АНТИКОРУПЦИСКИ БАРАЊА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:

МЕРЕЊЕ НА НАПРЕДОКОТ ВО СУДСТВОТО, ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЗАКОНОДАВНОТО ТЕЛО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

АНТИКОРУПЦИСКИ БАРАЊА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:

МЕРЕЊЕ НА НАПРЕДОКОТ ВО СУДСТВОТО, ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЗАКОНОДАВНОТО ТЕЛО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Скопје, јуни 2011

ПРОЕКТ: CIMAP Воспоставување на компаративен мониторинг базиран на индикатори за следење на прогресот во борбата против корупцијата во земјите кандидати за членство во ЕУ, потенцијалните земји кандидати и Косово

АНТИКОРУПЦИСКИ БАРАЊА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА:

МЕРЕЊЕ НА НАПРЕДОКОТ ВО СУДСТВОТО, ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЗАКОНОДАВНОТО ТЕЛО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

За Транспаренси Интернешнл – Македонија

Проф. д-р. Слаѓана Тасева- Претседател

Методи Зајков- Генерален секретар

М-р. Лилјана Цветаноска- Координатор и истражувач на проектот

М-р. Александра Јорданоска- Волонтер

Рецензија: Проф. д-р. Слаѓана Тасева

Печати: АКАДЕМСКИ ПЕЧАТ

Тираж: 700 примероци

Овој документ е подготвен со финансиска помош на Европската унија. За содржината на овој документ одговара Транспаренси Интернешнл – Македонија и во никој случај не може да се смета како став на Европската Унија.

Содржина

1. Предговор 5
2. Воведни информации за проектот CIMAP 7
3. Методологија 9
4. Активности за спроведување на проектот од страна на Транспаренси интернешнл – Македонија 12
   4.1 Улогата на ТИ – Македонија како регионален партнер во проектот CIMAP 12
   4.2 Базичен национален извештај 12
   4.3 Имплементација на усогласената методологија 13
5. Резултати од истражувањето..... 15
   5.1 Општ преглед на резултатите..... 15
   5.2 Судство – детална анализа на наодите..... 19
   5.3 Јавна администрација – детална анализа на наодите 27
   5.4 Законодавно тело – детална анализа на наодите ... 36
6. Препораки 41
7. Анекси
   7.1 Анекс 1 – Институција: Судство 43
   7.2 Анекс 2 – Институција: Јавна администрација 119
   7.3 Анекс 3 – Институција: Законодавно тело 187

1. Предговор

Овој извештај се базира на истражување спроведено од страна на Транспаренси Интернешнл – Македонија (ТИ–Македонија) во соработка со Секретаријатот на Transparency International (TI). Проектот беше спроведен од страна на националните ограноци на TI во Македонија, Албанија, Косово и Турција во 2010 и 2011 година со поддршка на Европската Унија. Регионалниот извештај и националните извештаи за секоја од земјите учеснички се резултат на проектот CIMAP „Воспоставување на компаративен мониторинг базиран на индикатори за следење на прогресот во борбата против корупцијата“.

На овој регионален проект му претходеше проектот „Перманентен анти - корупциски мониторинг на клучните приоритети во ЕУ претпристапниот процес“ кој се реализираше во 2009 година од страна на ТИ–Македонија. На наше задоволство, националните ограноци на TI во Косово, Албанија и Турција, како земји кандидати, односно потенцијални кандидати за пристап во ЕУ, како и Секретаријатот на TI во Берлин, ја препознаа презентираната методологија како солидна основа за понатамошен развој на регионален проект на сите кандидати за членство во ЕУ.

За корупцијата не може да се размислува како за изолирана појава. Во основа таа ги зафаќа сите аспекти од општеството. Борбата против корупцијата на кохерентен и ефективен начин треба да завземе централно и јасно место на патот кон економските реформи, кон градењето на демократијата која го почитува управувањето на правото и човековите права, на начин на кој се воспоставени критериумите од Договорот за асоцијација и стабилизација (Копенхагенски критериуми).

За да се обезбеди разбирливост на активностите, проектот се состои од повеќе фази кои се реализираа преку неколку истражувачки инструменти и кои вклучуваа домашни и странски експерти, претставници на власта и на сите сегменти на општественото живеење, како и претставници на судството и Собранието. На овој начин беше обезбедена неколкукратна и повеќеслојна валидација на ставовите на експертите во врска со различните индикатори. Сите тие се целосно презентирани во оваа публикација. Нашата крајна цел беше да се издвојат и дефинираат индикатори врз основа на кои ќе може континуирано да се следи и евалуира

напредокот во рамките на релевантните фактори, како и да се споредуваат резултатите во текот на целиот процес на интеграција во ЕУ.

Имајќи го во предвид мандатот на организацијата, разбирливо е што главна карактеристика на сите анализи се индикаторите, кои по својата суштина се антикорупциски. Она што денес, по истекот на 18 месеци од почетокот на спроведувањето на проектот, е сосема јасно, е сознанието дека активностите на проектот треба да продолжат и да се прошират се додека целосно и прецизно не се идентификуваат антикорупциските индикатори и во другите области, релевантни за процесот на интеграција во ЕУ.

Денес, по извршените испитувања, постојат големи бази на податоци и на индикатори кои треба дополнително да се анализират. Доколку нашите досегашни резултати придонесат за воспоставување на постојан антикорупциски мониторинг во рамките на Transparency International во земјите – аспиранти за членство во ЕУ, за нас тоа ќе биде дополнителен предизвик и обврска за понатамошна детална и сеопфатен ангажираност во остварувањето на нашите професионални определби, како и на поширокатa стратегија на TI за 2011 – 2015.

Скопје, 06.06.2011

Проф. д-р. Слаѓана Тасева

Претседател на
Транспаренси Интернешнл Македонија

2. Воведни информации за проектот CIMAP

Без јасна слика за прогресот на одредена земја-кандидат во процесот на евроинтеграција не е возможно да се одреди дали таа напреднала кон исполнување на ЕУ стандардите за пристапување. За да ѝ пристапат на Европската Унија, земјите-кандидати и потенцијални кандидати треба да остварат напредок во областа на антикорупциските мерки и на пошироката област на добро управување. Сепак, не постои јасна и стандардна основна платформа, која би се применила за да се оцени напредокот на ваквите земји, вклучувајќи ги и Албанија, Косово, Македонија и Турција. Основната платформа ќе овозможи набљудување на напредокот на земјата во областа на доброто управување. Ќе обезбеди средство за потврдување дали придобивките се одржани и продлабочени.

Проектот CIMAP се осврнува токму на оваа празнина во земјите-кандидати и потенцијални кандидати за ЕУ. CIMAP, што на англиски јазик е скратеница за иницијативата „Воспоставување компаративен мониторинг базиран на индикатори за следење на прогресот во борбата против корупцијата“, направи проценка на три институции: судство, законодавно тело (собрание) и јавна администрација. CIMAP употребува стандардизирани индикатори, кои ги опфаќаат и антикорупциските закони и нивната имплементација во пракса. Индикаторите се засновани на антикорупциските барања за пристапување кон ЕУ. CIMAP иницијативата е дизајнирана за на долг рок да ги следи и да ги набљудува промените во овие институции и земји.

За секоја институција, индикаторите се групирани околу различните компоненти на категориите капацитет[1] и управување[2]. Кај судството и кај законодавното тело, вклучени се и индикатори за оцена на нивната ефективност и ефикасност[3]. Кај јавната администрација, посебни индикатори се фокусирани на процесите на јавни набавки.

---

[1] Капацитетот ги опфаќа ресурсите кои се ставени на располагање (човечки, инфраструктурни, финансиски) и способноста на институцијата да функционира независно (на пр. без несакани надворешни влијанија).

[2] Управувањето ги опфаќа стандардите за внатрешно управување и практиките во институцијата, поточно, механизмите за транспарентност, одговорност и интегритет што се на сила, и нивната имплементација.

[3] Ефективноста / ефикасноста се однесува на способноста на институцијата да ја остварува својата улога во спречувањето на корупцијата.

Наодите на CIMAP покажуваат дека во сите четири земји има крупни разлики меѓу постигнувањата на одделна земја во областа на донесувањето антикорупциски закони и во областа на нивна ефикасна имплементација. Иако во многу случаи има правна и регулативна рамка, таа честопати не се почитува или не се применува за санкционирање на спротивното однесување. Забележаните резултати на слаб капацитет и лошо управување во судството, во законодавното тело и во јавната администрација можат да помогнат во објаснувањето на ваквата разлика меѓу правото и праксата во секоја одделна земја.

Резултатите од CIMAP сигнализираат дека во областа на капацитетот и на управувањето, постојат следниве посебни причини за загриженост:

- немање или неимплементирање кодекси за однесување (управување);
- неефикасна имплементација на обврската за објавување на имотната состојба (управување);
- ниско и неизедначено ниво на пристап до информации (управување);
- политички мешања во институционалните надлежности и операции (капацитет) и
- лоши услови за работа на јавните службеници (капацитет).

Постоењето недостатоци во капацитетот и во управувањето ја поткопува способноста на институциите ефикасно да ги извршуваат своите антикорупциски функции. Утврдените недостатоци во голема мера се конзистентни за сите три оценети институции и се воочливи во сите земји, без оглед на нивниот различен контекст. Тие, исто така, ги загрозуваат и институционалната ефикасност и ефективност на судството и на законодавното тело (на пр. способноста на овие институции да ја извршуваат предвидената улога) и влијаат на начинот на кој владите ги спроведуваат процедурите на јавни набавки.

Фактот дека овие проблеми се заеднички укажува на потребата од усогласени напори од земјите и од Европската Унија да се поддржуваат и да се имплементираат иницијативи за надминување на утврдените недостатоци. Овој извештај обезбедува повеќе детали за секоја од овие области, и на национално и на регионално ниво, како и препораки за мерки за надминување на сегашните недостатоци во антикорупциските напори.

3. Методологија

Целта на CIMAP е да се оцени напредокот на земјите, учеснички во проектите во исполнувањето на антикорупциските предуслови за пристап кон ЕУ. Партнерите на Transparency International (TI) во секоја земја ги собраа и ги анализираа наодите врз основа на критериумите за пристапување кон ЕУ. Оценетите институции беа: судството, законодавното тело и јавната администрација. За секоја институција се разгледуваше сегашното ниво на институционален капацитет, на управување и на ефективност. Собрани заедно, резултатите даваат преглед на клучните области од антикорупциските реформи што треба да бидат преземени во четирите оценети земји – Албанија, Косово, Македонија и Турција.

Наодите на CIMAP се засновани и оценети врз основа на податоци собрани од страна на партнерите на ТИ преку следниве начини:

- Правна анализа: анализа на релевантни закони, правилници и други официјални документи;
- Детален преглед на постојните истражувања и на достапните информации за соодветните теми;
- Клучни интервјуа со експерти од релевантни области на јавната администрација, судството и законодавното тело, како и со поединци, кои работат на значајни позиции во овие институции.

Секој тим користеше ист збир индикатори и иста методологија за да ги оцени овие институции врз основа на релевантната правна рамка (т.е. закони и мерки) и врз основа на нивната имплементација (т.е. пракса).

Вкупно 150 индикатори беа оценети за секоја земја. Сите индикатори се конкретизирани, повторливи, функционални и споредливи меѓу земјите (за конкретната институција).

Секој индикатор се заснова на антикорупциските барања, кои мораат да бидат исполнети од страна на земјите-кандидати. Индикаторите се избрани по детален преглед на документацијата за реформи во ЕУ и по повеќе неформални интервјуа со функционери од Комисијата на Европската Унија. Најдобрата меѓународна пракса во секоја од трите области

(судство, законодавно тело и јавна администрација), исто така, беше земена предвид при развивањето на индикаторите.

Индикаторите се групирани околу четири својства: капацитет, владеење, општа ефективност / ефикасност и јавни набавки. „Капацитетот“ е разделен на поткатегории за да се оценат институционалните ресурси и независноста. „Управувањето“, исто така, е разделено на поткатегории за да се оцени нивото на одговорност, на интегритет и на транспарентност. Индикаторите за ефективност / ефикасност се употребија само во оценувањето на судството и на законодавното тело. Индикатори за јавни набавки беа земени предвид само кај јавната администрација.

Системот за оценување беше воспоставен за да се оцени нивото на напредок – и во право, и во пракса – и генерално и во одредена област. Секој индикатор првично беше оценет од страна на истражувачот со примена на скала од 1 до 5 (1 – најниска оцена; 5 – највисока оцена). Одделните оценки, потоа, се собрани во општа оцена за секоја димензија (на пр. капацитет, независност итн). Општата оцена е добиена со делење на добиената оцена со максималната оцена, која би можела да биде доделена на одделна димензија. Оваа бројка, потоа, се претвора во процент. За секој индикатор е применет истиот принцип на мерење.

Оценување

Секое прашање беше оценето врз основа на собраните информации при одговарање на прашањата за индикаторите. Оценката, всушност, претставува „квантитативно резиме“ за квалитативните информации собрани од проектниот координатор и прикажани во белешките од истражувањето. Во случаите кога немало доволно информации, не се доделила оценка.

За правните индикатори се користеше скала од 1 до 3, при што:

1 = не
3 = делумно
5 = да

За индикаторите во пракса се користеше скала вод 1 до 5, при што:

1 = во многу мала мера
2 = во мала мера
3 = до умерена мера
4 = во голема мера
5 = во многу голема мера

Крајните оценки за индикаторите за секое прашање ги собравме за да добиеме единствена оценка за секоја категорија. Единствената оценка ја претворивме од нејзината првична скала со 5 бројки, во скала од 0 до 100 и ја изразивме како процент од теоретски максималната можна оценка. Потоа, може да се пресмета вкупна оценка во проценти за секоја од институциите – судство, законодавно тело и јавна администрација – за секоја од категориите, преку пресметување на проста средна оцена од оценките за секоја земја. Исто така, може да се пресметаат постигнувањата на земјата во правото и во пракса за секоја од институциите. Меѓутоа, не можат да се прават натамошни собирања за да се добие севкупна оценка за земјата затоа што оценувањето не го покрива целосниот антикорупциски систем на земјите. Во овој случај, севкупна оценка за земјата, пред сè, би се однесувала на трите оценети институции, наместо на целосните антикорупциски активности (закони и пракса) на земјата.

4. Активности за спроведување на проектот од страна на Транспаренси интернешнл – Македонија

4.1 Улогата на ТИ – Македонија како регионален партнер во проектот CIMAP

Транспаренси интернешнл – Македонија, како регионален партнер во проектот CIMAP, беше вклучена во сите нивоа на имплементација на проектот. Конкретно, ТИ – Македонија придонесе за развој на методологијата за мерење на корупцијата во горенаведените земји. Во процесот на имплементација на методологијата беше спроведено детално истражување за сите прашања и индикатори. Во последната фаза, ТИ – Македонија спроведе верификација на резултатите.

4.2 Базичен национален извештај

За да се развие методологија за мерење на корупцијата во рамките на проектот CIMAP, беше спроведено детално истражување врз основа на претходно применети методологии за мерење на корупцијата во Македонија. Истражувањето резултираше во „Базичен национален извештај“. Извештајот овозможи сеопфатен преглед на досегашните истражувања на корупцијата и на применетите методологии во претходните извештаи за корупцијата и за антикорупциските мерки во Македонија. Извештаите содржани во базичната студија се производ на различни домашни владини институции и невладини организации, како и на меѓународните организации, кои се занимаваат со проблемот на корупција во земјата. За потребите на ова истражување беа земени предвид сите проценки поврзани со корупција во последниве 10 години.

Акцент беше ставен на извештаите, оценувањата, анкетите и истражувањата, кои покриваат каков било аспект од следниве три области: јавна администрација, политички институции и судство. Податоците за извештајот беа собрани преку темелен преглед на релевантни извештаи, со цел да се прибележи употребената методологија за собирање на податоци. Секој истражувачки проект беше опишан накратко, со цел да се добие претстава за методолошкиот пристап и за алатките за собирање

податоци, како и за суштинските истражувачки прашања. Исто така, беа спроведени и неформални интервјуа со лица, кои работеле на одредени проекти, со цел да се добијат попрецизни информации за проблемите и за успешните приказни.

Извештајот е поделен на три дела. Првиот дел содржи преглед на постојните истражувања на корупцијата и на антикорупциските мерки во областа на јавната администрација, на политичките партии и на судството. Делот посветен на јавната администрација ги вклучува истражувањата што ги проценуваат корупцијата и антикорупциските мерки во јавниот сектор, особено во телата кои обезбедуваат добра и услуги од и за Владата, како што се секторите на образование и здравство, како и истражувањата на процесите на јавни набавки. Следниот дел ги анализира извештаите поврзани со политичките институции: политички партии, законодавно тело и избори. Последниот дел го оценува судството преку анализа на извештаи за судската работа, за судската администрација и за други релевантни тела и институции во Република Македонија.

Во вториот дел е даден преглед на други релевантни истражувања за корупцијата и за антикорупциските мерки надвор од трите предметни области, но значајни од методолошка гледна точка. Тие беа, исто така, земени предвид при создавањето на методологијата за проектот CIMAP.

Третиот дел вклучува анализа на истражувачкиот процес и на резултатите на истражувањата, со цел да се истакнат искуствата од други проекти, кои можат да бидат употребени во рамките на проектот CIMAP.

4.3 Имплементација на усогласената методологија

Со цел да се имплементира конечната методологија, координаторот на проектот спроведе детално истражување, применувајќи комбинација од различни методи. Методите опфатија темелно истражување на примарни и на секундарни податоци, вклучувајќи и анализа на правната рамка на Република Македонија во областа на корупцијата; анализа на претходни извештаи за корупцијата и за антикорупциските мерки во Македонија, како и интервјуа со експерти и со практичари во одделните теми од интерес.

Со оглед на тоа што прашањата за индикаторите се поделени во две категории, de jure (правна регулатива) и de facto (состојба во пракса) индикатори, истражувачките активности го опфатија следново:

- ***Правна анализа:*** анализа на релевантни закони, правилници и други официјални документи. Оваа анализа особено придонесе за одговарање на *de jure* индикаторите и таа вклучи различни закони, во зависност од анализираната област. На пример, прашањата за индикаторите поврзани со судството наложија анализа на Уставот на РМ, Законот за судовите, Законот за спречување на корупција, Законот за судскиот буџет, Законот за платите на судиите, Законот за судир на интереси, како и на други релевантни правни прописи. Покрај овие закони, анализата на состојбата во јавната администрација ги опфати и: Законот за јавните службеници, Законот за државните службеници, Законот за слободен пристап до информации, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Кривичниот законик и Законот за кривична постапка, Законот за јавни набавки итн. Конечно, анализата на законодавното тело дополнително ги опфати: Законот за Собранието, Деловникот на Собранието на РМ, Правилникот за внатрешна организација на стручната служба на Собранието на РМ итн.;
- ***Детален преглед*** на постојните истражувања и достапни информации за темите, вклучувајќи ги и оние наведени во Базичниот национален извештај, како и дополнителни истражувања, кои во меѓувреме се спровеле;
- ***Интервјуа со клучни извори на информации,*** односно со експерти во областите од интерес во јавната администрација, во судството и во законодавството, како и со поединци, кои работат на релевантни позиции во овие институции. Се интервјуираа универзитетски професори во релевантните области, судии и претседатели на судови, вработени во јавната администрација, пратеници итн.;
- ***Валидација на резултатите*** од три различни комисии за валидација (еспертски панели) составени од експерти и од практичари во соодветната област. Секоја комисија за валидација беше составена од пет до седум членови, кои дискутираа за наодите и за оценките во врска со прашањата од индикаторите, со цел да се проверат, да се потврдат или да се дополнат податоците и резултатите.

5. Резултати од истражувањето

5.1 Општ преглед на резултатите

Наодите за Македонија во рамките на проектот CIMAP се групирани според институции и според стандарди. Целосните резултати се достапни во форма на белешки од истражувањето, кои обезбедуваат преглед на: сите индикатори, оценките за индикаторите и квалитативните објаснувања за оценките од страна на истражувачот.

Наодите од проектот овозможуваат утврдување на главните проблеми во областите што беа предмет на истражување. Анализата на состојбата со корупцијата во законодавното тело, во јавната администрација и во судството во Македонија даде предупредувачка слика за правните и институционалните слабости. Овие наоди треба да придонесат за борбата со корупцијата во Македонија затоа што тие ги идентификуваат недостатоците и ограничувањата кои би можеле да го спречат или да го уназадат процесот на европската интеграција.

Овие наоди треба, исто така, да се користат како основа за натамошно набљудување и мерење на напредокот во соодветните антикорупциски области.

Заеднички наод за сите области на истражување е дека, од неодамна, правната рамка поврзана со проблемите на корупција е зајакната и развиена. Со други зборови, стапија во сила закони за различни аспекти на ризиците на корупција. Сепак, не може да се донесе заклучок дека сите аспекти на антикорупциските мерки се регулирани со правни одредби. Неопходно е натамошо унапредување на правната рамка, како и одредби за регулирање на дополнителните коруптивни ризици. Од друга страна, резултатите покажуваат напредок во воспоставувањето на правната рамка, но состојбата во пракса е сосема поинаква. Наодите покажуваат дека постојат недостатоци во имплементацијата на правните одредби. Доколку ги погледнеме табелите 1, 2 и 3 и го споредеме степенот до кој стандардите се остваруваат во правото и во праксата, ќе видиме дека разликата е очигледна.

Во рамките на судството, стандардите „во правото“ се остваруваат до 87 проценти, во споредба со остварувањето на стандардите „во праксата“, кои просечно се исполнуваат до 63 проценти. За дополнителни детали, видете ја табелата 1.

Табела 1: Преглед на наодите за судството

Судство			
Категорија		**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Капацитет[1]	Ресурси	90%	65%
	Независност	89%	60%
Управување[2]	Интегритет	80%	60%
	Транспарентност	84%	68%
	Одговорност	100%	80%
Вкупно		87 %	63%

Судство		
Категорија	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Ефективност/Ефиксаност[3]	100%	47%

[1] Капацитетот ги опфаќа ресурсите кои се ставени на располагање (човечки, инфраструктурни, финансиски) и способноста на институцијата да функционира независно (на пр. без несакани надворешни влијанија).

[2] Управувањето ги опфаќа стандардите за внатрешно управување и практиките во институцијата, поточно, механизмите за транспарентност, одговорност и интегритет што се на сила и нивната имплементација.

[3] Ефективноста / ефикасноста се однесува на способноста на институцијата да ја остварува својата улога во спречувањето на корупцијата.

Во рамките на јавната администрација, стандардите „во правото“ се остваруваат до 86 проценти, во споредба со остварувањето на стандардите „во праксата“, кои просечно се исполнуваат до 41 процент. За дополнителни детали, видете ја табелата 2.

Табела 2: Преглед на наодите за јавната администрација

Јавна администрација			
Категорија		**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Капацитет[4]	Ресурси	87%	40%
	Независност	100%	47%
Управување[5]	Интегритет	70%	30%
	Транспарентност	87%	60%
	Одговорност	90%	35%
Вкупно		86 %	41 %

Судство		
Категорија	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Јавни набавки[6]	85%	38%

[4] Капацитетот ги опфаќа ресурсите кои се ставени на располагање (човечки, инфраструктурни, финансиски) и способноста на институцијата да функционира независно (на пр. без несакани надворешни влијанија).

[5] Управувањето ги опфаќа стандардите за внатрешно управување и практиките во институцијата, поточно, механизмите за транспарентност, одговорност и интегритет што се на сила и нивната имплементација.

[6] Со оглед на тоа што јавните набавки се една од клучните надлежности на јавниот сектор, одредбите и практиката во врска со јавните набавки беа разгледувани во рамките на овој дел.

Во рамките на законодавното тело, стандардите „во правото“ се остваруваат до 85 проценти, во споредба со остварувањето на стандардите „во праксата“, кои просечно се исполнуваат до 57 проценти. За дополнителни детали, видете ја табелата 3.

Табела 3: Преглед на наодите за законодавното тело

Законодавно тело			
Категорија		**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Капацитет[7]	Ресурси	100%	40%
	Независност	100%	50%
Управување[8]	Интегритет	66%	46%
	Транспарентност	87%	93%
	Одговорност	93%	60%
Вкупно		85 %	57%

Судство		
Категорија	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во право -***	**Степен до кој стандардот е исполнет** ***- во пракса -***
Ефективност/Ефиксаност[9]	60%	47%

[7] Капацитетот ги опфаќа ресурсите кои се ставени на располагање (човечки, инфраструктурни, финансиски) и способноста на институцијата да функционира независно (на пр. без несакани надворешни влијанија).

[8] Управувањето ги опфаќа стандардите за внатрешно управување и практиките во институцијата, поточно, механизмите за транспарентност, одговорност и интегритет што се на сила, и нивната имплементација.

[9] Ефективноста / ефикасноста се однесува на способноста на институцијата да ја остварува својата улога во спречувањето на корупцијата.

5.2 Судство – детална анализа на наодите

Капацитет

Правото на Република Македонија содржи сеопфатни одредби, кои регулираат разни прашања од значење за капацитетот на судството. На пример, има соодветни правни одредби за назначување и за разрешување судии, гаранции за судиската функција, износот на патите на судиите, обуки итн. Според тоа, македонското право го исполнува стандардот „капацитет на судството“ до извонредни 90% во однос на ресурсите кои му ги става на располагање, и до 89% во однос на обезбедувањето на неговата независност.

Од друга страна, пак, Македонија постигна значително пониска оценка во однос на степенот до кој овој стандард се исполнува во пракса, добивајќи 65% за ресурсите и само 60% за судската независност. Може да се каже дека постојат две главни причини за ваквата состојба. Прво, одредени прашања се само делумно правно регулирани, што влијае врз степенот на остварување на овој стандард во пракса. Второ, имплементацијата на постоечките правни одредби во пракса е ограничена.

Што се однесува до проблемите предизвикани од делумни правни одредби, треба да се обрне внимание на следново:

- **Делумна правна надлежност во однос на располагањето со буџетот:** Согласно Законот за судскиот буџет,[1] судството има надлежности во подготовката на судскиот буџет и во распределбата на буџетските средства. Сепак, Владата го поднесува конечниот предлог на Буџетот до Собранието, и во најголемиот дел од случаите, Собранието го усвојува овој предлог со само неколку амандмани. Тоа значи дека судството располага со буџет претходно определен од владата, кој во пракса не е доволен за да се задоволат основните потреби за негово функционирање.
- **Делумна независност на Судскиот совет:** Судскиот совет на Република Македонија има надлежност за избирање и за разрешување на судиите.[2] Согласно член 104 од Уставот, министерот за правда претставува ex officio член на Судскиот совет,[3] односно член по функција. Според тоа, министерот за правда, како претставник на извршната, власт, има правна можност да влијае на работата и на одлучувањето на Советот.

---

[1] Закон за судскиот буџет, Службен весник на РМ, бр.60/03.

[2] Устав на Република Македонија.

[3] Устав на Република Македонија, амандман XXVIII, Службен весник на РМ, бр.107 /05.

Згора на сè, ваквата состојба го нарушува уставниот принцип на поделба на власта.

- **Правни празнини во криминализацијата на поткупот:** Кривичниот законик[4] го инкриминира примањето поткуп (пасивен поткуп) и нудењето поткуп (активен поткуп) на судии. Сепак, член 359 од Кривичниот законик наведува дека само лицето, кое ја примило наградата или користа при тргување со влијание, ќе се казни со парична казна или казна затвор. Поради овие причини, има потреба од донесување дополнителни правни одредби бидејќи само пасивното тргување со влијанија е криминализирано со Кривичниот законик.[5]

> *Како последица на оваа правна празнина, во моментов не се санкционираат лицата, кои се обидуваат да влијаат врз судиите, туку само судиите се санкционираат за паѓање под влијание.*[6]

Накратко, потребно е дополнување на правните одредби, со цел да се криминализира активното тргување со влијание (нудење).[7]

Главните проблеми во врска со исполнувањето на стандардот капацитет во пракса се поврзани со ограничената имплементација на правните одредби. Истражувањето покажа дека во оваа област најзначајни се следниве прашања:

- **Именување и разрешување судии:** Како што укажавме погоре, Судскиот совет е само во мала мера независен во именувањето и во разрешувањето на судиите, па затоа, оваа институција не може да се смета за ослободена од влијанија. Објективните критериуми и постигнатите резултати не се главните одлучувачки фактори во процесот на избор и на унапредување на судиите. Исто така, во одредени случаи имало и притисоци врз членовите на Судскиот совет, што директно влијае врз одлучувањето и врз механизмот на жалби при разрешувањето судии.

