




Институт
за
европска
политика.
Скопје

 **ХЕЛСИНШКИ**
КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ
ПРАВА НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА

МРЕЖА

23

ПОМЕЃУ АКТИВНОСТ И ПАСИВНОСТ-

РЕФОРМИТЕ ВО **ПОГЛАВЈЕ 23**

Овој краток преглед ги сумира главните наоди и препораки од Извештајот во сенка за Поглавје 23 за периодот од мај 2016 година до јануари 2018 година. Подготвен од Институтот за европска политика-Скопје и Хелсиншкиот комитет за човекови права. Прегледот вклучува три различни периоди:

>>> период пред предвремените парламентарни избори на 11 декември 2016 година,

>>> транзицискиот период по изборите и пред формирањето на новата Влада на 31 мај 2017 година и

>>> период од изборот на новата Влада до крајот на јануари 2018 година.

Извештајот ги презентира клучните случувања во анализираниот период и дава препораки за политиките во секоја од областите од Поглавје 23. За детална анализа на сите области, ве молиме погледнете го Извештајот во сенка.

Рецензент:

Д-р Малинка Ристевска Јорданова

1. Судство

Правосудство на крстопат

Потребата од реформи во судскиот сектор беше јасно утврдена во првиот и вториот извештај на групата на високи експерти предводена од Прибе и итните реформски приоритети изготвени од Европската комисија. Анкетата спроведена во рамките на проектот Мрежа 23+¹ ја потврди потребата за реформи. Анкетата покажува дека 47% од македонските граѓани сметаат дека состојбата во судството е лоша.² Исто така, судството, Јавното обвинителство, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се сметаат за институции кои се зависни, пристрасни и непрофесионални.

По долгата стагнација и застој во оваа сфера, новата Влада започна со активности за спроведување на реформите во областа на судството, кои станаа дел од Планот 3-6-9.³ Стратегија за реформи во правосудниот сектор 2018-2022 беше усвоена преку широк и консултативен процес. Собранието го донесе Законот за престанок на важењето на Законот за советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување на одговорност за судија, а Законот за Судскиот совет беше изменет заради пренесување на надлежностите на Судскиот совет. Исто така, беа подготвени предлог измени на Законот за судовите, Законот за Академија на судии и јавни обвинители и Законот за Судски совет во рамките на Министерството за правда и беа објавени во Електронскиот национален регистар на прописи (ЕНЕР) во јануари 2018 година.

Независност

Судскиот совет и Советот на јавни обвинители продолжија да ги избираат судиите и јавните обвинители без значителни промени во начинот на избор. Изборот на судии беше предмет на расправа, накратко презентирање на кратката биографија на кандидатите и без образложение за (не) изборот на кандидати со највисок или ист број бодови.⁴ Изборот на судии во повисоките судови беше критикуван и во периодот пред формирањето на новата влада во септември 2016 година и при последниот избор на судии од страна на Судскиот совет по локалните избори во ноември 2017 година. Неколку судии кои аплицираа за овие позиции реагираа за последните избори,⁵ особено поради фактот што за прв пат беше заобиколен член од Законот за судовите, со што не беше избран кандидатот за судија во Апелациониот суд во Скопје со најголем број бодови.

Проблематично е и прашањето за критериумите за избор и оценување на судиите, кои во моментот се базираат исклучиво на квантитативните критериуми. Критериумите се разликуваат зависно од законот: додека Законот за судски совет определува исклучиво квантитативни критериуми, Законот за судови поставува етички критериуми, со што се создава простор за манипулација. Дополнителен проблем е недостатокот на одговорност на Судскиот совет и клиентелистичкиот пристап. Сегашниот систем на унапредување на судиите не ги става во прв план нивната експертиза и интегритет. Интервенциите во системот на оценување, унапредување и назначување судии во изминатите години резултираа со "отворена врата" за политички влијанија врз судството.⁶ Од друга страна, членовите на Судскиот совет постојано ги нагласуваат предностите на системот, што им овозможува на судиите со најдобри резултати "автоматски" да дојдат во првите редови.

Посебни чекори кон зајакнување на судската независност беа преземени со процесот на подготовка на измените на Законот за судовите и измените на Законот за Судскиот совет.⁷ Предложените измени во Законот за судови главно се однесуваат на делот на основи за дисциплинска одговорност, дисциплински мерки и промени во критериумите за влез во судството. Предложените измени на Законот за Судски совет се однесува на постапката за дисциплинска

1 Мрежа 23+, Анкета за Поглавјето 23, февруари 2017г., достапно на: <https://goo.gl/qyK85v>

2 More about the poll at http://www.merc.org.mk/Files/Write/00001/Files/Network23/public_opinion_24_04_17/Istrazuvanje-na-javno-mislenje-poglavje-23-kratka-verzija.pdf

3 Планот 3-6-9 достапен на интернет страницата на Владата на РМ на следниот линк <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>

4 Сите анализи се достапни на <http://www.merc.org.mk/>

5 Прв мониторинг извештај First monitoring report "Judiciary Reforms – from Priebe 1 to Priebe 2 and Beyond", страна 5, достапен на <https://goo.gl/Bqq7P6>

6 Изјавата беше дадена на телевизиската емисија 360 степени <http://360stepeni.mk/article/454/unapreduvanje-po-zaslugi-ili-po-nekoe-novo-tefterche>

7 Институт за европска политика, *Sitting on the bench and marking - how effective?*, 2018, достапно на: <https://goo.gl/ZaQxE>

8 Измените на Законот за Судскиот совет се започнати на почетокот на август 2017 година преку формирање на работна група задолжена за овие измени и изготвување на закон за престанок на важење на Законот за Советот за утврдување на фактите и дисциплинска одговорност на судиите. Видете повеќе во <https://goo.gl/KPQrWX>

