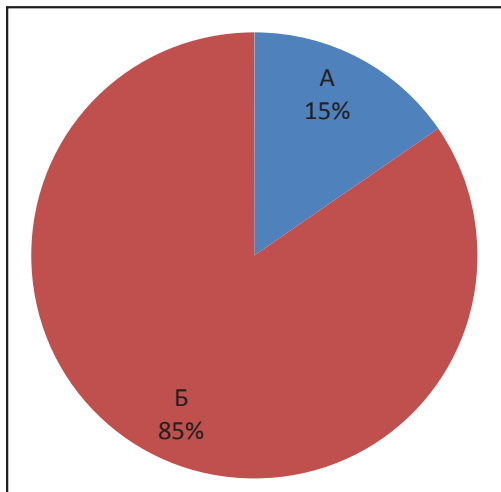
Дури 57% од анкетираниите дале одговор дека начинот на избор на членовите на оваа комисија не гарантира објективност и непристрасност во извршувањето на нејзините функции, што покажува дека и за оваа Комисија граѓаните немаат високо мислење за почитување на принципот на објективност и непристрасност, што, согласно со Уставот и законите, е стожер во функционирањето и носењето на одлуките од државните органи и институции. По 14% од испитаниците одговориле со „Воопшто не“ и „Не знам“. Само 15% од испитаниците одговориле дека „Главно да“ начинот на изборот и составот на членовите на тоа тело гарантира објективност и непристрасност.



**Прашање 15:** Дали сте поднеле жалба до ДКЖЈН против одлуката за избор на најдобра понуда и склучување на договор и за колку тендери?

- А) Да (еднаш, два пати, три пати... повеќе пати) ;
- Б) Не.

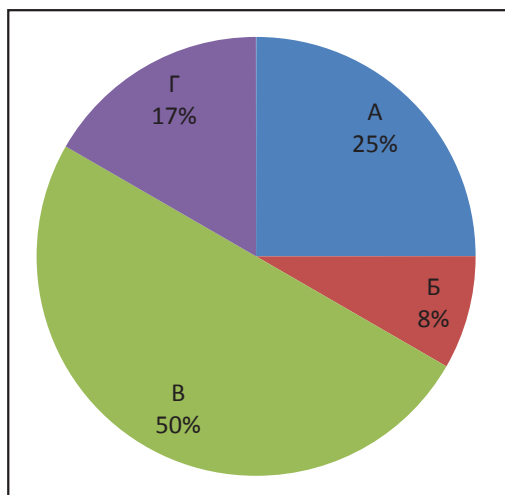
Резултатите од ова прашање покажуваат дека 85% од испитаниците не поднеле жалба до ДКЖЈН против одлуката за избор на најдобра понуда и склучување договор и за колку тендери, што јасно покажува дека правото да се оспорат одлуките на оваа Комисија е чисто формално и не се користи често.



**Прашање 16:** Кои се причините поради кои не сте поднеле жалба до ДКЖЈН?

- А) Не верувам дека ДКЖЈН објективно ќе ги оцени наводите од жалбата;
- Б) Не сакам да се замерам со државните органи и да бидам исклучен од натамошните тендери;
- В) Ништо нема да се измени;
- Г) Поради високите трошоци за поднесување на жалба.

Во однос на тоа кои се причините поради кои не се поднесува жалба до ДКЖЈН 50% од испитаниците одговориле дека поднесувањето таква жалба нема да промени ништо, а 25% одговориле дека не веруваат во објективноста на постапката за жалби до Комисијата.

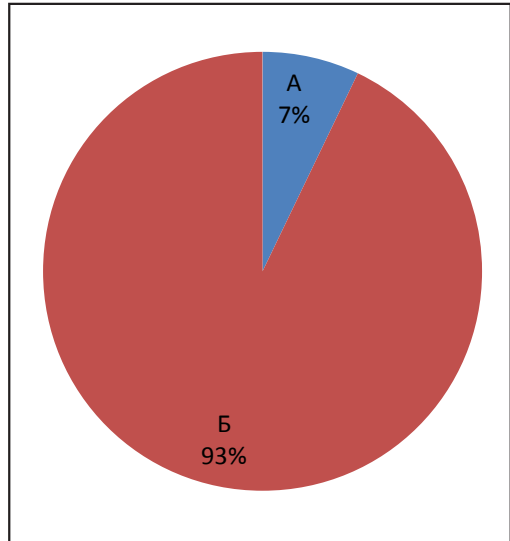


Ова претставува сериозен показател дека се потребни промени во системот на обжалување и на водење на жалбената постапка во рамки на ДКЖЈН, бидејќи на овој начин се доведува во прашање и јавното мислење за тоа како функционира оваа Комисија. Загрижува и фактот дека, иако јавните тендери во државата драстично растат, жалбите до оваа комисија драстично се намалуваат.

## Прашање 17: Дали сте повеле управен спор до судот против одлуката на ДКЖЈН?

- А) Да
- Б) Не

Огроман процент од дури 93% од анкетираниите, на прашањето дали повеле управен спор до судот против одлуката на ДКЖЈН, одговориле дека тоа не го сториле, што претставува показател дека граѓаните и во понатамошните жалбени механизми и инстанци немаат доверба во објективноста и заштитата на своите права.



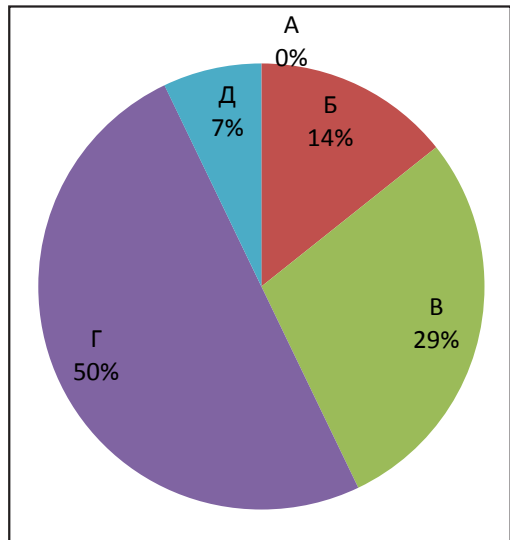
## V. СОВЕТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА

### Прашање 18: Дали сметате дека Советот за радиодифузија е непристрасен при давањето, одземањето, обновувањето на дозволи за вршење на радиодифузната дејност и санкционирање на радиодифузериите?

- А) Да, целосно;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не;
- Д) Не знам.

Половина од испитаниците (50%) одговориле дека Советот за радиодифузија „Воопшто не“ е непристрасен при давањето, одземањето или обновувањето дозволи за вршење радиодифузна дејност и при санкционирањето на радиодифузериите, а 29% одговориле дека „Главно не“ е непристрасен, што, повторно калкулативно пресметано со претходниот одговор, дава високи 79% од испитаниците кои не веруваат во непристарноста на овој Совет

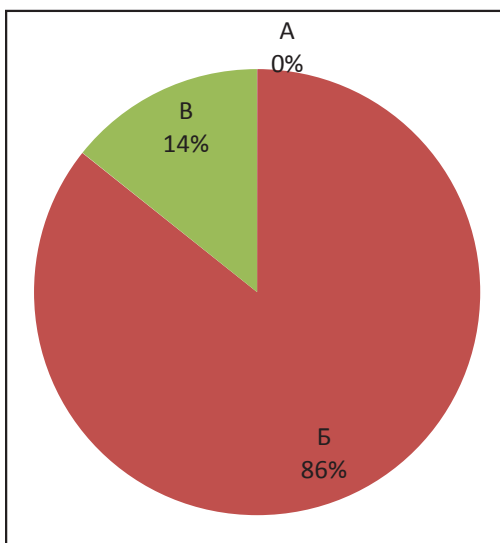
и сериозно го доведува во прашање кредибилитетот и угледот што го има кај граѓаните. Само 14% од анкетираниите одговориле дека Советот за радиодифузија „Главно да“ Советот за радиодифузија е непристрасен.



**Прашање 19:** Дали зголемувањето на бројот на членовите на Советот (од 9 на 15) имаше за цел зголемување на ефикасноста на ова тело или обезбедување на политичко влијание врз неговите одлуки и политики?

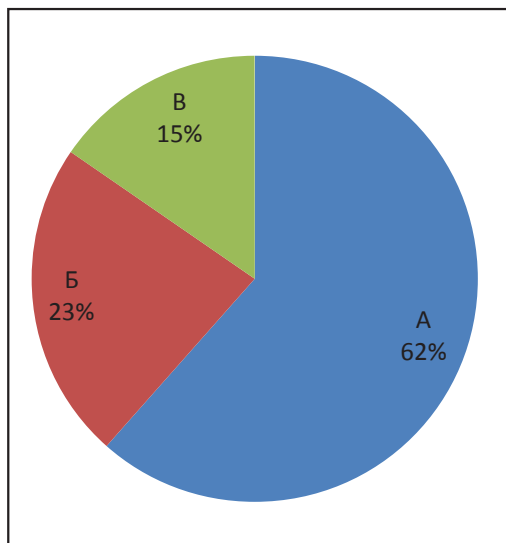
- А) Заради ефикасност во работата;
- Б) Заради политичко влијание и контрола врз ова тело;
- В) Не знам.

Дури 86% од испитаните одговориле дека зголемувањето на бројот на членовите во ова тело се врши заради поголема политичка контрола и влијание врз него. Овие бројки се поразителни и говорат за општата недоверба која се појавува со измените што се налагаат за СРД. Само 14% од вкупниот број правни лица и невладини организации кои ги доставиле прашалниците одговориле дека изменатасо зголемување на бројот на членовите нема влијание врз ефикасноста на работата на ова тело.



**Прашање 20:** Дали сметате дека невладините организации треба да предлагаат членови во Советот за Радиодифузија?

- А) Да;
- Б) Не;
- В) Не знам.



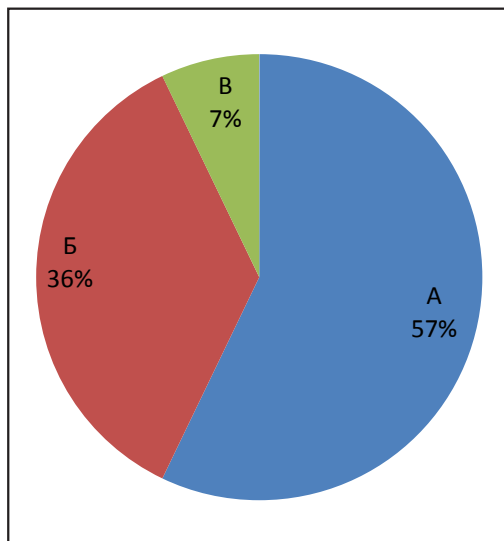
Интересен е фактот дека дури 62% од испитаните, меѓу кои има и правни лица, сметаат дека невладините организации треба да предлагаат свои членови во СРД. Ова само го потврдува фактот дека повеќето од испитаните гледаат недостаток во директното граѓанско учество во ова тело.



## Прашање 21: Дали Советот има потолерантен однос кон МТВ како јавен сервис во почитувањето на законските обврски во однос на другите радиодифузери?

- А) Да, целосно;
- Б) Да, делумно;
- В) Има еднаков однос.

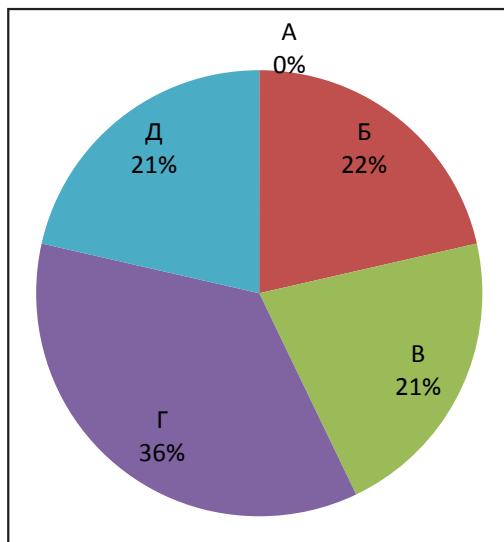
Дури 57% од испитаните сметаат дека Советот за радиодифузија има „целосно“ потолерантен однос кон МТВ како јавен сервис во почитувањето на законските обврски во однос на другите радиодифузери. Исто така, дури 36% сметаат дека ова тело има „делумно“ потолерантен однос кон МТВ. Само 7% сметаат дека СРД има еднаков однос кон сите радиодифузери.



## Прашање 22: Дали Законот нуди ефикасна правна заштита против одлуките на Советот за радиодифузија?

- А) Да, целосно;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не;
- Д) Не знам.

Најголем број, или 36% од доставените одговорени прашалници, потенцираат дека Законот воопшто не нуди ефикасна правна заштита против одлуките на Советот за радиодифузија. Сепак, мора да се напомене дека нема голема разлика од останитите одговори, односно дека 22% одговориле дека претежно Законот нуди ефикасна правна заштита, додека ист број испитаници одговориле дека Законот претежно не нуди ефикасна заштита, или дека не знаат.

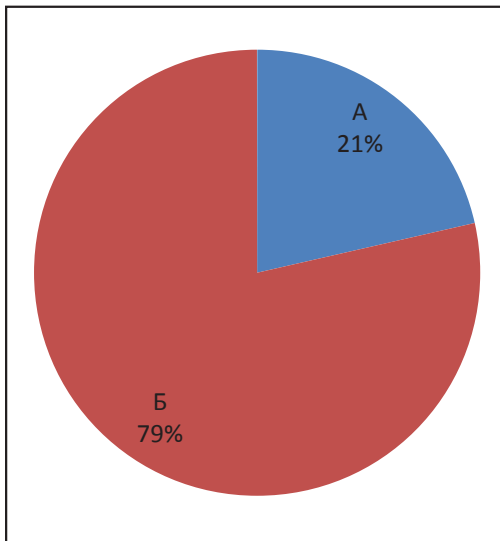


**Прашање 23:** Дали имате поднесено претставка до Советот за радиодифузија во врска со телевизиските и радио програми на радиодифузерите?

- А) Да;
- Б) Не.

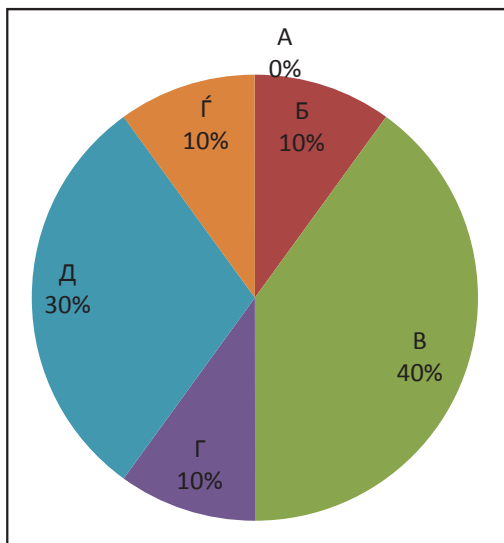
Само 21% од испитаниците поднеле претставка до Советот за радиодифузија во врска со телевизиските и радио програмите на радиодифузерите, додека 79% не поднеле таква претставка.

Но, тука мора да се земе предвид фактот дека повеќето од правните лица и организациите кои имаа доставено анкетни прашалници не работат во област што е поврзана со ова тело.



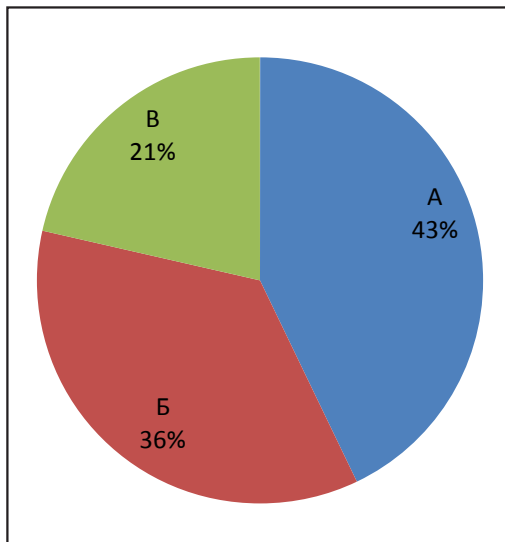
**Прашање 24:** Ако да, колку сте задоволни од мерките кои ги презел овој орган?