---

4 Кривичен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 37/ 96, Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Службен весник на РМ, бр. 114/09.

5 Стр. 11, ГРЕКО, Трет круг на евалуација, Извештај за евалуација на Република Македонија - Инкриминации (ЕТС 173 и 191, ГПЦ 2), Тема 1, 26 март 2010, Стразбург (GRECO Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Republic of Macedonia Incrimination (ETS 173 and 191, GPC 2) Theme I, 26 March, 2010 Strasbourg).

6 Комисија за валидација, 22.03.2011.

7 Комисија за валидација, 22.03.2011.

> *На пример, постојат наводи за извршени притисоци врз членовите на Судскиот совет во случаите за разрешување на судиите Дума, Џилвџиев и Митриновски.*[8]
>
> *Според едно истражување на ОБСЕ, самите судии сметаат дека начинот на разрешување судиите е подложен на притисоци (67% од испитаните судии).*[9]

- **Влијанија врз донесувањето одлуки:** Во пракса, постојат влијанија врз судиското одлучување, без оглед на правните одредби, кои ја штитат независноста на судството. Ова опфаќа и надворешни и внатрешни влијанија. Најсилниот надворешен извор на обиди за влијание врз судиите е извршната власт, следена од политичките партии.[10] Примерите на надворешно влијание вклучуваат несоодветни иницијативи за разрешување судии за да се предизвика притисок врз процесот на одлучување во одредени судски предмети.[11]

> *Во оние случаи во кои Владата има интерес или е страна во постапката, судиите чувствуваат притисоци, особено притисок од евентуална одговорност за донесените одлуки.*[12]
>
> *Внатрешните влијанија се канализираат преку авторитетот на искусните судии и на судиите во судовите од повисока инстанца.*[13]

<u>Управување</u>

Постои исклучително голема разлика во однос на обемот на остварување на стандардот на добро управување во судството помеѓу правото и праксата. Поточно, правните одредби во Македонија ја обезбедуваат одговорноста на судиите до целосни 100%; нивниот интегритет до 80%, а обезбедуваат транспарентност на судиската работа до 84%. Ваквата состојба укажува дека правото на Република Македонија генерално нуди сеопфатни и модерни решенија во областа на управувањето во судството.

---

8 http://www.sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/vrhoven-gi-razreshi-sudiite-violeta-duma-i-vlado-dzilvidziev
http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=24CA858FA088C3488C57ACD8DF1110A2

9 Стр. 33, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009 г.

10 Стр. 23, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009 г.

11 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски,
http://antikorupcija.kirilica.com.mk/antik.asp?id=46194

12 Комисија за валидација, 22.03.2011.

13 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски; стр. 24, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009 г.

Од друга страна, пак, пониските генерални оцени за остварувањето на стандардите на интегритет и на транспарентност во правото произлегуваат од одредени двосмисленості или пропусти во сегашните одредби, кои ја регулираат судиската функција. Ова се основните недостатоци во правното уредување на судискиот интегритет:

- **Пропусти во правните одредби што ги регулираат ограничувањата за вработување по престанокот на функцијата:** Членовите 28 и 29 од Законот за спречување на корупција[14] ги обврзуваат судиите да ја известат Државната комисија за спречување на корупција доколку по престанокот на нивната функција почнат да се занимаваат со одредени комерцијални активности во областа во која претходно работеле. Сепак, не постојат ниту одредби ниту санкции за судиите што нема да ја почитуваат обврската за известување на Државната комисија.

> *Постоечките правни одредби не налагаат никакви конкретни ограничувања за судиите во врска со вработувањето по престанокот на нивната функција, и поранешни судии, по разрешувањето од функцијата, работат како адвокати или се назначувани на други работни места (и во јавниот и во приватниот сектор).[15] Како заклучок, оваа област е целосно нејасна и постои потреба таа да биде подетално регулирана.[16]*

- **Двосмисленості во правното дефинирање на несоодветно однесување:** Глава V од Законот за судовите[17] го уредува нестручното и несовесно вршење на судиската функција од страна на судија. Сепак, дефиницијата во Законот не прави јасна разлика меѓу термините нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Затоа, дефиницијата е нејасна и збунувачка, што ја налага потребата од натамошно појаснување.

> *Основниот правен пропуст во обезбедувањето целосна транспарентност на судиската работа се однесува на достапноста на транскриптите од судските рочишта. Имено, македонското право не налага обврска да се чуваат транскрипти од судските рочишта.*

---

[14] Службен весник на РМ, бр.. 28/02, 46/04, 10/08, 161/08, 145/10, Одлука на Уставниот суд на РМ 160/2006-0-0.

[15] Комисија за валидација, 22.03.2011.

[16] Комисија за валидација, 22.03.2011.

[17] Службен весник на РМ, бр. 58/06.

Наместо транскрипти, во текот на рочиштата се составуваат записници. Понатаму, според македонското законодавство, овие записници не ѝ се достапни на јавноста. Ваквата правна регулатива го ограничува увидот на јавноста во сите документи што се од значење за донесувањето судски одлуки.

Како што беше случај со стандардот „капацитет“, така и стандардот „управување“ се остварува во значително помал обем во праксата отколку во правото. На пример, правото обезбедува 80% од релевантните механизми за обезбедување на интегритетот на судиите, но тие се остваруваат само до 60% во праксата. Клучните области во кои правото не се спроведува целосно се следниве:

- **Пријавување на подароци и гостољубие:** Во правото се предвидени суштински одредби што ги обврзуваат судиите да пријавуваат подароци и гостољубие. Сепак, во пракса, овие одредби не се применуваат, и судиите генерално не ги пријавуваат подароците и гостољубието, кои евентуално ги примиле. Овој проблем се усложнува со фактот дека не постои ефикасен систем за контрола на ваквите дејства.[18]
- **Однесување во согласност со Кодексот за судска етика:** Во Република Македонија постои пишан Кодекс за судска етика, но тој, во пракса, не се спроведува целосно и ефикасно. Постојат случаи во кои одговорните лица воопшто не реагирале кога Кодексот за судска етика не бил почитуван и спроведен во пракса.[19] Од друга страна, граѓаните многу често го користат своето право на поплака против однесувањето на судија. Ваквите поплаки мораат да се земат предвид и да се испитаат, со што се промовира и контролата над спроведувањето на нормите за етичко однесување.[20]

Стандардот „транспарентност“, исто така, се остварува во помала мера во пракса – загрижувачки 68%, во споредба со 84% на остварување во правото. Ова е последица на фактот што сеопфатните механизми предвидени во правото не се спроведуваат во еднаква мера во пракса. Ова се најважните проблеми предизвикани од фрагментираното спроведување на правото:

---

18 Глобал интегрити репорт, Македонија 2009 (Global Integrity, Macedonia Scorecard 2009). http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

19 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

20 Комисија за валидација, 22.03.2011.

- **Неизнесување доволно причини за судските одлуки:** Во пракса, судиите изнесуваат причини за своите одлуки и ги поврзуваат причините со соодветни членови од законите. Сепак, судиите не наведуваат секогаш доволно докази врз кои ја темелат својата одлука и не прават секогаш доволно напори за да ги разјаснат двосмислените прашања. Ова може да води кон одлуки, кои не се темелат на силни причини за расудувањето во конкретната ситуација.

> *Неодамна, неизнесување доволно причини за судско одлучување беше утврдено со пресудата на Европскиот суд за човекови права од 2011 г. во предметот „Василковски и други против Република Македонија“.*[21] *Апликацијата беше поднесена од триесет и осум обвинети во таканареченото „антикорупциски случај Змиско око“ поради незаконски притвор и неефикасна жалбена постапка по притворот. Според наодот на Европскиот суд, македонските судови донеле колективни решенија за одредување притвор, кои подоцна ги продолжиле со повторување на истата формулација, употребувајќи идентични зборови, при што малку ги имале во предвид поединечните околности на секој од притворените. Судот нагласува дека домашните судови не утврдиле постоење на каков било конкретен факт во поткрепа на нивните заклучоци.*

- **Нецелосно објавување на имотната состојба:** Судиите генерално ја почитуваат обврската за објавување на својот имот.[22] Покрај обврската да ја објават својата првична имотна состојба, судиите, исто така, се обврзани и навремено да ја известат Државната комисија за спречување на корупција и за секоја настаната промена во имотот. Во пракса, проблемите со објавувањето на имотот на судиите не се толку поврзани со доставувањето на првичниот анкетен лист до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за јавни приходи, колку што се со ажурирањето на анкетните листови.[23]

> *Имотната состојба на судиите се објавува на веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, во моментов не постои механизам за прецизно следење на промените во средствата на судиите. Имено, веб-страницата не го прикажува датумот на кој е доставен анкетниот лист за имотната состојба ниту датумот на кој подоцна се внесени промени во него.*

---

21 http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=macedonia&sessionid=71410029&skin=hudoc-en

22 Комисија за валидација, 22.03.2011.

23 Интервју со претседател на основен суд; Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

Ефективност / ефикасност

Прашањата што имаат значење за обемот на ефективноста или ефикасноста на судството, исто така, се добро регулирани со сегашното македонско законодавство. Ова особено се однесува на заштитата на сведоци, уредена со Законот за заштита на сведоци,[24] како и на времетраењето на судските предмети, обезбедено со Законот за парничната постапка[25] и со Законот за кривичната постапка[26]. Сепак, ниската оценка од 68% за општото исполнување на стандардот ефективност / ефикасност ја определија следниве недостатоци во праксата:

- **Делумна имплементација на системите за информатичка технологија:** Во пракса, успешно се имплементира модернизацијата на судството, особено на модерните технолошки системи. Сепак, без оглед на постоењето на вакви системи, на вработените во судството, а особено на судската администрација, им недостига персонал, кој би овозможил целосна имплементација на системот за информатичка технологија. Тоа е случај затоа што системот бара детален внес на податоци за секој судски предмет. Со оглед на огромниот број дејства, кои дневно пристигнуваат до судовите, многу е тешко со сегашната судска администрација целосно да се имплементира модерниот технолошки систем.[27]

- **Недостаток на заштита на сведоци:** Заштитата на сведоци останува значително проблематична област поради тоа што одредбите на Законот за заштита на сведоци не се применуваат во пракса. Затоа, степенот до кој ова прашање се спроведува во пракса ја доби значително ниската оценка два од вкупно пет. Неколкуте исклучоци што постојат во пракса се однесуваат на случаите кога како сведоци во судската постапка се јавиле полициски службеници. Тие, на пример, биле третирани како заштитени лица во постапката согласно со одредбите на Законот.[28]

- **Прекумерно траење на судските постапки:** Одложувањата и прекумерното траење и на судските постапки и на процесот на донесување на пресудата сè уште претставуваат еден од најкритичните проблеми во практичното функционирање на македонското судство. Ова го потврдува и бројот на апликации против Република Македонија поднесени

---

[24] Службен весник на РМ, бр. 38/05, 58/05.

[25] Службен весник на РМ, бр. 79/05, 110/08, 116/10.

[26] Службен весник на РМ, бр. 150/10.

[27] Интервју со претседател на основен суд.

[28] Комисија за валидација, 22.03.2011.

до Европскиот суд за човекови права поради прекумерно траење на судските предмети.

Од вкупно 65 апликации, 44 предмети се однесуваат на повредата на член 6 од Европската конвенција за човекови права или поточно на правото на судска постапка во „разумен рок". Од нив, Македонија има изгубено застрашувачка бројка од 40 предмети. Тоа укажува дека прекумерното траење на судските постапки претставува најчест основ за поднесување на успешна апликација против Република Македонија, како и основна причина за загриженост на македонските граѓани што учествуваат во судска постапка.

Таканаречените „антикорупциски предмети" претставуваат дополнителна емпириска потврда на ова тврдење. Во повеќето од овие предмети, осомничените се држени во притвор за време на истрагата и потоа, за време на судењето во максималното време предвидено со Законот за кривичната постапка. Сепак, во дел од овие случаи, обвинителството не успеа да го докаже обвинението, што создава амбиент на несигурност во судскиот систем и во владеењето на правото.[29]

[29] Европски суд за човекови права, пресуда, апликација бр. 28169/08; случај „Василковски и други против Република Македонија", преземено од:
http://www.justice .gov.mk/txt/presudi/mak/ZO%20Presuda.pdf.

5.3 Јавна администрација – детална анализа на наодите

Правото на Република Македонија прави разлика меѓу државен и јавен службеник, и затоа, различни закони[1] го уредуваат нивниот статус, права и обврски. Согласно чл. 3 ст. 1 од Законот за државните службеници[2], државен службеник е лице вработено во државната служба, кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот, во согласност со Уставот и со законите. Понатаму, согласно став 2 од истиот Закон, тела на државната служба, во смисла на Законот за државните службеници, се органите на државната и на локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со законите.

Согласно чл. 3 ст. 1 од Законот за јавните службеници[3], јавни службеници се вработените, кои вршат работи од јавен интерес во дејностите: образование, здравство, култура, наука, труд и социјални работи, социјална заштита и заштита на детето, установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија основани од Република Македонија, од општините, од општините во градот Скопје, односно градот Скопје, а не се опфатени со Законот за државните службеници.

Во ова истражување опфатени се и државните и јавните службеници и за нив се користи заедничкиот термин „јавна администрација“.

Капацитет

Правната рамка за капацитетот на јавната администрација е сеопфатна и содржи одредби за повеќето прашања поврзани со стандардот „капацитет“. Со анализа на податоците од табелата 2, можеме да ја забележиме разликата меѓу воспоставените стандарди во правото со ситуацијата во пракса. Во рамките на категоријата на ресурси, стандардите во правото се исполнети до 87%, додека во пракса, се остварува самo до 40%. Ситуацијата е малку подобра во однос на категоријата „независност“. Стандардите во оваа категорија се целосно исполнети во правото, но во пракса, остварувањето е само до 47%.

---

1 Има два различни закона, кои ја регулираат оваа област: Законот за јавните службеници и Законот за државните службеници.

2 Службен весник на РМ, бр.59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 19/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10.

3 Службен весник на РМ, бр. 52/10.

На пример, правните одредби утврдуваат општи критериуми за: вработување во јавната администрација, постапката за назначување и унапредување, обврската за објавување информација за сите слободни места во јавната администрација, причините за престанок на вработувањето итн.

Сепак, анализата покажува дека во пракса, постои недоволна примена на овие правни одредби.

Истражувањето покажува дека следниве прашања се проблематични во областа на капацитетот на јавната администрација:

- **Плати и надоместоци:** Нема соодветни правни одредби кои го регулираат системот на плати на јавните службеници.

Законот за јавните службеници пропишува единствено дека јавните службеници имаат право на плата и на надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со закон, со колективен договор и со општ акт на органот на управување. Меѓутоа, досега сè уште не се донесени такви општи акти. Понатаму, платите не го следат стандардот на живеење и не соодветствуваат на условите за живот во земјата.[4]

- **Недостиг од соодветни обуки:** Обуките за јавни службеници не се ниту институционализирани ниту систематизирани, што укажува на потребата од стратегија, која ќе придонесе за надминување на овие недостатоци и за создавање систем на соодветни обуки за јавните службеници.[5]

Понатаму, обуките се повремени, неконзистентни, делумни и најчесто се организираат врз основа на добиени грантови. Исто така, во повеќето случаи, на овие обуки присуствуваат некомпетентни државни и јавни службеници.[6]

Прашањето за обуките на јавните службеници јасно ја покажува разликата меѓу стандардите во правото и нивната имплементација. Иако постојат основни правни одредби, наодите покажаа дека во пракса, генералната стратегија за обуки се имплементира само во мала мера.

---

4 Комисија за валидација, 24.03.2011 г.

5 Комисија за валидација, 24.03.2011 г.

6 Види анекс 2, стр. 136.

- **Нелегалности во постапката за вработување:** Вработувањата на јавните и државните службеници често се засноваат на политичка основа. Секоја влада, кога ќе дојде на власт, вработува членови од својата партија чии способности не се оценуваат според професионални критериуми, туку според критериумот на партиско членство.[7] Вработувањето врз основа на политичко членство се смета за „нормална" практика во државата. Луѓето очекуваат „нивната" политичка партија да ја освои политичката власт за да можат да добијат вработување во државниот сектор.[8] Критериумите за селекција не кореспондираат секогаш со огласеното работно место.[9] Затоа, треба да се нагласи потребата од зајакнување на примената на критериумите за вработување.[10] Во пракса, некои вработени не се отпуштаат за несоодветно однесување иако постојат причини за тоа, додека пак, неповолните вработени се отпуштаат без постоење на валидни причини.

> *На пример, членови на партијата се вработуваат врз основа на договор на определено време. За да се обезбеди нивно вработување на неопределно време, се објавуваат огласи за трансформација на овие привремени вработувања во вработувања на неопределно време на кои секој може да се пријави. Сепак, во повеќето случаи, лицата, кои веќе се примени како привремен персонал, ги задржуваат своите работни места, коишто и онака претходно ги стекнале преку партиското членство.*[11]
>
> *Оваа пракса е во директен судир со критериумите за квалификации и компетентност при вработувањето државни службеници.*

Управување

Во рамките на категоријата „управување", ги анализиравме стандардите на интегритет, на транспарентност и на одговорност на јавната администрација. За стандардот „интегритет" беше пресметан најниското процент на исполнување „во правото" – 70%. Овој процент главно е

---

7 Глобал интегрити репорт, Македонија 2009 (Global Integrity, Macedonia Scorecard 2009).

8 http://www.makdenes.org/content/article/2191627.html

9 http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=D434E216567994458D70AD1948AB8FDF

10 Комисија за валидација, 22.03.2011.

11 http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=3&tabid=1&EditionID=2101&ArticleID=146940,

http://www.time.mk/read/bc45fd83c1/0becb65bed/index.html

резултат на недостигот од ограничувања во однос на вработувањето по престанокот на функцијата на вработените во јавниот сектор. Стандардите на транспарентност постигнаа оценка од 87% затоа што главно постојат правни одредби за објавување на имотната состојба, за информирање за активностите на јавната администрација и за објавување информации. Стандардите на одговорност добија вкупна оценка 90% од можни 100%, главно како последица на постоечките одредби за внатрешна ревизија и на процедурата за постапување во врска со поплаките на граѓаните против јавните службеници и институции.

Сепак, истражувањето покажа дека постои многу ограничена примена на овие одредби во пракса. Стандардите на интегритет се имплементираат во пракса до 30%; стандардите на транспарентност, до 60%; додека стандардите на одговорност се имплементираат во пракса до 35%.

Неопходно е натамошно зајакнување на правната рамка во областа на управувањето и на унапредувањето на нејзината имплементација во пракса.

Главните проблеми во оваа област се однесуваат на:

- **Неизедначена пракса во однос на обезбедувањето пристап до информации:** Пристапот до информации од јавен карактер се разликува од институција до институција и во голема мера зависи од отвореноста на раководното лице на одреден орган затоа што административниот персонал постапува според упатствата на раководителите.[12] Сепак, одредбите не се доволно јасни и прецизни и оставаат простор за арбитрарни одлуки во однос на информациите, кои ќе ѝ се ставаат на располагање на јавноста. Објавувањето информации за активностите зависи од одлуката на директорот или раководното лице на секторот или органот. На пример, универзитетите објавуваат информации за своите активности на нивните веб-страници.[13] Во пракса, има веб-страници, кои можат да бидат земени како многу добри примери за активно објавување и одржување на веб-страница.[14]

Истовремено, има и примери на институции и органи чии веб-страници не обезбедуваат доволно информации, како и институции и

---

[12] Интервју со вработен во државната администрација.

[13] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

[14] На пример, www.ukim.edu.mk, http://www.customs.gov.mk

органи, кои не ги објавуваат и ажурираат информациите на нивните веб-страници.

Конечно, има дури и институции и органи, кои воопшто немаат веб-страница.

- **Проблеми во спроведувањето ревизија:** Секој корисник на буџетски средства треба да има внатрешен ревизор за користењето на буџетските средства. Иако оваа обврска е задолжителна согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, таа не се имплементира на предвидениот начин во праксата.[15] Треба да се напомене дека одредени органи и институции, сепак, прават напори да основаат канцеларии за внатрешна ревизија.[16]

  Во пракса, ревизиите се вршат од страна на државен ревизор. Меѓутоа, државните ревизори само донесуваат заклучоци, ги објавуваат на нивната веб-страница и ги доставуваат своите наоди до Собранието на РМ, без да имаат овластувања да поведат понатамошна постапка.

- **Проблеми поврзани со судирот на интереси:** И Законот за спречување на корупција[17] и Законот за судир на интереси[18] содржат одредби за регулирање на судирот на интереси, со што се создава забуна во однос на тоа што претставува и кој закон го регулира судирот на интереси. Во помала или поголема мера, Државната комисија за спречување на корупција ги следи изјавите на именуваните и избраните функционери со оглед на тоа што тие се објавуваат во Службениот весник на РМ, но поради немање доволно капацитет, таа не може да ги следи и изјавите на јавните службеници.

Немоќта на Државната комисија за спречување корупција ја илустрира фактот што многу службени лица, кои се членови на владејачката партија, а имале двојни функции, не дале оставка од нивните места како резултат на авторитетот на Комисијата, туку дури откако нивната партија им препорачала да го сторат тоа.[19]

---

15 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

16 http://www.posta.com.mk/macedonian/Hevost.aspx?n=215
http://www.ads.gov.mk/default.asp?ItemID=
B819E3ECB46D8C439D4469812FC3E908

17 Глава 4.

18 Член 3.

19 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126318

- **Повреди на Кодексите за етичко однесување:** Упатствата на владејачките политички партии честопати ги загрозуваат вредностите пропишани со Етичкиот кодекс. За да се добијат вработување и унапредување во јавните служби, ваквите упатства имаат приоритет во однос на Етичкиот кодекс.[20]

> *На јавните службеници, кои започнуваат со работа во органите на јавната администрација, не им се укажува на нивните права и обврски, а не се ниту запознаени со постоењето на Етички кодекс, кој би требало да го почитуваат.*[21]

- **Пријавување подароци и гостољубие:** Примената на правните одредби во врска со примањето подароци и гостољубие сè уште претставува исклучително сериозен проблем во антикорупцискиот систем на Македонија затоа што нудењето и / или прифаќањето подароци или гостољубие е многу тешко да се докаже. [22]

- **Ограничувања во однос на вработувањето по престанокот на функцијата:** Неопходни се натамошни правни одредби за ограничувањата во однос на вработувањето по престанокот на функцијата на јавниот службеник затоа што никој не ја почитува обврската за пријавување на ограничувањата до Државната комисија за спречување на корупција. Ваквата состојба е резултат на тоа што не се пропишани санкции во случај обврската да не биде почитувана.

> *Оваа област е целосно нејасна, и постои потреба таа да биде подетално регулирана.*

- **Непостапување во врска со поплаките од граѓаните:** Доведена е во прашање целисходноста на постапувањето по поплаки затоа што и кога Народниот правобранител установува повреди, граѓаните немаат никаква корист од тоа, и нивните права остануваат незаштитени односно телата надлежни за постапување по сугестиите и препораките на омбудсманот во најголемиот број случаи не постапуваат по истите. Истото се однесува и на инспекциските органи, затоа што граѓаните

---

20 CIMAP проект, Комисија за валидација, 24.03.2011 г.

21 Комисија за валидација, 24.03.2011 г.

22 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

поднесуваат поплаки и пријави до надлежните органи, но никој не постапува во врска со нив.[23]

> *Повеќето повреди се поврзани со одолговлекување на постапките во кои се одлучува за правата на граѓаните, а особено на административните постапки. Со други зборови, во преку 90% од случаите, властите не ги почитувале роковите за постапување во врска со барањата на граѓаните и го злоупотребиле правилото „молчење на администрацијата“.*[24]

- **Лицата кои пријавуваат корупција** не се заштитени ниту *de jure* ниту de *facto*.

> *Во Македонија сè уште нема посебен и сеопфатен закон за заштита на лицата што пријавуваат корупција. Затоа, во моментов има само делумна правна заштита на јавните службеници, кои пријавуваат сомнежи за корупција или несоодветно однесување до раководните лица или до органите на правдата.*

Јавни набавки

Постојат правни одредби, кои ги регулираат прашањата поврзани со јавните набавки. Меѓутоа, во пракса, имплементацијата на овие одредби се остварува само во мала мера.

Според податоците прикажани во табела 2, овие стандарди во правото се исполнуваат до 85%, додека нивното исполнување во пракса е многу ниско, односно до 38%. Главните проблеми во областа на јавните набавки можат да се сумираат околу следново:

- **Недостиг од транспарентност:** Иако постојат објективни критериуми за јавните набавки, Законот за јавни набавки,[25] во пракса, не може целосно да се имплементира. Ова е случај дури и во рамките на електронскиот систем на јавни набавки затоа што Законот не дава одговор на прашањето што ќе се случи доколку јавните набавки не се спр-

---

23 Комисија за валидација, 24.03.2011.

24 Годишен извештај на Народниот правобранител на РМ, 2009 г., преземен од http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Godisen%20izvestaj-2009.pdf

25 Службен весник на РМ, бр. 136/07,130/08, 97/10.

оведат електронски,[26] што значи дека не постојат санкции за непочитување на овие одредби.

> *Во 2010 год. се доделени 865 концесии. Тоа се 22,9 милиони евра потрошени во „постапка со преговарање“ без претходно објавување оглас.[27] Сепак, проблемите не можат целосно да се сведат на изборот на обликот на постапката за доделување договор за јавни набавки, туку тука е и соодветноста на утврдените критериуми за доделување одделни договори за јавни набавки.[28]*

- **Двосмисленості во критериумите за доделување договор:** Критериумите за доделување договор за јавни набавки оставаат простор за манипулации затоа што критериумот за „најповолна понуда“ не е јасно дефиниран и може да се интерпретира на различни начини.

  Исто така, нема правни одредби, кои јасно дефинираат што претставува „квалитет“, и тука се остава можност за натамошни манипулации. Затоа, има потреба од детално правно регулирање на оваа област.[29]

> *Како последица, критериумите, кои не соодветствуваат на целта на јавниот договор, се приспособуваат за да одговараат на профилот на одредена компанија.[30]*

- **Злоупотреба на незадолжителното објавување на документите кои ѝ претходат или ја следат постапката за доделување договор за јавни набавки:** Согласно Законот за јавни набавки,[31] плановите за јавни набавки не мора да ѝ бидат достапни на јавноста. Затоа, повеќето неправилности утврдени од страна на Државниот завод за ревизија се однесуваат на дејства, кои ѝ претходат или следат по завршувањето на постапката за доделување договор за јавни набавки, т.е. дејства во фазите на планирање и на реализација на јавната набавка.[32]

---

26 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

27 СИГМА, Поддршка за унапредување на управувањето и на управувањето, Оцена на Република Македонија, 2010 (SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management, Assesment of the Republic of Macedonia, 2010).

28 Интервју со експерт за јавни набавки.

29 Комисија за валидација, 24.03.2011.

30 Интервју со експерт за јавни набавки.

31 Член 26.