одговорност и оценување на судиите, преку воведување на квалитативни критериуми за оценување на судиите. Сепак, неколку граѓански организации и експерти упатуваат на потребата од понатамошна спецификација на основите за одговорност на судиите, како и квалитативните критериуми за оценување на судиите кои првенствено се однесуваат на сложеноста на предметите, истовремено земајќи ги предвид критериумите за избор на судија во повисокиот суд, утврдени во член 41 од Законот за Судскиот совет при оценување на судиите. Исто така, потребно е дополнително да се определат критериумите за членовите на Судскиот совет што ги избира Собранието на РМ, како и дефинирање на терминот "истакнат правник". Потребни се законски измени во однос на воведување одговорност на членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Венецијанската комисија го даде своето мислење за новиот нацрт-закон за Судски совет од 2017 година во кој истакна дека "зголемената транспарентност на постапките пред Судскиот совет во прашањата за избор, генерално, е добредојден развој".⁹ Сепак, исто така, истакна дека е „важно да се разјаснат правилата за рангирање на кандидатите и како ова рангирање се зема предвид во конечната одлука за назначување на кандидатот.“¹⁰

Во врска со изборот на јавни обвинители, постои несовпаѓање на условите што треба да ги исполнуваат Јавниот обвинител на РМ и јавниот обвинител во повисокото јавно обвинителство. Од нив не се бара да имаат искуство како јавни обвинители со потврдени резултати во нивната работа.¹¹ По разрешувањето на Јавниот обвинител на РМ во август 2017 година, во Парламентот е избран нов јавен обвинител на РМ на 25 декември 2017 година. Сепак, останува нејасно кои критериуми биле земени предвид за неговиот избор, имајќи го предвид големиот број кандидати за местото, придружено со отсуство на доволна транспарентност на постапката.

Со временото упатување на судии од основните судови во државата во Основниот суд Скопје 1 и на седум судии од апелационите судови од внатрешноста во Апелациониот суд Скопје, Судскиот совет изврши директно влијание врз структурата на судиите кои одлучуваа за предметите од висок профил кои ги покренува Специјалното јавно обвинителство. Извештајниот период беше обележан и со масовна прераспределба на судиите во Основниот суд Скопје 1.

Судското дискреционо право како гаранција за независност беше прекршено како последица на донесувањето на Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната. Овој закон беше често критикуван од страна на експертите.¹² Уставниот суд одлучи да го укине законот, образложувајќи дека со него сериозно се поткопува независноста на судството и се прекршува начелото на поделба на власта, вклучувајќи го и мешањето на законодавната власт во судството. Освен тоа, со одлуката се нагласува дека законот е во спротивност со законски утврдената слободна проценка на доказите и судското дискреционо право, кое беше формализирано од него, а не се занимава со индивидуализацијата на казните.¹³

9 Европска комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија). "Република Македонија", Мислење бр. 905 / 2017 on the Draft Law on the Judicial Council. Достапно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)033-e)

10 Европска комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија). "Република Македонија", Мислење бр. 905/2017 за Предлог-законот за Судскиот совет. Достапно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)033-e)

11 Постојат мислења на експерти кои ја нагласуваат потребата за измена на ова решение.

12 Потребата за поништување на овој закон беше забележана и во анализите спроведени во рамките на проектот Мрежа 23+. Анализата на СППМД е достапна на: <https://goo.gl/iLYDe9> и анализата на здружението Paktis е достапна на: <https://goo.gl/bS3tNb>

13 Судска одлука достапна на <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

За разлика од извештајот за својата работа во првите шест месеци,¹⁴ кога Специјалното јавно обвинителство (СЈО) изјави дека надлежноста е утврдена во 30 случаи против 80 лица, третиот шестмесечен извештај доставен до Советот на јавни обвинители и Собранието на РМ, до 15 март 2017 година, вели дека СЈО спровело предистражна постапка против 112 лица, додека 50 лица биле предмет на истражна постапка. Вкупно 272.950 аудио записи, односно 45 проценти од вкупниот број на аудио записи на располагање на СЈО, биле анализирани до тогаш.¹⁵

Во текот на првиот квартал од 2017 година СЈО беше спречено целосно да воспостави надлежност и неопходна соработка со мнозинството релевантни државни институции, како што е Министерството за внатрешни работи, но и се соочи со опструкции во постапките во Основниот суд Скопје 1. Има позитивна тенденција по промената на власта, во насока на надминување на претходната состојба и остварување на подобрена соработка со СЈО, особено во поглед на прибирање на документи и докази во согласност со Законот за кривична постапка. Четвртиот извештај за работата на СЈО од 15 март до 15 септември 2017 година забележува дека разликата од претходните периоди е во поднесувањето на обвиненија во врска со повеќето отворени истражни постапки, односно 18 обвиненија беа поднесени во 19 случаи против 120 лица за 168 кривични дела, што резултираше со седум истражни постапки против 25 лица и истражни дејствија против четири правни лица.¹⁶

Со цел понатамошно регулирање на статусот на Специјалното јавно обвинителство, Стратегијата за реформа на правосудниот сектор предвидува вклучување на СЈО како посебно обвинителство во Јавното обвинителство на Република Македонија со измена на Законот за јавното обвинителство.¹⁷