- А) Целосно сум задоволен;
- Б) Главно сум задоволен;
- В) Главно не сум задоволен;
- Г) Воопшто не сум задоволен;
- Д) Не знам;
- Ѓ) Немам поднесено претставка до Советот за радиодифузија.



Дури 40% од испитаниците што имале поднесено претставка до Советот за радиодифузија претежно не се задоволни од мерките што ги презел овој орган, додека ниту еден од нив не се изјаснил дека е целосно задоволен од мерките што ги презел органот.

**Прашање 25:** Дали сметате дека регулаторните тела и комисии можат да ја преземат улогата на суд во изрекувањето на санкции, имајќи ја во предвид нивната строгост?



- А) Да;
- Б) Не;
- В) Не знам.

Дури 43% од испитаните одговориле потврдно на прашањето дали регулаторните тела и комисии можат да ја преземат улогата на суд во изрекувањето санкции, имајќи ја предвид нивната строгост. 36% одговориле дека не знаат, а само 21% дека сметаат дека санкциите што ги изрекува ова тело можат да ја преземат улогата на суд.

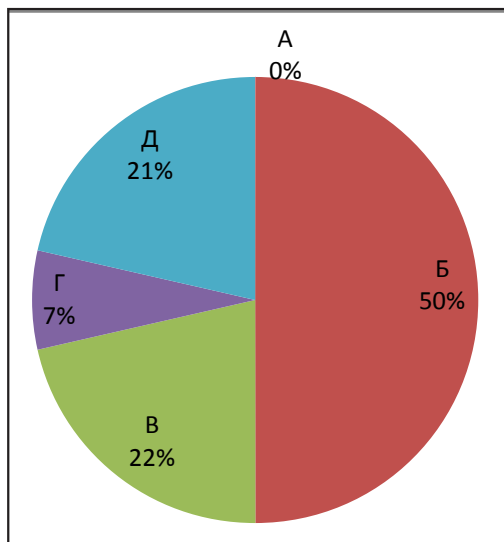
Со ова прашање повлекуваме еден цел сегмент кој би требало поманатаму подетално да се анализира, односно дали не се прави

разлика меѓу високите казни на овие тела и казните кои судовите ги изрекуваат во кривично-правниот домен.

**Прашање 26:** Дали сметате дека стандардите од меѓународните документи (како на пример, ЕУ директиви и меѓународните конвенции) се земени во предвид при одредување на надлежноста на овие тела?

- А) Да, целосно;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не се земени во предвид;
- Д) Не знам.

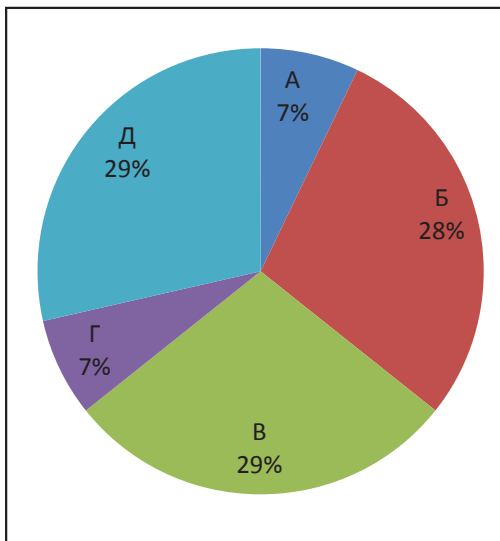
50% од испитаните одговориле дека меѓународните документи се земени предвид при одредување на надлежностите на овие тела. Сепак, бидејќи се работи за испитаници - правни лица и организации, загрижува фактот дека дури 21% не знаат дали надлежностите на овие тела се во согласност со меѓународните документи.



**Прашање 27:** Дали правото на пристап на суд е обезбедено во постапките каде што Регулаторните тела и комисији изрекле одредена санкција?

- А) Да, целосно;
- Б) Главно да;
- В) Главно не;
- Г) Воопшто не се земени предвид;
- Д) Не знам.

Повторно загрижува фактот дека дури 29% од правните лица и организациите не знаат дали правото на пристап до суд е обезбедено во постапките во кои регулаторните тела и комисиите изрекле одредена санкција. Исто толкав број од испитаниците одговориле дека правото на пристап до суд не е обезбедено во постапките во кои регулаторните тела и комисиите изрекле одредена санкција.



## IX. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

### ЗАКЛУЧОЦИ

1. Во Република Македонија постои јасно утврдена законска рамка за воспоставување независни комисии и регулаторни тела со која се гарантира нивниот статус на независни, самостојни и непристрасни тела;
2. Јасната законска и институционална поставеност на овие тела како независни, при нивното практично функционирање, нецелосно се остварува поради значителното политичко влијание врз нивната работа и врз надлежностите утврдени со Законот, а со тоа сериозно се урива нивниот интегритет и кредибилитет во вршењето на функцијата;
3. Законската рамка предвидува голема дискрециона моќ на регулаторните тела во определени сегменти од нивниот делокруг на работа – на пример, издавање и одземање лиценци за вршење дејност, иницирање определени постапки за утврдување одговорност и друго;
4. Постои низок степен на доверба кај граѓаните и кај општествените чинители во однос на составот на независните комисии и регулаторните тела поради сомневања за значително политичко влијание врз процесот на именување на нивните членови, што е резултат и на недоволната транспарентност, отчетаност и затвореност, нецелосното почитување на утврдените законски критериуми, како и поради јавното негирање на состојбите утврдени од меѓународните релевантни организации;
5. Постои недоверба на граѓаните и на правните лица кон работата на независните комисии и на регулаторните тела поради нискиот степен на транспарентност, отчетност и отвореност, а тоа остава широк простор за сомневање во значителното политичко влијание врз работата на овие тела, поради што, исто така, граѓаните овие институции не ги доживуваат како бранители на своите права;
6. Недоволното познавање на меѓународните регулативи и стандарди за независноста при работењето на националните регулаторни тела и комисии од страна на правните лица и невладините организации ја става под сомневање работата на независните комисии и регулаторните тела, посебно при одмерувањето на глобите и другите правни санкции, а со тоа се доведува во прашање обезбедувањето ефикасна и ефективна правна заштита при остварувањето на загаранираните права на граѓаните;
7. Во областите утврдени со законите со кои се основани независните комисии и регулаторните тела обезбедена е уставна гаранција за судска заштита на законитоста на поединечните акти со кои овие комисии и тела, во рамки на својата надлежност, одлучуваат за правата и правните интереси на физичките и правните лица;
8. Во законите со кои е регулирана постапката за избор и именувања на членовите на независните комисии и регулаторните тела не е предвидена судска заштита на лицата кои не биле избрани според јавниот оглас за членови на овие тела;

9. Работата на независните комисии и на регулаторните тела не е подеднакво и транспарентно застапена во сите медиуми. Од друга страна, медиумите не треба да бидат пасивни набљудувачи, туку тие, со истражувачкото новинарство, треба да ја иницираат работата на овие тела преку постојано информирање за состојбите од нивна надлежност.

## **ПРЕПОРАКИ**

1. Да се преиспита и да се ревидира начинот на предлагање на кандидатите за членови во независните комисии и во регулаторните тела и да се напушти досегашниот систем во кој Владата ги предлага кандидатите за дел од овие тела со вклучување независни експерти од соодветната фела, а сè со цел да се ограничи политичкото влијание врз нивното именување;
2. Доследно почитување на законските критериуми за избор на членови во независните комисии и во регулаторните тела кои треба да бидат јасни и прецизни и да одговараат на значењето на позициите во овие тела, како и предвидување стручна комисија (составена од претставници од повеќе органи и организации) која ќе ги предлага кандидатите за Комисијата за прашања за изборите и именувањата при Собранието на РМ;
3. Да се предвиди судска заштита против одлуката за именување членови во независните комисии и регулаторните тела преку измена и дополнување на соодветната регулатива, како и да се даде задолжително образложение за причините поради кои одреден кандидат бил именован или одбиен за член во телата;
4. Да се воспостават механизми и постапки преку кои ќе се обезбеди доволен баланс меѓу ригидните законски одредби и широките дискрециони овластувања во работата на регулаторните тела;
5. Да се зголеми транспарентноста, отчетноста, карактерот на работата и надлежностите на независните комисии ина регулаторните тела преку изготвување ефективни стратегии за комуникација со јавноста со што овие тела ќе ги направи поблиски до граѓаните, а за непочитување на ваквите принципи да се предвидат соодветни мерки;
6. Да се овозможи поголемо запознавање на пошироката јавност со меѓународните стандарди кои се однесуваат на независноста при работењето на националните регулаторни тела и комисии;
7. Во Законот за спречување на корупција да се предвиди управен спор против актот за избор, именување или разрешување од службена, раководна или друга функција или должност затоа што одлучувањето за законитоста на тие акти е ставено во надлежност на Управниот суд, согласно со Законот за управните спорови;
8. Во Законот за управните спорови да се отстрани органичувањето на судската заштита во случаите во кои се бара судот да одлучи за законитоста на актите за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции и на раководни државни службеници.



Институт за човекови права

# ***ANALYSIS***

*OF INDEPENDENT COMMISSIONS  
AND REGULATORY BODIES -  
THEIR LEGAL POSITION AND  
PRACTICAL OPERATIONS  
- Summary -*



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

This publication was made possible with the support from the American people through the U.S. Agency for International Development (USAID) under Civic Society Project. The content of the analysis the responsibility of the Institute for Human Rights Skopje and does expresses the views of USAID or the Government of the United States.



## INTRODUCTION

The laws that govern the establishment and functioning of commissions and regulatory bodies, in general, prescribe that they are independent and autonomous in the exercise of their statutory authorizations and that the selection of their members is conducted through a public announcement which contains the criteria required to sit on these bodies. As a rule, the selection of members is carried out by the Assembly of the Republic of Macedonia upon proposal of the competent parliamentary committee for selection and appointment. Against this legal background, and despite the requirements for a specific expertise and competence by the members, in practice there is a great political influence in the selection of members of these bodies, which has repercussions in terms of influence of the ruling party over their decision-making. Hence, instead of independence, objectivity and professionalism in the decision making process, these bodies most often show double standards - selective and bias approach.

The Institute for Human Rights (IHR) expects that the reflection of the conditions and functioning of the bodies that perform public interest activities which are affecting all citizens as well as the present analysis whether and to what extent the legal requirements for independence, professionalism, responsibility and accountability as core values of the rule of law are implemented in practice will further enhance the public perception and encourage initiatives by the civil society that will have a positive impact on these bodies and the exercise of their function as "watchdogs". The IHR believes that this analysis will also contribute towards strengthening their accountability and transparency and ensuring diligent performance of their statutory responsibilities for equal treatment of all citizens and legal entities, which ultimately will lead to building public trust and confidence in the work of these bodies.

Furthermore, the analysis of the legal framework in each of the relevant areas and of the practical implementation of legal provisions will enable the public to get a realistic picture whether and to what extent the requirements for independence and professionalism in the functioning of these bodies are actually applied in practice; on the other hand, the research will also show what is the citizens' perception and trust in their independence, objectivity and transparency. Based on the findings of this analysis, recommendations and proposals for possible amendments to the existing legislation are formulated, which are aimed at limiting the possibilities for abuse and strengthening the impact of NGOs on the decision making of these bodies.

## PROJECT IMPLEMENTATION METHODOLOGY

The objective of the project is to contribute to increasing the independence, objectivity and transparency in the work of independent commissions and regulatory bodies in the country (including State Commission for Prevention of Corruption, State Commission for Public Procurement Appeals, Broadcasting Council, Regulatory Agency for Energy and Agency for Electronic Communications) by reducing improper influences in their decision making process. In such manner, the civil society will contribute towards more consistent application of their statutory responsibilities and will strengthen the responsibility and accountability of these bodies before the citizens. The project was implemented through a number of activities including:

**Activity 1:** Analysis of the existing legislation and practices applied by each of the above mentioned bodies with a particular emphasis on the following issues: their position vis-a-vis the executive branch of the government; the independence and autonomy in deciding matters under their competence and the selection and appointment of their members in accordance with the relevant legal provisions. A team of five IHR experts was involved in the implementation of this activity. They conducted an in-depth analysis of both primary and secondary legislation that govern the responsibilities of each of these regulatory bodies and independent commission and identified the legal grounds for their independence, and the like.

**Activity 2:** Conduct a telephone survey in order to ‘measure’ the perception of citizens, legal entities and non-governmental organizations about the functioning of these bodies and whether they are perceived to be ‘free’ from political influences from the executive and legislative branches of the government, particularly in respect of the selection of their members and performance of the competencies entrusted to them as well as in terms of the confidence these bodies enjoy. The questionnaires were developed by the project implementation team (Project Coordinator, legal analyst and a team of experts). The telephone survey was conducted by the company called “Rating Agency”. The survey encompassed a representative sample of over 1,200 respondents, which was stratified and included all ethnic communities, urban and rural areas in 80 municipalities in the country. The “Rating Agency” performed the telephone poll of citizens from 13 to 16 November 2013. Simultaneously, a survey of NGO representatives and legal entities was conducted; in December 2013, 60 questionnaires were developed and distributed to 38 NGOs and 22 legal entities (business companies).

**Activity 3:** Organize a round table discussion, which was held on 25 February 2014 in Holiday Inn Hotel in Skopje. Speakers at the round table were Ms. Margarita Tsatsa-Nikolovska - IHR President and judge of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, a former judge at the European Court of Human Rights in Strasbourg; Ms. Vanja Mihajlova – IHR Executive Board member and corruption expert and former member of the State Anticorruption Commission; Mr. Drago Kos - corruption expert and President of the Working Group against Corruption of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and former President of the Council of Europe’ GRECO Programme; and Mr. Zarko Hadji-Zafirov - lawyer and IHR Executive Board member. The round table brought together representatives of independent commissions

and regulatory bodies, representatives of the executive and legislative branch of the government, chambers of commerce, NGOs and other concerned parties. The discussion focused on the current legal framework and practices applied by each of these bodies, their position vis-a-vis the government, and the degree of independence and autonomy they enjoy in deciding matters under their competence. Also, the results from the survey conducted through a telephone poll and the questionnaires distributed to various NGOs and legal entities were presented and discussed.

**Activity 4:** Develop and print a publication in the form of legal research and analysis, which contains specific findings and recommendations regarding the legal position and practical functioning of independent commissions and regulatory bodies and a public promotion of such publication. In light of this, the intention of this paper is to highlight the main findings and recommendations that will be elaborated in detail in the publication with the view to raise awareness among relevant stakeholders about the measures and actions needed to be taken to remedy legislative and practical disadvantages which were identified. Ultimately, all this will contribute to full realization of the principle of independence of the commissions and regulatory bodies in the country.

In the course of the implementation of the project activities, the Institute for Human Rights detected two target groups (direct and indirect) depending on how these groups were involved in the activities implemented, and what was the impact of the results achieved with the implementation of the project. Direct targets are independent commissions and regulatory bodies (including State Commission for Prevention of Corruption, State Commission for Public Procurement Appeals, Broadcasting Council, Regulatory Agency for Energy and Electronic Communications Agency); whereas indirect target group are the citizens and legal entities in the Republic Macedonia.