32 Центар за граѓански комуникации, Годишен извештај за набљудувањето на имплементацијата на јавните набавки, 2009 (CCC, Annual Report on Monitoring the Implementation of Public Procurements, 2009)

Анексите на јавните договори, во пракса, ретко се објавуваат, а најголемиот дел од проблемите на корупција е поврзан со овие анекси.[33]

- **Проблеми во наметнувањето санкции:** Бирото за јавни набавки ги информира договорните органи за констатирани неправилности од добиените известувања, а по потреба, ги известува и надлежните органи.[34] Сепак, Бирото нема овластувања, да применува санкции во случај на утврдено несоодветно однесување, и нема друго независно регулаторно и надзорно тело со надлежност за такви дејства. Понатаму, поведувањето управен спор против одлуката на Државната комисија за жалби по јавни набавки не ја суспендира претходната одлука. Тоа значи дека доколку по завршетокот на постапката за јавни набавки, во административна постапка се донесе поинаква одлука, не постојат правни одредби, кои утврдуваат натамошни дејства за вакви случаи. Како последица, одлуките на Управниот суд не можат секогаш да се имплементираат во пракса. Конечно, досега никој не е повикан на одговорност ниту, пак, е санкциониран за коруптивни дејства во јавните набавки.

Во многу случаи се објавуваат тендери, па се повлекуваат за да се променат критериумите и да бидат соодветни на профилот на компанијата, која е фаворизирана за добивање на тендерот. Никој досега не е повикан на одговорност за вакви дејства.[35]

---

http://soros.org.mk/dokumenti/ang-za-web-izvestaj-2009.pdf

33 Комисија за валидација, 24.03.2011 г.

34 Член 14, Закон за јавни набавки.

35 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, Декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

5.4 Законодавно тело – детална анализа на наодите

Капацитет

Истражувањето покажа дека од сите три институции што беа предмет на анализа, законодавното тело или Собранието е единственото јавно тело, кое го исполнува стандардот „капацитет“ во правото. До максималниот можен степен од 100%. Имено, Законот за Собрание[1] и Деловникот на Собранието на Република Македонија[2] обезбедуваат сеопфатно уредување на ресурсите, кои му се на располагање на Собранието (човечки, инфраструктурни, финансиски), како и на неговата способност да функционира независно.

Сепак, обесхрабрувачки е податокот за степенот до кој овие одредби се применуваат во пракса. Исклучително пониската оценка од само 40% за имплементацијата на стандардот на соодветни ресурси, кои му се ставаат на располагање на Собранието, произлегува од следниов недостаток:

- **Несоодветен собраниски буџет:** Наодите покажуваат дека, во пракса, извршната власт има висок степен на доминација над Собранието при создавањето на буџетот. Собранието има многу ограничени учество и влијание врз подготовката и врз распределбата на буџетските средства со оглед на тоа што Владата е таа што ги определува финансиските средства, кои треба да му бидат доделени на Собранието.[3]

> *Буџетот доделен на Собранието не може да ги задоволи потребите на пратениците. Како последица, пратениците немаат соодветна поддршка за успешно остварување на нивните активности, а немаат ни помошен персонал ни канцелории за вршење на нивните функции.*[4, 5]

Големото влијание, кое Владата го има врз создавањето и врз распределбата на буџетските средства, е истовремено и еден од факторите за ниската оценка од 50% остварување на стандардот независност на Собранието во пракса. Останатите значајни фактори се следниве:

---

1 Службен весник на РМ, бр. 104/09.

2 Деловник на Собранието на РМ 91/08, 119/10.

3 Комисија за валидација, 22.3.2011 г.

4 Интервју со пратеник Стојан Андов.

5 Интревју со пратеник Стојан Андов.

- **Несакани влијанија врз изборот на стручната служба:** Иако наодите се малку поохрабрувачки кога станува збор за способноста на Собранието да вработува, да контролира и да задржува професионален персонал, треба да се напомене дека при ова, не се применува целосно системот на заслуги.[6] Имено, стручната служба на Собранието е административно тело и треба да биде избирана независно. Сепак, политичките партии вршат влијание врз изборот на персоналот, а до одредена мера се применуваат и политички критериуми при изборот на вработените во Стручната служба на Собранието.[7]
- **Слаба контрола врз дневниот ред:** Владата го предлага најголемиот дел од законите, кои се ставаат на дневниот ред на Собранието. Како последица, во најголем дел од случаите Собранието расправа и гласа за предлог-закони предложени од Владата[8] затоа што се многу ретки амандманите на предлог-законите ставени на дневен ред од страна на Собранието. Сепак, што се однесува до другите точки на дневниот ред, освен предлог-законите, може да се каже дека законодавното тело во голема мера го контролира сопствениот дневен ред.[9]

> *Мора да се нагласи дека обемот во кој законодавното тело го контролира сопствениот дневен ред е, всушност, последица на организацијата на политичкиот систем во земјата[10] според кој Владата има широки надлежности при предлагањето закони.*

Управување

Најзначајните проблеми во областа на „управувањето“ на законодавното тело се следниве:

- **Празнини во регулирањето и во примената на правните норми за лобирањето:** Неопходно е дополнување на нормите, кои го регулираат лобирањето, со истовремено зајакнување на нивната примена во пракса.

---

6 Комисија за валидација, 22.3.2011 г.

7 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ, поранешен пратеник во Собранието на Република Македонија; интервју со Стојан Андов, пратеник во Собранието на Република Македонија.

8 Интервју со Стојан Андов, пратеник во Собранието на Република Македонија; интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ, поранешен пратеник во Собранието на Република Македонија.

9 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ, поранешен пратеник во Собранието на Република Македонија.

10 Комисија за валидација, 22.03.2011 г.

- **Не постои Кодекс за етичко однесување:** Правната рамка сè уште не вклучува пишан Кодекс за етичко однесување на пратениците, како и обврска за пратениците да ги пријават контактите со лобисти. Во пракса, пратениците разговараат за време на седниците на Собранието и се однесуваат без почит кон тоа дека седниците се во тек, а не ги почитуваат ни правилата за комуницирање во Собранието. Понатаму, нотиран случај на навредувања и влегување на неидентификувани лица во Собранието, што предизвика туркање меѓу пратениците од опозицијата и обезбедувањето на Собранието.[11]
- **Ограничувања во однос на вработувањето по престанокот на функцијата:** Постоечките правни одредби не налагаат никакви ограничувања во однос на вработувањето по престанок на функцијата, и пратениците можат да бидат назначувани на други позиции (и во јавниот и во приватниот сектор) по престанокот на нивната функција.[12]
- **Слаба контрола врз примањето подароци:** Иако постојат правни одредби, кои го уредуваат примањето подароци, контролата над нивната примена во пракса е многу слаба.
- **Празнини во регулирањето и во примената на правните норми за лобирањето:** Неопходно е дополнување на нормите, кои го регулираат лобирањето, со истовремено зајакнување на нивната примена во пракса.

Законот за лобирање го регулира лобирањето во однос на законодавната и на извршната власт на централно и на локално ниво.[13] Согласно Законот, лобистот има обврска да достави писмен извештај на годишна основа,[14] кој ќе содржи податоци за неговите лобирачки активности, вклучувајќи и информации за службените лица кај кои тој лобирал. Лобистот, исто така, е должен да ги прикаже во овој извештај сите остварени средби со функционери од законодавната, извршната и локалната власт.[15]

Според тоа, постои обврска за пријавување на лобирање, но лобистите се тие кои ја имаат оваа обврска, а не пратениците.

---

[11] Овој случај не беше испитан од независна комисија затоа што за такво нешто не постоеше интерес кај владејачката политичка партија.

[12] Комисија за валидација, 22.03.2011.

[13] Член 1, Закон за лобирање, Службен весник на РМ, бр. 106/08.

[14] Член 21.

[15] Член 16.

Лобистите имаат обврска да изготват извештај и да го достават до Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, во пракса има само еден регистриран лобист, а вакви извештаи досега воопшто се немаат ни доставено.

- **Недоволно консултирање со јавноста:** Во однос на одговорноста на Собранието, постојат соодветни правни одредби со неколку исклучоци, кои главно се поврзани со консултирањето со јавноста во однос на значајни прашања.

По општа расправа, Собранието може да одлучи да се спроведе јавна дискусија во врска со предлог на закон од поширок интерес за јавноста.
Меѓутоа, ова е само можност, но не и обврска за организирање јавна дебата за предлогот на закон од поширок јавен интерес.

Во врска со горенаведеното, треба да се напомене дека многу ретко се организираат дебати, платформи или други форми на дискусија во однос на важни предлог-закони.[16] Понатаму, се донесуваат закони по итна постапка, без притоа да се даде соодветно оправдување и причини зошто се избрала итната постапка.[17]

Ефективност / ефикасност

Законот за Собрание и Деловникот на Собранието на РМ предвидуваат правни одредби, кои ги регулираат ефективноста и ефикасноста на Собранието до одредена мера. Сепак, постои потреба за зајакнување на правната рамка, како и на нејзината примена во пракса. Според анализата, стандардите, во правото, се исполнуваат до 60%, а во праксата, само до 47%. Причините за ваквата состојба главно се поврзани со следново:

- **Не постои контрола над внатрешните ревизии:** Законот за јавна внатрешна финансиска контрола не утврдува обврска за Собранието на Република Македонија да ги прима и да ги разгледува внатрешните ревизии на владините тела.
- **Политички влијанија при именување на лицата значајни за борбата со корупцијата:** Во пракса, Собранието ги избира членовите на

[16] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
[17] Комисија за верификација, 22.03.2011 г.

Државната комисија за спречување корупција. Сепак, треба да се напомене дека не постојат доволно јасни критериуми кои би се примениле во постапката за нивно избирање,[18] и во пракса, има политичко влијание врз нивното назначување.[19] Во секој случај, без оглед на забелешката дека може да има политичко влијание врз изборот на овие позиции, Собранието ги назначува лицата значајни за борбата со корупцијата, со оглед на фактот дека Собранието е тоа кое гласа за нивниот избор. Според тоа, Собранието дава согласност за изборот на овие позиции.[20]

При последниот избор на седумте нови членови на Државната комисија за спречување на корупција од 6 април 2011 г.,[21] Собранието не ги примени формалните критериуми што беа објавени во огласот за овие позиции.

[18] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.

[19] Интервју со пратеник Стојан Андов.

[20] Комисија за валидација, 22.03.2011 г.

[21] Амандманите на Законот за спречување на корупција (Службен весник на РМ, бр. 145/2010) предвидуваат професионален мандат (вработување) за новите членови.

6. Препораки

6.1 Општи препораки

Врз основа на наодите од CIMAP проектот, можеме да заклучиме дека Македонија сè уште се соочува со сериозни проблеми при создавањето и при примената на антикорупциските мерки. Овие проблеми го уназадуваат напредокот на земјата и се од клучно значење за пристапувањето на Република Македонија кон ЕУ. Затоа, создавањето на атмосфера на разбирање и на прифаќање на проблемот на корупција, како и волјата да се унапредат транспарентноста, одговорноста и интегритетот треба да бидат од приоритетно значење. Неопходно е постигнувањето на овие цели да ги опфати различните групи во општеството преку добро планирана стратегија и организирани активности. Во остварувањето на антикорупциските напори, неминовно е вклучувањето на: Владата, локалните власти, граѓанското општество и меѓународната заедница.

Македонија сè уште нема правни одредби во некои области од значење за борбата со корупцијата. Понатаму, истражувањето покажа сериозни проблеми при имплементацијата на постоечката легислатива.

Според тоа, треба да се земат предвид следниве препораки:

- Имплементација на постоечката легислатива;
- Зајакнување на меѓуинституционалната соработка;
- Промени и дополнувања на постоечката легислатива од областа на борбата со корупцијата.

6.2 Препораки во однос на судството

- Натамошни промени и дополнувања на легислативата.

- Менување и дополнување на Кривичниот законик, со цел: инкриминирање на активното тргување со влијание; стапување во сила на правни одредби, кои би воспоставиле одговорност на Судскиот совет

за неговите постапки; воведување ограничувања во однос на вработувањето по престанок на функцијата итн.

- Овозможување на судството да го брани и да го образложува буџетот пред Собранието на Република Македонија, со оглед на тоа што судството е најмногу запознаено и свесно за своите потреби.

- Развивање јасен систем на заслуги при изборот и при унапредувањето на судиите.

6.3 Препораки за јавната администрација

- Заштита на лицата што пријавуваат корупција.

- Систематска и институционална заштита на лицата што сакаат да пријават случаи на корупција, заснована на посебен закон.

- Воведување систем на заслуги при вработувањето и при унапредувањето во јавната администрација;

- Унапредување на квалитетот на обуките за вработените во јавната и државната администрација.

6.4 Препораки за законодавното тело

- Натамошни промени и дополнувања на легислативата со цел:

- да се зајакне улогата на Собранието во однос на наодите од внатрешните ревизии во владините тела;
- да се зголеми одговорноста на пратениците;
- да се зголеми учеството на јавноста во процесот на донесување одлуки итн.

- Ревизија на моделот на донесување одлуки во рамките на системот на парламентарна демократија.

- Воведување кодекс за етичко однесување на пратениците.

АНЕКС 1

Институција: Судство

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Судиите мора да имаат доволно средства за ефикасно функционирање.+ Адекватни човечки ресурси за поддршка на судиите при извршувањето на административните функции.[1]

Прашање: 1.1. До кој степен промените во целокупниот судски буџет се пропорционални со промените во буџетите на слични национални институции?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Планирано е судскиот буџет[2] да биде во висина од најмалку 0,8% од БДП, а овој процент треба да се постигне прогресивно до 2015 година. Во ситуација на ребаланс на буџетот, финансиските средства на судството не може да бидат намалени.[3]

Во моментов, доколку ги споредиме висината на средствата доделени како судски буџет со оние средства доделени на други национални институции, како, на пример, Јавното обвинителство, може да се заклучи дека судскиот буџет се намалил, додека, пак, буџетот на Јавното обвинителство се зголемил после ребалансот на Буџетот за 2010 година. Од друга страна, кога ќе се спореди судскиот буџет со буџетот на Собранието може да се забележи дека по ребалансот на Буџетот, судскиот буџет помалку се намалил во однос на буџетот на Собранието. Истото се однесува и кога судскиот буџет ќе се спореди со буџетот на Владата.

Да се даде генерална оценка за тоа што значат овие наоди во контекст на буџетот на судството е многу тешко. Имено, буџетот на судството треба да се мери во смисла на тоа дали има доволно средства за задоволување на потребите на судството, а не да се споредува со буџетите на

---

1 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

2 Буџетот на Уставниот суд не е дел од судскиот буџет.

3 Член 4, Закон за изменување и дополнување на Законот за судски буџет, Службен весник на РМ, бр. 145/2010.

други институции. Без разлика на овие споредби, буџетот на судството не е доволен за задоволување на своите потреби за нормално функционирање.[4] На пример, потребата од ребаланс на буџетот на судството за 2010 година стана очигледна уште во месец мај, од причина што е многу тешко да се предвидат бројот и видовите на судски постапки кои бараат скапи вештачења. Исто така, треба да се земат предвид и долговите на судовите од претходните години.[5]

Комплицирано е да се даде генерална оценка и споредба на овие наоди во врска со судството. Имено, буџетот на судството треба да се мери во смисла на тоа дали истиот е доволен за задоволување на своите потреби, а не да се споредува со буџетите на останатите институции. Комитетот за валидација не успеа да даде одговор на ова прашање.[6]

---

4 Комисија за валидација, 23.03.2011.

5 Комисија за валидација, 23.03.2011.

6 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Судиите мора да имаат доволно средства за ефикасно функционирање+ Адекватни човечки ресурси за поддршка на судиите при извршувањето на административните функции.[7]

Прашање: 1.2. До која мера секој судија ги има основните алатки потребни за извршување на својата функција, на пример, доволно канцеларски простор, адекватен персонал за поддршка, ИТ (информатичка технологија) опрема, правна библиотека?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во Македонија судиите не ги имаат сите основни алатки потребни за извршување на нивните функции.

Сè уште има судии кои немаат компјутери и многу често се случува судиите да делат компјутери со судските записничари. Ова придонесува кон зголемен обем на незавршена работа од причина што и судиите и записничарите при извршувањето на своите задачи имаат потреба од користење компјутери.[8] Речиси никој нема интернет-врска која овозможува лесен пристап до Службен весник на Република Македонија. Најголемиот дел од судовите немаат библиотеки, документи, литература и слично, а судиите често делат канцеларски простор со административниот персонал.[9]

Како резултат на тековната имплементација на судската реформа во Македонија, значително подобрување може да се забележи во инфраструктурата на информатичката технологија и во методите кои се ко-

---

7 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

8 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија, стр. 19. Анализи на потенцијалите за добро управување во Македонија, 2009, Фондација: Институт отворено општество, Македонија, Пропоинт: Скопје.

9 Интервју со проф. д-р Љупчо Арнаудовски, стр. 19. Анализи на потенцијалите за добро управување во Македонија, 2009, Фондација: Институт отворено општество, Македонија, Пропоинт: Скопје.

ристат при администрација на случаите. На пример, комплетно е инсталиран АКМИС - систем за автоматско компјутерско управување со судските предмети, со што се обезбедува стандардизирано и унифицирано следење на случаите.[10] Во секој случај, судовите немаат доволно обуки и административен персонал кој би овозможил соодветна имплементација на овој систем.[11]

Од друга страна, според анализите на ОБСЕ,[12] анкетираните судии имаат поделено мислење во врска со техничката опременост. Речиси половина од судиите се задоволни со техничката опрема, како, на пример, компјутери, телефон, електронска пошта, во споредба со 44% од анкетираните судии кои не се задоволни со техничката опрема.[13]

За крај, треба да се има предвид и тоа дека пристапот на судиите до основните алатки потребни за извршување на нивната функција во голема мера зависи од судот во кој судијата работи. Одредени судови ги имаат овие основни алатки во голема мера, во споредба со други судови кои имаат пристап до основните алатки во мала мера. Поради овие разлики е одбрана заедничка оценка „до одредена мера“ за ова прашање.

---

[10] Процена на имплементацијата на стратегијата за реформа во судскиот систем, Извештај со процена, мај 2010 година.

http://www.justice.gov.mk/documents/Procenka%20na%20Strategija%20za%20reformi%20vo%20pravosudstvo.pdf

[11] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

[12] Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

[13] Стр. 38, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Соодветна и загарантирана плата за судскиот персонал + Структурирана прогресија во кариерата во судството.[14]

Прашање: 1.3 Дали на судиите со закон им е загарантирана плата и други надоместоци?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Платите на судиите се уредени со Законот за платите на судиите.[15] Со овој закон се регулира системот на плати, надоместоци на плата, други надоместоци и примања на судиите.[16]

Во член 2 став 2 од Законот, се гарантира дека платата на судиите утврдена според Законот за платите на судиите не може да биде намалена со закон или одлука на државен орган. Платата на судиите може да се намали само при утврдена дисциплинска одговорност на судијата од страна на Судскиот совет на Република Македонија за која е изречена дисциплинска мерка намалување на плата (член 2 став 3).

Платата на судиите се обезбедува од Судскиот буџет на Република Македонија.[17]

---

[14] Европски партнерства (потенцијални земји–кандидати).

[15] Службен весник на РМ, бр. 110/2007.

[16] Овие одредби не се однесуваат на платите на судиите на Уставниот суд, бидејќи нивните плати се регулирани со Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката, Службен весник на РМ, бр. 36/90, 38/91, 23/97, 37/05, 121/07, 161/08, 92/09, 42/10, 97/10, 161/10.

[17] Платата на судиите на Уставниот суд се обезбедува од буџетот на Уставниот суд, а судиите на Уставниот суд имаат иста основа за пресметување на плата како и судиите.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Соодветна и загарантирана плата за судскиот персонал + Структурирана прогресија во кариерата во судството.[18]

Прашање: 1.4 Дали постојат правни правила кои обезбедуваат адекватност на платите на судиите (на пример, споредени со платите на вработените во високи позиции во јавниот сектор/ приспособени соодветно на инфлацијата)?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Врз основа на член 2 од Законот за платите на судиите,[19] судијата има право на плата соодветна на значењето и угледот на судиската функција, тежината на работата и неговата одговорност. Платата на судиите се пресметува на начин што основицата се множи со коефициентот за утврдување на платата. Основицата за пресметка на плата на судиите е соодветна со основицата за избраните и именувани функционери. Предвидени се зголемувања врз основа на видот на судот во кој судијата работи, сложеноста на задачите и овластувањата, како и врз основа на годините од работно искуство на судијата.[20] Исто така, судиите имаат право на други надоместоци и примања, на пример, за годишен одмор, боледување, професионални патувања и други отсуства од работа.

Ако се направи споредба со платите на именуваните и избрани функционери во РМ, ќе се види дека постојат соодветни правни одредби кои го регулираат системот на платите на судиите. На пример, судиите и именуваните и избрани функционери имаат иста основа за пресметка на плата. Исто така, коефициентот од 3,7%[21] за определување на платата на пратениците е еднаков со највисокиот коефициент за пресметување на платите на судиите. Судиите, исто така, имаат исти коефициенти за вреднување на работното искуство како и пратениците.[22] Конечно,

---

18 Европски партнерства (потенцијални земји-кандидати).

19 Службен весник на РМ, бр. 110/2007.

20 Член 1, член 7, член 10, Службен весник на РМ, бр. 110/2007.

21 Службен весник на РМ, бр. 23/07.

22 Член 10, Службен весник на РМ, бр. 110/2007 и член 5, Службен весник на РМ, бр. 36/90.

според правната рамка, и судиите и пратениците ја имаат правната можност за зголемување на платата.

Исто така, значајно е да се има предвид и тоа дека основицата за пресметка на платите на избраните и именуваните функционери се намали поради економската криза,[23] додека, пак, основицата за пресметка на платите на судиите не претрпе вакви измени, [24] а со цел да се заштити независноста на судството.

[23] Закон за изменување и дополнување на законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката, Службен весник на РМ, бр. 97/2010.

[24] Закон за изменување и дополнување на законот за платите на судиите, Службен весник на РМ, бр. 67/2010.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Соодветна и загарантирана плата за судскиот персонал + Структурирана прогресија во кариерата во судството.[25]

Прашање: 1.5 До која мера, во пракса, судските плати се соодветни (на пример, споредени со платите на вработените во високи позиции во јавниот сектор/ приспособени соодветно на инфлацијата)?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Имајќи ја предвид општата економска и финансиска ситуација во Република Македонија, судиите имаат соодветни плати во пракса.[26] Исто така, доколку платите на судиите се споредат со платите на другите вработени во јавниот сектор, *de facto* судиите имаат соодветни плати.[27] Како што е и претходно споменато, основата за пресметка на платите на судиите не беше намалена и покрај намалувањата на основицата кај избраните и именуваните лица.

Од друга страна, вработените во јавниот сектор имаат широк спектар на привилегии и подобри услови за работа во споредба со судиите, но платите на судиите и вработените во јавниот сектор не се разликуваат значително. На пример, вработените во јавниот сектор примаат надоместок за обуки и образование, но тоа не е секогаш случај кога станува збор за судиите.[28] Од овие причини сè уште има потреба од подобрување на практиката, па затоа е дадена оценката „во голема мера“.

---

25 Европски партнерства (потенцијални земји-кандидати).

26 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

27 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

28 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Систематски обуки обезбедени од страна на независно тело.[29]

Прашање: 1.6 Дали постојат правни правила со кои на судиите им се обезбедуваат плански и редовни обуки, им се дава пристап до новите судски пракси и процедури и им се дава пристап до новите и/или изменетите закони?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Обуките за судии[30] се регулирани со Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.[31] Член 1, меѓу другото, ја нагласува Академијата како јавна институција одговорна за континуирани обуки и унапредување на судиите и јавните обвинители.[32] Во член 68 од Законот е дефиниран терминот „континуирана обука“, целите на таквата обука, како и видовите обука. Судиите, јавните обвинители и претседателите на судовите имаат обврска да следат задолжителни обуки. Од друга страна, вработените во судовите и јавното обвинителство имаат континуирани обуки кои можат да ги следат на доброволна основа. Ваквите обуки на доброволна основа може да ги следат и судии, претседатели на судови и јавни обвинители.

Според член 69, целта на овие континуирани обуки е да го подобрат и да го прошират знаењето и ефикасноста на судиите и јавните обвинители, како и да ги зајакнат нивната независност и интегритет. Ова е предуслов за управување на правото, заштита на човековите слободи и права, како и за создавањето на транспарентно, независно и ефикасно судство, засновано на меѓународни стандарди за фер и правично судење. Поконкретно, обуките за професионално усовршување имаат за цел да ги развијат способностите на судиите и јавните обвинители за имплементирање на нивните задачи и овластувања.

---

29 Партнерства за пристап на Хрватска, Македонија, Турција.

30 Обуките за судии не вклучуваат обуки за судии од Уставниот суд на РМ.

31 Службен весник на РМ, бр.88/2010.

32 Академијата не дава обуки на судии во Уставниот суд на Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Систематски обуки обезбедени од страна на независно тело.[33]

Прашање: 1.7 До која мера, во пракса, на судиите им се обезбедени систематски и регуларни обуки, им се дава пристап до новите судски пракси и процедури и им се дава пристап до новите и/или изменетите закони?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

На судиите им се овозможени систематски и редовни тренинзи, како и плански обуки на различни теми од интерес.[34]

Академијата обезбедува обуки на судиите преку имплементација на годишни програми за континуирана обука. Програмата за 2010 година има за цел да обезбеди обуки за сите судии кои се планирани во согласност со тековните потреби за обука и образование во судството. Обуките се разликуваат по нивните теми и целни групи и вклучуваат различни членови на судството и се фокусираат на различни правни сегменти.

Според Академијата, во периодот помеѓу 01.01.2009 и 15.07.2010 се реализирале 244 обуки со над 7 000 учесници.[35]

Академијата се фокусира на обезбедување обуки кои би придонеле за процесот на хармонизација на македонското законодавство со законодавството на Европската Унија и меѓународното право, како и обуки за конкретни членови од Европската конвенција за човекови права.[36] Кога станува збор за новоизбраните судии, постојат специјални и интензивни програми во врска со кривични, граѓански и слични теми, како и

---

[33] Партнерства за пристап на Хрватска, Македонија, Турција.

[34] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[35] Стр. 5, Јустиција, ноември, 2010, Академија за судии и јавни обвинители, Винсент графика, Скопје.

[36] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски, стр. 5, Јустиција, ноември, 2010, Академија за судии и јавни обвинители, Винсент графика, Скопје.

специјални обуки за претседатели на судови, судии во судови од повисоки инстанции и слично.[37]

Академијата навремено обезбедува податоци за датумите на одржување на планираните обуки, со цел да им даде доволно време на судиите да ги испланираат судските рочишта во согласност со датумите на одржување на обуките.[38]

Од аспект на квантитет, голем број судии имаат обуки. Сепак, постоењето одреден квантум на обуки не значи автоматско обезбедување на потребниот квалитет кој на судиите би им ги обезбедил потребните компетенции за имплементација на законите. Во пракса, голем број од случаите се преиспитуваат од страна на повисоките судови. Исто така, Европскиот суд за човекови права има започнато постапки за повеќе од 300 случаи. Квалитетот на обуките треба да се зголеми за да се постигнат повисоки стандарди во постапувањето и одлучувањето.

---

[37] Стр. 5, Јустиција, ноември, 2010, Академија за судии и јавни обвинители, Винсент графика, Скопје.

[38] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независен судски буџет

Прашање: 1.8 Дали има правни правила кои му овозможуваат на судството да го предлага, да го распределува и да управува со својот буџет?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Законот за судскиот буџет[39] ја уредува постапката за изготвување, утврдување и извршување на судскиот буџет и основањето и работењето на Судскиот буџетски совет,[40] кој е одговорен за вршење на работите во врска со судскиот буџет.[41]

Во член 9 од Законот за судскиот буџет се утврдуваат надлежностите на Судскиот буџетски совет, вклучувајќи ги утврдувањето на критериумите и методологијата за изготвување на судскиот буџет, распределба на средствата од судскиот буџет на судовите и Академијата за судии и јавни обвинители, преземање мерки за навремено извршување на судскиот буџет, одобрувањето средства за нови вработувања во судовите и Академијата во рамките на утврдениот судски буџет, пренамена на намената на средствата, изготвување годишен извештај за извршувањето на судскиот буџет, како и други работи предвидени со закон.