Препораки

- Неопходно е натамошно јакнење на независноста на судството, вклучително и на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, преку соодветен и транспарентен процес и образложени одлуки за именување и унапредување на судиите, како и примена на јасни процедури за избор на претседатели на судовите и за прераспоредување на судиите. Во таа насока се и голем дел од елементите на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, кои меѓу другото предвидуваат депрефесионализација на членовите на Судскиот совет и нивна зголемена одговорност. Депрефесионализација не е предвидена во нацрт измените и дополнувањата на Законот за судски совет.
- Во насока на зголемување на независноста на судството се и предложените законски измени на Законот за судови и Законот за судски совет. Дополнително е потребно допрецизирање на професионализацијата на членовите на судскиот совет, односно прецизирање на критериумите за избор на членовите на Судскиот совет кои се бираат од Собранието на РМ и дефинирање на терминот „истакнат правник“. Потребни се и законски измени во однос на воведување на одговорноста на членовите на Судскиот совет односно на Советот на јавни обвинители.
- Иако Советот на јавни обвинители има донесено Правилник за оценување на јавните обвинители, според кое оценувањето се врши на секои две години, сепак во пракса ваквото оценување на јавните обвинители не се спроведува редовно и не дава соодветни резултати. Потребно е да се подобри квалитетот на оценување на Јавните обвинители. Дополнително, неопходно е допрецизирање на предложените квалитативните критериуми за оценка на судиите пред се и во зависност од сложеноста на предметите како и земање во предвид на критериумите за избор на судија во повисок суд наведени во член 41 од Законот за Судски совет при оценката на судиите.
- Неопходно е зајакнување на финансиската независност во облик на зголемен процент од прудо домашниот производ кој би се издвојувал за судството, за да се достигне законски предвидениот процент од 0,8% од БДП кој би се издвојувал за судската власт или промена на таа одредба во насока на издвојување на оптимален процент од 0,5% од БДП за финансирање на судството согласно анализите во оваа област. Дополнително потребно е да се прекине со праксата преку ребаланс на буџетот, буџетот за судската власт да биде скратен.
- За поздравување е стратешката насока содржана во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, за инкорпорирање на СЈО како посебно обвинителство во рамките на ЈОРМ кое би било надлежно за целата територија на државата и кое освен за предметите кои произлегуваат од неовастеното следење на комуникациите би имало и проширена надлежност, со цел да ги опфати и другите кривични дела на корупција од висок профил (white-collar crime). Сепак, треба да се биде крајно внимателен со цел да се избегне какво било непосакувано преклопување на неговите надлежности со оние на ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција. Притоа, останува предизвикот на гарантирање на целосна независност и непристрасност на судиите кои би биле избрани да постапуваат во тоа специјално одделение, имајќи ги предвид досегашните негативни искуства.

14 Целосниот извештај е достапен на <https://goo.gl/d1kk5y>

15 Трет извештај за работата на СЈО е достапен на <http://www.jonsk.mk/wp-content/uploads/2017/03/III-izvestaj.pdf>

16 Извештај за активностите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани со и содржината на незаконски пресретнати комуникации за период од шест месеци (15 март 2017-15 септември 2017 година) достапни на www.jonsk.mk/wp-content/uploads/2017/09/ИЗВЕШТАЈ-15.09.2017.pdf

17 Стратегијата е достапна на: <https://goo.gl/Wj9y7J>

Непристрасност

Етичките и непристрасни дејствија од страна на одредени судии и претседатели на судови беа под сериозно сомневање во контекст на можната злоупотреба на автоматизираниот информациона систем за управување со судските предмети (АКМИС), особено во однос на управувањето со случаи кои произлегуваат од прислушуваниите разговори во надлежност на СЈО, кои беа распределени само на одредени судии во Основниот суд Скопје 1. Овие сомневања беа нагласени во вториот експертски извештај на Прибе.¹⁸ Имајќи предвид дека никогаш не била на правена темелна контрола на системот АКМИС, експертската група предложи да се направи таква контрола без било какво политичко мешање, и доколку е потребно, со вклучување на меѓународните институции и претставници. Во рамките на Министерството за правда е формирана посебна комисија која ја испитува можната злоупотреба на АКМИС. По завршување на увидот во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник во судовите во врска со АКМИС, во јануари 2018 беше презентираан конечен извештај,¹⁹ кој беше доставен до Јавното обвинителство на РМ за понатамошна постапка.²⁰

Одговорност

Имајќи предвид дека формирањето на Советот за утврдување на фактите и дисциплинската одговорност на судиите беше оценето како непотребно од страна на експертите од самиот почеток, а подоцна и потврдено преку неговата работа, неговото укинување беше вклучено во Планот 3-6-9 и Стратегијата за реформи во правосудството.²¹ Во овој поглед, Собранието на 11 јануари 2018 година го усвои Законот со кој се укинува Законот за Советот за факти.²²

Како одговор на тоа, со измените и дополнувањата на Законот за Судски совет од декември 2017 година, Судскиот совет си ја врати надлежноста во управувањето со дисциплинската постапка, земајќи ги предвид забелешките и препораките на меѓународните институции во судските реформи. Промените во врска со покренувањето на постапка против одредени судии од страна на Судскиот совет го вклучуваат и барањето членовите на Советот кои ќе ја започнат постапката да бидат исклучени од гласањето за истата.

Препораки

- Одлуките на Судскиот совет, односно Советот на јавните обвинители со кои се утврдува дисциплинска одговорност и разрешување на судиите, односно јавните обвинители треба да бидат јасно и задоволително образложени.
- Во насока на зголемување одговорноста на судството се и предложените законски измени на Законот за судови и Законот за судски совет. Сепак, дел од граѓанските организации и стручната јавност се на став дека е потребно дополнително допрецизирање на основите за одговорност на судиите.
- Потребна е доследна примена на етичките кодекси на судиите, обвинителите и вработените во јавните обвинителства. Дополнително, судиите и јавните обвинители треба да се воздржуваат од изјави во јавноста што ја доведуваат во прашање непристрасноста на судиите, односно на јавните обвинители.
- Одземањето на имунитетот на судиите треба да биде мерка на крајна нужда кон која ќе се пристапува во исклучително ретки ситуации.
- Мора да се обезбеди непристрасна распределба на предметите (особено кога станува збор за сензитивни кривични случаи од висок профил) преку гарантирање на непречено функционирање на системот АКМИС. Потребно е спроведување на редовна контрола и ревизија врз неговото функционирање со цел да се спречат секакви злоупотреби на системот.