## **OVERVIEW OF THE LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICAL FUNCTIONING of the State Commission for Prevention of Corruption, State Commission For Public Procurement Appeals, Broadcasting Council, Regulatory Agency for Energy and Agency for Electronic Communications**

**State Commission for Prevention of Corruption(SCPC)** - The establishment of this body derived from the obligations from international treaties and documents that the Republic of Macedonia has signed and ratified, in particular the UN Convention against Corruption of 2003, as the most important document in this area. The corruption undermines democracy, rule of law and respect for human rights. Hence, taking effective measures against corruption is one of the key criteria for the country's accession to the European Union (EU). The State Commission for Prevention of Corruption was established in November 2002, following the adoption of the Law on Prevention of Corruption (LPC), published in the "Official Gazette of RM" No. 28/02. According to the law, the SCPC is an autonomous and independent in the performance of its functions, and its members are appointed and dismissed by the Assembly following the proposal of the competent parliamentary committee. The intention of the law is this body to be outside the influence of the executive branch of the government and be able to carry the entrusted public authorizations in an impartial, transparent and accountable manner. However, the analysis of the results from the survey of citizens' perceptions as well as the reports on SCPC work and the European Commission (EC) Progress Reports show that in its practical operation, this body does not fully adhere to the legal principles of independence, impartiality, non-selectivity and transparency and that there is political influence on its work. According to the citizens' perception (57%, while among Albanians even 81%) the selection of members of this body is based on closed connections with the government not on competence and expertise, and the selection criteria are tailored to fit a particular candidate (for example, the selection of SCPC members in 2010 and the appointment of a member who later on became the Commission chairman/president in 2011, who did not meet the statutory criteria relating to the type of education, which is a gross violation of the law). The independence, impartiality and non-selectivity in the work of this body are crucial elements in building citizens' trust in SCPC. The fact that only 27.5% of the population would report corruption to the SCPC and that 64.5% believe that the body is under political influence of the Government demonstrates the low level trust and confidence in this body.

The analysis shows that in the last few years, SCPC applied a selective approach when taking certain measures within its jurisdiction in cases where there was a suspicion of involvement in corrupt practices or violation of the law, depending on the political affiliation of the persons concerned, which seriously undermines its credibility. Consequently, despite many suspicions of corruption cases, especially in public procurement that were corroborated also by audit reports, SCPC was not proactive and did not initiate proceedings before the competent authorities as required by law. Namely, this body does not act in the same way "upon rumors in the public" about suspicion of corruption especially in high-level cases, such as cases of verifying the assets declarations submitted by elected or appointed officials; for some people it expressly instituted proceedings for determining the origin of their property, whereas for others

it established that it was a "technical error"; for certain senior officials it did not open a procedure or expressly "found" that there was no violation of the law, without even opening a procedure. In addition, such selective approach is applied when initiating or not initiating proceedings before the competent authorities for financing of campaigns of political parties depending on whether the ruling or opposition parties are at stake as well as in cases of conflict of interest, nepotism and cronyism. In this way, the way in which SCPC performs its function of prevention of corruption seriously infringes the fundamental legal principles - legality, objectivity, impartiality and the constitutional principle that "all citizens are equal before the law". Furthermore, the principle of transparency is essential for the prevention of corruption as well as for enhancing the accountability of SCPC and raising public awareness and encouraging public reaction to certain corrupt practices. Despite this, in recent years, there is a certain selective approach and lack of openness of SCPC towards the media, and the public demands for SCPC to take a position on certain current issues related to corruption are ignored, which grossly violates this principle.

**State Commission for Public Procurement Appeals (SCPPA)** - was founded by the Public Procurement Law enacted in 2007 ("Official Gazette of RM" No.136/07 as amended several times). The establishment of an independent body to address appeals submitted against contracts awarding public procurements as well as appeals in the area of concessions and private-public partnerships is one of the requirements under the process of harmonization of the national public procurement system with the EU system. Also, it is essential the public procurement system to function outside the political control of the Government. Pursuant to the law, the SCPPA is autonomous in its work. Contrary to this legal provision, 65% of the respondents believe that the Commission is not independent and impartial in deciding upon appeals. The members of this body are appointed by the Assembly based on a public announcement, and there are clear criteria set out in the law which the candidates should meet. Nevertheless, it is obvious from the information available on the website of SCPPA that most of the current members (those appointed in 2008) do not meet one of the main criteria - work experience in the field of public procurement. However, this was not an obstacle for the Parliamentary Committee to nominate and the Parliament to appoint them as members of this body. This casts a serious doubt that the political influence in appointing members of this body prevails over the legal requirements. The number of appeals/complaints submitted to SCPPA can also serve as a serious indicator of (a lack of) confidence of legal entities in this body.

The analysis shows that the number of appeals submitted to SCPPA continuously declines, despite significantly the increasing number of public tenders mainly due to the low level of trust among legal entities in the objectivity in decision making of this body. This is also confirmed by the IHR survey where the results show that 71% of the respondents are of the opinion that the methods of selection and appointment of members of this body do not ensure objectivity and impartiality in the execution of its mandate; however, high cost for the legal proceeding should also be taken into consideration when making the final evaluation. In its progress reports, the EC has repeatedly noted that "SCPPA's decisions are biased towards the government" and "the regulations are not harmonized with the amended EU Directive on Legal Remedies."

**Broadcasting Council(BC)** – The legal framework for broadcasting in Macedonia was put in place with the Broadcasting Law enacted in 1997; a new law was passed in 2005 (published in the "Official Gazette of RM" No.100/05) which has undergone several amendments. According to the law, the Broadcasting Council is an independent regulatory and non-for-profit body that performs public authorizations in the broadcasting area. The Council has broad powers, including granting, renewing and revoking licenses of broadcasting companies and supervising their activities. Up until 2011, the BC was composed of nine members; in 2011 following the amendments to the law, the number of its members increased from 9 to 15. Additionally, the number of those who are entitled to nominate members of the BC has increased too with the view to improve the efficiency of this body. However, 86% of the respondents involved in the IHR survey considered that this was done in order to facilitate political influence over the work of BC.

In this respect, in its 2009-2012 progress reports, the EC noted that "the BC and the public broadcasting service remain subject to political influence" and that "there are still concerns about the independence of BC". In 2011, the BC revoked the broadcasting license of TV A1, which until then was one of the highly rated and most influential media that was critical towards the government policies; as a result TV A1 completely ceased to broadcast its programs in 2012. In addition, BC revoked the broadcasting license of TV TRD A2, which was also noted by the EC. Under its competences, BC has imposed several measures against different broadcasters, including the public broadcasting service MRTV for numerous violations of the Broadcasting Law and the Electoral Code, especially for unequal access and representation of political parties in the media during the election campaigns. Nevertheless, a more tolerant approach towards certain media for their non-compliance with the measures imposed by BC and for violations of the law can be observed. Despite the information that MRTV has repeatedly demonstrated selectivity and violation of the laws in this area, the public is in a dilemma whether the measures imposed on the public broadcasting service are appropriate and commensurate to the offenses committed, especially in light of the public expectations from this service which is funded by all citizens and therefore should be impartial and objective in its reporting.

The IHR survey results shows that 93% of the respondents believe that the BC is more tolerant towards MRTV, and similar are the EC's findings noted in its 2012 and 2013 progress reports that "significant efforts are needed for MRTV to fulfill its mission of a public broadcasting service, *inter alia*, through a pluralistic and balanced reporting." The suspicion of selectivity and bias as well as existence of political influence on the work of the Council, especially in respect of the selection of six new members, is exacerbated with the delay of the debate about the conflict of interest in connection to the ownership of certain media, contrary to the clear statutory prohibition on media concentration and ownership along clear family and political ties. Furthermore, the EC assesses that "the Broadcasting Law is not fully applied, especially in terms of media ownership" which is mostly due to the fact that the owners of these media simultaneously were leaders of political parties and members of Parliament representing the ruling parties.

**Electronic Communications Agency(ECA)** - was established as one of the bodies responsible to regulate the area of communications with the Law on Electronic Communications ("Official Gazette of RM" No.13/05 dated 18.02.2005). The main objective of ECA is to create favorable conditions for effective and sustainable competition in the electronic communications market that will serve to the interests of consumers and businesses in communications through an effective, transparent, appropriate and proactive application of regulatory tools. The status of ECA as an independent regulatory body and autonomous and non-for-profit legal entity which carries public authorizations and enjoys autonomy in regulating its internal organization and operations is intended to ensure its full independence and to enable it, without any pressures, to perform its statutory responsibilities. However, the perception among citizens about of the independence of ECA in regulating the electronic communications market is negative because 62.8% of the respondents replied that such regulation is influenced by the state. Unlike the perception about independence and autonomy, the perception of citizens about transparency in the operations of ECA is positive because 50.6% of the respondents answered that the ECA's work is transparent, in contrast to 57% of legal entities and civil society organization (citizens' associations) which consider that the ECA's work is mostly not transparent. When talking about ECA, one should bear in mind that this body should be composed of specialized members, the majority of whom should be technical experts, who should regulate the market based on previously established methodologies inherent not only for the Macedonian electronic communications market, but also for all other similar markets. Nevertheless, the requirement for ECA members to have such specific technical expertise should not be used as an excuse for ECA not to be agile in providing transparency in its work, ensuring full protection of the citizens' rights and constantly leading an institutional battle to fully enjoy the status of an independent and autonomous regulatory body.

**Regulatory Agency for Energy (RAE)** - was established by the Law Amending and Supplementing the Law on Energy ("Official Gazette of RM, No. 94/2002); it became functional on 23 July 2003 when its chairman/president and members were appointed by the Parliament. The principal objective of RAE is to monitor the functioning of the energy market and propose measures that will ensure non-discrimination, effective competition and efficient functioning of the market as well as to regulate the relations within the energy market. The perception among citizens about the independence and autonomy of RAE in regulating the energy market is negative because 47.9% of the respondents stated that it is influenced by the government. Also, the perception about transparency in the RAE's work is not positive because 59.5% of the respondents answered that the RAE's work is not transparent as opposed to 76% of legal entities and civil society organizations which believe that the RAE's work is fully or mostly not transparent. Similarly to ECA, RAE as a specialized body should not be passive in pursuing its independence and legal status provided by the Energy Law. Also, RAE should show a greater institutional courage to tackle the problems encountered by the citizens in their relations with the companies working in the energy sector, which in turn will ultimately improve the public perception about the status and operations of RAE.

## LEGAL PROTECTION AGAINST INDIVIDUAL ACTS BROUGHT BY THE INDEPENDENT COMMISSIONS AND REGULATORY BODIES

The independent commissions and regulatory bodies, as state institutions that exercise public authorizations, are responsible to decide about the rights, obligations and legal interests of individuals and legal entities. They render individual acts by which they decide about the rights, obligations and legal interests of individuals and legal entities in a first instance procedure according to the rules set forth in the Law on General Administrative Procedure. In administrative areas where a special administrative procedure is prescribed by law, they are required to apply the provisions of that special law. In such cases, the Law on General Administrative Procedure has a subsidiary nature. Additionally, the Law on General Administrative Procedure applies to cases where misdemeanor sanctions are imposed, unless another substantive law provides otherwise.

According to the Constitution of the Republic of Macedonia, the right to appeal in the administrative procedure is regulated by law. This means that if the law which governs the competences of a given institution that performs public mandate and authorizations does not provide for the right to appeal, an appeal cannot be submitted; however an administrative dispute can be directly initiated against the first instance decision or individual act brought by such institution.

The Macedonian Constitution guarantees a judicial protection and review of the legality of individual acts rendered by state administration bodies and other public authorities (bodies that perform public authorizations). It also guarantees legal protection against a final decision for misdemeanor offense committed under the conditions and procedure provided by law. The judicial protection and review of the legality of individual acts granted by the Constitution is regulated by the Law on Administrative Disputes.

In Macedonia, the administrative disputes fall under the jurisdiction of the Administrative Court as the court of first instance, the Higher Administrative Court as the appellate court and the Supreme Court of the Republic of Macedonia, which decides upon extraordinary legal remedies in cases specified in the Law on Administrative Disputes.

**The State Commission for Prevention of Corruption** is responsible to undertake measures and activities to prevent corruption in exercising government powers, public authorizations, official duty and in performing issues of public interest by the legal entities related to the exercise of public authorizations as well as to undertake measures and activities to prevent corruption in the operations of other entities which manage state-own capital.

The law does not provide the Anticorruption Commission to impose sanctions, but rather the measures and actions it may undertake are in the form of bringing initiatives and reports to the attention of other competent authorities, for example about the cases where the Commission has established that there is a misuse of budget and public funds, use of illegal sources, changes in the assets declared by elected or appointed officials, bribery of voters, etc. The relevant competent authorities will decide about imposition of sanctions/measures for which an initiative was submitted by the Anticorruption Commission.



Pursuant to the **Law on Prevention of Conflict of Interests**, in order to prevent abuse of power and authority entrusted to public officials for any personal or lucrative purposes and to prevent the possibility of private interests of a public official to come into conflict with the public interest, the Anticorruption Commission may bring initiatives to hold the public official accountable under the law. The measure that under this law may be imposed by the Anticorruption Commission in such cases is a **public reprimand**, which is published in the media; a **judicial protection** against this measure is provided too.

According to the **Law on Lobbying**, the Anticorruption Commission may impose the following measures: reprimand and bringing initiatives before other competent authorities; a judicial protection is provided against these measures as well.

In respect of the misdemeanor or minor offenses proscribed by these laws, the procedure is conducted and appropriate sanctions are imposed by a competent court.

**The State Commission for Public Procurement Appeals** reviews and provides legal protection in the public procurement procedures. The procedure before this Commission is governed by the Public Procurement Law, whereas the Law on General Administrative Procedure has a subsidiary nature.

A judicial review is granted against second instance decisions taken upon the appeals in this area through initiating an administrative dispute.

**The Regulatory Agency for Energy**, according to the Energy Law, regulates issues relating to activities in the energy sector.

The right to appeal is granted against individual acts brought by the Regulatory Agency for Energy. In addition, judicial protection is provided through an administrative dispute because this Agency is an institution entrusted with public authorizations.

The misdemeanor procedure is conducted and misdemeanor sanctions are imposed by a special Misdemeanor Commission established by the Minister of Economy him/herself, whereas the competent court decides upon certain misdemeanor offenses.

**The Law on Electronic Communications** regulates the conditions and manner of conducting activities in the field of electronic communications.

For certain individual acts of the Electronic Communications Agency, which are brought under its competence, no right to appeal is granted, but nevertheless a judicial protection is provided in an administrative dispute. The Agency is responsible to conduct procedure and decide upon certain misdemeanor offenses, and for other specified offenses this procedure is conducted and sanctions are imposed by the competent court.

With the adoption of the Law on Audio and Audiovisual Media, **the Broadcasting Council** was transformed into **Agency for Audio and Audiovisual Media Services** as a competent authority for matters that are subject of regulation by this law.

No right to appeal is granted against individual acts brought by this Agency; however an administrative dispute can be initiated against its decisions.

The minor offenses committed in this area fall under the jurisdiction of the competent court.

\*\*\*\*\*

From the above mentioned, it can be concluded that the constitutional guarantee of a judicial protection and review of the legality of individual acts by which the independent commissions and regulatory bodies decide about the rights and legal interests of natural and legal persons is secured in areas governed by laws by which these public institutions are established.

However, the laws do not provide for a judicial protection in the process of selection and appointment of members of these independent commissions and regulatory bodies. The majority of laws provide that the selection and appointment of members of these bodies shall be made through a public notice or announcement, but the candidates who applied and are not elected or appointed have no right to judicial protection and review, whatsoever. Often the candidates who are not elected or appointed only receive back the documents they have submitted, without any explanation as to the reasons and without a notice of the person selected.

Regardless of the fact that the appointment of members sitting on these commissions and bodies is done by the Parliament, the judicial protection should not be omitted. This primarily derives from the fundamental rights enshrined in the Constitution – “every citizen has the right to participate in the performance of public functions” and “everyone, under equal terms, has access to any job position.” Furthermore, in respect of the fundamental freedoms and rights, Article 50 paragraph 1 of the Constitution states that “every citizen may invoke the protection of the rights and freedoms set out in the Constitution before the courts and the Constitutional Court of the Republic of Macedonia in a procedure based on the principles of priority and urgency”.

This constitutional guarantee obliges the judges to resort to resolve the disputes arising from procedures for selection and appointment of public officials and senior civil servants. In doing so, they should be guided by the Constitution and not by the laws which do not foresee a special legal remedy and judicial protection.