Судскиот буџетски совет изготвува предлог на судскиот буџет, како и образложение за висината на износот на изготвениот буџет, врз основа на финансиски планови поднесени од страна на судовите (член 14, член 15).

Пред доставување на податоците на предлог на Буџетот на Република Македонија до Владата на РМ, министерот за финансии задолжително го усогласува делот на средствата „судска власт“ од предлогот на Буџетот на РМ со претседателот на Судскиот буџетски совет. Доколку не се

---

39 Закон за судскиот буџет, Сл. весник на РМ, бр.60/03.

40 Судскиот буџетски совет го сочинуваат претседател (претседателот на Судскиот буџетски совет е претседателот на Судскиот совет на Република Македонија) и 10 членови (министерот за правда, претседателот на Врховниот суд, претседателот на Управниот суд, претседателите на апелационите судови, како и двајца претседатели на основни судови).

41 Буџетот на Уставниот суд претставува посебен буџет и не е дел од буџетот на судството.

постигне согласност, Министерството за финансии изготвува извештај и го доставува до Владата на Република Македонија (член 14 став 2).

Финалниот предлог се поднесува до Собранието од страна на Владата и во најголемиот број од случаите Собранието го усвојува предлогот само со неколку амандмани.

Решение за ваквиот проблем би било на судството да му се даде можност да го брани и да го образложува буџетот пред Собранието на Република Македонија.[42] Оправдување за ваквата обврска е фактот што судството е најмногу запознаено и свесно за своите сопствени потреби.

[42] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независен судски буџет

Прашање: 1.9 Дали во пракса судството го предлага, го распределува и управува со својот буџет?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, судството располага со претходно определен буџет. Постои Судски буџетски совет кој располага со средствата, но нема влијание во формирањето на судскиот буџет.[43] Судството не го образложува и не го брани предложениот судски буџет пред Собранието.

Министерството за финансии испраќа стандардизирани формулари до судовите, кои, пак, истите ги пополнуваат и ги враќаат назад до Министерството. Судовите немаат вистинска можност да ги презентираат своите потреби и планови за развој. Исто така, судството не го објаснува и не го брани предложениот буџет пред Собранието, па затоа нема влијание во креирањето и донесувањето на буџетот.[44]

Исто така, треба да се земе предвид и тоа дека судскиот буџет не соодветствува со вистинските потреби на судството, бидејќи е потребно прво да се дефинираат и да се утврдат потребите на судството, па потоа да се определи судскиот буџет врз основа на дефинираните и утврдени потреби.[45]

Од друга страна, откако ќе се распределат средства од буџетот судството комплетно управува и ги контролира ваквите средства. Уште повеќе, Судскиот буџетски совет ја има и можноста да префрла непотрошени средства од еден на друг суд.[46]

---

43 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

44 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

45 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

46 Комисија за валидација, 23. 3.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Авторитет на судовите

Прашање: 1.10 Дали судството[47] има овластувања да одлучува во крајна инстанца за уставноста на законите и законитоста на подзаконските акти, и да се обезбеди неговите одлуки да се спроведуваат во пракса?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Според Уставот,[48] Уставниот суд на Република Македонија е независен орган на Републиката[49] кој ја штити уставноста и законитоста (член 108). Уставниот суд ги има следниве овластувања: одлучува за согласноста на законите со Уставот, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите. Врз основа на член 112, Уставниот суд ќе укине или ќе поништи друг пропис или општ акт, колективен договор, статут или програма на политичка партија или здружение, ако утрвди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон. Одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни. Од овие причини Уставниот суд е највисокиот орган кој одлучува за уставноста и законитоста.

Одлуките на Уставниот суд ги извршува донесувачот на законот, другиот пропис или општиот акт што со одлука на судот е поништен или укинат (член 86).[50] Во член 87 од Деловникот на Уставниот суд на РМ е регулирано дека Уставниот суд го следи извршувањето на своите одлуки и, по потреба, ќе побара од Владата на Република Македонија да го обезбеди нивното извршување.

---

47 Уставниот суд, според Уставот на РМ, е уставна категорија која црпи права и обврски директно од Уставот и не е дел ниту на законодавната, ниту на извршната, ниту на судската власт во државата. Во правниот систем на Република Македонија, Уставниот суд претставува независно тело и не е дел од судството. Сепак, за потребите на ова истражување, на работилницата на CIMAP во Истанбул беше одлучено Уставниот суд да се смета за дел од него. Од причина што, Уставниот суд е единствен орган во Република Македонија кој ја штити уставноста и законитоста, овој индикатор ќе ги разгледува неговите овластувања со оглед на тоа што судовите од општа и управна надлежност немаат такви овластувања.

48 Устав на РМ, Сл. весник бр.52/1992.

49 За потребите на ова истражување беше одлучено Уставниот суд да се анализира како дел од судството.

50 Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, Сл. весник, бр.70/1992.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Авторитет на судовите

Прашање: 1.11 Дали судството има право да врши надзор над законитоста на управните акти и да ја задолжи владата да постапи кога постои правна обврска за постапување?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Во член 5 од Законот за судовите[51] на граѓаните и на другите правни субјекти им се гарантира судска заштита во однос на законитоста на поединечните акти на органите на државната управа или други органи што вршат јавни овластувања. Управниот суд, како дел од судството во Македонија, е формиран со Законот за судовите и е подетално регулиран со Законот за управни спорови.[52] Од друга страна, Врховниот суд одлучува во управна постапка по вонредните правни лекови.

Главна цел на Управниот суд е да обезбеди судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица, како и да обезбеди законитост на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка (член 1[53]). Право да поведе управен спор има физичко или правно лице, ако смета дека со управниот акт му е повредено некое право или непосреден интерес заснован на закон.

Законот за управните спорови посветува цело поглавје на задолжителноста на пресудите на Судот.[54] Ако надлежниот орган по поништувањето на управниот акт не донесе веднаш а најдоцна во рок од 30 дена

---

51 Службен весник на РМ, бр.58/06.

52 Службен весник на РМ, бр.62/06.

53 Закон за управните спорови, Службен весник на РМ, бр.62/06; 150/10.

54 Член 52, 53 и 54, Закон за управните спорови.

нов управен акт, странката може со посебен поднесок да бара донесување на таков акт од судот што ја донел пресудата (член 52, член 53[55]).

Сепак, треба да се земе предвид дека Управниот суд е релативно нова институција и се потребни понатамошни правни одредби за регулирање на оваа област. Генерално, управните спорови не го суспендираат извршувањето на правните акти на органите на државната управа. Ова води до можни проблеми при имплементацијата на одлуките кои ги донесува Управниот суд.[56]

---

55 Закон за управните спорови

56 Комисија за валидација, 24. 3.2011

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Авторитет на судовите

Прашање: 1.12 Дали судството има ексклузивна јурисдикција над сите случаи поврзани со граѓанските слободи и права?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Судската власт има единствена и конечна надлежност над сите случаи кои се однесуваат на човековите права и слободи. Врз основа на член 4 од Законот за судовите,[57] судовите одлучуваат во постапка пропишана со закон за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси. Сепак, одредени човекови слободи и права се штитат од страна на Уставниот суд на Република Македонија, па поради ова се исклучени од судската заштита. Според член 5,[58] судовите ги штитат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти доколку тоа според Уставот не е во надлежност на Уставниот суд. Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот кои се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.[59] Изземањето на заштитата на одредени човекови права од судската власт е направено со цел да се даде дополнителна заштита на овие права од страна на Уставниот суд на Република Македонија, кој во рамките на ова истражување се смета за дел од судството. Од овие причини максималната оценка е доделена за овој индикатор.

---

57 Службен весник на РМ, бр.58/06.

58 Закон за судовите, Службен весник на РМ, бр.58/06.

59 Член 110, став 1, алинеја 3.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независна регулаторна и надзорна агенција[60] + Непостоење дискриминација во постапката за назначување на судии + Објективно назначување и прогрес во кариерата на судиите врз основа на заслуги, гарантирано од независно назначено тело, независно од Владата или Парламентот[61]+ Независна регулаторна и надзорна агенција.[62]

Прашање: 1.13 Дали постои независен судски совет или слично тело регулирано со устав кое ги назначува и ги разрешува судиите?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Судскиот совет на Република Македонија е самостоен и независен орган на судството кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт.[63]

Судскиот совет е воспостаен со Уставот и ја има надлежноста да ги избира и да ги разрешува судиите, судиите-поротници и претседателите на судовите, го утврдува престанокот на судиската функција, ја следи и ја оценува работата на судиите, одлучува за дисциплинска одговорност на судиите, предлага двајца судии на Уставниот суд на РМ итн.

Судскиот совет не е правилно составен и во назначувањето на членовите на Советот има влијание од сите три власти во државата. На пример, дел од членовите на Судскиот совет се избираат од страна на Собранието, дел од страна на судиите, двајца од членовите ги предлага Претседателот на РМ, а министерот за правда е член на Судскиот совет по функција.[64]

Постојат одредби за бројот и составот на членовите на Судскиот совет. Врз основа на одредбите, претседателот на Врховниот суд и министерот за правда се членови по функција.[65] Според амандман XXVIII на

---

60 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

61 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

62 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

63 Член 104, Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 52/1992, Амандмани на Уставот на Република Македонија, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, Службен весник на РМ, бр. 107/2005.

64 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

65 Член 104, Устав на Република Македонија.

Уставот на РМ, министерот за правда е член на Судскиот совет и ги ужива сите права и обврски, како и другите членови на Советот. Како член на Судскиот совет, министерот за правда може да влијае на работата и одлучувањето на Советот. Од овие причини може да се заклучи дека министерот, како дел од извршната власт во државата, ја има можноста да влијае врз работата на Советот.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независна регулаторна и надзорна агенција[66] + Непостоење дискриминација во постапката за назначување на судии + Објективно назначување и прогрес во кариерата на судиите врз основа на заслуги, гарантирано од независно назначено тело, независно од Владата или Парламентот[67]+ Независна регулаторна и надзорна агенција.[68]

Прашање: 1.14 До која мера, во пракса, независен судски совет или слично тело ги назначува и ги разрешува судиите?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Земајќи го предвид претходно наведеното дека членовите на Судскиот совет не се објективно избрани, независноста при назначувањето и разрешувањето на судиите е загрозена во пракса.[69]

Во пракса дури и еден член може да има многу силно влијание врз процедурата за избор, бидејќи постојат и неактивни членови во Советот.[70]

Уште повеќе, можно е судиите да не поседуваат некои од бараните квалитети за избор за судиската функција, а непотизам и политичко влијание при изборот на судиите сè уште се присутни во пракса.[71] Исто така, 2/3 од судиите се сомневаат во независноста на Судскиот совет, како и во тоа дека Судот е ослободен од влијанија.[72]

Горенаведеното води до заклучокот дека Судскиот совет во мала мера е независен при изборот и разрешувањето на судиите.

---

66 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

67 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

68 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

69 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

70 Комисија за валидација, 23.3.2011.

71 Извештај на Глобал интегрити за Македонија, 2009. http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

72 Стр. 29, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независна регулаторна и надзорна агенција[73] + Непостоење дискриминација во постапката за назначување на судии + Објективно назначување и прогрес во кариерата на судиите врз основа на заслуги, гарантирано од независно назначено тело, независно од Владата или Парламентот[74]+ Независна регулаторна и надзорна агенција.[75]

Прашање: 1.15 Дали постојат правни одредби кои налагаат селекцијата, назначувањето и унапредувањето на судиите да се засноваат на заслуги и транспарентни критериуми?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Судиите и судиите-поротници ги избира Судскиот совет на РМ под услови и во постапка утврдени со закон.[76] Постапката и условите за избор на судии се разликуваат за судии во основните судови и судии во повисоките судови.

Судскиот совет го утврдува бројот на позиции за судии кои ќе се отворат во наредните две години и за тоа ја информира Академијата за обука на судии и јавни обвинители. По донесувањето на одлука, се објавуваат огласи за работни места во согласност со тековните потреби и изборот се врши од редот на кандидатите кои ја завршиле предвидената обука при Академијата за обука на судии и јавни обвинители и кои се пријавиле на објавениот оглас за вработување.[77]

При изборот на судии во повисоките судови се применуваат различни правила. Имено, за избор на судија во суд од повисока инстанција не е потребно кандидатот да ја има завршено обуката при Академијата и се наведени посебни услови и критериуми во Законот за судови и Законот за Судскиот совет. Лицето кое има највисоки стручни и професионални

---

73 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

74 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

75 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

76 Член 105 од Уставот на РМ, член 41 и член 42 од Законот за судовите, Службен весник на РМ, бр.58/06.

77 Член 39, 40, Закон за Судскиот совет, Службен весник на РМ, бр.60/06.

квалитети, кое ужива углед во вршењето на судиската функција се избира за судија, а врз основа на следниве критериуми: образование, стручно знаење во струката, однос кон работата, способност за разрешување на правните прашања итн.[78]

[78] Член 46, Закон за судовите, Службен весник на РМ, бр. 58/06, и член 41, Закон за Судскиот совет, Службен весник на РМ, бр. 60/2006.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Независна регулаторна и надзорна агенција[79] + Непостоење дискриминација во постапката за назначување на судии + Објективно назначување и прогрес во кариерата на судиите врз основа на заслуги, гарантирано од независно назначено тело, независно од Владата или Парламентот[80]+ Независна регулаторна и надзорна агенција.[81]

Прашање: 1.16 До која мера, во пракса, селекцијата, назначувањето и унапредувањето на судиите се засноваат на заслуги и транспарентни критериуми?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Непотизам и политички влијанија се присутни во процесот на избор на судиите.[82] Објективните критериуми и постигнатите резулатати не се преовладувачки при изборот и унапредувањето на судиите и е забележано присуство на политички влијанија во процесот на избор на судиите.[83]

Според Комисијата за валидација, кандидатите за судии се обидуваат да најдат член на Судскиот совет да ја предложи нивната кандидатура, како и дополнителни четири члена кои таа кандидатура ќе ја поддржат. Само кандидатите кои ќе успеат да ја добијат оваа поддршка ќе бидат земени предвид, додека остананите кандидати нема да бидат воопшто земени за разгледување во оваа иницијална фаза и нивната стручност и компетентност воопшто нема да биде разгледана.[84]

---

79 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

80 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

81 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

82 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски, Извештај на Глобал интегрити за Македонија, 2009.

http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

83 Комисија за валидација, 23.03.2011.

84 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Дополнително загрижувачки е тоа што сè уште има влијанија и притисоци во врска со изборот и приемот на кандидати во Академијата за судии и јавни обвинители.[85]

Според анализите на ОБСЕ, 2/3 од судиите се сомневаат во независноста на Судскиот совет од влијанија, 67% сметаат дека начинот на избор и разрешување на судиите е подложен на влијание и исто толкав процент не веруваат дека моментално постојат мерливи и објективни критериуми при унапредувањето на судиите.[86]

Од ова може да се заклучи дека објективните критериуми и личните достигнувања не се главните одлучувачки фактори во процесот на избор и унапредување на судиите.[87]

---

[85] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[86] Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември, 2009.

[87] Комисија за валидација, 23. 3.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Донесувањето на судски одлуки е ослободено од влијание на законодавната и извршната власт + Судиите мора да бидат непристрасни во судењето + Независност на судовите од повисоките судски инстанции, како што е Врховниот суд.[88]

Прашање: 1.17 До која мера, во пракса, судските постапки и одлуки се ослободени од пристрасност или несоодветно влијание од страна на постари судии, членови на извршната и законодавната власт, други јавни службеници или приватни интереси?

Забелешка: Доказ за обид да се влијае не е доволен за да се означи мешање (потребно е да постои доказ за влијание кое се случило).

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса постојат влијанија при процесот на донесување на судските одлуки во Македонија и покрај постоењето на правните одредби за заштита на независноста на судството. Според истражувањето на ОБСЕ[89] речиси половина од судиите кои учествувале во истражувањето биле на мислење дека судиите се соочуваат со надворешни влијанија и притисоци. Најчесто обидите за влијание биле упатени од извршната власт, додека, пак, политичките партии се наоѓаат на второ место.[90]

Има примери на случаи во кои врз судиите бил извршен надворешен притисок во врска со нивното одлучување.[91] Примерите вклучуваат и несоодветни иницијативи за разрешување на судии со цел да се изврши притисок во процесот на донесување одлуки во одделни случаи.[92]

---

88 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

89 Стр. 23, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

90 Стр. 23, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

91 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

92 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

Исто така, сè уште постојат внатрешни влијанија во судството. Имајќи го предвид работното искуство на голем дел од судиите во Македонија, може да се забележи дека авторитетот на искусните судии и судиите во судови од повисока инстанција влијае во значителна мера.[93] Земајќи предвид дека истражувањето на ОБСЕ се фокусира на обидите за влијание врз судиите, според истото истражување речиси ¼ од судиите се на мислење дека судиите во нивниот суд не судат независно - што би значело дека секој четврти судија во земјата не верува во независноста на судството.[94]

Во оние случаи во кои Владата има интерес или е странка во постапката, судиите чувствуваат притисоци, особено притисок од евентуална одговорност за донесените одлуки. Влијание постои само во случаи со кои е засегната или вклучена извршната власт.[95]

---

http://antikorupcija.kirilica.com.mk/antik.asp?id=46194

93 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски, стр. 24, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

94 Стр. 25, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

95 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Донесувањето на судски одлуки е ослободено од влијание на законодавната и извршната власт + Судиите мора да бидат непристрасни во судењето + Независност на судовите од повисоките судски инстанции, како што е Врховниот суд.[96]

Прашање: 1.18 Дали законот пропишува санкции против оние кои се обидуваат да влијаат врз судиите на каков било начин (на пример, тргување со влијанија, поткуп)?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Кривичниот законик го инкриминира примањето поткуп (пасивен поткуп), како и нудењето поткуп (активен поткуп) на државни службеници. Според член 358[97] се разликуваат следниве две форми на активен поткуп: поткуп за службеното лице да изврши дејство што не би требало да го изврши или да не изврши дејство што би морало да го изврши во рамките на своето службено овластување и поткуп за службеното лице да изврши дејство што не би требало да го изврши или да не изврши дејство што би требало да го изврши.[98]

Според член 122 од Кривичниот законик, избран или именуван функционер во судовите кој врши определени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на Републиката се смета за службено лице. Според тоа судиите се службени лица и за нив важат одредбите за поткуп.

Сепак, член 359 од Кривичниот законик наведува дека само лицето кое ја примило наградата или користа при тргување со влијание ќе се казни со парична казна или со казна затвор. Од овие причини има потреба од донесување дополнителни правни одредби, бидејќи само пасивното тргување со влијанија е криминализирано со Кривичниот законик,

---

96 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

97 Кривичен законик на РМ, Службен весник на РМ, бр. 37/96, Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик на РМ, Службен весник на РМ, бр.114/09.

98 Стр. 3, ГРЕКО Втор круг на оценка, Извештај за оцена на Република Македонија Инкриминации (ETC 173 and 191, ГПЦ 2) Тема I, 26 март 2010 Стразбур.

оставајќи ја потребата од криминализација на активното тргување со влијанија (нудење).[99] Исто така, евентуалните притисоци од страна на Министерството за внатрешни работи и полицијата не се покриени со правната рамка, па е потребно донесување дополнителни правни одредби.[100]

[99] Стр. 11, ГРЕКО Втор круг на оценка, Извештај за оцена на Република Македонија Инкриминации (ETC 173 and 191, ГПЦ 2) Тема I, 26 март 2010 Стразбур.

[100] Комисија за валидација, 23.3.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Донесувањето на судски одлуки е ослободено од влијание на законодавната и извршната власт + Судиите мора да бидат непристрасни во судењето + Независност на судовите од повисоките судски инстанции, како што е Врховниот суд.[101]

Прашање: 1.19 До која мера, во пракса, санкциите против оние кои се обидуваат да влијаат врз судиите се реализираат?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Моментално не постојат санкции против лица кои се обидуваат да влијаат врз судиите.[102]

Исто така, во Македонија нема воспоставена соодветна методологија која би понудила информации за начините, формите и средствата преку кои се влијае врз судиите во пракса.[103] Од овие причини е многу тешко да се стекнат докази против лица кои се обидуваат да влијаат врз судиите во пракса.

Досега во пракса не е забележано изрекување санкции против лица кои се обиделе да влијаат врз судии и само се казнуваат поради паѓање под влијание.[104]

---

101 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

102 Комисија за валидација, 23.03.2011.

103 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

104 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски, Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да биде под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[105] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[106] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[107] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.20 Дали постојат правни одредби со кои се заштитува судиската функција (заштита на судиите од закани за арбитрарно разрешување од судиската функција)?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Основите за престанок на судиската функција се наведени во Уставот на Република Македонија и во Законот за Судскиот совет.[108] Според член 99[109] судијата се избира без ограничување на траењето на мандатот. Судијата не може да биде преместен против својата волја. Понатаму, Уставот децидно ги набројува основите за престанок на судиската функција: ако тоа судијата сам го побара, ако трајно ја загуби способноста за вршење на судиската функција, што го утврдува Судскиот совет, ако ги исполни условите за старосна пензија, ако е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци и ако е избран или именуван на друга јавна функција, освен кога судиската функција мирува под услови утврдени со закон.

---

105 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

106 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

107 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

108 Службен весник на РМ, бр.06/2006.

109 Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр.52/92, Амандмани на Уставот на РМ, Службен весник на РМ, бр.107/2005.

Судијата се разрешува поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон и поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови предвидени со закон.[110]

[110] Устав на РМ, Службен весник на РМ, бр.52/92, Амандмани на Уставот на РМ, Службен весник на РМ, бр.107/05.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да биде под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[111] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[112] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[113] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.21 До која мера, во пракса, судиите се разрешуваат од судиската функција поради која било друга причина, освен поради недостојно однесување или неможност за извршување на судиската функција?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Врз основа на Извештајот на Судскиот совет на РМ за 2009 година, од вкупниот број на 23 покренати случаи за разрешување на судија поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција, во 13 случаи се донесени одлуки. Од овие 13 случаи, во 10 случаи дошло до разрешување на судијата, во два од случаите не биле најдени правни основи за разрешување, а во еден случај судијата дал оставка од судиската функција.[114] Исто така, биле донесени 19 одлуки за престанок на судиската функција по други основи. Причините за ваквите одлуки се дадени

---

111 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

112 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

113 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

114 Стр. 12, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2009, преземен од: http://www.ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA %20NA%20SSRM%202009.pdf

во извештајот и тие вклучуваат исполнување услови за старосна пензија, смрт на судија и избор на судија за вршење друга јавна функција.[115]

Од друга страна, судиите се на мислење дека начинот на разрешување на судиите е подложен на притисоци (67% од судиите).[116] Сепак, нема многу примери на случаи каде судиите биле разрешени од функција без презентирање на некакви причини за разрешување од функцијата (нестручно и несовесно вршење на судиската функција или неможност за вршење на судиската функција).[117] Но, во случаите за разрешување на судиите Дума и Џилвициев имаше тврдења во едиумите за постоење притисоци до членови на Советот.[118]

Имајќи го предвид горенаведеното, како и претходните ставови дека Судскиот совет не е комплетно независен и дека постојат влијанија врз членовите на Советот при донесувањето на одлуките, може да се заклучи дека неразрешувањето на судиите од други причини, освен неможноста за извршување на судиската функција или нестручно и несовесно работење се спроведува до одредена мера во пракса.

---

115 Стр. 12, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2009, преземен од
http://www.ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA %20SSRM%202009.pdf

116 Стр. 33, Правна анализа: Независност на судството, ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа), декември 2009.

117 Комисија за валидација, 23.03.2011.

118 http://www.sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/vrhoven-gi-razreshi-sudiite-violeta-duma-i-vlado-dzilvidziev
http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=24CA858FA088C3488C57ACD8DF1110A2

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да бидат под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[119] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[120] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[121] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.22 Дали постои независниот механизам за преиспитување на постапката за утврдување на дисциплинска одговорност, суспендирање и разрешување?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Начинот на донесување одлуки во дисциплинската постапка и постапката за разрешување на судии е регулиран во Законот за Судскиот совет. Дисциплинската постапка се води од страна на дисциплинска комисија која за таа цел ја формира Советот и која се состои од пет членови на Судскиот совет (член 55[122]). При иницирањето на постапката за оценка на стручноста Советот формира комисија за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција составена од пет члена. Член на Комисијата за дисциплинска постапка не може да биде и член на Комисијата за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција (член 58[123]).

Судијата има право да ја обжали одлуката на Советот, а жалбата се поднесува до Советот за одлучување по жалбите на Судскиот совет против решенија за разрешување или изречена дисциплинска мерка

---

119 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

120 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

121 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

122 Закон за Судскиот совет на РМ.

123 Закон за Судскиот совет на РМ.

формиран при Врховниот суд на РМ. Претседателот на Врховниот суд не може да биде член на овој Совет, што придонесува за независноста на Советот. Имено, претседателот на Врховниот суд е исто и член на Судскиот совет на РМ и од овие причини доколку би му се дозволило да биде член и на Советот за одлучување по жалбите на Судскиот совет тоа би ја загрозило независноста на истиот.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да биде под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[124] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[125] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[126] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.23 До која мера е ефективен независниот механизам за преиспитување на постапката за утврдување на дисциплинска одговорност, суспендирање и разрешување?

Забелешка: Да се задржи фокусот на случаи каде што независниот механизам се покажал како неефективен и од тоа да се извлечат заклучоци за степенот на ефективноста.

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Како независен и самостоен орган на судството, Судскиот совет нема никаква одговорност за своите дејствија и сè уште не е јасно што би се случило доколку одлуката на Советот за разрешување на судија се одбие од страна на Врховниот суд на РМ.[127]

Постапката, како што е предвидено во законот, формално се почитува, но во пракса само една жалба за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција е вратена на повторно одлучување од

---

124 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

125 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

126 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

127 Комисија за валидација, 23.03.2011.

страна на Врховниот суд до Судскиот совет. Во одредени случаи постоеле и притисоци до членови на Советот, со што директно се влијаело врз процесот на одлучување и механизмите за надзор.[128] На пример, за претходно споменатите случаи за разрешувањето на судиите Дума и Џилвициев, во медиумите има импликации за наводни притисоци упатени до членови на Советот.[129]

---

128 Комисија за валидација, 23.03.2011.

129 http://www.sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/vrhoven-gi-razreshi-sudiite-violeta-duma-i-vlado-dzilvidziev,
http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=24CA858FA088C3488C57ACD8DF1110A2

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да биде под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[130] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[131] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[132] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.24 Дали законот обезбедува судиите да уживаат имунитет од граѓански тужби поради пропусти во извршувањето на нивната судиска функција во пракса?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за судови[133] ги штити судиите од граѓански тужби за дејства или пропуштања при извршувањето на судиската функција. Според член 69, против судија или судија–поротник не може да се води постапка за надомест на штета или друга постапка од страна на странка која е незадоволна од одлуката на судијата. Исто така, според член 70, став 1, за штета што судијата или судија-поротник во вршењето на функцијата ќе им ја причини на граѓани или на правни лица со незаконита работа е одговорна Република Македонија. Кога штетата од став 1 е сторена со груба и неопростива повреда на законот, поради која се поведува постапка за разрешување, Република Македонија по пат на тужба може да бара од судијата враќање на износот на исплатената штета од ставот 1, во висина што ќе ја утврди судот согласно со начелото на правичност.

---

130 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

131 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

132 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

133 Службен весник на РМ, бр.58/06.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Условите за рок на судиската служба мора да бидат воспоставени со закон+ Основите за дисциплински мерки против судии да бидат дефинирани и лимитирани со закон + Дисциплинската одговорност и разрешувањето на судиите да биде под надзор на независно судско тело, без политички влијанија[134] + Јасна дефиниција за тоа што се смета за недостојно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешување на службени лица[135] + Независност на судиите од политичко влијание, обезбедена по можност преку независен судски совет одговорен за назначување на судиите, избран на транспарентен начин[136] + Кривична одговорност.