18 Оценка и препораки од Високата експертска група за прашања поврзани со системско владеење на правото 2017, страница 5

19 Перземено на 30 јануари 2018 г, <https://goo.gl/Jz398e>

20 Во отсуство на официјална истрага, сомневањата за неправилности и незаконити активности во функционирањето на Основниот суд Скопје 1 во времето на претседателствувањето на судијата Владимир Панчевски, дополнително се зголемија по претресот на неговите канцеларии и неговиот дом во текот на октомври 2017 година од страна на тимот на СЈО, во рамките на предистражната постапка, во која Панчевски и двајца вработени во ИТ секторот се осомничени за злоупотреба на системот при распределба на случаите, особено оние на СЈО. Види http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/O4801/mk/Mreza-23-mesecen-pregled-oktomvri-2017_MKD.pdf

21 Укинувањето на Советот за утврдување на фактите и пренесувањето на неговите надлежности на Судскиот совет го истакна министерот за правда, достапно на <https://www.plusinfo.mk/vest/121365/na-sudskiot-sovet-kje-mu-se-vratat-site-nadleznosti>

22 Седница на Собранието на РМ, 11 јануари 2018 година, <https://goo.gl/zm7nkp>

Академија за судии и јавни обвинители

Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) континуирано го унапредуваат и модернизираат курикулум и квалитетот на почетната и континуираната обука, иако постои потреба од подобрување на истите. Проектираната рамковна програма заснована на евалуација на обуките се споделува со судовите, Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за проценка на вистинските потреби за обука. Сепак, постои потреба за подобрување на обуката.²³

Управниот одбор во два наврати го измени Правилникот за почетна обука донесен во февруари 2017 година во делот на теоретската настава, пред да биде спроведен испитот за проверка на знаењата на шестата генерација слушатели.²⁴ Со овие измени беше олеснет начинот на бодување и полагање на тестот за знаење. Спротивно на Правилникот беа објавени студии на случај со понудени прашања. И натаму електронското полагање на испитите остава простор за дилеми во однос на тоа дали ја постигнува целта за оценување на практичните вештини на слушателите.²⁵

Буџетот на АСЈО за 2017 година изнесува 41.125.000,00 денари; сепак, по ребалансот на буџетот, наместо да се зголеми, буџетот се намали на 38.415.000,00 денари, без оглед на барањата што произлегуваат од финансиските импликации со законските измени во 2015 година и потребата за подобрување на квалитетот на обуката и подобрувањето на техничките и инфраструктурни услови.

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор подразбира дека треба да се подготви анализа за евентуална подготовка на посебна програма за почетна обука за долгогодишни и искусни правници, вклучувајќи ги и искусните стручни соработници, како и континуирани обуки преку изменети наставни планови и наставни методи. Дополнително, Стратегијата предвидува воведување на нови законски критериуми за составот на управните и раководните органи на АСЈО, како и кадровска и техничка опременост и соодветни просторни услови. Во согласност со Стратегијата се и предложените законски измени во поглед на новите законски критериуми за составот на управните и раководните органи на АСЈО. Ваквите измени играат клучна улога со оглед на тоа што мандатите на членовите на Управниот одбор на АСЈО и на директорот на АСЈО се веќе истечени. Сепак, потребни се понатамошни измени на законот со цел да се предвидат прецизни критериуми кои кандидатите за слушатели на почетна обука треба да ги исполнат.

Судската Пракса

По едногодишно одолжување, Врховниот суд го стави во употреба судскиот е-портал <http://www.sud.mk/>, каде треба да се објават сите судски одлуки. Всушност, порталот е практично нефункционален содржи мал број одлуки, а непознато е дали достапните одлуки се правосилни, преиначени, укинати или поништени. Последното истражување во врска со објавувањето на судските одлуки и функционалноста на веб порталот [sud.mk](http://www.sud.mk/), во кој беа опфатени 224 испитаници - адвокати, покажа дека најголемиот дел од судските одлуки не се објавуваат во законски предвидените рокови.²⁶

Ефикасност

По многу одложувања, Годишниот извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2016 година беше разгледан и усвоен на седницата на Собранието одржана на 3 јули 2017 година. Извештајот содржи податоци за работата на Судскиот совет, односно бројот на отпуштените судии и судии-поротници, преземени постапки за утврдување на непрофесионално работење, евалуација на работата на судиите, информации за преземени дејства по поплаки на граѓаните и други податоци за работењето на судовите во РМ. Во однос на старите предмети најголем број на предмети кои се постари од 7 и 10 години има во Основниот суд Скопје 2 Скопје, Основен суд Скопје 1 Скопје и Основен суд Куманово.²⁷

Во однос на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права, Меѓуресорската комисија за извршување на пресудите на ЕСЧП не е функционална, и не е свикана од март 2016 година. Во праксата не е забележано позначајно интервенирање во законските одредби кои биле констатирани како извор на повредите на Европската конвенција за човекови права, ниту, пак, некакви позначајни измени во судската и административната практика. И натаму извршувањето на пресудите од ЕСЧП главно се сведува на исплата на паричното обесштетување досудено со нив.

23 Првиот извештај за ИПП во судството е достапен на <https://goo.gl/jpneR2>

24 <http://www.jpacademy.gov.mk/za-akademijata-mk/zakon-i-podzakoni-akti>

25 Втор мониторинг извештај за ИПП во делот на правосудството достапен на - <http://epi.org.mk/docs/Vtor%20monitoring%20izvestaj%20-%20itni%20reformi%20vo%20sudstvoto.pdf>

26 За повеќе информации, видете: Прв мониторинг извештај "Judicial Reforms – from Priebe 1 to Priebe 2 and beyond", страница 8-9, достапно на <https://goo.gl/Bqq7P6>

27 Прв мониторинг извештај, страница 8-9, достапно на <https://goo.gl/Bqq7P6>

Препораки

- Потребни се измени во Законот за Академијата за судии и јавни обвинители за критериумите за влез на кандидати на почетна обука во АСЈО. Пред сè, ова се однесува на условот за познавање на странски јазик. Испитот за познавање на странски јазик треба да се полага со приемниот испит во АСЈО.
- Неопходна е анализа за креирање на нова програма за посебна почетна обука за искусни долгогодишни практичари, како и за континуираните обуки преку рedefинирање на програмите и на методите за нивно изведување. Со тоа би биле опфатени и искусните стручни соработници и другите долгогодишни практичари.
- Потребно е зголемување на буџетот на АСЈО, поради финансиските импликации што ги нудат законски решенија од 2015 година, како и поради фактот дека АСЈО секоја буџетска година влегува во долгови.
- Времетраењето на стажот во ЕСЧП на националните судии и јавни обвинители треба да се зголеми на најмалку една година, со цел да се стекнат со практични искуства што ќе можат да ги пренесат.
- Потребно е подобрување на функционалноста на судскиот портал sud.mk, како и објавување на пресудите на судскиот портал во законски определениот рок, почитување на упатството за анонимизирање на пресудите, како и назначување дали тие се правосилни или не.
- Потребна е координирана активност на министерот за правда и надлежните државни органи во насока на подобро и поефикасно извршување на пресудите на ЕСЧП донесени во поглед на Република Македонија, а имајќи го предвид стандардниот и/или засилениот надзор над нивната имплементација на која тие подлежат од страна на Комитетот на министри при Советот на Европа, од една, како и потребата од отстранување на индивидуалните повреди, како и измени во законодавството и анулирање на негативните системски практики што одат на линија на повреда на човековите права, од друга страна.