## **INTERNATIONAL STANDARDS AND DOCUMENTS RELATING TO THE INDEPENDENT COMMISSIONS AND REGULATORY BODIES**

### **I. COUNCIL OF EUROPE**

#### ***European Convention on Human Rights (ECHR)***

Article 6 of the ECHR, viewed in light of the present project on "Independent Commissions and Regulatory bodies – Their Legal Position and Practical Operations" – has to be treated from several perspectives:

1. What is the ultimate intervention in a given right in which one of the state (public) bodies mentioned above was involved.
2. In which domain of the law such intervention was made – civil rights and obligations or criminal charges.
3. In which stage of the procedure before these state bodies (Regulatory Agency for Energy, Electronic Communications Agency, Broadcasting Council, State Commission for Prevention of Corruption and State Commission for Public Procurements Appeals) Article 6 of the ECHR can be applicable.
4. In which capacity these state bodies acted – whether they acted as an independent and impartial tribunal in the meaning of Article 6 and whether they rendered decisions that cannot be reviewed and changed by non-judicial authorities.

The European Court of Human Rights (ECtHR) considers that the field of civil rights and obligations in this area also includes relationships involving the individual and the state. Although these relationships have certain exceptions and are more complicated to be determined, nevertheless issues like damages suffered in public administration procedures relating to certain contracts, damages from administrative proceedings, decisions made in the area of public procedures or constitutional procedures fall also under the domains where Article 6 is applicable. These fields/issues are covered by the actions of the commissions and bodies subject to the present IHR analysis, which means that Article 6 is applicable in these situations, certainly by taking into consideration of the circumstances of each particular case. **This means that the elements and guarantees of a fair treatment should be fully implemented in these filed as well.**

On the other hand, the criminal justice segment in the work of these bodies can be elaborated in terms of fines envisioned by law and fines imposed by these bodies. The reason for this perspective is to show that as a result of applying certain elements, a given actual 'non-criminal' situation can be subsumed under criminal charges. There are several criteria which are relevant for determining whether a given situation can be subsumed under criminal charges, where the principle of autonomous interpretation of the European Convention on Human Rights and its protocols should be consistently

applied. The ECtHR case law recognizes at least three relevant elements for such determination:

- Classification of the offense in the national law,
- Nature of the offence which includes subcomponents like the impact of the legal norm, to whom it applies and the purpose of the punishment or whether, as it is accepted by the Court, it has a punitive or repressive effect or deterring effect against committing other offenses in future.
- Severity of the punishment

If according to the national legal classification the offence at stake is classified as a criminal offence, then the test of applicability of Article 6 of ECHR used to determine the meaning of “criminal charges” stops. If the offence is not classified as criminal offence under the national law, then the test moves to examine and determine other elements of admissibility. The rationale behind this test is to prevent the member states to avoid their obligation to provide a fair trial guarantees embedded in Article 6 of the ECHR. The issue of sovereign will of the member state in this context is well elaborated in the case *Engel and others v. Netherlands*.<sup>73</sup> However, this sovereign will cannot be directed towards a state of incompatibility with the objectives of the Convention. In practice, this would mean that if according to the national legislation a given offence is classified as a disciplinary offence or leads to imposition of fines or is classified as non-criminal offence, this does not mean that such classification and finding will be accepted by the EtCHR.

Although the severity of punishment as such is not subject of the analysis, however this issue is elaborated in light of the implementation of international standards mentioned above with the aim to stress the need for distinction between criminal sanctions and administrative measures. The responses to the questionnaire indicate that the knowledge in this area is scarce and insufficient, and sometimes this is altogether an unknown area. In this regard, it is necessary to point out that the individuals may be concerned with this situation, especially if they are dissatisfied with a particular intervention in their rights made by these commissions and regulatory bodies.

If it is determined that Article 6 of the ECHR can generally apply in the situation at stake, it means that the state is responsible to provide the guarantees under this article and that the persons concerned in whose rights the state has intervened may require such guarantees to be provided, or otherwise seek appropriate protection.

In any case, from the responses received from the surveyed citizens, it is not difficult to conclude that the awareness and knowledge about the rights and obligations arising from the relationships in this area should be further strengthened in terms of the legislation and practical actions by both sides i.e., independent bodies and persons concerned.

---

<sup>73</sup> Case of Engel and others v. the Netherlands (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), 8 June 1976

## **II. EUROPEAN UNION**

### **EU standards and documents related to the independence and impartiality of national energy regulatory bodies**

In paragraph 4 of Article 35 of the Electricity Directive 2009/72 and paragraph 4 of Article 39 of the Natural Gas Directive 2009/73, it is stipulated that the member states shall guarantee the independence of the regulatory body and enable it to carry out its powers impartially and transparently. This should be understood to encompass the duties and authorizations mentioned in Article 37 of the Electricity Directive and Article 41 of the Natural Gas Directive as well as other duties of the national regulatory bodies in this area.

### **EU standards and documents related to the independence and impartiality of national bodies responsible for electronic communications**

The Framework Directive on Electronic Communications states that the member states should guarantee the independence of national regulatory bodies and impartiality in their decision making.<sup>74</sup>The problem in practice lies in the fact that states themselves participate and regulate a portion of the electronic communications functions.<sup>75</sup>This Directive requires national regulatory bodies to possess all necessary resources in terms of human resources, expertise and financial resources to carry out their functions. The Directive also requires efficiency and transparency in the work of these national regulatory bodies.

### **EU standards and documents related to the independence and impartiality of the national bodies for handling public procurement appeals**

The EU Directive concerning appeals against public procurements as of 1997<sup>76</sup>states that this body should be independent and its members should be appointed and perform the same function as members of the judiciary in the country. In other words, this means that members of these bodies should be appointed and dismissed under the same conditions as judges. The same applies to the length of their mandate. It is necessary, at least the chairman/president of this independent body, to have the same legal and professional qualifications as judges. This is important because, for example some countries do not have state audit committees as Macedonia and Slovenia, but have special courts that have competence to decide upon appeals in public tender procedures.

<sup>74</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), Official Journal L 108, 24/04/2002 P. 0033 – 0050.

<sup>75</sup> Drago Kos, Roundtable on "Independent Commissions and Regulatory Bodies -Their Legal Position and Practical Operations", Skopje, 25.02.2014.

<sup>76</sup> Directive 2007/66/ec of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts

## **EU standards and documents related to the independence and impartiality of national bodies for prevention of corruption**

There are no European directives concerning the bodies for prevention of corruption. However, the European Union in this field uses the existing international legal documents because there are conventions in the field of prevention of corruption, which are adopted by EU; the most important one is the UN Convention for Fight against Corruption. The UN Convention for Fight against Corruption contains three articles that require independent bodies to be established to fight corruption. Hence, according to Article 6 of this convention, the state should ensure independence of these bodies in line with the fundamental principles of its legal system, to enable efficient performance of their functions and ensure protection from any undue influences. These bodies should also be provided with the necessary material resources and specialized personnel who should receive training needed to perform their functions.

## **EU standards and documents related to the independence and impartiality of national bodies for audiovisual media services**

The Directive of the European Parliament and the EU Council - 2010/12/EU<sup>77</sup> require, *inter alia*, the national media regulatory bodies in the member states to be independent. The regulatory body is independent if its structure allows the process of decision making to meet all normative requirements which are necessary for the independence of the regulator.<sup>78</sup>

---

77 DIRECTIVE 2010/13/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

78 FINAL REPORT, Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" (SMART 2009/0001) by Hans Bredow Institute for Media Research – lead partner, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit, Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University, Cullen International, Perspective Associates – sub-contractor, February 2011.

## **PRESENTATION OF INDEPENDENT COMMISSIONS AND REGULATORY BODIES IN THE MEDIA**

The media have a great influence on increasing or decreasing the public's trust and confidence in the independence and transparency of independent commissions and regulatory bodies through their reporting. The duty and the right to receive and impart information also include the right to critically observe any non-transparent, biased and illegal operation of these bodies and commissions.

The analysis of the perception of the media about the independence and transparency of independent commissions and regulatory bodies (including State Commission for Prevention of Corruption, State Commission for Public Procurement Appeals, Broadcasting Council, Regulatory Agency for Energy and Electronic Communications Agency) was conducted by monitoring the printed and electronic media, which took place in the period from December to May 2014.

In this period, several cases in which independent commissions and regulatory bodies were concerned were presented in the media. This was mainly due to the adoption of new laws intended to harmonize the work of these bodies with the EU Directives, which led to increased interest of the media about their work and operations.

- **State Commission for Public Procurement Appeals**

In the monitoring period, most present in the media was the enactment of amendments to the Law on Public Procurements. This law was adopted in 2007 and thus far undergone changes six to seven times. The Government justifies these amendments with the need for a continuous improvement in the area of public procurement in order to achieve better transparency, competitiveness, cost-effectiveness, efficiency and rational use of budgetary funds, and harmonization of the national law with the EU legislation in this area.

According to the latest amendments of the law as of 1 May 2014, a mandatory criterion for selecting the best bidder will be the lowest price, whereas the "the most favorable economic offer" as a criterion, which was applied until now, will only be used in cases of procurement of consultancy and other intellectual services.

The experts say that the quality of products will be determined in technical specifications, which will be prepared by the institutions at the time when the public tender is announced. The law requires a Public Procurement Council to be established that will be composed of five members, which will approve the technical specifications and decide whether in some cases the criterion of "the most favorable economic offer" can be used.<sup>79</sup>

These legislative changes could lead to situations in which the criteria will be the same for the supply of office stationeries and for buying medication and vaccines: the lowest price.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Petrovski Igor, "The most inexpensive does not mean the best", Magazine Capital, 20.12.2013;

<sup>80</sup> Ibid

While the European Union is trying to correct its directives in the field of public procurement emphasizing that the lowest price should not be the sole criterion or more important than “the most favorable economic offer”, Macedonia goes in quite opposite direction. The “the lowest price” criterion may result into creating greater opportunities for manipulation and corruption.

- **Electronic Communications Agency**

The new Law on Electronic Communications was adopted on 20 February 2014.<sup>81</sup> The Minister of Information Society and Administration announced through the media the long anticipated changes to the law. In his opinion, this law should contribute to “improved efficiency of telecommunication operators.” According to the minister “One of the most important novelties is that the Agency will become a one-stop shop for the entire telecommunications system. Namely, for any service needed, the operators will be able to address the ECA, and ECA in accordance with the Law on Exchange of Data and Documents, will *ex officio* contact the responsible authorities and obtain other documents needed for the operator. This will enable the telecommunication system to continue to grow rapidly, and the operators to be more competitive on the market.”<sup>82</sup>

The Law on Electronic Communications contains six directives of the European Union. It is expected that it will facilitate the telecommunication sector to develop more rapidly.

The new law was developed in order to provide a sustainable and effective competition in the electronic communications market, to ensure regulatory predictability, accurate and transparent rules for market regulation, to provide simplified procedures for entry into the business of electronic communications and to reduce costs for operators.<sup>83</sup>

- **Regulatory Agency for Energy**

In early 2014, there were news in the media that the Parliament, on the agenda of its 80th session, adopted a Decision for determining the percentage of deduction from the total annual income of the companies which are licensed to perform business activities in the energy sector, which deduction will be used to fund the operations of the Regulatory Agency for Energy.

- **Broadcasting Council**

The new Agency for Audio and Audiovisual Media Services replaced the former Broadcasting Council. This transformation also led to some changes in its powers and authorizations, which cause divisions and debates in the media concerning the expertise of this body and its role and functions. The fears that this new body will have an increased control over the media and will concentrate its power and make the media more obedient were denied by the current chairman/president of this Agency. The

81 Official Gazette of RM, No.39/14 as of 25.02.2014

82 See: <http://bi.mk/co-нов-закон-до-подобра-ефикасност-на-т/>, 14.01.2014

83 Ibid



opinion of the former president of the Broadcasting Council is quite the opposite; he believes that the new regulatory body will cause additional self-censorship in the media and will discipline media outlets according to its liking.<sup>84</sup>

- **State Commission for Prevention of Corruption**

The State Commission for Prevention of Corruption (SCPC), after numerous calls for action in the media, announced that it has initiated proceedings against fifty public officials for failure to submitting asset declarations. The SCPC chairman/president declared that the Commission has also opened cases related to real estate owned by two members of Parliament.

The weekly magazine “Capital” published the results from the citizens’ perception survey about independent commissions and regulatory bodies that were presented at the roundtable organized by the Institute for Human Rights.<sup>85</sup> Exclusively, the magazine published an interview with Mr. Drago Kos, former head of the Anticorruption Commission of Slovenia and longtime campaigner against corruption who was participating as expert at the IHR roundtable. During the interview, he clearly detected and depicted the problem with corruption in countries like Macedonia. In his opinion, the regulatory bodies in the country only exist on paper (whereby the EU criteria are formally met), but in practice they do not function because of limited financial resources (the government ties their hands), or do not have proper competences (have a narrow field to act), or are simply staffed with inappropriate cadre (which the government deliberately housed there).<sup>86</sup>

---

84 Trajcevski Zoran, interview for “Radio Free Europe”, 25.3.2014

85 Delova Gabriela, magazine Capital, “The citizens do not trust the independence of regulatory bodies”, 28.02.2014;

86 Drago Kos, interview in magazine Capital, [http://www.kapital.mk/MK/komentari/97798/anti\\_antikorupciska.aspx](http://www.kapital.mk/MK/komentari/97798/anti_antikorupciska.aspx), 28.02.2014

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

### CONCLUSIONS

1. There is a clearly defined legal framework for the establishment of independent commissions and regulatory bodies in the country, which guarantees their status as independent, autonomous and impartial bodies entrusted to perform public authorizations;
2. Such clear legal and institutional arrangements for these independent bodies are not fully materialized in practice due to the significant political influence over their work and performance of responsibilities defined by law, which seriously diminishes their credibility and integrity;
3. The current legal framework provides broad discretionary powers of regulatory bodies in certain segments under their realm of competences - for example, issuing and revoking licenses for the certain activities, initiating procedures for liability and accountability, etc.;
4. There is a low level of trust among citizens and stakeholders in the personnel composition of these independent commissions and regulatory bodies due to the existing suspicions of a considerable political influence over the selection and appointment of members sitting on these bodies. This is also a result of the lack of transparency and accountability in their work, lack of full compliance with the appointment criteria established by law, as well as due to their denial of the conditions noted by relevant international organizations;
5. There is also a distrust among citizens and legal entities towards the work of independent commissions and regulatory bodies because of the low level of transparency, accountability and openness, which leaves open room of suspicion of significant political influence over the work of these bodies, and therefore these institutions are not seen by the citizens as defenders of their rights;
6. The lack of sufficient knowledge of international regulations and standards concerning the independence in the work of national regulatory authorities and commissions by legal entities and non-governmental organizations put under doubt the work of independent commissions and regulatory bodies, especially when determining the fines and other legal sanctions which also calls into question the provision of efficient and effective legal protection of the rights guaranteed to the citizens;
7. The laws covering the areas where independent commissions and regulatory bodies are established provide for the constitutional guarantee of judicial protection and review of the legality of individual acts, which are rendered by these commissions

and bodies and by which they decide about the rights and legal interests of individuals and legal entities that fall under their competence;

8. The laws regulating the procedure for selection and appointment of members of the independent commissions and regulatory bodies do not provide for judicial review and protection of the persons who are not selected as members of these bodies following the public announcement;
9. The work of independent commissions and regulatory bodies is not equally represented and transparent in the media. On the other hand, the media should not be a passive observer; rather through an investigative journalism, it should initiate and inspire the work of these bodies by constant supply of information about the conditions and developments that are under their jurisdiction.

## **RECOMMENDATIONS**

1. To reconsider and revise the manner of nomination of candidates for members of independent commissions and regulatory bodies, whereby the current system in which the Government proposes candidates for members of some of these bodies should be abandoned and independent experts with relevant professional background and experience should be involved; all this with the view to limit political influence on the selection and appointment process;
2. To ensure full respect for the statutory criteria for selection of members of independent commissions and regulatory bodies; these criteria and requirements should be clear and precise and match the relevant positions in these bodies. In addition, to provide for the establishment of an expert committee (composed of representatives from various agencies and organizations) to propose candidates to the Parliamentary Election and Appointment Committee;
3. To provide a judicial protection against the decisions on appointment of members of the independent commissions and regulatory bodies by amending relevant legal provisions and introducing the requirement these decisions to have a mandatory reasoning as to why a particular candidate is not appointed or is rejected as a member of these bodies;
4. To establish mechanisms and procedures that will ensure sufficient balance between the rigid legal provisions and the broad discretionary powers in the work of regulatory bodies;
5. To improve the transparency and accountability as well as to expand the nature of work and responsibilities of the independent commissions and regulatory bodies by developing effective public communication strategies that will make these bodies closer to the citizens, and on the other hand to stipulate and undertake appropriate measures for infringement of these principles;

6. To increase the knowledge of the general public about the international standards relating to the independence of national regulatory bodies and commissions;
7. In the Anticorruption Law to foresee the possibility for an administrative dispute to be initiated against the acts of selection, appointment or dismissal from official, managerial or other function or duty, bearing in mind that the decision about the legality of these acts is placed under the jurisdiction of the Administrative Court in accordance with the Law on Administrative Disputes;
8. In the Law on Administrative Disputes, to remove the limitation of judicial protection in cases where the court is required to decide on the legality of individual acts concerning the selection, appointment and dismissal of public officials and senior civil servants.