Прашање: 1.25 До која мера, во пракса, судиите уживаат имунитет од граѓански тужби поради пропусти во извршувањето на нивната судиска функција?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, судиите уживаат имунитет од граѓански тужби за дејствија или пропуштања при извршувањето на нивната судиска функција.[137] Поточно, нема случаи во кои судии биле подложени на граѓански тужби за дејствија или пропуштања при извршувањето на нивната судиска функција.

---

134 Тековни ЕУ партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

135 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

136 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

137 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски. Интервју со претседател на Основен Суд.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Имунитет

Прашање: 1.26 Дали одредбите за одземање на имунитетот на судиите се јасни и предвидуваат мал број на гораниччени случаи?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Имунитетот на судиите е дефиниран во член 100 од Уставот на РМ. Имунитетот на судиите во понатамошни детали е регулиран во посебен оддел во Законот на судови именуван „Права, обврски и имунитет“.

Според член 100 судиите уживаат имунитет и судија не може да биде повикан на кривична одговорност за искажано мислење и одлучување при донесувањето на судските одлуки.[138] Исто така, судија не може да биде притворен без одобрување на Судскиот совет на РМ, освен ако е затекнат во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

[138] Амандман XXVII од Уставот на РМ, Службен весник на РМ, бр.107/05.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Имунитет

Прашање: 1.27 До која мера јасна и точно определена дефиниција за имунитет се применува во пракса?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Јасната и определена дефиниција за имунитетот на судиите во македонскиот правен систем е во многу голема мера имплементирана во пракса. Во 2009 година, Судскиот совет примил барања за одземање на имунитетот и примена на мерката притвор за двајца судии. Судскиот совет во итна постапка одлучил за одземање на имунитетот на судиите, но ги одбил барањата за притворање на судиите.[139]

[139] Стр. 12, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2009, преземен од http://www.ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SSRM%202009.pdf

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Распределување на случаи врз основа на објективни критериуми, на пример, преку случајна распределба.[140]

Прашање: 1.28 Дали постојат правни правила кои регулираат доделувањето на случаите на судиите да се врши врз основа на објективни методи и во процес кој го раководи судството?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Според член 7 од Законот за судовите, предметите што доаѓаат во судот на одлучување се распределуваат меѓу судиите според времето на приемот на предметот во судот, со исклучување на секакво влијание врз начинот на распределба од страна на претседателот на судот, судијата или судската администрација.

Член 352 од Судскиот деловник[141] определува дека распределбата на предметите се врши по електронски пат.

---

140 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

141 Службен весник на РМ, бр. 71/2007.

Институција: Судство

Категорија: Капацитет

Стандард: Распределување на случаи врз основа на објективни критериуми, на пример, преку случајна распределба.[142]

Прашање: 1.29 Дали во пракса на судиите случаите им се доделуваат врз основа на објективни методи и во процес кој го раководи судството?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, распределбата на предметите се врши од страна на судството. Автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети (АКМИС) овозможува стандардизиран и унифициран надзор врз случаите. Системот е комплетно инсталиран и е овозможено авторизирано распределување на случаите помеѓу судиите преку електронски пат.[143] На пример, можно е еден судија да биде распределен да одлучува на три случаи последователно или е можно три случаи да бидат распределени помеѓу тројца различни судии; ова зависи од системот за распределба на случаите и не може да се контролира од страна на никој во судовите.[144] Мануелна распределба на случаите единствено е возможна во случај кога се иззема судија од конкретен случај, но дури и во вакви случаи распределбата се врши врз основа на одлука на претседателот на конкретниот суд.[145]

---

142 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

143 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

144 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

145 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.

Прашање: 2.1 Дали постои разбирлив и пишан кодекс на судиската етика?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Кодексот на судиската етика е усвоен од страна на Здружението на судиите на Република Македонија на 20.6.2006. Според член 1, Кодексот на судиската етика е збир на етички начела и правила на однесување кои секој член на Здружението на судиите во РМ се обврзува да ги почитува за време на вршењето на судиската функција. Сепак, потребно е да се има предвид дека Здружението на судиите на РМ е невладина организација во која на доброволна основа може да членуваат активни и пензионирани судии во Република Македонија, како и судии од РМ назначени во меѓународни судови.[146]

Од друга страна, Законот за судовите ја подведува грубата повреда на правилата на Кодексот на судиите со кој се нарушува угледот на судиската функција под нестручно и несовесно вршење на судиската функција. Имајќи предвид дека постоењето на правен основ за санкционирање во случаите на кршење на Кодексот на судиската етика може да доведе до разрешување од судиската функција, може да се заклучи дека овие правила се обврзувачки и далекусежни.

[146] http://www.mja.org.mk/index%20ang.htm

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.

Прашање: 2.2 До која мера, во пракса, Кодексот на судиската етика ефективно се применува?

Забелешка: За докази би се користеле и статистики за бројот на судии кои биле осудени за корупција и разрешени или на друг начин санкционирани за непочитувањето на правилата за интегритет и етичкиот кодекс. Може да се користат и разговори со судски експерти.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Кодексот на судиската етика постои, но истиот не се имплементира комплетно и ефективно во пракса. Постојат случаи во кои одговорните лица за преземање мерки не преземаат мерки во случаите кога Кодексот на судиската етика не се почитува и не се имплементира во пракса.[147]

Од друга страна, треба да се има предвид бројот на разрешени судии. Од вкупно 15 постапки, осум од нив се завршени, од кои во два случаи судиите биле разрешени, а во шест од случаите постапката била прекината. Сè уште се постапува по седум случаи.[148]

Според резултатите од минатиот извештај на Судскиот совет во врска со оценувањето на судиите за 2010 година,[149] 98,4 % од судиите добиле позитивни оценки. Критериумите за оцена на работењето на судиите се поставени во Законот за изменување и дополнување на Законот за

---

147 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

148 http://ssrm.mk/docs/formulari/nestrucHest%20i%20nesovesHest.pdf, http://ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SSRM%202010.pdf

149 http://ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SSRM%202010.pdf

Судскиот совет со цел да се избегне евентуална субјективност во оценувањето.[150]

Исто така, граѓаните многу често го користат своето право да поднесуваат поплаки против однесувањето на судиите. По ваквите поплаки се постапува и се истражува, со што се зголемува контролата врз имплементација на гореспоменатите правила.[151]

Врз основа на претходно кажаното може да се заклучи дека судиите до одредена мера во пракса го имплементираат Кодексот на судиската етика и дека постои можност и потреба за дополнително подобрување на имплементацијата на истиот.

---

[150] Стр. 12, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2010.

[151] Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.

Прашање: 2.3 Дали има сеопфатни правни одредби кои ги регулираат судирите на интерес во судството?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Судирот на интереси на службени лица, вклучувајќи и судии, е регулиран со Законот за спречување на конфликт на интереси[152] и Законот за спречување на корупција. Согласно со член 3 од Законот за спречување на конфликт на интереси, „судир на интереси" подразбира судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности. Законот за спречување на корупција содржи посебна глава посветена на спречувањето на судири на интереси која вклучува одредби за основните обврски во вршењето на функцијата и обврската да се постапува во согласност со јавниот интерес кога ќе се јави судир меѓу јавниот и приватниот интерес, како и одредби за изземање.

Од друга страна, и Законот за кривична постапка[153] и Законот за граѓанска постапка,[154] содржат цели глави посветени на изземање на судија од постапката во кои судирот на интереси се јавува како една од причините за изземање. Поточно, меѓу другото, судија или судија-поротник не може да ја врши судиската должност ако е во сродство (брачно, крвно или по посвојување[155]) со странката или обвинетиот или со други учесници во постапката. Исто така, и двата закони ги наведуваат „околностите што доведуваат до сомневање во непристрасноста на судијата" како причина за изземање.

---

152 Службен весник на РМ, бр.70/2007.

153 Службен весник на РМ, бр. 15/1997, 15/2005; 110/08; 116/10.

154 Службен весник на РМ, бр. 79/05.

155 За прецизни комплетни информации за тоа кое сродство води до изземање погледнете ја Глава III од Законот за кривичната постапка и Глава III од Законот за граѓанската постапка на РМ.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.
Прашање: 2.4 До која мера, во пракса, се применуваат одредбите за судир на интереси на судиите?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Одредбите кои го регулираат судирот на интереси на судиите во пракса се почитуваат во голема мера. Судиите бараат изземање во случаите кога постои законска обврска да бидат изземени.[156] Со оглед на тоа што пропустите при примената на одредбите за изземање претставуваат основ за жалба по пресуда, судиите им посветуваат значително внимание на овие одредби и во повеќето случаи ги почитуваат одредбите за изземање, па дури и самите бараат да бидат изземени.[157]

Од друга страна, пак, иако сите судии имаат законска обврска да доставаат изјава за интереси до Државната комисија за спречување на корупција, до седми март 2010 год., 26 судии од вкупно околу 600 судии не ја испочитувале оваа обврска.[158]

---

156 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

157 Комисија за валидација, 23.03.2011.

158 http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=33

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.
Прашање: 2.5 Дали постојат сеопфатни правни одредби кои го регулираат примањето на подароци и гостољубие понудено на членовите на судството?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 31 од Законот за спречување на корупција избран или именуван функционер[159], службено лице[160] и одговорно лице во јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал не смее да прима подароци или ветување за подарок, освен пригодни подароци, како книги, сувенири и слични предмети, со вредност во висина утврдена со закон.

Согласно со член 77 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи,[161] функционерите, односно претставниците на државните органи можат да примаат пригоден личен подарок чија вредност не надминува 200 евра во денарска противвредност, од дарител - странска држава, орган, институција или меѓународна организација даден во знак на спомен или во знак на меѓународна соработка или солидарност.

Конечно, согласно со член 58 од Законот за судови, судијата во врска со вршењето на судиската функција не смее да прима подароци или да користи други погодности и олеснувања во вршењето на судиската функција. Член 77 од истиот Закон го утврдува примањето на подароци и друга корист во врска со судиската функција како потешка дисциплинска повреда.

---

159 Согласно со чл.122 од Кривичниот Законик, судиите се сметаат за службени лица.
160 Согласно со чл.122 од Кривичниот Законик, судиите се сметаат за службени лица.
161 Службен весник на РМ, бр. 8/2005.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.

Прашање: 2.6 До која мера, во пракса, се ефикасни одредбите кои го регулираат примањето на подароци и гостољубие понудени на членовите на судството?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, генерално се применуваат одредбите со кои се регулира примањето на подароци и гостољубие, иако постојат и исклучоци затоа што нема ефикасен систем за контрола.[162] Меѓутоа, исклучително е тешко да се добијат податоци за да се одговори на ова прашање. Според проф. д-р Љупчо Арнаудовски, проблемот главно го предизвикуваат странките во постапките, што значи дека судиите не бараат подароци и гостољубие од странките, туку заинтересираните страни се обидуваат да влијаат врз судиите.[163]

Сепак, одредбите кои ги обврзуваат судиите да пријавуваат подароци и гостољубие не се применуваат во пракса и судиите главно не ги пријавуваат подароците и гостољубието кои евентуално ги примиле.[164]

---

162 Извештај на Глобал интегрити за Македонија, 2009 http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

163 Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

164 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.

Прашање: 2.7 Дали за судиите постојат ограничувања за вработување во приватниот или јавниот сектор по престанок на судиската функција?

Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Согласно со член 28 од Законот за спречување на корупција, избран или именуван функционер, како и друго службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал што во рок од три години од денот на престанокот на функцијата, односно должност, ќе основа трговско друштво или ќе започне да се занимава со дејност со која се остварува профит во областа во која работел, е должно во рок од 30 дена за тоа да ја извести Државната комисија.[165]

Исто така, согласно со член 29 од истиот Закон, избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или во друго правно лице што располага со државен капитал не може во текот на траењето на мандатот, односно должноста и во рок од три години по нејзиниот престанок да стекне по која и да е основа и во кој и да е облик акционерски права во правно лице врз кое тој или органот во кој работи или работел вршел надзор, освен доколку овие права се стекнати по основ на наследување.

Сепак, не постојат санкции за судиите кои нема да постапат во согласност со членовите 28 и 29 од Законот.

Понатаму, постоечките правни одредби не налагаат никакви конкретни ограничувања за судиите во врска со вработувањето по престанокот на нивната функција и поранешни судии по престанокот на функцијата можат да работат како адвокати или да бидат назначени на други работни места (и во јавниот и во приватниот сектор).[166] Како заклучок, оваа област е целосно нејасна и постои потреба таа да биде подетално регулирана.[167]

---

165 Судиите се сметаат за службени лица, па овие одредби се однесуваат и на нив.

166 Комисија за валидација, 23.03.2011.

167 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Високи етички стандарди кои судиите треба да ги почитуваат.
Прашање: 2.8 До која мера, во пракса, се ефикасни ограничувањата за вработување по престанокот на судиската функција?
Оцени:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во некои случаи, судии, без да го почитуваат законскиот рок, редовно имаат стапувано на работни места во приватниот сектор поврзани со директно лобирање или вршење влијание врз нивните поранешни колеги.[168] Понатаму, судии кои биле разрешени од судиската функција продолжиле да работат како адвокати.[169]

[168] Извештај на Глобал интегрити за Македонија, 2009 http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

[169] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски, Комисија за валидација, 23.3.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Јасна дефинираност на несоодветно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешените службени лица.[170]
Прашање: 2.9 Дали постои јасна и добро избалансирана дефиниција за несоодветно однесување од страна на судија?
Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Законот за судови во Глава V го уредува нестручното и несовесно вршење на судиската функција. Дејствијата кои ќе бидат преземени против судија зависат од тежината на неговото несоодветно однесување. Судијата се разрешува од судиската функција поради потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција пропишана со закон и поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.[171] Исто така, дисциплински мерки[172] можат да се изречат ако се утврди дисциплинска повреда на судија.[173]

Законот за судови ги наведува сите основи по кои може да се изречат горенаведените мерки. На пример, основи за разрешување поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција се несовесно, ненавремено или немарно вршење на судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети; неовластено издавање на класифицирани информации; злоупотребување на положбата или пречекорување на службените овластувања.[174] Понатаму, членот 76[175] наведува дека потешка дисциплинска повреда за која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судија за разрешување се смета потешка повреда на јавниот ред и мир; потешка повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката со што се нарушува угледот на

---

170 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

171 Член 74, Закон за судовите.

172 Според член 78, од Законот за судовите, Судскиот совет може да изрече една од следниве дисциплински мерки, писмена опомена, јавен укор и намалување на платата.

173 Член 78, Закон за судовите.

174 За комплетна листа погледнете го член 75, Закон за судовите.

175 Закон за судовите.

судот и судиската функција и повреда на начелото на недискриминација по кој било основ. Конечно, согласно со член 77,[176] како дисциплинска повреда за која се поведува дисциплинска постапка за утврдување на дисциплинска одговорност на судија за која може да се изрече дисциплинска мерка се сметаат, на пример, не носењето судска тога; примањето подароци и други користи во врска со судиската работа; потешка повреда на правата за отсуство од работа итн.

Сепак, законската дефиниција не прави јасна разлика меѓу термините нестручно и несовесно вршење на судиската функција и затоа дефиницијата е нејасна и збунувачка. Овие термини имаат многу различни значења, но тие се подведени под истата дефиниција. Постои потреба од одвојување и разјаснување на овие термини. Затоа, оцената за ова прашање е „делумно“.[177]

---

176 Закон за судовите.

177 Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Јасна дефинираност на несоодветно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешените службени лица.[178]
Прашање: 2.10 Дали постојат правни одредби кои овозможуваат да се поведе жалбена постапка против одлуките за дисциплинска одговорност, суспендирање или разрешување од работа?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за Судскиот совет го гарантира правото на жалба против решенијата за разрешување или изречена дисциплинска мерка. Против одлуката на Советот судијата има право на жалба до Советот за одлучување по жалбите на Судскиот совет против решенија за разрешување или изречена дисциплинска мерка формиран при Врховниот суд на Република Македонија и составен од девет члена.[179]

Треба да се напомене дека претседателот на Врховниот суд не може да биде член на Советот за одлучување по жалба. Оваа одредба ја реафирмира независноста на Советот за одлучување по жалба. Претседателот на Врховниот суд е член на Судскиот совет и со спречување на неговото учество во жалбената постапка се обезбедува второстепеното одлучување (правото на жалба).

---

178 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

179 Закон за Судски совет.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Јасна дефинираност на несоодветно однесување, постоење на жалбена постапка за разрешените службени лица.[180]

Прашање: 2.11 До која мера, во пракса, одлуките за дисциплинска одговорност, суспендирање и разрешување од работа се предмет на жалбена постапка?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, судиите ја користат желбената постапка и се жалат на одлуките за дисциплинска одговорност и разрешување.[181] Поточно, судиите се запознаени со своето право на жалба и го користат во пракса.[182]

[180] Интервју со Европската комисија, мај 2010.

[181] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[182] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни судски постапки
Прашање: 2.12 Дали постои законска обврска постапките во судниците да бидат отворени за јавноста и медиумите?
Оцени:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Уставот на Република Македонија, расправата пред судовите и изрекувањето на пресудата се јавни. Јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон.[183]

Случаите во кои јавноста може да биде исклучена се утврдени со законите за судските постапки, односно со Законот за кривична постапка, Законот за парничната постапка и Законот за вонпарнична постапка.[184] На пример, од отворањето па до завршувањето на главната расправа советот може во секое време по службена должност или по предлог на странките или оштетениот да ја исклучи јавноста од дел на главната расправа или од целата главна расправа, ако тоа е потребно заради чување на државна, воена, службена или важна деловна тајна, чување на јавниот ред, заштита на приватниот живот на обвинетиот, сведокот или оштетениот, заштита на безбедноста на сведокот или жртвата и/или заштита на интересите на малолетникот.[185]

Иако постојат одредби за исклучување на јавноста во одредени ситуации, тие се утврдени во соодветните закони и претставуваат само исклучоци од општото правило за „јавност на расправата“.

---

183 Член 102, Устав на РМ.

184 Службен весник на РМ, бр.9/08.

185 Член 304, Закон за кривичната постапка, Службен весник на РМ, бр. 15/97, 44/02, 74/04, 83/08, 67/09.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[186]
Прашање: 2.13 Дали судниците вообичаено се отворени и можат да обезбедат доволно простор за сместување на јавноста и медиумите?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Судниците вообичаено се отворени и можат да овозможат доволно простор за сместување на јавноста и медиумите во голема мера. Судиите вообичаено дозволуваат јавноста да биде присутна во текот на постапката, освен во случаите кога е строго наведено во законот дека јавноста треба да биде исклучена. Истите правила се однесуваат и на медиумите, со исклучок на тоа што за да се снима постапката треба да се добие одобрение од претседателот на судот.[187]

Сепак, потребно е натамошно унапредување на техничките услови во судниците со цел да се постигне целосна имплементација на овој стандард, затоа што кај предметите за кои има голем интерес на јавноста не е можно во судницата да се сместат сите заинтересирани. Меѓутоа, станува збор само за ретки ситуации, а не за секојдневен проблем.

[186] Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

[187] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.188
Прашање: 2.14 Дали законот налага судските одлуки да се објавуваат и да бидат отворени за надзор од јавноста?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Член 102 од Уставот налага изрекувањето на пресудите да биде јавно. Според тоа, дури и во постапките во кои јавноста била исклучена од судењето, изрекувањето на пресудата мора да биде јавно.

На пример, согласно со член 370 од Законот за кривична постапка, ако јавноста на главниот претрес била исклучена, изреката на пресудата секогаш ќе се прочита јавно. Советот ќе одлучи дали и колку ќе ја исклучи јавноста при објавувањето на причините за пресудата.[189]

Понатаму, последните измени на Законот за судовите[190] на судиите им ја наложија обврската да ги објаваат судските одлуки на веб-страницата на судот во рок од два дена од денот на изготвувањето и потпишувањето.

---

188 Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

189 Член 235 на Законот за парничната постапка содржи слични одредби.

190 Член 36, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ, бр.150/10.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[191]
Прашање: 2.15 До која мера, во пракса, се објавуваат судските одлуки?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Со оглед на тоа што сите судови немаат редовен интернет-пристап, а се работи и за релативно нова законска обврска за судовите, може да се каже дека правната обврска за објавување на судските одлуки на веб -страницата на судот тукушто почнува да се имплементира.[192]

Одлуките на Врховниот суд редовно се објавуваат на неговата веб-страница. Доколку, пак, ги разгледуваме веб-страниците на другите судови, можеме да видиме дека тие објавуваат барем дел од своите одлуки.[193]

Мора да се напомене дека имињата на странките во постапката се бришат од објавените одлуки и се наведуваат само нивните иницијали. Сепак, имињата на судијата или судиите во постапката целосно се објавуваат.

[191] Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

[192] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[193] http://oskavadarci.mk
http://www.osskopje1.mk
http://osstip.mk

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[194]
Прашање: 2.16 Дали правото налага да се чуваат и да ѝ бидат достапни на јавноста транскриптите од судските рочишта?
Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Македонското право не налага обврска да се чуваат транскрипти од судските рочишта. Наместо транскрипти, во текот на рочиштата се составуваат записници. Понатаму, според македонското законодавство, овие записници не ѝ се достапни на јавноста.

Поточно, Судскиот деловник[195] и соодветните закони за процесните постапки, како што се Законот за кривична постапка[196] и Законот за парничната постапка[197], содржат одредби кои налагаат да се составуваат записници за судските рочишта. Во записникот мора да се вметнат сите важни изјави и дејствија од рочиштето.

Сепак, согласно со член 64 од Судскиот деловник, само странките кои учествуваат во постапката имаат право да ги разгледуваат, да ги препишуваат и да ги копираат списите на постапката. На други лица може да им се дозволи разгледување, препишување и копирање на списи само доколку имаат правен интерес за тоа. Дозвола за овие лица да ги разгледуваат списите дава или претседателот на советот, односно судијата-поединец или претседателот на судот.

Според тоа, јавноста, или поточно јавноста која нема никаков правен интерес во постапката чии списи сака да ги разгледува, нема пристап до нив.

---

194 Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

195 Член 142-146, Службен весник на РМ, бр. 71/07, 157/09.

196 Член 300-303.

197 Член 115-120.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[198]
Прашање: 2.17 До која мера се чуваат и ѝ се достапни на јавноста транскриптите или други доверливи записи за судските рочишта?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

За ова прашање е дадена најниска оцена поради правната рамка за чувањето на транскрипти која е погоре наведена, како и поради тоа што транскриптите или сличните записи не ѝ се достапни на јавноста.

[198] Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)

Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[199]

Прашање: 2.18 Дали судиите имаат законска обврска да изнесат причини за своите одлуки?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Судиите имаат законска обврска да ги изнесат причините за своите одлуки. Поточно, секоја судска одлука мора да има увод, изрека и образложение. Оваа обврска е утврдена во законите кои регулираат различни судски постапки во Република Македонија, како што се, на пример, Законот за кривична постапка,[200] Законот за парничната постапка, Законот за вонпарнична постапка, Законот за прекршоци[201] и Законот за управни спорови.[202]

---

199 Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

200 Член 374.

201 Член 64, Службен весник на РМ, бр.62/06.

202 Член 42, Службен весник на РМ, бр.62/06, 150/10, Одлука на Уставниот суд на РМ 75/2007-0-0, одлука на Уставниот суд на РМ 321/2008-0-1.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Транспарентни и аргументирани судски одлуки + Обврска да се обезбеди објаснување за причините за одлуките.[203]
Прашање: 2.19 До која мера, во пракса, судиите изнесуваат причини за своите одлуки?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, судиите ги изнесуваат причините за своите одлуки и ги поврзуваат причините со соодветни членови од законите.

Сепак, судиите не секогаш наведуваат доволно докази врз кои ја темелат својата одлука и не секогаш прават доволно напори за да ги разјаснат двосмислените прашања. Ова може да води кон одлуки кои не се темелат на силни причини за расудувањето во конкретната ситуација.

Понатаму, поради пренатрупаност, судиите честопати се под притисок да завршат колку што е можно повеќе предмети. Тоа води кон закажување на повеќе од 10 до 15 рочишта дневно. Затоа, многу е тешко да се постигне судиите да бидат соодветно и навремено подготвени, како и да имаат претстава за сите околности кои можат да влијаат врз нивната одлука за сите закажани предмети.[204]

Во секој случај, пресудите вообичаено содржат причини кои ја оправдуваат одлуката, а другите судски одлуки вообичаено ги содржат причините врз кои се темелат.[205]

---

[203] Совет на Европа, Препорака на комитетот на министри бр. Р (94) 12 за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

[204] Интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[205] Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Објавување на имотната состојба
Прашање: 2.20 Дали судиите имаат законска обврска да го објавуваат својот имот и да ја достават оваа информација до независно тело?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за спречување на корупција налага обврска за објавување на имотната состојба. Имено, согласно со член 33,[206] избран или именуван функционер,[207] службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал при изборот, односно по стапувањето на должност, а најдоцна во рок од 30 дена, пополнува анкетен лист со детален попис на недвижен имот, подвижни предмети од поголема вредност, хартии од вредност и побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост или во сопственост на членовите на неговото семејство. Анкетен лист за имотот задолжително се пополнува и по завршетокот на функцијата или вработувањето. Понатаму, овие лица имаат обврска да депонираат и изјава заверена кај нотар за откажување од заштита на банкарска тајна во однос на сите сметки во домашни и странски банки.

Анкетниот лист и изјавата се доставуваат до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за приходи. Исто така, секое зголемување на имотната состојба, без оглед дали промената се однесува на функционерот или на член на неговото семејство, мора да се пријави до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за јавни приходи.[208]

Конечно, согласно со член 36,[209] против функционерот може да се поведе постапка за испитување на имотот и имотната состојба, ако лицето во анкетниот лист не дало податоци или ако не пријавило промена на имотот, или ако дало невистинити податоци или ако се утврди дека неговиот имот или имотот на член на неговото семејство е несразмерно зголемен.

---

206 Службен весник на РМ, Бр. 28/02, 46/04, 10/08, 161/08, 145/10, Одлука на Уставното суд на РМ 160/2006- 0- 0.

207 Ова ги вклучува и судиите.

208 Член 34, Закон за спречување на корупција.

209 Закон за спречување на корупција.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Објавување на имотната состојба
Прашање: 2.21 До која мера, во пракса, судиите ги објавуваат нивните имотни состојби?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Не само што судиите имаат обврска да ја објават својата имотна состојба, туку исто така и треба да достават навремени информации за секоја настаната промена во имотот. Во пракса, проблемите со објавувањето на имотот на судиите не се толку поврзани со доставувањето на првичниот анкетен лист до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за јавни приходи, колку со ажурирањето на анкетните листови.[210]

Имотните состојби на судиите се објавени на веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, во моментов не постои механизам за прецизно да се следат промените во средствата на судиите. Имено, веб-страницата не го прикажува датумот на кој е доставен анкетниот лист за имотната состојба ниту датумот на кој подоцна се внесени промени во него.

Како и да е, судиите генерално ја почитуваат обврската за објавување на својот имот и затоа е оценето дека овие правила се имплементираат во голема мера.[211]

---

[210] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија, интервју со проф. д-р. Љупчо Арнаудовски.

[211] Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Ефикасен механизам за жалби + Санкции за дисциплински прекршоци.
Прашање: 2.22 Дали постои формално независно тело кое постапува по поплаки против судии?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Судскиот совет на Република Македонија е надлежен да постапува по претставки и поплаки на граѓаните и правните лица за работата на судиите и судовите.[212] Генералниот секретар на Советот ги прима странките кои се обраќаат до Советот и им ги дава потребните известувања и објаснувања во врска со постапката на Советот по претставки и поплаки на граѓаните и правните лица за работата на судиите и судовите.[213]

[212] Член 31, Закон за Судскиот совет на РМ.
[213] Член 53, Деловник на Судскиот совет на РМ.