2. Борба против корупцијата

Покрај тековните постапки иницирани од СЈО, борбата против корупцијата останува на многу ниско ниво, што се манифестира преку континуираното отсуство на одговорност и неказниност на службениците, неефикасното користење на мерката конфискација и слабата имплементација на Законот за укажувачи, како и фактот што Државната комисија за спречување на корупцијата правилно не ги извршува своите законски надлежности. Со попречување на работата на СЈО, надлежните државни органи практично го оневозможува ефикасното спроведување на правдата и ги одложуваа очекуваните конкретни резултати од борбата против корупцијата.

Република Македонија го забележа најголемиот пад на рејтингот на индексот на перцепцијата на корупција.²⁸ Во 2016 година,²⁹ Македонија се рангираше на 90-тото место со 37 поени, со пад од 24 места во споредба со 2015 година, кога беше рангирана на 66-то место во Индексот за перцепција на корупцијата. Покрај тоа, анкетата спроведена во рамките на проектот “Мрежа 23 +” покажа дека дури 60% од испитаниците сметаат дека сегашната ситуација со борбата против корупцијата е лоша,³⁰ додека 46% од државните службеници ја дадоа истата оценка.³¹ Тие сметаат дека ова се должи на неконзистентно, необјективно и селективно спроведување на законот.

Националниот систем за интегритет (НИС), спроведен од Транспарентност Македонија, покажа дека иако Република Македонија има добра правна рамка за борба против корупцијата, се уште постои слаба имплементација на антикорупциските закони и институции одговорни за спречувањето и борбата против корупцијата не се ефикасно управувани, ниту доволно независни за справување со корупцијата и им недостасува интегритет.³²

Исто така, Република Македонија сè уште не презела активности за спроведување на дел од препораките наведени во Извештајот од четвртиот круг на евалуација на Комитетот ГРЕКО на Советот на Европа, кој беше усвоен на 6 декември 2013 година. Извештајот на ГРЕКО за оценката на спроведувањето од 1 јули 2016 година, која се занимава со борбата против корупцијата во Собранието, судството и јавното обвинителство,³³ утврди дека земјата имала задоволително спроведување на само три од вкупно деветнаесет препораки, десет се делумно спроведени, а шест не се воопшто спроведени.

Четири од неспроведените препораки на ГРЕКО се однесуваат на спречување на корупцијата кај пратениците, додека другите две неспроведени препораки се однесуваат на судството и јавното обвинителство.³⁴ Како резултат на тоа, корупцијата во судството е од особено значење. Иако судиите, како и другите носители на државни и јавни функции, подлежат на истите обврски од Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување на судир на интереси, и тие се должни да го пријават својот имот. Тие, како и повеќето други функционери, генерално ја почитуваат обврската за пријавување на нивниот имот, но во голема мера не ги ажурираат нивните анкетни листови, а ДКСК сè уште нема воведено механизам за следење на промените во имотот на судиите.³⁵

Дури и по промената на власта, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) се соочи со значителни предизвици во однос на неизвршување на своите законски надлежности, особено во однос на одговорноста, интегритетот и транспарентноста, што резултира во нејзина незначајна улога во борбата против корупцијата. Нејзината севкупна работа може да се оцени како пасивна, селективна и недоволно транспарентна. На пример, во текот на извештајниот период, Комисијата не поведе ни една постапка по сопствена иницијатива за какви било сомневања за корупција, ниту пак поведе постапка за кривична одговорност против избрани или именувани лица, службени лица и одговорни лица во јавните претпријатија, јавните установи и други правни лица со државна сопственост. Освен тоа, ажурирањето на регистарот на анкетни листови на избрани и именувани функционери останува една од главните слабости на ДКСК. Во исто време, Комисијата е пасивна во однос на поведувањето постапки за надзор над финансиското работење на политичките партии. Ова е придружено со очигледни недостатоци и отсуство на капацитет на Јавното обвинителство, додека Државниот завод за ревизија останува најсилниот столб во борбата против корупцијата.

28 Изјава на претседателот на Транспаренси Интернешнл Македонија, достапна на <https://goo.gl/afxvng> (Accessed on 15.02.2017)

29 Индекс на перцепција на корупција 2016, достапен на https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

30 Резултатите од анкетата се достапни на http://www.merc.org.mk/Files/Write/00001/Files/Network23/public_opinion_24_04_17/Istrazuvanje-na-javno-mislenje-poglavje-23-kratka-verzija.pdf

31 Резултатите од анкетата се достапни на: <http://www.merc.org.mk/Files/Write/00001/Files/Network23/Poglavje-23-Anketa-na-administracija.pdf>

32 Транспаренси Интернешнл Македонија, Национален систем за интегритет - Проценка за Македонија, мај 2006, стр. 28, достапно на http://www.transparency.mk/images/stories/NIS_mk.pdf

33 Четвртиот круг на евалуација - Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, Извештај за усогласеност “Поранешна Југословенска Република Македонија” (https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1478595492_grecorc4-2016-8-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-en.pdf).