Институт за човекови права

# **ANALIZË**

*PËR KOMISIONET E PAVARURË DHE  
TRUPAT RREGULLUESE  
– POZICIONIMI LIGJOR DHE  
FUNKSIONIMI PRAKTIK*



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Ky publikim është mundësuar nga mbështetja e popullit amerikan përmes Agjensisë së SHBA për zhvillim ndërkombëtar (USAID) në kuadër të Projektit të shoqërisë civile. Përmbajtja e analizës është në përgjegjësinë e Institutit për të Drejtat e Njeriut në Shkup, ndaj nuk shpreh qëndrimet e USAID-it apo të Qeverisë së Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

## HYRJE

Në ligjet që rregullojnë formimin dhe funksionimin e komisioneve përgjithësisht thuhet se, në ushtrimin e kompetencave ligjore, ata janë të mëvetëshme dhe të pavarura, dhe se zgjedhja e kuadrave bëhet përmes shpalljes së konkursit publikisht, në të cilin përmenden kriteret që kërkohen, ndërsa zgjedhjen sipas rregullës e bën Kuvendi i RM me propozim të komisionit kuvendor kompetent për zgjedhje dhe emërimë. Përkundër kësaj rregulle ligjore dhe kriteriumeve të profesionalizmit dhe kompetencës, në praktikë është i pranishëm ndikimi i madh politik gjatë zgjedhjes së kuadrave në këta trupa, gjë që më vonë reflekton me ndikime nga garnitura në pushtet gjatë vendimmarrjes së tyre. Nga kjo, në vend të pavarësisë, profesionalizmit dhe objektivitetit, këta trupa, në të shumtën e rasteve, gjatë vendimmarrjes kanë standarde të dyfishta – qasje selektive dhe anësi.

Me fotografimin esituateve të funksionimit të trupave që kryejnë punë me interes publik e që i prek të gjithë qytetarët, si dhe analiza se sa në praktikë realizohet përcaktimi ligjor për pavarësi, profesionalizëm, përgjegjësi dhe llogaridhënje, si karakteristika themelore të sundimit të së drejtës, do të përforcohet përcaktimi i opinionit të gjërë dhe do të nxitet sektori civil për të marrë aktiviteteteve në drejtim të ndikimit në punën e këtyre trupave në ushtrimin e funksionit të tyre *"watchdog"*. Kjo do të kontribuojë edhe në përforcimin e përgjegjësisë dhe transparencës së tyre, si dhe në ushtrimin me dinjitet të komitetencave të caktuara ligjore për trajtim të barabartë të qytetarëve dhe personave juridikë, që, si synim i fundit, duhet të përmbillet me përforcimin e besueshmërisë ndaj këtyre organeve.

Analiza e rregullativës së secilës nga këto fusha dhe e implementimit praktik të dispozitave deklarative, opinionit do t'i prezentojnë një fotografi reale: nga njëra anë - si dhe në ç'masë, gjatë zbatimit të ligjeve, praktikohen përcaktimet e pavarësisë dhe profesionalizmit në punën e këtyre trupave, dhe nga ana tjetër – hulumtimi do të tregojë se sa qëndron besueshmëria e qytetarëve në pavarësinë, objektivitetin dhe transparencën e tyre. Në bazë të të dhënave të analizës do të pregaditen konstatimet dhe sugjerimet për ndryshimin eventual të rregullativës në drejtim të kufizimit të mundësive për keqpërdorime dhe për përforcimin e ndikimit të OJQ gjatë marrjes së vendimeve nga këta trupa.

## METODOLOGJIA E REALIZIMIT TË PROJEKTI

Projekti ka për synim të kontribuojë në rritjen e pavarësisë, objektivitetit dhe transparencës tek komisionet e pavarrura dhe tek trupat rregulluese (siç janë: Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit, Komisioni shtetëror i ankesave ndaj furnizimeve publike, Këshilli radiodifuziv, Komisioni rregullues i energjetikës dhe Agjensioni i komunikimeve elektronike) në Republikën e Maqedonisë përmes zvoglimit të ndikimit gjatë vendimmarrjes. Në këtë mënyrë sektori civil do të kontribuojë në zbatimin konsekuent të kompetencave ligjore të caktuara dhe në përforcimin e përgjegjësisë dhe llogaridhënjes së këtyre trupave përpara qytetarëve. Projekti u realizua përmes aktiviteteve të shumta, siç janë:

**Aktiviteti nr.1:** Analiza e rregullativës ligjore dhe e praktikës së secilit trup të përmendur, me fokusim të veçantë të pozitës së tyre në raport me pushtetin ekzekutiv, të pavarësisë dhe mëvetësisë gjatë vendimmarrjes për punët nga kompetenca e tyre dhe zgjedhjes së kuadrave në pajtim me përcaktimin ligjor. Në zbatimin e këtij aktiviteti morri pjesë një ekip i përbërë prej pesë ekspertëve nga IDNJ, i cili bëri analizën e rregullativës së trupave rregulluese në RM, në ç’rast u fokusua në analizimin e ligjeve dhe akteve nënligjore me të cilat rregullohen kompetencat e secilit trup dhe komision rregullues – definimi i bazës juridike për pavarësinë e trupave dhe komisioneve rregulluese, etj.

**Aktiviteti nr.2:** Uzhvillua anketë telefonike në drejtim të “matjes” së botëkuptimit të qytetarëve, personave juridikë dhe organizatave joqeveritare mbi funksionimin e këtyre trupave dhe sa janë të çliruara nga ndikimet politike të pushtetit ekzekutiv dhe ligjdhënës gjatë zgjedhjes së kuadrave dhe gjatë ushtrimit të kompetencave që u janë besuar, si dhe sa është besueshmëria ndaj këtyre trupave. Pyetsorët qenë pregaditur nga të gjithë personat të kyçur në implementimin e projektit (koordinatori i projektit, analisti juridik dhe ekipi i ekspertëve). Anketën telefonike e kreu Agjensioni Rejting përmes 1.200 të anketuarve, stratifikuar me veprim reprezentativ nga të gjithë bashkësitë etnike, në mjedise dhe regjione urbane, rurale, në 80 komuna të Republikës. Agjensioni Rejting anketën me qytetarët e zhvilloi nga 13 deri në 16 nëntor 2013. Njëkohësisht janë anketuar edhe përfaqësues të sektorit joqeveritar dhe të personave juridikë. Në dhjetor/2013 u janë dërguar 60 pyetsorë 38 OJQ dhe 22 personave juridikë.

**Aktiviteti nr.3:** Në datë 25.02.2014 në Hotelin *Holiday In* në Shkup u organizua një tryezë e rrumbullakët. Referues në këtë tryezë të rrumbullakët ishin z-nja Margarita Caca Nikollovska, kryetare e Institutit për të Drejtat e Njeriut, njëkohësisht gjyqtare në Gjyqin Kushtetues të Bosnjës dhe Hercegovinës, si dhe ish gjyqtare në Gjyqin Evropian për të Drejtat e Njeriut në Strazburg; z-nja Vanja Mihajlova, antare e Këshillit drejtues të IDNJ dhe eksperte e korrupsionit dhe ish antare e DKSK, z. Drago Kos, ekspert i korrupsionit, kryetar i grupit të punës kundër korrupsionit pranë Organizatës për bashkëpunim dhe zhvillim ekonomik (OECD) dhe ish kryetari i GREKO, si dhe z. Zharko Haxhi-Zafirov, avokat, anëtar i Këshillit drejtues të IDNJ. Në tryezën e rrumbullakët qenë ftuar përfaqësues të komisioneve dhe trupave rregulluese, përfaqësues nga pushteti ekzekutiv dhe ligjdhënës, përfaqësues nga dhomat ekonomike, nga organizata joqeveritare dhe persona juridikë tjerë të prekur. U diskutua për gjendjen e rregullativës ligjore dhe për praktikën e secilit trup të lartpërmendur, për raportin e tyre ndaj pushtetit ekzekutiv, për pavarësinë dhe



mëvetësinë gjatë vendimmarrje në punët e kompetencave të tyre, dhe njëkohësisht qenë prezentuar rezultatet nga hulumtimi përmes formës së anketës telefonike dhe formës së pyetsorit të dërguar OJQ dhe personave juridikë.

**Aktiviteti nr.4:** Përgaditja dhe shtypja e publikimit në formën e analizës juridike-hulumtuese, e cila përmban konstatime dhe rekomandime konkrete mbi pozitën ligjore dhe mbi funksionimin praktik të komisioneve të pavarura dhe trupave rregulluese. Publikimi u promovua publikisht. Në fokus të këtij dokumenti do të jetë konkretizimi i rekomandimeve të përgjithshme të përfshira në publikimin, me synim që tek aktorët relevantë të ngrihet ndërgjegjja për masat dhe aktivitetet që duhet të merren për mënjanimin e të metave legjislative dhe praktike të identifikuara, dhe kjo – në drejtim të realizimit të plotë të parimit të pavarësisë së komisioneve dhe trupave rregulluese në RM.

Gjatë kryerjes së aktiviteteteve rreth projektit në fjalë, Instituti i të Drejtave të Njeriut detektoi dy objekt-grupe (të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë), varësisht nga mënyra e zbatimit të aktiviteteteve dhe nga kyçja e këtyre grupeve në këta aktivitete, si dhe për nga ndikimi i rezultateve që dolën nga zbatimi i projektit. Në objekt-grupin e drejtpërdrejtë qenë komisionet dhe trupat rregulluese të pavarura (Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit, Komisioni shtetëror për ankesa nga furnizimet publike, Këshilli radiodifuziv, Komisioni rregullues për energjetikë, Agjensioni për komunikimet elektronike), ndërsa në objekt-grupin të tërthortë qenë qytetarët dhe personat juridikë në Republikën e Maqedonisë.

## **PASQYRA E POZICIONIMIT LIGJOR DHE FUNKSIONIMIT PRAKTIK TË KOMISIONIT SHTETËROR PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT, KOMISIONIT SHTETËROR TË ANKESAVE NGA FURNIZIMET PUBLIKE, KËSHILLIT RADIODIFUZIV, KOMISIONIT RREGULLUES TË ENERGJETIKËS DHE AGJENSISË SË KOMUNIKIMEVE ELEKTRONIKE**

*Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK) – Formimi i këtij trupi doli si detyrim nga dokumentet ndërkombëtare të cilët Republika e Maqedonisë i ka nënshkruar dhe ratifikuar, sidomos Konventa e OKB kundër korrupsionit e vitit 2003, si dokument më i rëndësishëm në këte fushë. Korrupsioni e rrënon demokracinë, sundimin e së drejtës dhe respektimin e të drejtave të njeriut. Ndaj, ndërmarrja e masave efikase kundër korrupsionit paraqet njërin nga kriteret kryesorë që vendi të pranohet në UE. Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK) është formuar në nëntor të v.2002 pas nxjerrjes së Ligjit për parandalimin e korrupsionit (LPK), i shpallur në “Fletoren zyrtare të RM” numër 28/02. Sipas këtij Ligji, KSHPK është i mëvetësishëm dhe i pavarur në ushtrimin e funksionit të tij, ndërsa anëtarët i emëron dhe i shkarkon Kuvendi i RM me propozim të komisionit kuvendor kompetent. Ky pozicionim ligjor ka për synim që ky organ të jetë jashtë ndikimit të pushtetit ekzekutiv, pra autorizimet publike që i janë besuar t’i kryejë me paanësi, me transparencë dhe me përgjegjësi. Por, analiza e bazuar në rezultate e hulumtimit mbi botëkuptimin e qytetarëve, nga raportet për punën e KSHPK dhe vlerësimet e raporteve të KE për përparimin e RM drejt anëtarimit në Unionin, tregojnë se në funksionimin praktik të këtij trupi jo krejtësisht respektohen parimet ligjore të pavarësisë, paanësisë, joselekcionimit dhe transparencës, si dhe ushtrohet ndikim politik në punën e tij. Mendimi i qytetarëve (57% tek maqedonët, ndërsa tek shqiptarët madje 81%) se zgjedhja e anëtarëve të këtij trupi bëhet për nga afërsia me pushtetin e jo për nga profesionalizmi, është rezultat i definimit të kriteve sipas përshtatjes së kandidatit të caktuar (në zgjedhjen e v.2010), si dhe emërim të anëtarit, i cili më vonë (në v.2011) u bë kryetari i organit, edhe pse nuk e plotësonte kriterin e paraparë me ligj lidhur me llojin e arsimit, gjë që është shkelje e rëndë e Ligjit. Pavarësia, paanësia dhe joselekcionimi në ushtrimin e funksionit është faktor thelbësor për besueshmërinë të qytetarëve ndaj KSHPK. Të dhënat, se vetëm 27,5% do të denonconin korrupsionin tek KSHPK, ndërsa 64,5% mendojnë se ky trup është nën ndikim politik të Qeverisë, flasin për nivelin e ulët të besueshmërisë ndaj këtij trupi. Analiza tregon se gjatë viteve të fundit, KSHPK në ushtrimin e kompetencës së vet ka qasje seleksionuse gjatë marrjes së masave të caktuara në rastet kur dyshohet për involvim korruptiv në praktikë apo për shkak të shkeljes së Ligjit – varsisht nga përkatësia politike e personave, gjë që seriozisht e rrënon besueshmërinë e tij. Kështu, përkundër dyshimeve të shumta për korrupsion, sidomos në furnizimet publike të konstatuara edhe në raportet e revizorëve, KSHPK nuk tregoi qasje aktive dhe nuk nisi procedura para organeve kompetente. Ky trup nuk vepron në të njëjtën mënyrë në raste e “dëgjimit të zërave në opinion” për dyshime për korrupsionit, veçanërisht të nivelit të lartë, në raste të hetimit të gjendjes pasurore të funksioneve të zgjedhur dhe të emëruar, në ç’rast ndaj personave të caktuar urgjentisht nis procedura për vërtetimin e prejardhjes së pasurisë, ndërsa në rastet e të tjerëve konstatohet se bëhet fjalë për “gabim teknik”, e për një pjesë funksionerësh të lartë asqë hapet procedurë apo atypëraty konstatohet se nuk ka shkelje të Ligjit, pra pa hapë fare procedurë. Kjo*

qasje selektive është e pranishme edhe gjatë hapjes ose mos hapjes së procedurave para organeve kompetente lidhur me finansimin e fushatave të partive politike, varsisht se a është fjala për parti në pushtet ose parti në opozitë. Kështu veprohet edhe në rastet e konstatimeve të konfliktit të interesave, nepotizmit dhe kronizmit. Me mënyrën e këtyre të ushtrimit të funksionit të parandalimit të korrupsionit, seriozisht shkelen parimet ligjore themelore – ligjshmëria, objektiviteti, paanësia dhe parimi kushtetues se “qytetarët përpara ligjit janë të barabartë”. Parimi i transparencës ka rëndësi thelbësore në parandalimin e korrupsionit, rritjen e përgjegjësisë së KSHPK në ushtrimin e funksionit dhe në ngritjen e ndërgjegjes në opinion dhe reagimin e opinionit ndaj praktikave të caktuara korruptive. Përkundër kësaj, viteve të fundit, bie në sy një qasje selektive dhe mbyllje ndaj mediave, injorim i kërkesave të opinionit që KSHPK të prononcohet për ca ngjarje aktuale lidhur me korrupsion, gjë që vrazhdë shkel këtë parim.