Институција: Судство

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност, интегритет)
Стандард: Ефикасен механизам за жалби + Санкции за дисциплински прекршоци.
Прашање: 2.23 До која мера ова тело е ефикасно во истражувањето на поплаките против судиите и во наметнувањето на санкции?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

По добиена поплака, Судскиот совет стапува во контакт со судот и судијата на кои се однесува поплаката. Тогаш, судијата доставува објаснување во врска со наводите во поплаката[214] до Судскиот совет кој потоа донесува одлука по поплаката.

Сепак, треба да се напомене дека бројот на ваквите поплаки е висок, со оглед на тоа што странките кои се незадоволни од исходот на спорот многу често поднесуваат поплаки до Судскиот совет.[215] Имено, во текот на 2009 год. имало 1 657 поплаки, со тоа што 194 биле пренесени од 2008 год. Од оваа бројка, Судскиот совет донел одлука по 1 467 поплаки, а 190 сè уште се во процедура.[216]

Судскиот совет има назначено координатори за следење на работата на судовите. Исто така, во случаите кога постоеле наводи за евентуални незаконитости во работата на одредени судии била преземена натамошна истрага и средби со засегнатите судови.[217]

Со оглед на наведеното, може да се заклучи дека Судскиот совет во голема мера ефикасно ги истражува поплаките на граѓаните, а кога постои потреба спроведува и натамошни дејствија за утврдување на одговорноста на судиите со цел да се наметнат правни санкции.

---

214 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

215 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

216 Стр. 26, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2009, преземен од: http://www.ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SSRM%202009.pdf

217 Стр. 29, Извештај за работата на Судскиот совет на Република Македонија, Судски совет на Република Македонија, 2009, преземен од: http://www.ssrm.mk/docs/formulari/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SSRM%202009.pdf

Институција: Судство

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Воведување на модерни системи за информатичка технологија.[218]

Прашање: 3.1 До која мера во судскиот систем постојат модерни системи за информатичка технологија?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, успешно се имплементира модернизацијата на судството, особено на модерните технолошки системи. Сепак, без оглед на постоењето на вакви системи, на вработените во судството, а особено на судската администрација, им недостига персонал кој би овозможил целосна имплементација на системот за информатичка технологија.

Системот бара детален внес на податоци за секој судски предмет. Со оглед на огромниот број на писмена кои дневно пристигнуваат до судовите, многу е тешко со сегашната судска администрација целосно да се имплементира модерниот технолошки систем.[219]

---

218 Партнерства за пристап на Македонија, Хрватска и Турција.

219 Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

Институција: Судство

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Соодветна легислатива и ресурси за заштита на сведоци, соодветно спроведување на легислативата.[220]

Прашање: 3.2 Дали постојат правни одредби на сила за да се осигура соодветна заштита на загрозените сведоци, пред, во текот и по судскиот порцес?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за заштита на сведоци[221] ја уредува постапката и условите за давање заштита, ги дефинира мерките за заштита и установува Совет за заштита на сведоци и Одделение за заштита на сведоци.[222]

Одредбите од овој закон се применуваат и на соработниците на правдата и на жртвите кои се јавуваат во својство на сведоци, како и на блиските лица на сведоците, соработниците на правдата и жртвите кои се јавуваат во својство на сведоци.

Законот има посебна глава посветена на мерките за заштита, кои вклучуваат чување на тајност на идентитетот, обезбедување на лична заштита, промена на живеалиште, односно престојувалиште и промена на идентитет.[223]

Конечно, Законот, исто така, има и посебна глава посветена на меѓународната соработка и финансиските средства. Меѓународната соработка се остварува врз основа на меѓународни договори или врз основа на заемен реципроцитет. Финансиските средства се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.[224]

---

220 Европски партнерства (потенцијални земји-кандидати).

221 Службен весник на РМ, бр.38/05, 58/05.

222 Член 1.

223 Глава VI.

224 Глава VIII.

Институција: Судство

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Соодветна легислатива и ресурси за заштита на сведоци, соодветно спроведување на легислативата. [225]

Прашање: 3.3 До која мера, во пракса, се ефикасни одредбите за заштита на сведоци?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Одредбите за заштита на сведоци се имплементираат во мала мера. Неколку исклучоци постојат во случаите кога како сведоци во судската постапка се јавиле полициски службеници и тие биле третирани како заштитени лица во постапката.[226]

[225] Европски партнерства (потенцијални земји-кандидати).

[226] Комисија за валидација, 23.03.2011.

Институција: Судство

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Просечно време за завршување на судските предмети во сите инстанции.

Прашање: 3.4 Дали постојат процесни правила за оневозможување на прекумерното траење на судските постапки (на пр.: обезбедување судиите да имаат доволно време да ги сослушаат предметите и обезбедување на пропорционална распределба на предмети меѓу судиите на еден суд)?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Законот за парничната постапка, судиите се должни да ја спроведат постапката без одолжувања и во разумен рок. Слични одредби се содржани во Законот за кривична постапка. Согласно со член 6,[227] лицето против кое се води постапката има право во разумен рок да биде изведено пред суд и да му биде судено без неоправдано одолжување.

[227] Закон за кривичната постапка, Службен весник на РМ, бр.150/10.

Институција: Судство

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Просечно време за завршување на судските предмети во сите инстанции.

Прашање: 3.5 Дали во пракса предметите се сослушуваат во разумен рок и дали пресудите се донесуваат без долги одолжувања и претерано долги судски постапки?

Забелешка: Корисни податоци за овој индикатор претставуваат бројот на предмети пред Судот за човекови права во врска со прекумерно траење на судска постапка, а посебно бројот на предмети кои државата ги загубила.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Должината на судскиот предмет во голема мера зависи од сложеноста на предметот, како и од околностите поврзани со одреден случај. Затоа, исклучително е тешко да се даде објективен одговор во врска со должината на постапките и донесувањето на пресудите. Кај некои посебно сложени предмети има прекршување на рокот за донесување на пресуда од страна на судијата, но надминувањето на рокот било поврзано со сложеното објаснување на причините за одлуката.[228]

Анализата, пак, на предметите пред Европскиот суд за човекови права покажува дека против Република Македонија се поднесени вкупно 65 апликации. Од нив, 44 апликации се однесуваат на повреда на член 6 од Европската конвенција за човекови права или поточно на правото на судска постапка во „разумен рок“. Македонија има изгубено застрашувачка бројка од 40 предмети. Тоа укажува дека прекумерното траење на судските постапки претставува најчест основ за поднесување на успешна апликација против Република Македонија, како и основна причина за загриженост на македонските граѓани кои учествуваат во судска постапка.

Со оглед на наведеното, може да се заклучи дека сè уште постојат одолжувања и прекумерно траење на судските постапки и донесувањето на пресудите.

---

[228] Интервју со претседател на основен суд во Република Македонија.

АНЕКС 2

Институција: Јавна Администрација

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Опременост на министерството или одделот со адекватни средства за координација на реформите во јавната администрација[1] + Адекватен административен капацитет[2] + Адекватен административен капацитет за програмирање и менаџирање со ИПА фондови[3] + Структура со адекватни средства и авторитет за менаџмент на граѓанските услуги.[4]

Прашање: 1.1 Дали постојат правни одредби кои осигуруваат платите во јавната администрација да се доволно компетитивни за да обезбедат соодветен животен стандард за јавните службеници во согласност со економската состојба на земјата?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Македонското право прави разлика меѓу *државен*[5] и *јавен*[6] службеник. Различни закони го уредуваат нивниот статус, права и обврски. Законот за државните службеници[7] го посветува Поглавјето IV на системот на плати и надоместоци за државните службеници. Платата на државниот службеник се состои од основна компонента, која ја сочинуваат

---

1 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

2 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

3 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

4 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

5 Согласно со чл. 3 ст. 1 од Законот за државните службеници, државен службеник е лице вработено во државната служба кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон. Понатаму, согласно со став 2 од истиот член државна служба, во смисла на овој закон, се органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон.

6 Согласно со чл. 3 ст. 1 од Законот за јавните службеници, јавни службеници се вработени кои вршат работи од јавен интерес во дејностите на образование, здравство, култура, наука, труд и социјални работи, социјална заштита и заштита на детето, установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија основани од Република Македонија, општините, општините во градот Скопје, односно градот Скопје, а не се опфатени со Законот за државните службеници.

7 Службен весник на РМ, бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 19/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10.

основна плата, додаток на плата за звање и додаток на плата за кариера, и исклучителна компонента, која ја сочинуваат додаток на плата за посебни услови за работа и вонреден работен додаток на плата (прекувремена работа). Врз основа на овие компоненти, на секој државен службеник му се пресметуваат вкупен број на бодови. Вредноста на бодот за платите на државните службеници се утврдува секоја година на предлог на министерот за финансии со одлука на Владата на Република Македонија, која се донесува во рок од 15 дена од денот на влегувањето во сила на Буџетот на Република Македонија, а врз основа на вкупниот број на државни службеници распоредени по соодветните звања за тековната година.

Од друга страна, Законот за јавните службеници[8] само пропишува дека јавните службеници имаат право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со закон, колективен договор и општ акт на органот на управување. Меѓутоа, досега сè уште не се донесени такви општи акти. Понатаму, платите не го следат стандардот на живеење на јавните службеници и не соодветствуваат на условите за живот во земјата.[9]

---

8 Службен весник на РМ, бр. 52/2010.

9 Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Опременост на министерството или одделот со адекватни средства за координација на реформите во јавната администрација[10] + Адекватен административен капацитет[11] + Адекватен административен капацитет за програмирање и менаџирање со ИПА фондови[12] + Структура со адекватни средства и авторитет за менаџмент на граѓанските услуги.[13]

Прашање: 1.2 До која мера платите во јавната администрација се доволно компетитивни за да обезбедат соодветен животен стандард за јавните службеници, во согласност со економската ситуација во земјата? Забелешка: Да се земат предвид податоци во врска со потрошувачката кошничка и сл.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Платите во јавната и државната администрација значително се разликуваат и затоа е многу тешко да се даде заеднички одговор за двете категории. Платите на државните службеници се во согласност со просечниот животен стандард во земјата, додека истото не може да се тврди за платите на јавните службеници.[14]

Според професор Давитковски, иако Законот за државните службеници стапи во сила во 2000 година, неговата имплементација се одложи за 7 години и започна дури во 2007 година. Исто така, без оглед на неговото стапување во сила, Законот за јавните службеници е ниво на формалност и не содржи посебен Закон за плати на јавни службеници.[15]

Доколку ги споредиме платите во државната администрација со другите сектори, може да се види дека платите на државните службеници не

[10] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
[11] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
[12] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
[13] Интервју со Европската комисија, мај 2010.
[14] Интервју со вработен во државната администрација.
[15] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски.

се доволни.[16] Бизнис-секторот брзо ги следи промените и побарувачката на пазарот со што привлекува трансфер на сè повеќе и повеќе државни службеници. Исто така, политиката на смрзнување на платите на јавните службеници и натаму продолжува, придонесувајќи за недостиг од компетитивност на платите во јавниот сектор во споредба со платите во бизнис-секторот.[17]

Од друга страна, потрошувачката кошничка во Македонија за месец ноември 2010 год. изнесуваше 12 212, 00 денари, додека нето-платата за ноември 2010 год. изнесуваше 20 633, 00 денари. Процентот на сиромаштија за 2009 година изнесуваше 31,1%. Со неколку исклучоци, јавната администрација прима плата во рамките на овој износ.

Сепак, високата стапка на невработеност и недостигот од други можности за вработување се главните причини за привлекувањето и задржувањето на јавни службеници. Платите треба да бидат покомпетитивни и треба да го следат движењето на економијата.[18]

---

[16] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

[17] Комисија за валидација, 24.03.2011.

[18] Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Развој и имплементација на генерална стратегија за обука на државни службеници.[19]

Прашање: 1.3 Дали постојат правни одредби дека државните службеници треба да добиваат редовни обуки со цел да се подобрат нивните технички и менаџерски способности?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Државните службеници имаат право и должност стручно да се оспособуваат и усовршуваат во согласност со потребите на органот во кој се вработени. Министерот за информатичко општество и администрација го утврдува системот за координација на стручното оспособување и усовршување на државните службеници, кој се имплементира врз основа на годишните програми утврдени од страна на телата на државната служба.[20] Телата за имплементација се должни да доставаат полугодишен извештај за спроведените специјализирани обуки на државните службеници.[21]

---

[19] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

[20] Согласно со Законот за државните службеници, тела на државната служба се органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон.

[21] Член 24, Закон за државните службеници.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Развој и имплементација на генерална стратегија за обука на државни службеници.[22]

Прашање: 1.4 До која мера, во пракса, државните службеници добиваат редовни обуки за подобрување на нивните технички и менаџерски способности?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Обуките за државни службеници се огромен проблем во Република Македонија. Не постои ниту Академија ниту, пак, некое друго слично тело за давање на обуки. Понатаму, обуките се ad hoc, неконзистентни, делумни и најчесто се организираат по добиени грантови.[23] Исто така, во повеќето случаи на овие обуки присуствуваат некомпетентни државни и јавни службеници. На пример, четири кредитни линии од Светската банка во вредност од преку 60.000.000,00 долари се потрошија во здравствениот сектор со цел специјално да се постигнат реформи во областа на обуките, но ефектите од нив се еднакви со нула.[24]

Што се однесува до раководителите од среден ранг, треба да се наведе дека во последните осум години тие добиваат редовни обуки со висок квалитет од различни донатори. Меѓутоа, ова не е случај и со јавните службеници.[25]

Без оглед на тоа што се нудат обуки, нивниот квалитет е лош и тие не ја постигнуваат целта на пренесување на нови знаења и искуства на лицата што ги посетуваат. Ова укажува на потребата од стратегија која ќе придонесе за надминување на овие недостатоци и ќе создаде систем на соодветни обуки за јавните службеници.[26]

---

22 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

23 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски.

24 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

25 Интервју со вработен во државната администрација.

26 Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[27]

Прашање: 1.5 Дали има правни одредби кои воспоставуваат општи критериуми за вработување во јавната администрација, вклучувајќи го и еднаквото право на сите граѓани да се пријават на оглас?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

И Законот за јавните службеници и Законот за државните службеници содржат правни одредби за општите критериуми за вработување во јавната администрација. Согласно со Законот за јавните службеници, вработувањето на јавните службеници се спроведува во транспарентна постапка врз основа на критериумите на стручност и компетентност и примена на начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедницата.[28] Единствено лицата кои ги исполнуваат општите услови (државјанство, возраст, без изречена забрана за вршење на одредени дејности или професии) и посебните услови (соодветно образование, потребно работно искуство во струката итн.) наведени во член 15 од Законот за јавните службеници, можат да бидат вработени во јавната администрација.

Вработувањето на државните службеници, исто така, се спроведува во транспарентна постапка, врз основа на критериумите на стручност и компетентност и примена на начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците.[29] За државните службеници се пропишани истите општи и посебни услови за вработување како и за јавните службеници.[30]

---

[27] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

[28] Член 13.

[29] Член 12, Пречистен текст на Закон за државните службеници, Службен весник на РМ, бр. 76/10.

[30] Член 13, Пречистен текст на Закон за државните службеници, Службен весник на РМ, бр.76/10.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[31]

Прашање: 1.6 До која мера, во пракса, вработувањето во јавната администрација е засновано на заслуги?

Забелешка: Да се бараат докази за спротивни случаи.

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Досега, искуството со имплементацијата на критериумите на заслуги на државните службеници се покажа како негативно, особено во однос на воспоставувањето и примената на системот на заслуги. Непримeнувањето на системот на заслуги се огледа преку следниве два аспекти: првиот е преку Рамковниот договор каде нема систем на заслуги, вториот преку политичките вработувања кои се спроведуваат врз основа на членство во политичка партија, а не врз основа на квалификации и компетентност.[32] Назначувањата на државните и јавните службеници често се прават врз основа на политички фактори и секоја Влада што доаѓа на власт вработува членови на нејзината партија чии способности не се оценуваат врз основа на професионални критериуми, туку врз основа на партиското членство.[33] Исто така, постојат вработувања кои се засновани единствено врз основа на критериумот на припадност на одредено малцинство[34] без да се земат предвид критериумите на заслуги.[35] Понатаму, има голем број на написи и изјави во медумите кои ги критикуваат вработувањата во јавната администрација и го поврзуваат вработувањето во јавната администрација со политички влијанија.[36]

---

31 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

32 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

33 Глобал интегрити, Македонија (Global Integrity, Macedonia Scorecard 2009).

34 Хозе-Луис Хереро, амбасадор на ОБСЕ
http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126379

35 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=129886

36 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=128987,

Системот на заслуги се имплементира во мала мера во јавната администрација со оглед на тоа што нема критериуми за заслуги за јавните службеници. Во државната администрација, пак има обиди да се уреди системот на заслуги, барем на правна основа. Досегашните искуства покажуваат дека дури и кога избраните кандидати ги исполнувале условите на хартија, не секогаш се покажале како најдобриот избор за соодветното место.[37]

http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=3&tabid=1&EditionID=2101&ArticleID=146940,
http://www.makdenes.org/content/article/2288993.html

[37] Интервју со вработен во државната администрација.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[38]

Прашање: 1.7 Дали има правни одредби против несакани политички влијанија во вработувањето и унапредувањето на државните службеници? Забелешка: Испитај го составот на комисиите за избор.

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за државните службеници пропишува одредби за спречување на несакани политички влијанија во вработувањето и унапредувањето на државните службеници.

Државните службеници се избираат во постапка што ја спроведува Комисија за селекција формирана од страна на Агенцијата за администрација на РМ. Комисијата за селекција е составена од државни службеници, и тоа претседател и два члена од кои претседателот и еден член се од органот во кој се вработува службеникот, а еден член е од Агенцијата за администрација, при што се обезбедува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници.[39] Комисијата за селекција подготвува ранг-листа од тројцата најуспешни кандидати врз основа на условите поставени со закон[40] и од оваа листа функционерот кој раководи со органот во кој се вработува службеникот треба да го избере кандидатот за вработување.[41]

Во однос на јавните службеници, согласно со член 17 од Законот за јавните службеници, раководното лице на институцијата формира комисија за селекција која ја спроведува постапката за селекција на кандидат.[42] Комисијата за селекција подготвува ранг-листа од која раководното лице на институцијата донесува одлука за избор на кандидатот за вработување.[43]

---

38 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

39 Член 15, Закон за државните службеници.

40 Член 16, Закон за државните службеници.

41 Член 17-а, Закон за државните службеници.

42 Службен весник на РМ, бр. 52/2010.

43 Член 18, Закон за јавните службеници.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[44]

Прашање: 1.8 До која мера се ефикасни правните одредби за спречување на несакани политички влијанија во вработувањето и унапредувањето (на пр. дали комисиите за избор можат да работат без политички мешања)?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Што се однесува до државната администрација, никакви мерки не се имплементираат за да се спречат политички влијанија и системот на работни места во државната администрација постојано се злоупотребува. Членови на политички партии се вработуваат на раководни позиции во државните административни тела преку менување на правилниците за организација и систематизација. Поврзано и со изборниот циклус, на овој начин се зголемува бројот на работни места во администрацијата и се пропишуваат несоодветни критериуми за вработување.[45]

Вработувањето врз основа на политичко членство се смета за „нормална“ практика во државата. Луѓето очекуваат „нивната“ политичка партија да ја освои политичката власт за да можат да добијат вработување во државниот сектор.[46] На пример, членовите на партијата се вработуваат врз основа на договор на определено време. За да се обезбеди нивно вработување на неопределно време, се објавуваат огласи за трансформација на овие привремени вработувања во вработувања на неопределно време на кои секој може да се пријави. Сепак, во повеќето случаи, лицата кои веќе се примени како привремен персонал ги задржуваат своите работни места што и така претходно ги стекнале

---

44 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

45 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

46 http://www.makdenes.org/content/article/2191627.html

преку партиското членство.[47] Оваа пракса е во директен судир со критериумите за квалификации и способности при вработувањето на државни службеници.

Понатаму, во одредени случаи вработувањата се вршат врз основа на претходно подготвени листи на членови на владејачките политички партии, без да се земат предвид квалификациите и способностите на кандидатите. Иако овие вработувања формално ги задоволуваат законските критериуми, постојат случаи во кои образованието на избраниот кандидат не е соодветно на потребите на работното место на кое е примен.[48] Самиот систем остава простор за арбитрарни одлуки со оглед на тоа што крајниот избор се прави од страна на лице кое не учествува ниту во претходната постапка за избор, ниту во подготовката на ранг-листата на кандидати.[49] Што се однесува до јавните службеници, имплементацијата на Законот треба да започне во април 2011 год.[50]

Во секој случај, треба да се напомене дека постојат и позитивни примери кога одлични студенти се примаат во државни органи веднаш по нивното дипломирање, а и сега сè уште се вработени во јавната администрација. Затоа, со оглед на тоа што постојат и одредени примери на вработувања врз основа на квалитетот на кандидатите, на ова прашање треба да се даде оцената „во мала мера“.[51]

---

47 http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=3&tabid=1&EditionID=2101&ArticleID=146940

http://www.time.mk/read/bc45fd83c1/0becb65bed/index.html

48 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

49 Интервју со вработен во државната администрација.

50 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

51 Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[52]

Прашање: 1.9 Дали постојат во сила правни одредби кои налагаат објавување на слободните работни места во јавната администрација, како и на критеримите за пополнување на работните места?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Јавните огласи за вработување на државни службеници се објавуваат на интернет-страницата на Агенцијата за вработување и во најмалку два дневни весника од кои еден во весниците што се издаваат на македонски јазик и еден во весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.[53]

Јавните огласи за вработување на јавни службеници се објавуваат во најмалку два дневни весника од кои еден во весниците што се издаваат на македонски јазик и еден во весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.[54]

---

52 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

53 Член 14, Закон за државните службеници (Пречистен текст).

54 Член 16, Закон за јавните службеници.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[55]

Прашање: 1.10 До која мера, во пракса, се објавуваат информации за сите слободни работни места во јавната администрација и за критериумите за пополнување на работните места?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Слободните работни места се објавуваат во пракса до одредена мера, без оглед на тоа што не се имплементираат соодветно критериумите за избор и што постојат политички влијанија при изборот на кандидатите.[56] Што се однесува до државните службеници, слободните работни места се објавуваат на веб-страницата на Агенцијата за администрација, како и во дневни весници со што се почитуваат законските правила.

Сепак, ова не е случај со вработувањата во јавната администрација со оглед на тоа што некои слободни работни места се објавуваат на не толку видливи места во недоволно популарни дневни весници, и не секогаш се објавуваат на интернет.[57] Во секој случај, овие примери најмногу се поврзани со вработувањата во јавната, а не во државната администрација.

Од друга страна, пак, критериумите за избор не секогаш соодветствуваат на огласените работни места[58] и затоа треба да се нагласи потребата од засилување на имплементацијата на критериумите за вработување.[59]

---

55 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

56 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

57 Интервју со вработен во државната администрација.

58 http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=D434E216567994458D70AD1948AB8FDF

59 Комисија за валидација, 23. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[60]

Прашање: 1.11 Дали постојат правни одредби кои ги штитат државните службеници од арбитрарни отпуштања?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Престанокот на вработувањето на државни службеници е регулирано со посебна глава од Законот за државните службеници. Согласно со член 81, на државниот службеник му престанува вработувањето: со спогодба, на негово барање, по сила на закон и во други случаи утврдени со овој закон.[61] Овие основи за престанок на вработувањето понатаму се детално уредени со Законот. Законот за јавните службеници ги наведува основите за престанок на вработувањето на јавните службеници во членовите 67 и 68.

Конечно, државниот службеник на кој со решение на првостепен орган му е повредено правото од службенички однос, има право да поднесе жалба до Агенцијата за администрација, во рок од 15 дена од денот на врачувањето на решението.[62] Согласно со член 71 од Законот за јавните службеници, исто вакво право им припаѓа и на јавните службеници.

---

60 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

61 Закон за државните службеници, Пречистен текст.

62 Член 82-а, Закон за државните службеници (пречистен текст), Службен весник на РМ, бр.76/10.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Капацитет

Стандард: Објективни критериуми, базирани на заслуги и систем на кариера за државни службеници.[63]

Прашање: 1.12 До која мера, во пракса, јавните службеници се отпуштаат од работа само поради несоодветно однесување или поради неспособност да ги вршат своите функции?

Забелешка: Како доказ да се побараат случаи во кои имало отпуштања поради други причини.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Проблемите во врска со арбитрарните отпуштања од работа во пракса повторно се поврзани со правење промени во систематизациите на работни места во јавната и државната администрација. Со преправање на конкретната систематизација, се преместуваат или се отпуштаат постоечки јавни и државни службеници без разлика на тоа колку се квалификувани и способни, а нивните места се пополнуваат со членови на политичките партии кои победиле на изборите.[64]

Доколку ги анализираме различните групи на јавни и државни службеници, оние со раководни функции имаат 4-6 години работно искуство, додека експертите и професионалците имаат искуство од околу 20 години. Овој податок ги илустрира турбуленциите во администрацијата и преместувањата од една во друга група, со оглед на тоа што највисоката група нема доволно искуство, посебно во однос на другите групи на државни службеници.[65]

---

63 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

64 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, интервју со вработен во државната администрација.

65 Овие заклучоци произлегуваат од професионално истражување спроведена од страна на проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, и тие беа цитирани во текот на интервјуто.

Со оглед на тоа што критериумите за вработување не се целосно разработени, тие оставаат простор за арбитрарност. Исто така, со оглед на тоа што ни критериумите за избор не се целосно разработени правните одредби не секогаш штитат од арбитрарни откази.[66]

Уште повеќе, во пракса некои вработени не се отпуштаат за несоодветно однесување иако постојат причини за тоа, додека, пак, други вработени се отпуштаат без постоење на валидни причини. На пример, неповолните вработени се преместувани во оддел кој не функционира, по неколку дена тој оддел се укинува и со тоа тој државен службеник останува без работа.[67]

---

[66] Интервју со вработен во државната администрација.

[67] Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на законите во врска со пријавување имот.[68]
Прашање: 2.1 Дали постои правна обврска (вклучувајќи и механизам за проверка) за јавните службеници на раководни функции да ја пријавуваат/објавуваат имотната состојба, приходот и финансиските интереси?
Забелешка: Предложи оцена 0 доколу нема правна обврска, 1 доколку има (но нема механизам за верификација) и 2 доколку има правна обврска + верификација.
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за спречување на корупција налага обврска за пријавување на имотот. Имено, согласно со член 33[69], избран или именуван функционер, службено лице[70] и одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал при изборот, односно по стапувањето на должност, а најдоцна во рок од 30 дена, пополнува анкетен лист со детален попис на недвижен имот, подвижни предмети од поголема вредност, хартии од вредност и побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост или во сопственост на членовите на неговото семејство. Анкетен лист за имотот задолжително се пополнува и по завршетокот на функцијата или вработувањето. Понатаму, овие лица имаат обврска да депонираат и заверена изјава кај нотар за откажување од заштита на банкарска тајна во однос на сите сметки во домашни и странски банки.

Анкетниот лист и изјавата се доставуваат до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за приходи. Исто така, секое зголемување на имотната состојба, без оглед дали промената се однесува на функционерот или на член на неговото семејство, мора да се пријави

---

68 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

69 Службен весник на РМ, бр. 28/2002, 46/2004, 10/2008, 161/2008, 145/2010, Одлука на Уставниот суд на РМ 160/2006- 0- 0.

70 Ова ги вклучува државните и јавните службеници.

до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за јавни приходи.[71]

Конечно, согласно со член 36, против функционерот може да се поведе постапка за испитување на имотот и имотната состојба, ако лицето во анкетниот лист не дало податоци или ако не пријавило промена на имотот, или ако дало невистинити податоци или ако се утврди дека неговиот имот или имотот на член на неговото семејство несразмерно е зголемен. [72]

---

[71] Член 34, Закон за спречување на корупција.