34 Оваа проценка беше изразена и преку соопштението за медиумите - Република Македонија продолжува да не ги почитува препораките од четвртата оценка на ГРЕКО која ги опфаќа Собранието, судството и Јавното обвинителство, објавени на 22 декември 2017 година на веб-страницата на Транспаренси Интернешнл, http://www.transparency.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=1244&Itemid=57

35 Транспаренси Интернешнл Македонија, Национален систем за интегритет - Оценка за Македонија, мај 2006, стр. 96, достапно на http://www.transparency.mk/images/stories/NIS_mk.pdf;

Понатаму, не е постигнат напредок во областа на конфискација на незаконски стекнатиот имот, без оглед на бројните постапки поведени во случаите поврзани со организиран криминал и корупција, вклучувајќи ги и случаите на СЈО. Стратегијата за зајакнување на капацитетите за спроведување финансиски истраги и конфискација на имот, усвоена од Владата на 9 август 2017 година, се очекува да ги подобри капацитетите и да ги надмине недостатоците идентификувани во оваа област.

Позитивен чекор преземен со цел поефикасна заштита на укажувачите беше усвојувањето на новиот Закон за заштита на укажувачите во последниот квартал од извештајниот период, на кој му претходеше широка јавна дебата. Овој закон во суштина покрива голем дел од мислењата и препораките на Венецијанската комисија, но неговото спроведување ќе бара дополнителни измени и дополнувања на повеќе подзаконски акти, вклучувајќи го и Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во јавниот сектор,³⁶ како и негово усогласување со членот 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.³⁷

Препораки

- Државата мора да преземе сериозни чекори кон целосна имплементација на **препораките на ГРЕКО**, со посебен акцент на препораките што се однесуваат на судството.
- **Државната комисија за спречување на корупцијата** мора конечно и доследно да го применува Законот за спречување на корупцијата во врска со анкетните листови и промените на имотниот статус на јавните службеници, вклучувајќи ги и своите членови, во согласност со член 50-а од Законот за спречување на корупцијата. Работата на ДКСК треба да биде јавна како и образложенијата на нејзините одлуки, особено одлуките поврзани со политичкото финансирање, конфликтите на интереси и анкетните листови. Таа треба да дејствува независно, проактивно и непристрасно, во согласност со своите законски надлежности. Истовремено, неопходно е да се зголеми транспарентноста на ДКСК преку организирање на отворени и јавни сесии и развивање тесна соработка со сите организации на граѓанското општество кои работат на полето на борбата против корупцијата, и покрај тековниот тренд на затворени и изолирани дејствија со што се нарушува интегритетот на ова тело.
- Потребно е Стратегијата за зајакнување на капацитетите за спроведување на финансиски истраги и **конфискација на имотот** да биде комплементарна со веќе постоечката Национална стратегија за борба против перењето пари и финансирање на тероризмот усвоена за периодот 2017-2020 година и други стратешки документи. Невладините организации треба активно да го следат спроведувањето на Стратегијата.
- Измената или дополнувањето на Законот за **укажувачи** претставува позитивен чекор кон негово усогласување со препораките на Венецијанската комисија, со цел да се отстранат сите утврдени недостатоци во постојниот нацрт закон. Сепак, овој закон и релевантните подзаконски акти ќе треба постојано да се применуваат, при што државата ќе мора да направи значителни правни, институционални и практични подготовки за спроведување на законот, како и за подигање на јавната свест за правната рамка со цел да се обезбеди нејзино ефикасно спроведување.

36 Службен весник на Република Македонија бр. 46 / 2016.

37 Службен весник на Република Македонија бр. 90/09, 12/11, 188/13, 192/15, 147/17.

3. Темелни права

Несоодветното однесување на полициските службеници останува и понатаму главното прашање за човековите права, имајќи ја предвид неефикасноста на Секторот за внатрешна контрола, професионални стандарди и криминалистички истраги во рамките на Министерството за внатрешни работи, како и отсуството на ефикасна истрага од страна на Јавното обвинителство во случаите на тортура, нечовечко или понижувачко постапување и казнување. Треба да се поддржат напорите на Советот на Европа со цел да се воспостави надворешен, независен надзорен механизам за незаконско полициско однесување и прекумерна употреба на сила од страна на полицијата.³⁸ Во овој поглед, Собранието наскоро ќе дискутира за низа законски измени за обезбедување правна рамка за воспоставување на овој механизам.

Посебно загрижува состојбата со лицата лишени од слобода во казнено-поправните установи во земјата. Народниот правобранител постојано укажува на пренатрупаност на институциите, што резултира со нечовечки услови за осудените и притворените лица во затворите.³⁹

Ниту една од 11 пресуди донесени од страна на Европскиот суд за човекови права во однос на Македонија кои утврдуваат повреда на членот 3 од Европската конвенција за човекови права не е целосно спроведена.

Дискриминацијата по разни основи, вклучувајќи ги и родот, полот, сексуалната ориентација, попреченоста, политичката и партиската припадност и убедување, претставува највидливото кршење на човековите права забележано од домашните организации, вклучувајќи го и Хелсиншкиот комитет за човекови права. Тоа е придружено со неактивност на Комисијата за заштита и спречување на дискриминација, исто така поради недостигот на компетентност од страна на некои од нејзините членови. Покрај тоа, постои широка дискриминација на припадниците на ЛГБТИ заедницата, како и неказнивост на сторителите на напади врз ЛГБТИ центарот за поддршка, кои изглегоа пред лицето на правдата години по инцидентите. Позитивен чекор во оваа насока се промените во Законот за спречување и заштита од дискриминација, со кој се предвидува вклучување на сексуалната ориентација во основите за дискриминација, која многу организации на граѓанското општество ја промовираа со години.

Слободата на изразување беше дополнително загромена преку бројни напади врз новинари и новинарски екипи, спречувајќи ги да ги извршуваат своите професионални задачи во јавен интерес. Освен тоа, говорот на омраза присутен во електронските медиуми и печатот, но исто така и засилен на веб-страниците на социјалните медиуми и интернетот, како и за време на протестите “За слободна Македонија”, резултираше со серија дела од омраза, што кулминираше со настаните во Собранието на 27 април 2017 година.