*Komisioni shtetëror i ankesave nga furnizimet publike (KSHAFP)* – Ky komision është formuar me Ligjin e furnizimeve publike, i nxjerrë në v. 2007 (“Fletorja zyrtare e RM” nr.136/07), ndryshuar dhe plotësuar disa herë. Synimi është formimin e një trupi të pavarur, i cili do të merr vendime për ankesat nga procedurat e dhënjes së kontratave për furnizimet publike dhe për ankesat nga fusha e koncensioneve dhe partneritetit publik-privat, që paraqet njërin nga kriteret e KE për harmonizimin e sisemit të furnizimeve publike në RM me sistemin juridik të UE, por nisur edhe nga nevoja që ai të funksionojë larg kontrollit politik të Qeverisë. Në pajtim me Ligjin, KSHAFP është i mëvetëshëm në punën e vet. Por, përkundër këtij pozicionimi ligjor, mbi 65% e të anketuarve mendojnë se Komisioni nuk është i pavarur, e as objektiv në vendimmarrjen lidhur me ankesat. Anëtarët e këtij trupi i emëron Kuvendi i RM në bazë të shpalljes publike dhe në pajtueshmëri me kriteret e qarta e të parapara në Ligjin, të cilët kandidatët duhet t’i përmbushin. Mirëpo, e dhëna nga web-faqja e KSHAFP se numri më i madh i anëtarëve aktualë (nga zgjedhja e v.2008) edhe pse nuk përmbushin njërin nga kriteret themelore që kanë të bëjnë me përvojën në punë në fushën e furnizimeve publike, kjo nuk ka qenë pengesë për komisionin kuvendor t’i propozojë, dhe Kuvendi t’i emërojë ata në këtë trup. Ky fakt ngre dyshimin serioz se, në emërimin e anëtarëve të këtij trupi, ndikimi politik mbisundon mbi kriterin ligjor. Numri i ankesave të parashtruara në KSHFP lirisht mund të vlersohet si kallzues serioz i besueshmërisë së personave juridikë ndaj këtij organi. Analiza tregon se në vazhdimësi shkon në rritje numri i ankesatve drejtuar KSHFP edhe përkundër rritjes së konsiderueshme të numrit të tenderëve, gjë që kryesisht vjen nga besueshmëria e ulët e personave juridikë për objektivitetin në vendosjen lidhur me shkaqet e ankesave. Kjo vërtetohet edhe nga rezultatet e hulumtimit, sipas të cilave madje 71% e të anketuarve mendojnë se mënyra e zgjedhjes dhe përbërja e këtij trupi nuk garanton objektivitetin dhe paanshmëri në ushtrimin e funksionit, por duhet të kihet parasysh edhe shpenzimet e larta për ngritjen procedurës për mbrojtje juridike. KE disa herë radhas përmes raporteve të veta mbi përparimin e vendit drejt Unionit, vleron se “vendimet e KSHFP i mbajnë anën interesit të pushtetit” dhe për “mosharmonizimin e rregullativës me ndryshimet sipas direktivës së UE mbi mjetet juridike”.

*Këshilli radiodifuziv (KRD)* – Korniza ligjore për rregullimin e hapësirës radiodifuzive në Maqedoni është vënë me nxjerrjen e Ligjit mbi radiodifuzion në v. 1997, e Ligji i ri u nxorr në v.2005 (shpallur në “Fletoren zyrtare të RM” nr.100/05), i cili pati disa ndryshime dhe plotësime. Pra, sipas Ligjit, Këshilli radiodifuziv (KRD) është trup i pavarur rregullues jofitimprurës me autorizime publike në fushën radiodifuzive. KRD ka kompetenca të

gjëra, në mes tjerash, edhe të vendosë për dhënje, marrje dhe ridhënje të lejëve për ushtrim të veprimtarisë radiodifuzive, si dhe të ushtrojë kontroll në punën e subjekteve që kryejnë veprimtari radiodifuzive. Deri në v.2011 KRD përbëhej nga nëntë anëtarë, ndërsa pas ndryshimeve të ligjit në v.2011 numri u shtua nga 9 në 15, dhe njëkohësisht është rritur edhe numri i propozuesve, me arsytim për efikasitet më të madh të këtij trupi. Por, 86% e të anketuarve gjatë hulumtimit mendojnë se kjo është bërë për të mundësuar më shumë ndikim politik më KRD. Në këtë drejtim janë edhe vëlersimet e KE, i cili në raportet e veta të viteve 2009-2012 konstaton se “KRD dhe radiodifuzeri privat edhe më tej janë objekte të ndikimeve politike”; se “akoma ekziston shqetsimi për pavarësinë e KRD”. Në v.2011 Këshilli radiodifuziv ia morri lejen për punë TV A1, me çka kjo media, deri atëherë më e shikuar dhe më me ndikim, me orientim kritik ndaj politikave të pushtetit, pushoi së emituari të programin të vet, ndërsa në v.2012 KRD ia morri lejen për emitim programi edhe TRD A2 TV, rast i cili gjithashtu qe evidentuar në KE. Në kuadër të kompetencave të veta, KRD ka shqiptuar më shumë masa kundër radiodifuzerëve, ndër të cilët edhe ndaj servisit radiodifuziv publik RTVM për shkak të gjetjes së një numri të madh shkeljesh të Ligjit për radiodifuzion dhe të Kodit zgjedhor të bëra gjatë kohës së fushatave zgjedhore dhe për shkak të prezentimit mediatic jo të barabartë në mes partive politike, edhe pse vërehet një qëndrim tolerant ndaj disa mediave të caktuara të cilat nuk veprojnë sipas masave të shqiptuara, si dhe për shkelje të Ligjit. Megjithatë, edhe përkrah të dhënës se RTVM në më shumë raste ka patur sjellje selektive dhe shkelje të Ligjit nga kjo fushë, në opinion ekziston dilema se vallë, masat e shqiptuara ndaj servisit publik, a janë gjegjëse për kundërvajtjet e kryera, sidomos për shkak të pritshmërisë se kjo media e finansuar nga të gjithë qytetarët, të mos jetë e paanëshme dhe objektive në informim. Analiza e rezultateve të hulumtimit tregon se 93% e të anketuarve mendojnë se KRD është tolerant ndaj RTVM, ndaj në këtë drejtim janë edhe vlersimet e raporteve të KE për vitet 2012 dhe 2013, përkatësisht se “janë të nevojshme përpjekje të mëtutjeshme të RTVM për ta përmbushur misionin e vet si servis publik, në mes tjerash edhe përmes balansimit dhe informimit pluralist”. Dyshimi për seleksion dhe anësi, si dhe për ndikim politik ndaj punës së Këshillit, e sidomos me zgjedhjen edhe të gjashtë anëtarëve tjerë, e krijon kohëzgjatjen e shqyrtimit për ekzistencën e konfliktit të interesave lidhur me pronësinë e mediave të caktuara, edhe përkundër ndalesës së qartë ligjore për koncentrim mediatic e pronësor me lidhje të pastra familjare e politike, por edhe vlersimi i KE se “Ligji i radiodifuzionit nuk zbatohet në tërësi, sidoms në ndërlidhje me pronësinë e mediava”, që para së gjithash i detyrohet faktit se pronarët e këtyre medimeve njëkohësisht qenë liderë partish politike dhe deputetë në Kuvendit e RM prej partive në pushtet.

*Agjensia për komunikimet elektronike (AKE)* – u formua si njëri nga organet kompetente për rregullime në fushën e komunikimeve me Ligjin e komunikimeve elektronike (“Fletorja zyrtare e RM” nr.16/05, dt.18.02.2005). Synimi i formimit të AKE ishte të krijojë kushte të nevojshme për konkurrencë të efektshme e të qëndrueshme në tregun e komunikimeve elektronike që t’u shërbejë interesave të shfrytëzuesve dhe subjekteve afariste për komunikim, përmes aplikimit të mjeteve rregulluese me efekt, transparencë, përshtatshmëri dhe aktivisht. Statusi i AKE, si trup rregullues i pavarur, si person juridik i mëvetësishtëm dhe jofitimprurës, me autorizime publike, me rregullimin dhe organizimin dhe punës së vet mëvetësisht, duhet të rezultojë me pavarësi të mjaftueshme për të kryer kompetencat e veta pa asfarë presionesh. Mendimi i qytetarëve për pavarësi dhe mëvetësi të AKE në rregullimin e tregut të komunikimeve elektronike, është negativ.

Kjo për shkak se 62,8% prej tyre janë përgjegjë se rregullimi bëhet nën ndikimin e shtetit. Por, për dallim nga mendimi negativ të tyre për pavarësinë dhe mëvetësinë, mendimi i qytetarëve në segmentin e transparencës së punës të AKE është pozitiv, mbasi 50,6% e të anketuarve janë shprehur se puna e AKE është transparente, dhe, për dallim nga këta, 57% e personave juridikë dhe shoqatave të qytetarëve mendojnë se puna e AKE kryesisht nuk është transparente. Kur flasim për AKE, duhet patur parasysh se bëhet fjalë për trup të përbërë prej anëtarësh me specializim të thuktë, prej të cilëve numri më i madh i tyre janë ekspertë teknicienë, që rregullimin e tregut e bëjnë në pajtim me metodologjitë paraprakisht të caktuara e që është karakteristikë jo vetëm për tregun maqedon të komunikimeve elektronike, por edhe për gjithë të tjerët. Megjithate, edhe ky specializimi i thuktë nuk duhet të paraqesë bazë që AKE të mos jetë e shkathtë në sigurimin e punës me transparencë, të mos u sigurojë mbrojtje të plotë qytetarëve, por vazhdimisht të jetë në luftë institucionale për të dëshmuar plotësisht statusin e organit rregullues të pavarur e të mëvetësishtëm.

*Komision rregullues për energjetikë (KRE)* është formuar me Ligjin për ndryshime dhe plotësime të Ligjit për energjetikë ("Fletorja zyrtare e RM" nr.94/2002), por që për herë të parë filloi me punë në dt.23 korrik 2003, kur në fakt Kuvendi i Republikës së Maqedonisë nxorri Vendimin për emërimin e kryetarit dhe anëtarëve të KRE. Synimi i formimit të KRE ishte të përcjelle funksionimi i tregut të energjisë dhe të mund të propozohen masa për përparimin me qëllim që të garantohet jodiskriminimi, konkurenca e efektshme dhe funksionimi efikas i tregut energjetik. Botëkuptimi i qytetarëve për pavarësi dhe mëvetësi të KRE në rregullimin e tregut të energjetikës, është negativ për shkak se 46% e tyre mendojnë e rregullimi i tillë është nën ndikimin e shtetit. Edhe botëkuptimi për transparencë në punën e KRE gjithashtu është negativ, mbasi 59,5% e të anketuarve kanë dhënë përgjegje se KRE nuk është transparent, për dallim nga 76% e personave juridikë dhe shoqatave të qytetarëve janë përgjigjur se puna e KRE është plotësisht apo kryesisht transparente. Siç u tha edhe për AKE, KRE si trup me specializim të thuktë, nuk duhet të jetë pasive në këmbënguljet për ta gëzuar plotësisht statusin ligjor të paraparë me Ligjin e energjetikës, si dhe të tregojë guxim institucional më të madh për t'u përballur me çështjet e qytetarëve të cilat ato i kanë me subjektet afariste të cilët ushtrojnë veprimtari në sektorin e energjetikës, me çka do të përmirësohej botëkuptimi i qytetarëve për statusin dhe për punën e KRE.

## **MBROJTJA JURIDIKE E AKTEVE INDIVIDUALE TË KOMISIONEVE TË PAVARURA DHE TË TRUPAVE RREGULLUESE**

Komisionet e pavarura dhe trupat rregullues, si institucione shtetërore që ushtrojnë autorizime publike, në kuadër të kompetencave të veta, marrin vendime edhe për të drejtat dhe detyrimet apo interesat juridikë të personave fizikë e juridikë. Aktet individuale me të cilat vendosin për të drejtat, detyrimet apo interesat juridikë të personave fizikë e juridikë, i marrin në procedurë të shkallës së parë, sipas rregullave të parapara me dispozitat e Ligjit të procedurës së përgjithshme administrative, ndërsa në fushat administrative ku me ligj është paraparë procedurë e veçantë, veprohet sipas dispozitave të ligjit të veçantë. Në rastet e tilla Ligji i procedurës së përgjithshme administrative ka zbatim subsidiar. Edhe në procedurën e shqiptimit të sanksioneve për kundërvajtje të kryer, zbatohet Ligji i procedurës së përgjithshme administrative, nëse në ligjin e veçantë material nuk është parashikuar diçka ndryshe.

E drejta në ankesë në procedurën administrative, sipas Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë, rregullohet me ligj. Kjo do të thotë se, nëse në ligjin me të cilin është rregulluar kompetenca e institucionit që ushtron kompetenca publike nuk është paraparë e drejta në ankesë, andaj nuk mund të parashtrohet ankesë, por kundër aktvendimit të shkallës së parë mund të hapet kontest administrativ.

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë e garanton mbrojtjen gjyqësore të ligjshmërisë së aktveve individuale të administratës shtetërore dhe të institucioneve tjera që kryejnë autorizime publike, dhe, gjithashtu e garanton mbrojtjen gjyqësore edhe kundër aktvendimit të formës së prerë për kundërvajtje, gjithmonë në kushte dhe në procedurë të rregulluar me ligj. Mbrojtja gjyqësore e ligjshmërisë së aktveve individuale që e garanton Kushtetuta, është garantuar me Ligjin e konfliktit administrativ.

Konfliktet administrative në Republikën e Maqedonisë i zgjidh Gjyqi administrativ, në shkallë të parë, Gjyqi i lartë administrativ, në shkallë të dytë dhe Gjyqi suprem i Republikës së Maqedonisë, i cili vendos në mjetet juridike të jashtzakonshme, gjithmonë për rastet kur është paraparë me Ligjin e konfliktit administrativ.

**Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit** është kompetent të marrë masa dhe aktivitete për parandalimin e korrupsionit në ushtrimin e pushtetit, në autorizimet publike, në detyrat zyrtare, në ushtrimin e çështjeve me interes publik nga personat juridikë të ndërlidhura me realizimin e autorizimeve publike, si dhe të marrë masa dhe aktivitete për parandalimin e korrupsionit në punën e personave juridikë tjerë të cilët disponojnë me kapital shtetëror.

Në këtë ligj nuk është paraparë që Komisioni i antikorrupsionit të shqiptojë masa, por masat dhe aktivitetet që sipas ligjit i ndërmerr janë iniciativa dhe njoftime që u drejtohen organeve kompetente, si p.sh. ata në lidhje me konstatimin e gjendjeve të keqpërdorimit të mjeteve buxhetore dhe mjeteve të fondeve publike, shfrytzim mjetesish nga burime ilegale, ndryshimet në gjendjen e pasurisë së funksionerëve të zgjedhur e të emëruar, dhënje ryshfet zgjedhësve, etj. Andaj, për shqiptim masash vendosin organet të cilave u është drejtuar iniciativa.

**Ligjit për parandalim të konfliktit të interesave** ka për qëllim të parandalojë keqpërdorimin e pushtetit dhe të autorizimeve publike që i janë besuar personit zyrtar për të mos realizuar synime personale apo me interes përfitimi, si dhe të parandolohet mundësia që interesi privat i personit zyrtar të vijë në konflikt me interesin publik. Komisioni i antikorrupsionit jep iniciativa për t'u ndërmarrë masa për përgjegjësinë e personit zyrtar siç është paraparë në këtë ligj. Masa, të cilën sipas këtij ligji e shqipton Komisioni i antikorrupsionit, është **vërejtja publike**, e cila shpallet edhe në mjetet e informimit publik, por është garantuar edhe **mbrojtja gjyqësore**.

Sipas kompetencave, të cilat Komisionit të antikorrupsionit i janë caktuar me **Ligjin mbi lobimin**, janë edhe shqiptimet e masave: vërejtje dhe ngritje të iniciativave, ndërsa kundër aktvendimeve me të cilat janë shqiptuar masat, është paraparë mbrojtja gjyqësore.

Te rastet e kundërvajtjeve të parapara me këtë ligj, procedurën e zhvillojnë gjyqet kompetente, të cilët njëherit edhe i shqiptojnë sanksionet.