[72] Закон за спречување на корупција.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на законите во врска со пријавување на имот.73
Прашање: 2.2 До која мера, во пракса, јавните службеници на раководни функции ја објавуваат својата имотна состојба, приходите и финансиските интереси и дали објавените податоци се проверуваат?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, средствата генерално се пријавуваат и оваа информација е достапна на веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција.

Сепак, проверка на анкетни имотни листови се врши само одвременавреме[74] и во пракса не се спроведува редовно. До проверка на средства најчесто доаѓа кога ќе биде поведена соодветна постапка пред Државната комисија за спречување на корупција.[75] Исто така, дури и ревизиите кои се извршени врз анкетните имотни листови се ограничени бидејќи најчесто се вршат ревизии на пријавениот имот на функционери на повисоки работни места.[76]

---

73 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

74 Комисија за валидација, 24.03.2011.

75 Интервју со вработен во државната администрација.

76 Глобал интегрити (Global Integrity, Macedonia Scorecard, 2009).

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за пристап до информации[77] + Е-влада иницијативи за зајакнување на транспарентноста и јавниот пристап до информации.[78]
Прашање: 2.3 Дали одделите на јавната администрација имаат законска обврска да им овозможат на граѓаните пристап до информации за активностите на јавната администрација и до податоците кои јавната администрација ги чува за нив?
Забелешка: Најдобрата практика покажува дека законодавството треба да биде широко во обем со разумни процедури за барање на информации и ограничени основи за исклучоци и одбивања, како и со санкции за институциите кои нема да овозможат пристап.
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ги уредува условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други тела.[79] Со овој закон се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и на физичките и правните лица им се обезбедува да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.[80] Согласно со Законот, имателите на информации од јавен карактер се обврзани да ја информираат јавноста за нивната работа.

Исклучоците од слободен пристап до информации од јавен карактер се уредени со Законот и тие се однесуваат на класифицирани информации со соодветен степен на тајност, доверливи информации, информации стекнати или составени за разни правни постапки чие давање би имало штетни последици за текот на постапката итн.[81]

---

77 Европски партнерства на потенцијални кандидати.
78 Интервју со Европската комисија, мај 2010.
79 Член 1, Сл. весник на РМ, бр.13/06, 86/08, 6/10.
80 Член 2.
81 Член 6-7.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за пристап до информации[82] + Е-влада иницијативи за зајакнување на транспарентноста и јавниот пристап до информации.[83]
Прашање: 2.4 До која мера, во пракса, граѓаните имаат соодветен пристап до информации за активностите на јавната администрација и до податоците кои одделите на јавната администрација ги чуваат за нив?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер го уредува остварувањето на уставното право на граѓаните на слободен пристап до информации од јавен карактер. Сепак, Законот мораше да се измени и да се дополни во однос на постапката за обезбедување пристап до информации од јавен карактер, затоа што во пракса Владата, Министерството за внатрешни работи и други тела и институции не обезбедуваа пристап до информации под изговор дека се работи за доверлива информација која не смее да биде достапна за јавноста.[84]

Понатаму, Комисијата која одлучува во втор степен треба да има и репресивни функции. Поточно, таа треба да има овластувања да изрекува санкции за прекршоци од одговорни службени лица со оглед на тоа што во моментов имплементацијата на Законот е само формална, а Управниот суд сè уште нема востановено пракса која налага санкционирање на тие што не овозможуваат пристап до информации од јавен карактер.[85]

Исто така, пристапот до информации од јавен карактер се разликува од институција до институција и во голема мера зависи од отвореноста на раководното лице на одреден орган, затоа што административниот персонал постапува според упатствата на раководителите.[86]

---

82 Европски партнерства на потенцијални кандидати.
83 Интервју со Европската комисија, мај 2010.
84 Интервју со универзитетски професор.
85 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.
86 Интервју со вработен во државната администрација.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за пристап до информации[87] + Е-влада иницијативи за зајакнување на транспарентноста и јавниот пристап до информации.[88]
Прашање: 2.5 Дали законот налага активно објавување на информации од страна на јавната администрација?
Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, имателите на информации се обврзани да ја информираат јавноста за нивната работа.

Имателот на информации е должен да ја информира јавноста за: основните контакт податоци за имателот на информацијата, начинот на поднесување на барање за пристап до информации; прописи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, организацијата и трошоците на работењето, како и за давањето на услуги на граѓаните во управната постапка и за своите активности, издавање на информативни билтени и други облици на информирање, интернет-страницата за објавување на одлуки, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации.[89]

Понатаму, како начини за информирање на јавноста за својата работа, имателите на информации е потребно: да ги објават законските и подзаконските акти на официјалната веб-страница на институцијата, да издаваат соопштенија до јавноста за работи преземени од нивна страна во согласност со законските надлежности, да објавуваат статистички податоци за својата работа, да ги објават извештаите за работата кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и

---

87 Европски партнерства на потенцијални кандидати.

88 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

89 Член 10, став 1, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

надзор и на друг начин предвиден со закон да ги направат достапни сите информации од јавен карактер.[90]

Сепак, одредбите не се доволно јасни и прецизни и оставаат простор за арбитрарни одлуки во однос на информациите кои ќе се стават на располагање на јавноста. На пример, не постои строга обврска за Владата да ги објави заклучоците од своите седници или информациите во однос на планираните предлози на закони. Исто така, не постојат пропишани санкции за државните органи кои нема да ја исполнат нивната обврска за објавување на информации.[91]

---

[90] Член 10, став 3, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

[91] Комисија за валидација 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за пристап до информации[92] + Е-влада иницијативи за зајакнување на транспарентноста и јавниот пристап до информации.[93]
Прашање: 2.6 До која мера, во пракса, јавната администрација е активна во објавувањето на информации за нејзините активности (на пр. одржување и ажурирање на веб-страница)?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Објавувањето на информации за активностите зависи од одлуката на директорот или раководното лице на секторот или органот. На пример, универзитетите објавуваат информации за своите активности на нивните веб-страници.[94] Во пракса, има веб-страници кои можат да бидат земени како многу добри примери за активно објавување и одржување на веб-страница.[95] Истовремено, има и примери на институции и органи чии веб-страници не обезбедуваат доволно информации, како и институции и органи кои не ги објавуваат и ажурираат информациите на нивните веб-страници. Конечно, има дури и институции и органи кои воопшто немаат веб-страница.[96]

---

92 Европски партнерства на потенцијални кандидати.

93 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

94 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

95 На пример, www.ukim.edu.mk, http://www.customs.gov.mk

96 Интервју со вработен во државната администрација.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Финансиски менаџмент, внатрешна контрола и внатрешен систем за ревизија на централно и локално ниво.[97]

Прашање: 2.7 Дали постојат правни одредби кои налагаат редовна внатрешна ревизија во јавната администрација?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Внатрешните ревизии се уредени со посебна глава од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.[98] Согласно со член 24 од Законот, улогата на внатрешната ревизија е да даде поддршка на раководителите во субјектот од јавниот сектор за остварување на целите на субјектот. Внатрешната ревизија опфаќа: финансиска ревизија, ревизија на усогласеност (регуларност), ревизија на системите за внатрешна контрола, ревизија на успешност во работење (извршување) и ИТ-ревизија.[99]

Внатрешна ревизија се извршува врз основа на: стратешки план за период од три години, годишен план и план за поединечна ревизија.[100]

---

97 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

98 Службен весник на РМ, бр. 90/09.

99 Член 28, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

100 Член 40, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Финансиски менаџмент, внатрешна контрола и внатрешен систем за ревизија на централно и локално ниво.[101]

Прашање: 2.8 До која мера, во пракса, се вршат редовни внатрешни ревизии?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Секој корисник на буџетски средства треба да има внатрешен ревизор за користењето на буџетските средства. Иако оваа обврска е задолжителна согласно со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, таа во пракса не се имплементира на предвидениот начин.[102] Ова е релативно нов закон и неговата имплементација во пракса сè уште е ограничена до одредена мера.[103] Треба да се напомене дека одредени органи и институции прават напори да основаат канцеларии за внатрешна ревизија.[104]

Постои напредок во однос на основањето оддели за внатрешна ревизија и нивно пополнување со персонал, но нема докази за тоа колку се квалитетни извештаите за внатрешна ревизија и колку ги прифаќаат раководителите.[105]

Веб-страницата на Министерството за финансии објавува дека во моментов има 64 оддели за внатрешна ревизија на централно ниво и 111 ревизори. Во 2009 год. имало 252 извештаи за внатрешни ревизии,

---

101 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

102 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

103 Интервју со вработен во државната администрација.

104 http://www.posta.com.mk/macedonian/Hevost.aspx?n=215
http://www.ads.gov.mk/default.asp?ItemID
=B819E3ECB46D8C439D4469812FC3E908

105 СИГМА, Поддршка за унапредување на управувањето и управувањето, Оцена на Република Македонија, 2010 (SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management, Assesment of the Republic of Macedonia, 2010).

додека бројот на извештаи за 2010 год. сè уште не е објавен.[106] Во 2010 година се дадени 1672 препораки, од кои досега се имплементирани само 54.[107]

[106] http://finance.gov.mk/Hede/564, пристапено на 01.03.2011.
[107] http://finance.gov.mk/Hede/564, пристапено на 01.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Финансиски менаџмент, внатрешна контрола и внатрешен систем за ревизија на централно и локално ниво.[108]
Прашање: 2.9 Дали овластените лица имаат законска обврска да преземаат соодветни и навремени мерки во врска со финансиските наоди на извршената ревизија?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

По добиеното известување за постоење на неправилности или сомнеж за измами или корупција, лицето задолжено за неправилности во одреден субјект од јавниот сектор ги презема потребните мерки и за тоа ги известува Јавното обвинителство на Република Македонија, Министерство за финансии - Управа за финансиска полиција и финансиската инспекција на јавниот сектор.[109]

Јавниот обвинител на РМ може да поведе кривична постапка во согласност со Кривичниот законик и Законот за кривична процедура, додека, пак, Министерството за финансии е надлежно за инспекциски надзор на јавните финансии во однос на жалбите или пријавените сомнежи за измами или корупција.[110]

---

108 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

109 Член 50, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

110 Член 51, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Финансиски менаџмент, внатрешна контрола и внатрешен систем за ревизија на централно и локално ниво.[111]
Прашање: 2.10 До која мера, во пракса, се преземаат соодветни и навремени мерки во врска со финансиските наоди од извршената ревизија?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, ревизиите се вршат од страна на државен ревизор. Меѓутоа, државните ревизори само донесуваат заклучоци, ги објавуваат на нивната веб-страница и ги доставуваат своите наоди до Собранието на РМ, без притоа да имаат овластувања да поведат натамошна постапка. Според тоа, постои аномалија во правниот систем на РМ, затоа што ниту Државниот завод за ревизија ниту Државната комисија за спречување на корупција немаат истражни овластувања во однос на ревизорските извештаи.[112]

---

111 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

112 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за заштита на лицата кои пријавуваат корупција.[113]

Прашање: 2.11 Дали постои правна заштита на јавните службеници кои пријавиле сомнежи за корупција или несоодветно однесување до нивните раководни лица или до органите на правдата?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Согласно со Законот за спречување на корупција, не може да се преземе казнено гонење или да се повика на каква и да е друга одговорност лице кое открило податоци што укажуваат на постоење на корупција. Понатаму, на лицето кое дало изјава или сведочело во постапка за дело на корупција му се обезбедува заштита согласно со закон. Лицето има право на надоместок на штета што може да ја претрпи тој или член на неговото семејство поради дадената изјава или сведочење.[114]

Сепак, во Македонија сè уште нема посебен и сеопфатен закон за заштита на лицата кои пријавуваат корупција. Затоа, во моментов има само делумна правна заштита на јавните службеници кои пријавуваат сомнежи за корупција или несоодветно однесување до раководните лица или до органите на правдата.

---

113 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

114 Член 20, Закон за спречување на корупција.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на прописите за заштита на лицата кои пријавуваат корупција.115
Прашање: 2.12 До која мера, во пракса, се заштитени лицата кои пријавуваат корупција?
Забелешка: Побарај докази (податоци од интервјуа, медиуми) за случаи во кои лицата кои пријавиле корупција не биле заштитени.
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Генерално, луѓето во Македонија се плашат да пријават корупција, а недостигот од правни одредби дополнително ги демотивира јавните службеници да пријават коруптивни активности.[116] Постојат случаи во кои лица од јавниот сектор можеле да пријават корупција без негативни последици по себе, но во повеќето од случаите лица вработени во јавниот сектор се казнуваат со неформални средства.[117] Со оглед на тоа што не се заштитени во пракса, луѓето се неволни да пријават корупција.

На пример, треба да се спомене случајот со раководителот во Телеком кој укажа на постоење корупција во фирмата.[118] Со оглед на тоа што тој укажа на постоење корупција, против него не може да биде поведена кривична постапка ниту, пак, тој може да биде повикан на одговорност по други основи. Сепак, тоа не беше случај и против раководителот беше покрената судска постапка за клевета од страна на Телеком.[119]

Исто така, никој не пријавува корупција во јавната администрација поради заемниот интерес на лицата кои бараат и даваат корупција.

---

115 Интервју со Европската комисија, мај 2010.

116 Интервју со вработен во државната администрација.

117 Глобал интегрити, Македонија (Global integrity, Macedonia Scorecard 2009).

118 http://www.transparency.org.mk/en/index.php?option =com_content&task=view&id=404&Itemid=30

119 http://www.transparency.org.mk/index.php?option= com_content&task=view&id=653&Itemid=57

Иако има голем број на дебати кои укажуваат на корупција во разни сектори на јавната администрација, исклучително се ретки случаите на пријавена корупција.[120]

[120] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.[121]

Прашање: 2.13 Дали постои во сила општ кодекс на однесување/етички кодекс за јавни службеници?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Во Македонија постои Етички кодекс за државни службеници.[122] Исто така, членот 24 од Законот за јавните службеници го обврзува министерот за правда да донесе Етички кодекс за јавни службеници и овој Кодекс веќе е донесен. Кодексот ги уредува начинот на однесување и работа на јавните службеници и утврдува дисциплинска одговорност за јавните службеници кои нема да го почитуваат Кодексот.[123]

---

121 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

122 Службен весник на РМ, бр. 96/01, 16/04, 48/07.

123 Член 1, Етички кодекс за јавни службеници, бр. 07-2492/3, 30.02.2010.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.[124]
Прашање: 2.14 До која мера, во пракса, се имплементира кодексот на однесување?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Со оглед на тоа што Етичкиот кодекс за државни службеници стапи во сила во 2001 год., а Етичкиот кодекс за јавни службеници во 2010 год, многу е тешко да се даде заедничко мислење за имплементацијата на овие кодекси во пракса.[125] Етичкиот кодекс за државни службеници, во пракса, главно се имплементира не преку почитување на неговите одредби од страна на државните службеници, туку преку наметнувањто санкции при негово непочитување. Од друга страна, допрва треба да се имплементира Етичкиот кодекс за јавни службеници.[126]

Кодексот за државни службеници дава овластувања за поведување на дисциплинска постапка. Меѓутоа, сè додека Кодексите на однесување се формулирани повеќе во облик на насоки, ќе биде исклучително тешко да се постигне нивната имплементација во пракса.[127]

Понатаму, половина од јавните службеници не се запознаени со кодексите на однесување, а тие што се, не ги почитуваат нивните одредби. Исто така, насоките дадени од страна на владејачките политички партии честопати ги загрозуваат вредностите пропишани со Етичките кодекси. За да се добие вработување и унапредување во јавните служби, ваквите насоки имаат приоритет во однос на Етичкиот кодекс.[128]

---

124 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција

125 Интервју со вработен во државната администрација.

126 Интервју со вработен во државната администрација.

127 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

128 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Прописи за професионална непристрасност на јавните службеници.
Прашање: 2.15 Дали постојат јасни и прецизни правни одредби во однос на тоа што претставува судир на интереси за јавните службеници?
Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Согласно со Законот за спречување конфликт на интереси[129], „судир на интереси“ подразбира судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности.

Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење судир на интереси, должно е веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.[130]

Но, Законот за спречување на корупција, исто така, содржи одредби за судир на интереси[131] со што се создава забуна во однос на тоа што претставува и кој закон го регулира судирот на интереси.

---

129 Член 3.

130 Член 12, Закон за спречување судир на интереси.

131 Поглавје 4.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Прописи за професионална непристрасност на јавните службеници.
Прашање: 2.16 До која мера, во пракса, се ефикасни одредбите за спречување на судир на интереси?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

И покрај тоа што службените лица се обврзани да доставаат изјави за судир на интереси, утврдените судири не се санкционираат во пракса.[132] Така, на пример, иако имало случаи кога министри, пратеници, директори на државни институции и органи биле вмешани во приватни бизниси или биле сопственици или раководители на медиуми во исто време додека биле на функција, не се преземени никакви санкции против ваквите активности.[133] Во медиумите често се објавуваат примери за вакви случаи.[134] Немоќта, пак, на Државната комисија за спречување на корупција ја илустрира фактот што многу службени лица кои се членови на владејачката партија а имале двојни функции, не дале оставка од нивните места како резултат на авторитетот на Комисијата, туку дури откако нивната партија им препорачала тоа да го сторат.[135]

Поранешната претседател на Државната комисија за спречување на корупција во текот на својот мандат како претседател на Комисијата,

---

132 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

133 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

134 http://www.Novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest =12791013376&id=9&setIzdanie=21856
http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=124819,
http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=125096,
http://www.time.mk/read/223d2368a6/6ced142082/index.html,
http://www.time.mk/read/223d2368a6/6ced142082/index.html

135 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=126318

исто така, била поставена и за директор на МТВ (организациска едница на јавното претпријатие Македонска радиотелевизија).[136]

Од друга страна, одделот во рамките на Државната комисија за спречување на корупција нема капацитет да поведува поединечни истраги, туку во најголем дел се сосредоточува и ги истражува случаите на кои укажуваат медиумите.[137] Во помала или поголема мера, Државната комисија за спречување на корупција ги следи изјавите на именуваните и избраните функционери со оглед на тоа што тие се објавуваат во Службен весник на РМ, но поради немање доволно капацитет не може да ги следи и изјавите на јавните службеници, ситуација која од страна на различни медиуми беше посочена како можен конфликт на интереси.[138]

---

136 http://www.Novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest =12791013376&id=9&setIzdanie=21856
http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=5BDA6F358444AB49A3571380B3060173
http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=EF4E40D541743D4CA10FA5AAEA438231

137 Комисија за валидација, 24.03.2011.

138 Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.[139]
Прашање: 2.17 Дали во сила има правни прописи во однос на примањето подароци од страна на јавни службеници, на пр. забрана да се примаат подароци кои надминуваат одредена вредност?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 31 од Законот за спречување на корупција избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал не смее да прима подароци или ветување за подарок, освен пригодни подароци, како книги, сувенири и слични предмети во вредност чија висина е утврдена со закон.

Согласно со член 77 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи[140], функционерите, односно претставниците на државните органи можат да примаат пригоден личен подарок чија вредност не надминува 200 евра во денарска противвредност, од дарител - странска држава, орган, институција или меѓународна организација даден во знак на спомен или во знак на меѓународна соработка или солидарност.

Конечно, согласно со член 68 од Законот за државните службеници, примањето на подароци од страна на државни службеници се смета за дисциплинска повреда. Исто така, согласно со член 44 од Законот за јавните службеници, примањето подароци од страна на јавни службеници се смета за дисциплински престап.

---

139 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

140 Службен весник на РМ, бр.8/05.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.141
Прашање: 2.18 До која мера, во пракса, се ефикасни правните прописи кои го регулираат примањето подароци и гостољубието понудено на јавните службеници?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Ова претставува исклучително сериозен проблем во антикорупциски-от систем на Македонија, затоа што нудењето и/или прифаќањето на подароци или гостољубие е многу тешко да се докаже.[142] Прописите кои го регулираат примањето на подароци и гостољубие од страна на државните службеници се применуваат до одредена мера, иако постојат исклучоци затоа што некои државни службеници примаат подароци со повисока вредност од дозволената или подароци кои не смеат да ги прифаќаат за приватни цели. Сепак, во моментов не постои механизам со кој би се докажале ваквите дејности.[143]

Понатаму, на јавните службеници кои започнуваат со работа во органите на јавната администрација не им се укажува на нивните права и обврски, а не се ниту запознаени со постоењето на етички кодекс кој би требало да го почитуваат.[144] Исто така, во разни јавни институции, на пример, болници, можеме често да видиме луѓе кои пристигнуваат со торби и подароци кои во повеќето случаи не се пријавуваат.[145]

---

141 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

142 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

143 Глобал интергити извештај (Global Integrity Scorecard, 2009).

144 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

145 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.[146]
Прашање: 2.19 Дали постојат ограничувања во врска со вработувањето по престанокот на работниот однос на јавниот службеник, на пр. Привремена забрана за вработување во фирми кои биле надгледувани од страна на службеникот кога бил на функција?
Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Согласно со член 28 од Законот за спречување на корупција, избран или именуван функционер, како и друго службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал, кој во рок од три години од денот на престанокот на функцијата, односно должност ќе основа трговско друштво или ќе започне да се занимава со дејност со која се остварува профит во областа во која работел, е должен во рок од 30 дена за тоа да ја извести Државната комисија.

Исто така, согласно со член 29 од истиот Закон, избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или во друго правно лице што располага со државен капитал не може во текот на траењето на мандатот, односно должноста и во рок од три години по престанокот на функцијата да стекне по која и да е основа и во кој и да е облик акционерски права во правно лице врз кое тој или органот во кој работи или работел, вршел надзор, освен кога таквите права се стекнуваат врз основа на наследство.

Сепак, не постојат санкции за функционерите кои нема да постапат во согласност со овие правила и затоа постои потреба од натамошни правни одредби со цел да се обезбеди сеопфатна регулација на оваа област.[147] Како заклучок, оваа област е целосно нејасна и постои потреба таа да биде подетално регулирана.[148]

---

146 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

147 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

148 Комисија за валидација, 23. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекси за однесување на јавните службеници; ефикасна имплементација.[149]
Прашање: 2.20 До која мера, во пракса, ефикасно се применуват ограничувањата во врска со вработувањето по престанокот на работниот однос на јавниот службеник?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во Република Македонија ограничувањата во врска со вработувањето по престанокот на работниот однос во пракса не се земаат предвид. Иако правните одредби предвидуваат ограничувања во однос на вработувањето, тие не секогаш ефикасно се применуваат.[150] Исклучително е тешко да се почитуваат овие одредби со оглед на тоа што Македонија е мала држава, а голем дел од населението е вработено во јавни органи.[151]

Конечно, овие прописи во пракса не се применуваат, затоа што никој не ги почитува одредбите за пријавување на ограничувањата до Државната комисија за спречување на корупција.[152]

---

149 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

150 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

151 Интервју со вработен во државната администрација.

152 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Механизми за усвојување и имплементација на прописи за административните процедури и правните дополнувања, како и односи со граѓаните.
Прашање: 2.21 Дали постои формална процедура за постапување по поплаки на граѓаните против јавните службеници и институциите (на пр. Народен правобранител - Омбудсман, внатрешни поплаки, интернет-механизам)?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Законот за постапување по претставки и предлози[153], секое физичко и правно лице може да се јави како подносител на претставка, односно предлог до државните органи.[154] Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен по приемот да ја евидентира претставката, односно предлогот, веднаш да ја земе во работа, да ја разгледа и по неа да постапи.[155] Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен да му одговори на подносителот за основаноста и за резултатите од постапувањето во рок од 15 дена, а за сложени прашања во рок од 30 дена од приемот на претставката, односно предлогот.[156]

Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен да определи едно или повеќе овластени лица што ќе постапуваат по претставките и предлозите, во рамките на органот или да формира внатрешна организациона единица согласно со актот за организација и систематизација за постапување по претставките и предлозите.[157]

Конечно, доколку подносителот не добие одговор на претставката, односно предлогот, може да се обрати до Народниот правобранител на Република Македонија и да побара заштита.[158]

---

153 Службен весник на РМ, бр.82/08.
154 Членови 1 и 3, Закон за постапување по претставки и предлози.
155 Член 5, Закон за постапување по претставки и предлози.
156 Член 9, Закон за постапување по претставки и предлози.
157 Член 7, Закон за постапување по претставки и предлози.
158 Член 18, Закон за постапување по претставки и предлози.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Механизми за усвојување и имплементација на прописи за административните процедури и правните дополнувања, како и односи со граѓаните.
Прашање: 2.22 До која мера, во пракса, е ефикасна процедурата за постапување по поплаките против јавните службеници и институции, како и наметнувањето на санкции?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

За заштита на своите права граѓаните ги имаат на располагање Законот за постапување по претставки и предлози и институтот Народен правобранител (Омбудсман). Сепак, граѓаните реагираат само во ситуации кога се засегнати нивните лични права, а посебно доколку тоа се случува во рамките на одредени административни постапки. Поради обемот на овластувања на Омбудсманот и бавното постапување на релевантните институции, изречени се мал број на санкции и примената на овие одредби е ефикасна во многу мала мера.[159]

Поточно, доколку Омбудсманот врз основа на поплаките на граѓаните заклучи дека настанала повреда на нивните права, тој дава сугестии, препораки и интервенира со други средства кои ги има на располагање како правен лек за настанатите повреди. Сепак, второстепените комисии на Владата на РМ, Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи итн., се институциите кои во најголем дел од случаите не постапуваат врз основа на сугестиите, препораките и интервенциите на Омбудсманот. Понатаму, повеќето повреди се поврзани со одолговлекување на постапките во кои се одлучува за правата на граѓаните, а посебно на административните постапки. Со други зборови, во преку 90% од случаите властите не ги почитувале роковите за

[159] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

постапување по барањата на граѓаните и го злоупотребиле правилото „молчење на администрацијата“.[160]

Со други зборови, сериозно е загрозена целисходноста на процедурата за поплаки, затоа што дури и кога Омбудсманот пријавува повреди граѓаните немаат никаква корист од тоа и нивните права остануваат незаштитени. Истото се однесува и на инспекциските органи, затоа што граѓаните поднесуваат поплаки и пријави до надлежните органи, но никој не постапува по нив.[161]

Оваа ситуација многу често предизвикува исклучително негативни последици за граѓаните и укажува на постоењето на еден потполно неефикасен систем.[162]

---

[160] Годишен извештај на Народниот правобранител на РМ, 2009: http://www.ombudsman.mk /comp_includes/webdata/documents/Godisen%20izvestaj-2009.pdf

[161] Комисија за валидација, 24. 3.2011.

[162] Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Општи стандарди: Имплементација на Поглавје 5 од Acquis – законодавството на Европска унија во врска со јавните набавки[163] (доделување на јавни договори, и правни лекови)[164] + Прописи и стратегија во врска со јавни набавки, адекватност, јасност и разбирливост на јавниот финансиско-менаџерски систем, доволна финансиска контрола и парламентарен надзор, како и доволно механизми за имплементација.[165]

Прашање: 3.1 Дали одредбите за јавни набавки овозможуваат учество на секој економски оператор во постапката за доделување договори за јавни набавки како општо правило со исклучоци сведени на минимум само кога тоа е дозволено со закон?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 40 од Законот за јавни набавки[166], секој економски оператор има право да учествува, самостојно или како член на група на економски оператори, во постапка за доделување договор за јавна набавка.

Исто така, Законот ги наведува и исклучоците во кои не се применува таква процедура. Исклучоци, на пример, се дозволени кога договорниот орган спроведува постапка со преговарање без претходно објавување на оглас.[167]

---

163 Содржна на Acquis, Глава 5 „Јавни набавки“, Извештај за хрватска http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports /screening_report_05_hr_internet_en.pdf

164 За сеопфатна листа на Директиви што се однесуваат на јавни набавки, види: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

165 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

166 Службен весник на РМ, бр.136/07,130/08, 97/10.