Слободата на здружување беше спречена со приведувања, притвори и значителни казни кои беа изречени кон активистите на граѓанското општество за банални прекршувања во контекст на таканаречената “Шарена револуција”, кога тие го изразија своето незадоволство од властите и побараа оставка од претседателот Иванов по неговата одлука за колективна аболиција во пролетта 2016 година. Од друга страна, на 28 ноември 2017 година беа уапсени 36 лица, за што Народниот правобранител изрази сериозна загриженост во врска со законитоста на апсењата и притворот на неколку пратеници од аспект на соодветните законски процедури поврзани со нивниот имунитет.⁴⁰

Слободата на здружување беше суштински попречена преку обидите да се замолчат слободните организации на граѓанското општество преку интензивна финансиска контрола од страна на Управата за јавни приходи, по налог на ДКСК од декември 2016 до мај 2017 година, чија цел беа 22 граѓански организации. Иако не резултираа со утврдување на злоупотреба во финансиското работење, постапките покренати пред јавното обвинителство не се официјално затворени, што ја доведува во прашање нивната правна сигурност.⁴¹

Голема контроверза во јавноста беше предизвикана и од парламентарната процедура иницирана по предлог-законот за употреба на јазиците што значително го проширува опсегот на употреба на албанскиот јазик. И покрај реакциите, Собранието одлучи брзо да го усвои овој закон иако се работи за закон со кој се уредува сложена и чувствителна материја.

38 За повеќе информации за проектите на Советот на Европа во овој поглед, видете <http://www.coe.int/en/web/criminal-law-coop/home-from-oversight> и <http://www.coe.int/en/web/skopje/enhancing-human-rights-policing>. Овие проекти предвидуваа усвојување на модел “Обвинителство плус”, вклучувајќи и формирање на посебно одделение во Јавното обвинителство за случаи на несоодветно полициско постапување, како и формирање на посебно тело за надворешен надзор како второстепено тело на овој механизам, што ќе се состои од претставници на граѓанските организации и експерти во областа.

39 Види Годишен извештај за степенот на почитување, зајакнување и заштита на човековите права и слободи, 2016, достапен на <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>, pages 51-55.

40 Материјалите за предлози за притвор се достапни на <http://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=2f6ebb9c-af48-459f-8489-265b77153355>

41 Овој факт беше истакнат од страна на претставници на бројни граѓански организации кои активно учествуваа во работата на фокус групата на 15 септември 2017 година со цел изработка на овој документ.

- Собранието треба внимателно да го разгледа Годишниот извештај на **Народниот правобранител** и да ги идентификува мерките за спроведување на општите препораки за подобрување на системот врз основа на законските измени. Дополнително, треба да се обезбеди соодветно финансирање на Канцеларијата на Народниот правобранител за да може да започне со спроведување на пропишаните овластувања и да избегне каква било формална имплементација на препораките дадени од страна на меѓународните организации.
- Неактивноста и политичката инструментализација на **Уставниот суд** резултираше со континуиран недостаток на кредибилитет и јавна доверба. Процесот на избор на судии треба да води сметка за професионализмот, компетенциите и интегритетот на новоизбраните судии, што на крајот треба да го подигне нивото на Уставниот суд. Со цел да се зголеми јавната доверба во Уставниот суд, би било неопходно јасно да се дефинира терминот «истакнат правник». Освен тоа, кандидатите за уставни судии треба да бидат предмет на дискусија од страна на академската заедница пред да бидат именувани, особено кога судиите се именуваат од страна на Собранието. Треба да се земат предвид зголемувањето на потребното парламентарно мнозинство за избор на уставни судии. Врз основа на постојната правна рамка, изборот се врши со апсолутно мнозинство, што може да резултира со избор на судии при отсуство на опозицијата. Понатаму, треба да се воведат уставната жалба за да се обезбеди подобра заштита на слободите и правата на граѓаните.
- Надлежните органи треба да престанат со неказнивоста на овластените службеници за **тортура и други форми на нечовечко и понижувачко постапување**. Неактивноста на Јавното обвинителство во случаите на тортура, особено кога е извршено од страна на полициските службеници, дополнително ја зајакнува недовербата на граѓаните во судскиот систем. Во исто време, треба да се направат сериозни напори во врска со извршувањето на пресудите во кои Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на членот 3, со повторно отворање кога е тоа можно, и кога нема закон за ограничување на кривичното гонење. Воспоставувањето на надворешен механизам за надзор над работата на полицијата и следење на случаите на полициска злоупотреба мора да се стави во пракса што е можно поскоро, преку усвојување на предвидената законска рамка и градење на потребните институционални капацитети за доследна примена. Жртвите на тортура и лошо постапување на полицијата мора да бидат обезбедени со соодветна правна, медицинска, психолошка и социјална поддршка, во согласност со барањата утврдени во Директивата на ЕУ 2012/29 за утврдување на минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела.
- **Затворските услови, пренатрупаноста и третманот на затворениците** се алармантни. Потребни се итни мерки со цел да се променат политиките со кои се регулира извршувањето на казните и притворот, како и целосна имплементација на препораките на КПТ за надминување на утврдените недостатоци, преку ставање акцент на подобрување на општите услови, обезбедување на соодветна медицинска грижа, превенција и одговорност во случаите на лошо постапување, како и спречување на корупцијата. Од апсолутно значење е да се расветлат смртните случаи на затвореници во затворите. Националниот превентивен механизам треба итно да се опреми со кадар и материјални и финансиски ресурси за да може соодветно да ги извршува своите должности. Невладините организации треба да добијат слободен пристап до затворите заради редовни проверки на условите со цел да дадат препораки насочени кон нивно подобрување. Законот за амнестија треба внимателно да се спроведува и да биде проследен со соодветни мерки и политики за ресоцијализација на амнестираните лица по нивното ослободување, со цел да се спречи повторното вршење на кривични дела, како и други негативни последици
- Итно е неопходно темелно да се реформира Комисијата за спречување и заштита од дискриминација со цел да се обезбеди поголема професионалност, за таа поуспешно да ги извршува своите надлежности за еднаква заштита на сите граѓани. Народниот правобранител треба да продолжи со своите напори и активности во **борбата против дискриминацијата** во рамките на неговиот мандат. Предложените измени и дополнувања на Законот за спречување и заштита од дискриминација треба да го зајакнат пристапот до правдата за жртвите на дискриминација со тоа што ќе ги ослободат од судските трошоци за покренување судски постапки за заштита од дискриминација; да ја зајакнат независноста на Комисијата за спречување на дискриминација; како и да ги вклучат сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основ за дискриминација. Постои итна потреба од резултати од истрагата на напаѓачите против ЛГБТИ центарот за поддршка на ЛГБТИ лицата. Со новиот Закон за бесплатна правна помош треба да се воведат поширока и јасна дефиниција на правните прашања за кои може да се даде бесплатна правна помош, како и да се опфатат сите граѓани на кои им е потребна правна помош и да се олеснат условите што граѓаните треба да ги исполнат за да имаат пристап до БПП.
- Државата треба да обезбеди почитување на **слободата на собирањето** на начин што таа да не биде ограничена ниту од полицијата, ниту од друга група граѓани - противници во случаи кога протестите се соодветно објавени во согласност со Законот за јавни собири. Покренувањето кривична постапка против овие лица може да се смета и како предупредување за другите граѓани кои сакаат да земат учество во протестите, спротивно на членот 21 од Уставот на Република Македонија, кој на граѓаните им го дава правото на собирање, како и правото да изразат јавен протест без претходна најава или посебна дозвола и остварувањето на ова право може да се ограничи само во услови кога е прогласена воена или вонредна состојба, што не беше случај.