**Komisioni shtetëror i ankesave nga furnizimet publike** realizon mbrojtjen juridike në procedurat e furnizimeve publike. Procedura para këtij komisioni është rregulluar në Ligjin e furnizimeve publike, ndërsa Ligji i procedurës së përgjithshme administrative ka zbatim supsidiar.

Kundër aktvendimeve të marra pas ankesave të parashtuara, është paraparë mbrojtje gjyqësore përmes kontestit administrativ.

**Komisioni rregullues për energjetikë** i rregullon çështjet nga veprimtaria energjetike, në pajtim me Ligjin mbi energjetikë.

Kundër akteve individuale që i merr Komisioni rregullues është paraparë e drejta në ankesë, ndërsa e drejta në mbrojtje gjyqësore realizohet në konfliktin administrativ, nga shkak se ky komision është institucion me autorizime publike.

Procedurën kundërvajtëse dhe shqiptimin e saksioneve kundërvajtëse e kryen Komisioni për kundërvajtje i formuar prej ministrit, por për kundërvajtje të caktuara vendos gjyqi kompetent.

**Ligji mbi komunikimet elektronike** rregullon kushtet dhe mënyrën e ushtrimit veprimtarive në fushën e komunikimeve elektronike.

Kundër akteve individuale të cilat i merr Agjensia e komunikimeve elektronike në kuadër të kompetencave të veta, nuk është paraparë e drejta në ankesë, por është paraparë e drejta në mbrojtje gjyqësore përmes konfliktit administrativ. Për disa kundërvajtje kompetente është Agjensia vetë, ndërsa për kundërvajtje të caktuara procedura zhvillohet pranë gjyqit kompetent.

**Këshilli radiodifuziv** me nxjerrjen e **Ligjit mbi shërbimet mediatike audio dhe audiovizuale** u shëndrua në **Agjensi për shërbime mediatike audio dhe audiovizuale**, si organ kompetent për çështje që rregullohen në këtë ligj.

Kundër aktveve individuale që i merr Agjencia nuk është paraparë e drejta në ankesë, por kundër atyre aktveve mund të hapet konflikt administrativ.

Për kundërvajtjet vendos gjyqi kompetent.

\*\*\*\*\*

Nga kjo që u tha më lartë mund të konstatohet se në fushat që janë rregulluar me ligjet me të cilat janë formuar komisionet e pavarura dhe trupat rregulluese, është siguruar garancia kushtetuese për mbrojtje gjyqësore për aktet individuale, me të cilat këta komisione dhe trupa, në kuadër të kometencave të veta, vendosin për të drejtat dhe interesat juridike të personave fizikë e juridikë.

Megjithate, në procedurën e zgjedhje dhe emërimit të kuadrave – anëtarë të komisioneve të pavarura dhe të trupave rregulluese, nëpër ligjet e përmendura nuk është paraparë mbrojtje gjyqësore. Në të shumtën e ligjeve është paraparë që zgjedhja dhe emërimet të bëhen përmes shpalljes publike apo konkursit, por kandidatëve që kanë marrë pjesë në shpalljet apo konkurset e që nuk janë zgjedhur apo emëruar, nuk është paraparë mbrojtje gjyqësore. Kandidatëve që nuk janë zgjedhë apo emëruar më së shpeshti u kthehen dokumentet e aplikimit pa asfarë arsytimi dhe pa asfarë njoftimi për kandidatët e zgjedhur apo emëruar.

Pavarësisht nga fakti se emërimin e kuadrave në ato komisione dhe trupa e bën Kuvendi i Republikës së Maqedonisë, mbrojtja gjyqësore nuk mund të mungojë. Kjo, para së gjithash, për shkak se janë në pyetje të drejtat themelore të caktuara në Kushtetutë – “Çdo qytetar ka të drejtë të merr pjesë në ushtrimin e funksioneve publike” dhe “Secilit në kushte të barabarta i është i kapshëm çdo vend pune.” Në shiqim të lirive dhe të drejtave themelore, në nënin 50 alinea 2 të Kushtetutës thuhet: “Çdo qytetar për të drejtat të caktuara në Kushtetutë mund të thirret në mbrojtje para gjyqeve dhe para Gjyqit kushtetues të Republikës së Maqedonisë, në pajtim me procedurë të bazuar në parimet e prioritetit dhe urgjencës”.

Ky garancion kushtetues i detyron gjyqtarët të merren me zgjidhjen edhe të kontesteve që vijnë nga procedurat e konkurseve për zgjedhje dhe emërimet të bartësve të funksioneve publike, si dhe të nëpunësve shtetërorë udhëheqës. Në këtë rast, duhet të veprojnë sipas Kushtetutës e jo sipas ligjeve të cilat nuk kanë paraparë mbrojtje gjyqësore.



## DOKUMENTE DHE STANDARDE NDËRKOMBËTARE NË LIDHJE ME KOMISIONET E PAVARURA DHE TRUPAT RREGULLUESE

### I. KËSHILLI I EVROPËS

#### Konventa evropiane për të drejta e njeriut

Neni 6 i KEDNJ, vështruar nga aspekti i projektit të prezentuar si **“Komisionet e pavarura dhe trupat rregulluese – pozicionimi ligjor dhe funksionimi praktik”**, është e nevojshme të trajtohen nga disa anë:

1. Cili është intervenimi përfundimtar në të drejtën e dhënë në të cilën është i involvuar ndonjëri nga trupat shtetërore (publike) të lartpërmendura;
2. Në cilin rrafsh të së drejtës është kryer intervenimi – në të drejtat dhe detyrimet civile apo në ndjekjen penale;
3. Në cilën fazë të krijimit të trupave shtetërore (Komisioni rregullues për energjetikë, Agjensia për komunikime elektronike, Këshilli radiodifuziv, Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit dhe Komisioni shtetëror i ankesave nga furnizimet publike) mund të praktikohet neni 6 i KEDNJ;
4. Në ç’cilësi veprojnë organet – a janë ata tribunal i pavarur dhe pa anësi sipas nenit 6, a kanë kompetenca të shqiptojnë vendime të cilët nuk mund të ndryshohen jasht pushtetit gjyqësor;

Gjyqi ndërkombëtar i të drejtave të njeriut mendon se rrafshi i të drejtave dhe detyrimeve civile në këtë fushë përfshin marrëdhënje në të cilat janë involvuar raporte në mes individëve dhe shtetit. Edhe pse këto marrëdhënje çojnë deri te ca lëshime të caktuara dhe se janë më të komplikuar për t’u përcaktuar, megjithate disa dëme të pësuar në procedurat para administratës publike në lidhje me kontrata të caktuara, disa dëme nga procedura administrative, disa vendimmarrje në procedurat juridike publike apo në procedurat gjyqësore kushtetuese, janë rafshe ku neni 6 është i praktikueshëm. Këto rafshe veprimi mbulohen me veprimet e trupave që janë objekt i analizës sonë, që do të thotë se neni 6 është i zbatueshëm në këto situata, gjithsesi në rrethëna të dhëna për secilin rast konkret. Kjo do të thotë se garancitë dhe elementet e të vepruarit me drejtësi, në tërësi duhet të implementohen.

Saegmenti juridiko penal në punën e këtyre organeve dhe trupave mund të elabohet edhe nga aspekti i gjobave të parashikuar dhe të shqiptuara. Shkaku për një vështrim të këtillë është rezultat i praktikimit të elementeve për përcaktimin, që në situatën konkrete mund të trajtohet me ndjekje penale. Në përcaktimin e këtillë janë me rëndësi disa kritere ku denjësisht zbatohet parimi autonom i interpretimit të Konventës evropiane për të drejtat e njeriut dhe protokolet e saja.

Praktika gjyqësore evidenton më së pak tri elemente relevantë:

- Klasifikimi i veprës në të drejtën e vendit,
- Vetë karakteri i veprës, në të cilën si nënelemente hyjnë ndikimi i normës në kuptimin e rrethanës me të cilën ka të bëjë ajo dhe synimi i ndëshkimit, apo siç pranon Gjyqi – a thua ky sinim ka karakter ndëshkimi, represiv dhe vepron në drejtim të shmangëjes nga përsëritja e asaj vepre;
- Rreptësia e dënimit.

Nëse vepra sipas klasifikimit juridik nacional është klasifikuar si vepër penale, testi për zbatueshmërinë e nenit 6 për përcaktimin e kuptimit “penal” pushon. Nëse vepra nuk bjen nën terminin “penal” sipas së drejtës nacionale, veprohet drejt zbatimit të pjesëve tjera të testit për përfshirje. Kjo për shkaqe që t’u mundësohet shteteve anëtare të largohen nga detyrimi për të siguruar garancione për gjykim të drejtë, që është element i përfshirë në nenin 6 të KEDNJ. Çështja e vullnetit sovran të shtetit antar, në këtë kontekst është përpunuar në detaje në çështjen *Engel dhe të tjerë v. Holanda*.<sup>87</sup> Kjo liri nuk guxon të drejtohen në gjendje jokompatibilitet me synimet e Konventës. Në praktikë, ajo do të kishte kuptimin sikur nëse një vepër në të drejtën nacionale do të klasifikohet si kundërvajtje disiplinore, gjobë, apo si vepër jopenale, kjo nuk do të thotë që mendimin e këtillë do ta pranojë edhe KEDNJ.

Rreptësia e dënimit, edhe pse si e tillë nuk është objekti i analizës, megjithatë për nga aspekti i implementimit të standardeve ndërkombëtare të theksuara më lartë, është trajtuar në mënyrë adekuate me qëllim që të tregohet për nevojën e përkufizimit të saksioneve penale nga ato që mund të quhen *pastër administrative*. Përgjegjet në pyetsorët flasin se njohurit nga kjo fushë janë të pamjaftueshme, e diku janë krejtësisht të panjohura. Nga ky konstatim vlen të tregohet në rrethanën se të anketuarit mund të jenë të involvuar nga kjo situatë, sidomos nëse janë të pakënaqur nga intervenimi i caktuar mbi të drejtat e tyre i ushtruar nga komisionet dhe trupat rregulluese.

Nëse konstatohet se neni 6 i KEDNJ në situatën e dhënë në përgjithësi mund të zbatohet, kjo do të thotë se shteti ka e detyrim për të siguruar garanci të parapara në atë nen dhe se personat e interesuar, në të drejtat e të cilëve është bërë intervenimi, mund të kërkojnë që ata garanci t’u mundësohen, ngase, në të kundërtën, do të kërkojnë mbrojtje adekuate.

Në çdo rasti, duke i analizuar përgjegjet e marra nga të anketuarit, nuk është vështirë të konkludohet se është e nevojshme njohje më e madhe rreth të drejtave dhe detyrimeve që dalin nga marrëdhënjet në këtë fushë, si në pjesën e legjislacionit, ashtu edhe pjesën e veprimit praktik nga të dy anët - trupat dhe personat e involvuar.

---

<sup>87</sup> Case of Engel and others v. The Netherland (Applications no.5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72,8 June 1976

## **II. UNIONI EVROPIAN**

### **UE - standardet dhe dokumentet mbi pavarësinë dhe paanësinë e trupave nacionale rregulluese për energjetikë**

Në alinenë 4 të nenit 35 të Direktivës për energji elektrike 2009/72 dhe alinenë 4 të nenit 39 të Direktivës për gas natyror 2009/73 thuhet se shtetet anëtare do ta garantojnë pavarësinë e trupit rregullues dhe do të sigurojnë që ai t'i ushtrorë autorizimet e veta me paanësi dhe me transparencë. Me këtë duhet kuptuar detyrimet dhe autorizimet nga neni 37 i Direktivës mbi energjinë elektrike dhe neni 41 i Direktivës për gas natyral, si dhe detyrimet tjera të trupave rregulluese nacionale.

### **EU – standardet dhe dokumentet mbi pavarësinë dhepaanësinë e trupave për komunikime elektronike**

Direktiva kornizë për komunikimet elektronike përmend se shteti duhet të garantojë pavarësi të trupave nacionale rregulluese dhe paanësi në vendimmarrjen e tyre.<sup>88</sup> Në praktikë çështja është se vetë shtetet kanë pjesë dhe rregullojnë një pjesë të funksioneve në komunikimet elektronike.<sup>89</sup> Direktiva kërkon që trupat nacionale rregulluese t'i posedojnë të gjithë resurset e nevojshme në raport me resurset njerzore, ekspertizë dhe finansa për kryerjen e funksioneve të tyre. Direktiva gjithashtu kërkon efikasitet dhe transparencë në punën e trupave nacionale rregullatore.

### **EU – standardet dhe dokumentet mbi pavarësinë dhe paanësinë e trupave të ankesave nga furnizimet publike**

Direktiva e ankesave kundër furnizimet publike e v.1977<sup>90</sup> gjithashtu thekson se ky trup duhet të jetë i pavarur dhe se anëtarët e këtij komisioni doemos të jenë të dekretuar dhe të kryejnë të njëjtin funksion si antarët e gjyqësorit në ate vend. Kjo do të thotë se anëtarët e këtyre trupave duhet të jenë të dekretuar dhe të shkarkuar me të njëjtat kushte sikurse gjyqtarët. Gjithashtu edhe për kah kohëzgjatja e mandatit. Është më se e domosdoshme, të paktën kryetari i këtij trupi të pavarur të ketë të njëjtat kualifikime juridike dhe profesionale sikurse gjyqtarët. Kjo për arsye se disa vende nuk kanë komisione shtetërore për revizion siç i kanë Maqedonia dhe Sllovenia, për shembull, por kanë gjyqe të veçanta të cilët vendosin për ankesat nga procedurat e tenderëve.

88 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), Official Journal L 108, 24/04/2002 P.0033 – 0050.

89 Драго Кос, Тркалез. маса „Независн. комисији и регулат. тела-зак. поставеност и практич. функц. Скопје, 25.02.2014

90 Directive 2007/66/ec of the European Parliament and the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts

## **EU – standardet dhe dokumentet mbi pavarësinë dhe paanësinë trupave nacionale për parandalimin e korrupsionit**

Për komisionin e parandalimit të korrupsionit nuk ka direktiva evropiane. Unioni evropian në këtë rafsh i shfrytëzon dokumentet juridike ndërkombëtare tashmë ekzistuese, pasi ekzistojnë konventa në fushën e parandalimit të korrupsionit, të cilat janë pranuar nga vetë Unioni Evropian. Më e rëndësishmja nga ata është Konventa e Kombeve të Bashkuara për luftë kundër korrupsionit. Në Konventën e KB për luftën kundër korrupsionit ka tre nene me të cilët kërkohet formimi i trupave të pavarura që do të luftojnë korrupsionin. Në nenin 6 thuhet se shteti duhet të sigurojë pavarësi për këta trupa, në pajtim me parimet bazë të sistemit juridik të tij, kjo për t'u siguruar ushtrim efikas të funksionit të tyre, të mbrojtur nga çfarëdo qofshin ndikimet tejmase. Duhet t'u sigurohen burime materiale dhe persona të nevojshëm të specializuar, si dhe trajnim që u nevojitet atyreve për ushtrimin e funksionit.

## **EU – standardet dhe dokumentet mbi pavarësinë dhe paanësinë e trupave nacionale për shërbimet mediatike audiovizuele**

Direktiva e Parlamentit evropian dhe e Këshillit të UE – 2010/12/EU<sup>91</sup> përveç tjerash kërkon ekzistencën e pavarësisë së rregulluesve mediatikë nacionalë në shtete. Trupi rregullues është i pavarur nëse struktura e tij e mundëson që procesi i marrjes së vendimeve t'i plotësojë të gjitha kërkesat normative për të cilat pavarësia e rregulluesit është e domosdoshme.<sup>92</sup>

## **KOMISIONET E PAVARURË DHE TRUPAT RREGULLUESE NË MAQEDONI**

Mediat, përmes njoftimeve të tyre, kanë ndikim të madh në zmadhimin ose zvoglimin e besueshmërisë publike për pavarësinë dhe transparencën e trupave të pavarura dhe komisioneve rregulluese. Detyrimet dhe të drejtat e informimit ngërthejnë të drejtën e opservimit kritik të çdo veprimi jotransparent, të njëanshëm e të paligjshëm në punën e këtyre trupave.

Kjo analizë e kuptimit të mediave ndaj pavarësisë dhe transparencës së trupave të pavarura dhe komisioneve rregulluese (Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit, Komisioni shtetëror i ankesave nga furnizimet publike, Këshilli radiodifuziv, Komisioni rregullues për energjetikë dhe Agjensia e komunikimeve elektronike) është

91 Directive 2010/13/EU of the European Parliament and the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)

92 Final report, Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001) by Hans Bredow Institute for Media Research – lead partner, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit, Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS), Center European University, Cellen International, Perspectiva Associates – sub-contractor, February 2011.

kryer përmes përcjelljes së mediave të shkruara dhe ato elektronike dhe ka qenë e kufizuar në kornizë kohore prej dhjetori deri në maj 2014.

Në këtë periudhë përmes mediave qenë prezentuar më shumë raste në të cilat si palë të involvuara kanë qenë trupat rregulluese dhe komisionet, dhe kreu kjo për shkak të nxjerrjes së ligjeve të reja, me të cilat duhej të harmonizohej puna e këtyre trupave me Direktivën e UE. Në të shpeshtën, kjo qe edhe arsyeja e rritjes së punës së tyre nëpër mediat.

- **Komisioni për punën rreth ankesave nga furnizimet publike**

Në mediat më së shumti qe prezentuar nxjerrja e ligjit për ndryshimet në furnizimet publike. Ligji i furnizimeve publike, i nxjerrë në v.2007, deri tani ka patur 6-7 ndryshime. Qeveria i arsyeton këta ndryshime me nevojën e përhershme për përmirësime në rafshin e furnizimeve publike, kjo – në drejtim të transparencës sa më të madhe, konkurrencës, ekonomizimit, efikasitetit dhe shfrytëzimit sa më racional të mjeteve buxhetore, përkatësisht harmonizim me legjislacionin evropian të këtij rafshi.

Sipas ndryshimit më të ri të ligjit të dt.1 maji 2014 kriteri i detyrueshëm për përzgjedhjen e ofertuesit më të favorshëm do të jetë çmimi më i ulët, ndërsa hapësirë për kriterin e ofertës ekonomikisht më të favorshme, siç ishte deri tani, do të ketë vetëm në rastet e shërbimeve konsultuese dhe shërbimeve tjera të karakterit intelektual.

Kompetentët thonë se kualiteti do të sanksionohet me specifikacionet teknike, të cilat do t'i pregadisnin institucionet qysh në momentin e publikimit të shpalljes, ndërsa Ligji sanksionon se duhet të formohet edhe Këshill për furnizime publike, i përbërë prej pesë antarësh, i cili do t'i aprovojë specifikacionet teknike dhe do të vendosë se në rastin e caktuar vallë a mund të shfrytëzohet kriteri *"oferta ekonomikisht më e favorshme"*.<sup>93</sup>

Me këta ndryshime ligjore mund të vijnë situata në të cilat edhe për furnizim me material zyre, por edhe në blerjen e vaksinave dhe barërash, kriteri do të jetë i njëjti - çmimi më i ulët.

Dhe, përderisa Unioni Evropian mëton t'i korrigjojë direktivat e veta nga fusha e furnizimeve publike duke theksuar se çmimi më i ulët nuk guxon të jetë kriteri i vetëm, përkatësisht kusht më i rëndësishëm se çmimi ekonomikisht më i favorshëm, Maqedonia shkon krejtësisht në drejtim të kundërt. Ky kusht më vonë do të prodhojë mundësi për manipulime dhe korrupsion.

- **Agjensioni i komunikimeve elektronike**

Në 20 shkurt 2014 është nxjerrë ligji i ri mbi komunikimet elektronike<sup>94</sup> Ministria e shoqërisë informatike përmes mediave gjatë kohës i paralajmëronte ndryshimet e ligjit.

93 Петровски, Игор „Најефтното не значи и најдобро“, Магазин Капитал. 20.12.2013

94 Imbd

Sipas saj, ky ligj do të kontribuojë për *“efikasitet më të mirë te operatorët telekomunikativë”*. Sipas ministrit: *“Njëra nga risitë më të mëdha është ajo se Agjensia do të bëhet sistem njësportel për të gjitha nevojat e sistemit telekomunikativ. Pra, për cilin do qoftë shërbim operatorët do të mund t’i drejtohen AKE-së, dhe Agjensia, sipas Ligjit mbi shkëmbimin e të dhënave dhe dokumenteve, për nevojën e operatorit përkatës, ex ofitio do t’u drejtohet institucioneve kompetente për t’i siguruar dokumentet e tjera. Këtë e bëjmë me qëllim që sistemi telekomunikativ të vazhdojë të zhvillohet me përshpejtim, ndërsa vetë operatorë le të jenë më konkurentë në treg.”*

Ligji mbi komunikimet elektronike përmban gjashtë direktiva të Unionit evropian, me të cilat pritet që sektori telekomunikativ të zhvillohet edhe më me përshpejtim.

Ligji i ri është punuar me mëtim të sigurimit të konkurrencës efikase e të qëndrueshme në tregun e komunikimeve elektronike, të parashikimeve rregulluese, të rregullave të përpikta dhe transparente për rregullimin e tregut, si dhe krijimin e mundësive që me procedura të përshpejtësua të hyhet në biznesin e komunikimeve elektronike dhe zvoglimin e shpenzimeve.<sup>95</sup>

- **Komisioni rregullues për energjetikë**

Me fillimin e këtij vit 2014 nëpër mediat qënë lëshuar lajme se Kuvendi i Republikës së Maqedonisë sipas rendit të ditës në seancën e 80-të morri Vendim për caktimin e përqindjes së përfshirjes nga totali i të ardhurave vjetore të bartësve të licensave për ushtrim të veprimtarive energjetike, kjo me qëllim të finansimit të punës së Komisionit rregullues për energjetikë (KRE).

- **Këshilli radiodifuziv**

Agjensia për shërbime mediatike audio dhe audiovizuale e zëvendësoi ish Këshillin radioifuziv. Ajo, njëherit bëri edhe ndryshime të caktuara në kompetencat, gjë që provokoi debate të ndara dhe ndarje në mes mediave lidhur me profesionalizmin e këtij trupi dhe për rolin dhe funksionit që do ta ketë. Druajtjet se trupi i ri do të ketë kontroll të shtuar mbi mediat dhe se do ta përforcojë fuqinë e vet deri në shkallë të dëgjueshmërisë së mediave, i mohon kryetari i tashëm e Këshillit të kësaj Agjensie. Qëndrim krejtësisht të ndryshëm ka ish kryetari i Këshillit radiodifuziv, sipas të cilit trupi rregullues i ri do të svidojë me autocenzurë plotësuese në mediat dhe do t’i disciplinojë sipas kallëpit të saj.<sup>96</sup>

- **Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit**

Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK) pas thirrjeve të mediave për të dhënë spjegime për do raste të caktuara, deklaroi se tashmë ka inicuar procedurë për rreth pesëdhjetë funksionerë, të cilët nuk kanë parashtruar fletë-anketë

<sup>95</sup> Службен весник на РМ бр.39, од 25.02.2014;

<sup>96</sup> Shif: <http://bi.mk/co-нов-закон-до-подобра-ефикасност-на-т/>, 14.01.2014;

për gjendjen e pasurisë. Kryetari i KSHPK deklaronte se komisioni ka hapë lëndë rastesh lidhur për pasurinë e paluajtshme të dy deputeteve.

Jovarja “Kapital” i publikoi rezultate e botëkuptimeve të qytetarëve për trupat rregullues dhe komisionet e pavarura, të cilët qenë prezentuar në tryezën e rrumbullakët të Institutit të të drejtave të njeriut.<sup>97</sup> Ekskluzivisht në “Kapital” u publikua edhe intervista me Drago Kos<sup>98</sup>, ish shef i Komisionit për antikorrupsion në Slloveni dhe luftëtar shumëvjeçar kundër korrupsionit, i cili qe mysafir i tryezës së rrumbullakët të Institutit të të drejtave të njeriut. Në intervistë ai qartë e detektoi problemin me shtetet si Maqedonia. Thjesht, trupa rregulluese qëndrojnë në letër (me çka plotësohen kriteret evropiane), por ata nuk funksionojnë për shkak se ose janë me resurse financiare të kufizuara (pushteti ua ka lidhur duart), ose nuk kanë ingerenca për punë (me ligj u është ngushtuar fusha në të cilën mund të veprojnë), ose, thjesht, janë të mbushura me kuadër të diriguar (të cilin pushteti qëllimisht e ka vendosur aty).<sup>99</sup>

---

97 Трајчевски Зоран во интервју за „Радио Слободна Европа“, 25.03.2014

98 Драго Кос во интервју за Капитал, [http://www.kapital.mk/МК/komentari/97798/anti\\_antikorupciska.aspx](http://www.kapital.mk/МК/komentari/97798/anti_antikorupciska.aspx), 28.02.2014

99 Делова, Габриела, Капитал, „Граѓаните не веруваат во независноста на регулаторните тела“, 28.02.2014;

## KONKLUZA DHE REKOMANDIME

### KONKLUZA

1. Republika e Maqedonisë ka sanksionuar kornizë ligjore të qartë për të ngritë komisione të pavarura dhe trupa rregulluese, me çka garantohet statusi i trupave të pavarura, të mëvetësishme dhe të paanëshme për kryerjen e autorizimeve të besuara;
2. Pozicionimi ligjor dhe institucional i qartë si trupa të pavarura joplotësisht realizohet në funksionimin e tyre praktik për shkak të ndikimit politik të konsiderueshëm ndaj punës dhe kompetencave të tyre të sanksionuar me ligj, me çka seriozisht rrënohet integriteti dhe kredibiliteti i tyre në ushtrimin e funksionit;
3. Korniza ligjore parashef fuqi të madhe diskrecioni për trupat rregulluese në segmente të caktuara nga ky fushëveprim i punës – për shembëll, dhënjë dhe marrje licence për ushtrim të veprimtarisë; inicim procedurash të caktuara për konstatimin e përgjegjësisë, e tjerë.
4. Shkalle e besueshmërisë tek qytetarët dhe tek faktorët shoqërore është e ulët për arsye të përbërjes së komisioneve të pavarura dhe trupave rregulluese për shkak të dyshimeve nga ndikimet politike të konsiderueshme në procesin e emërimeve të anëtarëve të këtyre trupave, që është rezultat i transparencës dhe llogaridhënjes së pamjaftueshme, si dhe i mbylljes në vetëvete, mos respektimit të plotë të kriteve ligjore, mohimit publikisht të situatave të vërtetuar nga organizatat ndërkombëtare relevante;
5. Tek qytetarët dhe tek personat juridikë gjithashtu ka mosbesueshmëri në punën e komisioneve të pavarura dhe trupave rregulluese për arsye të shkallës së ulët të transparencës, llogaridhënjes dhe mbylljes, që krijon hapësirë dyshimesh të mëdha për ndikimet politike në masë të konsiderueshme në punën e këtyre trupave, andaj qytetarët këta institucione nuk i përjetojnë si mbojtës të të drejtave të tyre;
6. Njohja e pamjaftueshme e normativave dhe standardeve ndërkombëtare mbi pavarësinë në punën e trupave rregulluese nacionale dhe komisioneve nga ana e personave juridikë dhe organizatave joqeveritare, e bën të dyshimtë punën e komisioneve të pavarura dhe të trupave rregulluese, veçanërisht në rastin e vënjes së gjobave dhe sanksioneve tjera juridike, për çka vëhet në pikëpyetje siguri i mbrojtjes juridike efektive dhe me efikase gjatë realizimit të të drejtave të garantuara të qytetarëve;
7. Në rafshet e përcaktuara me ligjet me të cilat janë formuar komisionet e pavarura dhe trupat rregulluese, është siguruar mbrojtje kushtetuese përmes mbrojtjes gjyqësore të ligjshmërisë të aktve individuale, me të cilat këta komisione dhe trupa, në kuadër të kompetencave të veta, marrin vendime mbi të drejtat dhe interesat juridike të personave fizikë dhe juridikë;



8. Në ligjet me të cilat është rregulluar procedura e zgjedhjes dhe emërimeve të komisioneve të pavarura dhe të trupave rregullues nuk është paraparë mbrojtje gjyqësore për personat që nuk janë zgjedhur në shpalljen publike për anëtarë në këta trupa;
9. Puna e komisioneve të pavarura dhe e trupave rregulluese nëpër medime nuk është e prezentuar me transparencë të barabartë. Nga ana trjetër, edhe medimet nuk duhet të ngelin vëzhgues pasiv; ata të gazetarisë investiguese duhet ta inicojnë punën e këtyre trupave nëpërmjet informimit të përhershëm për situata që u takojnë kompetencave të tyre.

## РЕКОМАНДИМЕ

1. Të rishqyrtohet dhe të revidohet mënyra e propozimit të kandidatëve për anëtarë nëpër komisionet e pavarura dhe trupat rregulluese, ashtu që të flaket sistemi i deritanishëm, në të cilin Qeveria i propozon kandidatët për një pjesë të atyre trupave; me kyçe të ekspertëve të pavarur nga fushat gjegjëse, kjo me qëllim që të kufizohet ndikimin politik në zgjedhjen e tyre;
2. Respektimi dinjtosi i kriterëve ligjorë në zgjedhjen e antëtarëve në komisionet e pavarura dhe në trupat rregulluese, të cilët duhet të jenë të qarta dhe të përpikta dhe t'i përgjigjen peshës së pozicioneve të këtyre trupave, si dhe të parashifet komision profesional (i përbërë nga përfaqësues prej më shumë organesh dhe organizatash), i cili kandidatët do t'ia propozojë Komisionit për çështje zgjedhjesh dhe emërimesh pranë Kuvendit të RM;
3. Të parashifet mbrojtje gjyqësore kundër aktvendimit për emërimin e anëtarëve në komisionet e pavarura dhe në trupat rregulluese, përmes ndryshimit dhe plotësimit të rregullativës gjegjëse, si dhe të jepet arsyetim i detyrueshëm për arsyet e emërimit ose të refuzimit të një kandidat të caktuar në ata trupa;
4. Të krijohen mehanizma dhe procedura përmes të cilave të sigurohet bilans i mjaftueshëm në mes dispozitave ligjore rigjide dhe autorizimeve të gjëra të diskrecionit në punën e trupave rregullative;
5. Të rritet transparenca dhe llogaridhënja si dhe karakteri i kompetencave të komisioneve të pavarura dhe të trupave rregulluese, përmes përgaditjes së strategjive efektive për komunikim me opinionin, me çka këta trupa do t'i bëjnë më të afërta me qytetarët, kurse për mosrespektim të këtyre parimeve të parashifen masa gjegjëse;
6. Të mundësohet informim më i madh për opinionin e gjërë mbi standardet ndërkombëtare që kanë të bëjnë me pavarësinë në punën e trupave rregulluese dhe komisioneve nacionale;

7. Në Ligjin mbi parandalimin e korrupsionit të parashifet e drejta për kontest administrativ kundër aktit të zgjedhjes, emërimit ose shkarkimit nga funksioni zyrtar, udhëheqës apo funksion a detyrë tjetër; kjo për arsye se vendimmarrja për ligjshmërinë e këtyre akteve është në kompetencë të gjykatës administrative në pajtim me Ligjin mbi konfliktet administrative;
8. Në Ligjin mbi konfliktet administrative të hiqet kufizimi i mbrojtjes gjyqësore te rastet kur kërkohet gjykata të marrë vendim për ligjshmërinë e akteve për zgjedhje, emërim dhe shkarkime të bartësve të funksioneve publike dhe të nëpunësve shtetëror udhëheqës.

## Анализа на независните комисии и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање

**Автори:**

Вања Михајлова  
Жарко Хаџи-Зафиров  
Милојка Калкашлиева  
Маргарита Цаца Николовска  
Кристина Дода  
Ирена Цуцулоска

**Уредник**

Јелена Кадриќ

**Лектура**

Татјана Стојановска

**Превод**

Вертикала ДООЕЛ  
Бардуљ Кука

**Дизајн и печатење**

Аркус дизајн ДОО

**Тираж**

500 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)





Институт за човекови права