- Да се изречат соодветни дисциплински мерки против сите полициски службеници кои користат прекумерна сила против учесниците во мирни протести, како и против нивните претпоставени.
- Реформите во **медиумскиот сектор** треба да се спроведуваат преку итни законски промени во консултации со организациите на граѓанското општество. Неопходно е итно да се измени Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со цел да се забрани рекламирањето што го плаќа државата, како и да се обезбеди независност и да се избегне политичкото влијание врз регулаторното тело - Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Радиодифузерите треба строго да ги следат професионалните принципи и да известуваат објективно и без предрасуди, обезбедувајќи ги сите релевантни ставови кои треба да се третираат подеднакво. Новинарите треба да внимаваат ниту тие, ниту нивните соговорници да не користат дискриминаторски говор кој поттикнува омраза, навреди и клевети. Новинарските здруженија и организации треба да ги интензивираат своите напори за да обезбедат услови за новинарите и другите медиумски професионалци да можат да ги извршуваат своите задачи професионално и без страв или притисок. Неопходно е да се измени Законот за граѓанска одговорност за клеветата и навреда, особено неговите дефиниции (со цел да се усогласи со член 10 од ЕКЧП).
- Новиот систем за следење на комуникациите преку ОТА треба да има доволно заштитни мерки против неговата произволна употреба на штета на приватноста на граѓаните. За да се постигне ова, организациите на граѓанското општество и Собранието треба да имаат поголема улога за ефикасно да го контролираат функционирањето на ОТА. **Следењето на комуникациите** како посебна истражна мерка треба да се ограничи на одредена категорија на кривични дела и условите под кои таквата мерка може да се изрече усно треба да се прецизираат на порестриктивен начин. Процесот на следење треба да биде ограничен навреме, а долгите рокови предвидени во постојните прописи треба да се преиспитаат. Треба да се воведат обврска за телото кое го спроведува следењето за запирање на мерката откако ќе се постигнат целите заради кои била наложена мерката. Истовремено, законот треба да пропише дека засегнатите лица треба да бидат информирани за посебните истражни мерки што се применуваат откако истите ќе бидат прекинати.
- Неопходно е да се смени практиката на притвора на Јавното обвинителство и на судот со цел еднообразно да се применува Законот за кривична постапка и член 5 од ЕКЧП. Во исто време, со цел подеднакво и неселективно да го штитат правото на слобода и безбедност на сите граѓани во земјата, судиите и обвинителите треба да сносат индивидуална одговорност ако биле субјективни и го прекршиле законот при носењето на одлуката за притвор.
- Министерството за внатрешни работи треба да вложува напори за откривање на сторителите на утврдените кривични дела, како и за спречување слични инциденти во иднина. Законодавните решенија од земјите-членки на ЕУ треба да се разгледаат со цел да се прошири опсегот на прекршоците поврзани со злосторствата од омраза, како и да се вклучат и други основи за пристрасност во овие прекршоци. Дополнително треба да се обезбеди навремена и ефикасна истрага за криминал од омраза, имајќи ги во предвид мотивите за пристрасно делување во текот на целата кривична постапка.
- Потребна е сеопфатна и инклузивна јавна дебата во која ќе бидат вклучени експерти и академски институции, како и граѓанското општество за **Законот за употреба на јазиците**. Неговото донесување мора да биде резултат на целосно демократски и транспарентен процес, врз основа на темелна анализа на финансиските импликации на неговото спроведување врз буџетот на Република Македонија. Конечно, би било добро овој закон да се усвои по добивањето на релевантните мислења и препораки од Венецијанската комисија, со што би се овозможило нивно целосно вклучување во законскиот текст и би се спречиле понатамошни контроверзии, кои наместо промовирање на правата на заедниците ви довеле до понатамошни непотребни меѓуетнички тензии и недоверба кај граѓаните.
- Дирекцијата за заштита на личните податоци треба да има посилен улога во заштитата на граѓаните и треба поактивно да се вклучи во заштитата на приватноста и личните податоци на граѓаните. Неопходно да се преиспитаат членовите 255 и 263 од Законот за кривичната постапка, за да може да се обезбеди податоците собрани со следење на комуникациите да се користат само за целта заради која била издадена наредбата и истите да не се чуваат во еден неразумно долг период. Безбедноста на податоците собрани преку следење на комуникациите треба да биде законски загарантирана, како и нивното уништување во случаите кога истите повеќе не се потребни за целта заради која се прибрани. Давателите на електронски комуникациски услуги треба да преземат соодветни технички и организациски мерки со што пристап до лични податоци ќе им се даде само на овластениот персонал и податоците ќе бидат заштитени од неовластен или незаконски облик на нивна обработка.