167 Член 99.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Општи стандарди: Имплементација на Поглавје 5 од Acquis – законодавството на Европска унија во врска со јавните набавки[168] (доделување на јавни договори, и правни лекови)[169] + Прописи и стратегија во врска со јавни набавки, адекватност, јасност и разбирливост на јавниот финансиско-менаџерски систем, доволна финансиска контрола и парламентарен надзор, како и доволно механизми за имплементација).[170]

Прашање: 3.2 До која мера, во пракса, се имплементираат правилата за учество на секој економски оператор во постапката за доделување на договори за јавни набавки, со постоење на исклучоци сведени на минимум само кога тоа е дозволено со закон?

Забелешка: Да се побара број на тендери кои биле отворени за јавно наддавање (СИГМА извештаи).

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, има договори за јавни набавки кои се доделени без спроведување на јавно наддавање. На пример, во 2010 год. се доделени 865 концесии. Тоа се 22,9 милиони евра потрошени во „постапка со преговарање“ без претходно објавување на оглас.[171] Сепак, проблемите не можат целосно да се сведат на изборот на обликот на постапката за доделување

---

168 Содржна на Acquis, Глава 5 „Јавни набавки“, Извештај за хрватска http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports /screening_report_05_hr_internet_en.pdf

169 За сеопфатна листа на Директиви што се однесуваат на јавни набавки, види: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

170 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција

171 СИГМА Оцена на Република Македонија, 2010 (Assessment Republic of Macedonia, 2010) http://www.sigmaweb.org/dataoecd/28/40/46401959.pdf

на договор за јавни набавки, туку и на соодветноста на утврдените критериуми за доделување на одделни договори за јавни набавки.[172]

Понатаму, иако постојат објективни критериуми за јавни набавки, Законот во пракса не може целосно да се имплементира дури ни во рамките на електронскиот систем на јавни набавки, затоа што Законот не дава одговор на прашањето што ќе се случи доколку сите јавни набавки не се спроведат електронски како што е законски предвидено.[173] Исто така, и електронските јавни набавки можат да бидат предмет на нерегуларности и да им недостига транспарентност. Има огромен број на поплаки во врска со електронското наддавање, како на пример, за доделувањето на договорот за меѓународни возачки дозволи и за распределбата на социјалните станови.[174]

---

172 Интервју со експерт за јавни набавки.

173 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, professor Borce Davitkovski, PhD, Dean of the Faculty of Law, Iustinianus Primus, Ss. Cyril and Methodius, Skopje.

174 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Општи стандарди: Имплементација на Поглавје 5 од Acquis – законодавството на Европска унија во врска со јавните набавки[175] (доделување на јавни договори и правни лекови)[176] + Прописи и стратегија во врска со јавни набавки, адекватност, јасност и разбирливост на јавниот финансиско-менаџерски систем, доволна финансиска контрола и парламентарен надзор, како и доволно механизми за имплементација.[177]

Прашање: 3.3 Дали постојат детални формални правила (критериуми за евалуација на понудите, примена на ценовници, сертифицирани стандарди за квалитет, утврдени договори од страна на комисии) за да се обезбеди објективност на процесот на селекција?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Правилата за подготовка на тендерската документација се утврдени во Глава IV од Законот за јавни набавки. Законот, исто така, содржи и посебен оддел за евалуација на понудите според кој евалуацијата на понуди се врши исклучиво во согласност со критериумите наведени во тендерската документација и објавени во огласот за доделување на договорот за јавна набавка.[178]

Понатаму, Законот ги наведува критериумите за утврдување на способност на економскиот оператор: лична состојба, способност за вршење професионална дејност, економска и финансиска состојба, техничка или професионална способност, стандарди за системи за квалитет и стандарди за управување со животната средина.[179] Исто така, Законот ги утврдува сите критериуми за доделување на договор за јавна набавка во посебни оддели. Договорниот орган е должен во огласот за доделување на

---

175 Содржна на Acquis, Глава 5 „Јавни набавки“, Извештај за хрватска http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports /screening_report_05_hr_internet_en.pdf

176 За сеопфатна листа на Директиви што се однесуваат на јавни набавки, види: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

177 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

178 Член 140.

179 Член 143.

договор за јавна набавка да го наведе критериумот за доделување на договорот за јавна набавка, кој еднаш утврден не смее да се менува за целото времетраење на постапката за доделување на договорот.[180]

Сепак, согласно со Законот, критериумот за доделување на договор за јавна набавка може да биде или економски најповолната понуда или најниската цена.[181] Според Комисијата за валидација, оваа одредба остава простор за манипулации, затоа што критериумот за „најповолна понуда“ не е јасно дефиниран и може да се интерпретира по желба. Исто така, нема правни одредби кои јасно дефинираат што претставува „квалитет“ и тука се остава можност за натамошни манипулации. Затоа, има потреба од детално правно регулирање на оваа област.[182]

---

180 Член 159.

181 Член 160.

182 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Општи стандарди: Имплементација на Поглавје 5 од Acquis – законодавството на Европска унија во врска со јавните набавки[183] (доделување на јавни договори и правни лекови)[184] + Прописи и стратегија во врска со јавни набавки, адекватност, јасност и разбирливост на јавниот финансиско-менаџерски систем, доволна финансиска контрола и парламентарен надзор, како и доволно механизми за имплементација.[185]

Прашање: 3.4 До која мера, во пракса, доделувањето на договорите за јавни набавки се заснова на објективни критериуми?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Системот за јавни набавки предизвикува исклучително сериозни проблеми во Република Македонија, затоа што огромен дел од Буџетот на РМ се троши за намирување на потребите на државата, а ова се прави преку системот на јавни набавки. Проблемите произлегуваат оттаму што во овој систем јасно може да се забележи врската меѓу политичките партии и нивните поддржувачи. Поточно, политичките партии не доставуваат информации за средствата кои ги употребиле за изборните кампањи, поточно, колку пари и од кои извори се добиени овие пари. По завршетокот на изборите, политичките партии кои ќе победат соработуваат, во пракса, со неколку компании во текот на целиот нивен мандат, со што им обезбедуваат приходи на инвеститорите во нивните кампањи.[186]

---

183 Содржна на Acquis, Глава 5 „Јавни набавки“, Извештај за хрватска http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports /screening_report_05_hr_internet_en.pdf

184 За сеопфатна листа на Директиви што се однесуваат на јавни набавки, види: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

185 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција

186 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје

Исто така, при изборот на критериумите за доделување договор за јавна набавка, договорните страни применуваат широки дискрециони права воспоставувајќи несоодветни критериуми подложни на манипулација. Доделувањето на несразмерно висок број на поени остава простор за можни субјективни оцени и несоодветни постапки.[187] Со други зборови, за истовремено да се оствари и почитување на правните одредби, а и компаниите кои соработуваат со политичките партии да бидат избрани за договор, критериумите се формулираат во согласност со можностите на компаниите. Според тоа, критериумите кои не соодвествуваат на целта на јавниот договор се приспособуваат за да одговараат на профилот на одредена компанија.[188]

---

187 Годишен извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија, ФОСИМ, 2009

http://soros.org.mk/dokumenti/ang-za-web-izvestaj-2009.pdf

188 Интервју со експерт за јавни набавки.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Уредување и мониторинг од ефективно независно тело за надзор на јавните набавки.

Прашање: 3.5 Дали постои независно регулаторно и надзорно тело кое го надгледува процесот на јавни набавки и кое открива несоодветно однесување и поради тоа применува санкции?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Работите во врска со развојот на системот на јавните набавки, како и обезбедувањето на рационалност, ефикасност и транспарентност во спроведувањето на јавните набавки ги врши Бирото за јавни набавки, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии. Бирото има својство на правно лице.[189]

Бирото го следи и го анализира спроведувањето на законот и другите прописи за јавни набавки, функционирањето на системот на јавните набавки и иницира промени за подобрување на системот на јавните набавки.[190] Исто така, за констатираните неправилности од добиените известувања веднаш ги информира договорните органи, а по потреба и надлежните органи.[191]

Сепак, Бирото нема овластувања да применува санкции и оттука произлегува делумната оцена во однос на ова прашање за индикаторот.

---

189 Член 12, Закон за јавни набавки.

190 Член 14.

191 Член 14.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Уредување и мониторинг од ефективно независно тело за надзор на јавните набавки.

Прашање: 3.6 До која мера е ефикасно регулаторното и надзорно тело во надгледувањето на процесот на јавни набавки, истражувањето на жалби и наметнувањето на санкции?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Како што е наведено погоре, Бирото за јавни набавки нема овластувања да истражува по жалби и поплаки и да наметнува санкции и затоа во Македонија нема друго посебно надзорно тело одговорно за вакви дејствија.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Ефикасен механизам за поплаки

Прашање: 3.7 Дали законот предвидува постапка за жалби против одлука за јавна набавка?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Секој економски оператор кој има правен интерес во постапка за добивање на договорот за јавна набавка и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од законот за јавните набавки, може да бара правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија од страна на договорниот орган во постапката за доделување на договор за јавна набавка.[192] Правна заштита може да бара и Јавниот правобранител на Република Македонија, кога ги штити интересите на државата или јавниот интерес.[193]

Државната комисија за жалби по јавни набавки е државен орган кој е самостоен во својата работа и има надлежност за решавање по жалби во постапките за доделување на договори за јавни набавки пропишани со Законот за јавни набавки. Државната комисија одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни акти донесени во постапките за доделување на договор за јавни набавки.[194]

На Комисијата за валидација и беше поставено прашањето за тоа какви се можностите за судска заштита во однос на одлуките за јавни набавки, односно за можноста да се поведе административен спор против одлуката на Државната комисија за жалби по јавни набавки. Одговор беше дека ова дејствие не ја суспендира претходната одлука што значи дека доколку по завршетокот на постапката за јавни набавки во административна постапка се донесе поинаква одлука, не постојат правни одредби кои утврдуваат натамошни дејствија за вакви случаи.

---

192 Член 207, Закон за јавни набавки.

193 Член 207.

194 Член 200-201.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Ефикасен механизам за поплаки

Прашање: 3.8 До која мера, во пракса, одредбите во однос на постапката по жалби против одлуки за јавни набавки се ефикасни?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

De jure треба да постои посебно и независно тело за постапување по жалби против одлуки за јавни набавки, но *de facto* постојат политички влијанија врз ефикасноста на ова тело.[195]

Со последните измени на Законот за јавни набавки беше формирана Државната комисија за жалби по јавни набавки. И покрај тоа што Комисијата се формира од страна на Собранието, нејзините членови се припадници на владејачките политички партии.[196] Од таа причина, Комисијата најчесто ги усвојува во случаите кога компаниите поврзани со владејачката партија не биле избрани за одредено отворено јавно наддавање. На пример, во еден случај кога две компании се натпреварувваа за добивање на договор за доделување на јавна набавка од повисока вредност, Второстепената комисија одлучи дека една од компаниите не ги исполнува критериумите за наддавање, со што индиректно ја избра втората компанија. Ова укажува на политичко мешање во системот за јавни набавки.[197]

Од друга страна, во 2009 год. Државната комисија за жалби добила 1 044 предмети (960 жалби, 34 барања за продолжување на постапката, 34 барања за прекин), од кои се решени 960.[198] Во оваа смисла, Комисијата

---

[195] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

[196] Интервју со експерт за јавни набавки.

[197] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

[198] СИГМА, Оцена на Република Македонија, 2010 (SIGMA Assessment Republic of Macedonia, 2010)

постапува по жалбите и ги решава случаите. Меѓутоа, самото постапување по овие жалби не значи дека механизмот е ефикасен, затоа што, во пракса, Државната комисија за жалби по јавни набавки го одбива најголемиот дел на жалби. Затоа, овој механизам нема ефикасна примена во пракса.[199]

Исто така, има недостиг на податоци за бројот на административни постапки поведени пред Административниот суд на РМ против одлуките на Државната комисија за жалби, како и на податоци за пресудите донесени во овие постапки. Понатаму, одлуките на Административниот суд не секогаш можат да се применат во пракса.[200]

Конечно, во пракса нема примена на санкции. Правилата за надомест на штета не функционираат, а без оглед на тоа што постојат правила за кривична одговорност на лицето кое не ја спровело соодветно постапката за јавни набавки, овие одредби не се применуваат во пракса.[201]

---

http://www.sigmaweb.org/dataoecd/28/40/46401959.pdf

199 Комисија за валидација, 24.3.2011.

200 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

201 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Пристап до информации и надзор од граѓанското општество.

Прашање: 3.9 Дали постои законска обврска плановите и известувањата за договори за доделување на јавни набавки да бидат јавно објавени и достапни?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Договорниот орган обезбедува транспарентност при доделувањето на договорите за јавни набавки, спроведувањето на конкурсите за избор на идејно решение и при склучувањето на рамковни спогодби, со објавување на претходно индикативно известување, оглас за доделување на договор за јавна набавка, известување за склучен договор и/или известување за поништување на постапката за доделување на договор за јавна набавка согласно со Законот за јавни набавки.[202]

Огласот за доделување на договор за јавна набавка за отворена постапка, ограничена постапка, конкурентен дијалог, постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и конкурс за избор на идејно решение истовремено се доставува за објавување на веб-страницата на Бирото и во „Службен весник на Република Македонија“. Во случај на неистовремено доставување на огласот за објавување, роковите се сметаат од денот на испраќањето на огласот за објавување во „Службен весник на Република Македонија“.

Од друга страна, плановите за јавни набавки, согласно со Законот за јавни набавки не мора да бидат јавно објавени[203] и оттука произлегува оцената „делумно“ за ова прашање.

---

202 Член 51, Закон за јавни набавки.

203 Член 26.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Пристап до информации и надзор од граѓанското општество.

Прашање: 3.10 До која мера, во пракса, се објавуваат плановите и известувањата за договори за доделување на јавни набавки?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, огласите за доделување на договор за јавна набавка се објавуваат во Службен весник на РМ, додека, затоа што не постои соодветна правна обврска, плановите за јавни набавки не се објавуваат.[204]

Според професор Давитковски на јавните набавки претставува една од најзначајните фази во постапката за доделување на договор за јавни набавки. Во текот на постапката за планирање, државните органи веќе ги имаат предвидено и утврдено потенцијалните економски оператори и во оваа фаза ги определуваат главните услови за доделување на тендерот. Оттука, деталното планирање е неопходно за да се спречат несакани влијанија врз системот за јавни набавки.

Согласно со Законот, претходните индикативни известувања за јавни набавки и огласи за доделување на договори за јавни набавки, мораат да му се достават на Бирото за јавни набавки кое ги објавува на неговата веб-страница.[205] Сепак, повеќето неправилности утврдени од страна на Државниот завод за ревизија се однесуваат на дејствија кои ѝ претходат или ја следат фазата на натпреварувањето од постапката за доделување на договор за јавни набавки, т.е. дејствија во фазите на планирање и реализација на јавното набавување.[206]

---

[204] Интервју со експерт за јавни набавки.

[205] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

[206] Центар за граѓански комуникации, Годишен извештај за набљудувањето на имплементацијата на јавните набавки, 2009 (CCC, Annual Report on Monitoring the Implementation of Public Procurements, 2009).

http://soros.org.mk/dokumenti/ang-za-web-izvestaj-2009.pdf

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Пристап до информации и надзор од граѓанското општество.

Прашање: 3.11 Дали постои законска обврска за објавување на резултатите од доделувањето на договори за јавни набавки (вклучувајќи и причини за исходот и нивно објаснување)?

Забелешка: Оцена 3 доколку доделените договори мора да се објават; оцена 5 доколку и договорите и причините мора да се објават.

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Кај отворената постапка, ограничената постапка, постапката со преговарање и постапката со конкурентен дијалог, комисијата изготвува писмен извештај од спроведената постапка. Во зависност од спроведената постапка, овој извештај особено содржи: име и адреса на договорниот орган, предмет и проценета вредност на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба, име на избраните кандидати или понудувачи и образложение за нивниот избор, име на кандидатите или пону-дувачите чиишто пријави за учество или понуди се отфрлени и причините што довеле до нивно отфрлање, причини за одбивање на понудите со невообичаено ниска цена, и име на понудувачот или понудувачите чија понуда е избрана за најповолна и начинот и причините за извршениот избор.[207]

Исто така, договорниот орган задолжително доставува известување за склучен договор до Бирото за јавни набавки заради објавување на веб-страницата на Бирото.[208]

---

[207] Член 142, Закон за јавни набавки.

[208] Член 55, Закон за јавни набавки.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Јавни набавки

Стандард: Пристап до информации и надзор од граѓанското општество.

Прашање: 3.12 До која мера, во пракса, се објавуваат резултатите од доделувањето на договори за јавни набавки (вклучувајќи и причини за исходот и нивно објаснување)?

Забелешка: Оцена 3 доколку доделените договори мора да се објават; оцена 5 доколку и договорите и причините мора да се објават.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Формално, Законот се почитува и во пракса се објавуваат резултатите од постапките за доделување на договори за јавни набавки, затоа што ако се направи процедурална грешка многу е веројатно дека договорот ќе биде обжален. Сепак, суштината на проблемот е во подготвувањето и содржината на плановите за јавни набавки, како и во првичното определување на критериумите.[209] Причините, пак, за исходот на постапката за јавни набавки не се објаснуваат во детали и во повеќето случаи се доставува само кратка белешка дека е избран економски најповолната понуда.[210]

Понатаму, според Комисијата за валидација, анексите на јавните договори во пракса ретко се објавуваат, а најголемиот дел од проблемите на корупција се поврзани со овие анекси. Во одредени случаи анексите се три пати повисоки од вредноста на првичниот договор за доделување на јавна набавка. Таков е, на пример, случајот со проектот „Скопје 2014“ каде се користат анекси за работи непредвидени со проектот.[211]

---

209 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

210 Интервју со експерт за јавни набавки.

211 Комисија за валидација, 24. 3.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Соодветна истрага и кривична постапка за кривични дела поврзани со јавните набавки [212] + Соодветно проверување на нерегуларности.

Прашање: 3.13 Дали има посебни мерки и санкции за корупција при јавните набавки, на пример, ставање на црна листа или забрани за компании кои имаат досие на коруптивни активности?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Договорниот орган го исклучува од постапката за доделување на договор за јавна набавка секој економски оператор доколку има информација дека во последните пет години, на тој економски оператор му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари.[213]

Исто така, согласно со член 147, за докажување на својата лична состојба, економскиот оператор, меѓу другото, треба да достави изјава дека во последните пет години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари.[214]

---

212 Европски партнерства (потенцијални кандидати, линковите се подолу).

213 Член 146, Закон за јавни набавки.

214 Закон за јавни набавки.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Соодветна истрага и кривична постапка за кривични дела поврзани со јавните набавки [215] + Соодветно проверување на нерегуларности.

Прашање: 3.14 До која мера, во пракса, се применуваат овие санкции против компаниите?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Според проф. д-р Борче Давитковски, досега никој нема одговарано, ниту, пак, е казнет за коруптивни дејствија во постапката за јавни набавки. Во многу случаи се објавуваат тендери, па се повлекуваат за да се променат критериумите и да бидат соодветни на профилот на компанијата која е фаворизирана за добивање на тендерот. Никој досега не е повикан на одговорност за вакви дејствија.[216]

Што се однесува, пак, до доставувањето на изјавата за личната состојба на економскиот оператор[217], тука нема исклучоци и економските оператори мора да достават вакви изјави за да бидат земени предвид за тендерот.[218] Сепак, ова во основа не значи дека се применуваат санкции и поради тоа што во пракса не постојат санкции, овие одредби воопшто не се применуваат.[219] Од статистиката на Централниот регистар на РМ може да се види дека нема ниедна компанија со досие за коруптивни дејствија. Во секој случај, проблемите со корупцијата, јавните набавки, измамите и другите манипулации продолжуваат без да бидат казнети.[220]

---

215 Европски партнерства (потенцијални кандидати, линковите се подолу).

216 Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

217 Членови 146-147, Закони за јавни набавки.

218 Интервју со експерт за јавни набавки.

219 Комисија за валидација, 24.3.2011.

220 Комисија за валидација, 24.03.2011.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Соодветна истрага и кривична постапка за кривични дела поврзани со јавните набавки [221] + Соодветно проверување на нерегуларности.

Прашање: 3.15 Дали постојат административни санкции (на пр. Забрана за вршење јавна професија) за кривични дела извршени од страна на државни службеници во врска со јавните набавки?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Службено лице кое со искористување на својата службена положба или овластување, со пречекорување на границите на своето службено овластување или со неизвршување на својата службена должност ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.[222] Ако ова дело е сторено при вршење јавни набавки или на штета на средствата од Буџетот на Република Македонија, од јавните фондови или од други средства на државата, сторителот ќе се казни со затвор најмалку четири години.[223]

---

221 Европски партнерства (потенцијални кандидати, линковите се подолу).

222 Член 353 (1), Кривичен законик.

223 Член 353 (5), Кривичен законик.

Институција: Јавна администрација

Категорија: Соодветна истрага и кривична постапка за кривични дела поврзани со јавните набавки [224] + Соодветно проверување на нерегуларности.

Прашање: 3.16 До која, во пракса, се применуваат овие санкции против службените лица?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Нема достапни статистички податоци за да се оцени ова прашање за индикаторот. Сепак, Согласно со Кривичниот законик, службените лица можат да бидат повикани на одговорност и на располагање постојат казни, но во пракса многу тешко се одвива примената на овие одредби и извршувањето на казните. Досега, службени лица биле повикувани на одговорност за дејствија поврзани со јавните набавки, но со оглед на тоа што тие работат според упатствата на повисоки раководни лица, во пракса нема ниту постапки ниту санкции за нивните дејствија. Ова е целосно нејасен аспект на јавните набавки.[225]

[224] Европски партнерства (потенцијални кандидати).

[225] Интервју со проф. д-р. Борче Давитковски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

ANNEX 3

Институција: Законодавно тело

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Снабдување со адекватни извори за ефективно функционирање на законодавното тело.[1]

Прашање: Л 1.1 Дали во сила има правни одредби кои на законодавното тело му обезбедуваат соодветни ресурси (истражувачки информации и други услови) за ефикасно спроведување на неговите функции?
Забелешка: Соодветни = без поголеми пропусти

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 9 од Законот за Собрание на Република Македонија[2], Службата на Собранието обезбедува стручни, административни, технички и други услуги на пратеникот во вршењето на пратеничката функција.

Согласно со член 10 од истиот Закон, на пратеникот му се овозможува користење на информативни и документациони материјали, како и комуникациони врски во Собранието за време на вршењето на пратеничката функција.

Согласно со член 34 од Деловникот на Собранието на РМ, на пратениците им се доставуваат службените публикации, во печатена или во електронска форма, што ги издава Собранието, како и информативни и документациони материјали што се доставуваат до Собранието, заради нивно целосно информирање. Исто така, пратеникот има право да бара и да добие известување од генералниот секретар на Собранието за прашања што се од значење за вршење на пратеничката функција. Понатаму, пратеникот има право да бара и да добие известување и стручна помош од Службата на Собранието за прашања што се во врска со работата на Собранието и на работните тела. Според истиот член, пратеникот има право да ја користи библиотеката и документацијата на Собранието за извршување на неговите права и должности.

Конечно, според член 35 од Деловникот на Собранието пратениците имаат право да ги користат просториите во Собранието што им се дадени на располагање за работа и состаноци, согласно со актот за внатрешниот ред на Собранието, што го донесува претседателот на Собранието.[3]

---

1 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

2 Службен весник на РМ, бр. 104/2009.

3 Член 13, Закон за Собранието на РМ и член 35, Деловник на Собранието на РМ (91/08, 119/10).

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Обезбедување на соодветни ресурси за ефикасно функционирање на Собранието.[4]

Прашање: Л 1.2 До која мера, во пракса, буџетот на законодавното тело е соодветен за спроведување на активностите на Собранието?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, извршната власт има висок степен на доминација над Собранието при креирањето на буџетот на Собранието. Извршната власт ги определува и располага со финансиските средства.[5] Во моментов, Собранието нема, односно има многу мало влијание и учество во подготовката и распределбата на буџетските средства. Владата е таа што ги определува финансиските средства што треба да му бидат алоцирани на Собранието.[6] Буџетот на Собранието не може да ги задоволи потребите на пратениците. Поточно, Буџетот не е доволен за да им се овозможат на пратениците соодветни услови за успешно вршење на нивните овластувања, како што е, на пример, поведувањето на законодавни иницијативи или за да им се овозможат доволно информации за донесување на независни одлуки. Во моментов, пратениците немаат соодветна поддршка за остварувањето на нивните активности, а немаат ни помошен персонал ни канцеларии за вршење на нивните функции.[7]

---

4 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

5 Интервју со професор доктор Зоран Шапуриќ.

6 Комисија за валидација, 22.03.2011.

7 Интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.3 Дали законодавното тело има право врз основа на закон да го предлага, да го распределува и да располага со сопствениот буџет?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Во Република Македонија постои Буџетски совет на Собранието на РМ. Тој има надлежност да ги утврди стратешките приоритети на Собранието за наредната година и да ги вклучи во Буџетот на Република Македонија со предлагање на посебни програми и потпрограми. Истовремено, Буџетскиот совет има надлежност да дава упатства и насоки за подготвување на предлогот на буџетските барања и потребите за работа на Собранието.[8] Во соработка со Министерството за финансии, Буџетскиот совет го предлага Владата на Република Македонија максималниот износ на средства за Собранието за наредните три фискални години на. Понатаму, Буџетскиот совет го следи извршувањето на расходите во буџетот на Собранието на Република Македонија и предлага прераспределба на средствата во рамките на одобрените средства со Буџетот на Република Македонија.[9]

Исто така, во постапката за изготвување на Буџетот на Република Македонија, Буџетскиот совет врши постојани консултации и усогласувања со Министерството за финансии и со Владата на Република Македонија, во врска со финансиската проекција на потребните средства на Собранието и се грижи за финансиските потреби на Собранието.[10]

Конечно, Собранието располага и набавува недвижни и движни ствари кои му се неопходни за остварување на своите надлежности. Ова е регулирано од страна на Буџетскиот совет на Собранието.[11]

---

8 Член 27, Закон за Собранието на РМ.
9 Член 27, Закон за Собранието на РМ.
10 Член 28, Закон за Собранието на РМ.
11 Член 25, Закон за Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.4 Дали, во пракса, законодавното тело го предлага, го распределува и располага со својот буџет?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Собранието го подготвува Предлогот на буџетот и му го доставува на Министерството за финансии. По ова, Министерството го планира и го подготвува Предлогот на буџетот. Во текот на овие подготовки не се земаат предвид потребите на Собранието, и крајниот Предлог во значителен обем се разликува од првичниот предлог на Собранието, со оглед на тоа што крајната одлука ја донесува Министерството за финансии.[12] Циркуларот на буџетот за следната година се подготвува во јуни од страна на Владата и на Министерството за финансии. За повеќето точки во буџетот планирањето завршува тука. Собранието може да додаде неколку амандмани кои се незначителни во однос на целосното планирање на буџетот. Според тоа, Собранието не е вклучено во фазите на планирање на буџетот и е ставено во ситуација на свршен чин без можност за избор.[13]

Што се однесува до располагањето со буџетот, Собранието има можност да располага со него само до одредена мера поради тоа што често доаѓа до ребаланс на буџетот иницран од Владата, а не од Собранието.[14]

---

12 Интервју со пратеник Стојан Андов.

13 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.

14 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.5 Дали постојат правни одредби кои му овозможуваат на законодавното тело да го вработува и да го задржува својот професионален персонал?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Службата на Собранието ги врши стручните и други работи за потребите на Собранието, работните тела и пратениците.[15] Со Службата раководи генералниот секретар на Собранието и истиот е именуван од Собранието.[16]

Од друга страна, според член 3 од Законот за државните службеници[17] вработените во државната служба вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон. Овие лица се сметаат за државни службеници, додека, пак, органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон се сметаат за државни служби.[18]

Државните службеници се избираат во постапка што ја спроведува Комисија за селекција на државен службеник, која ја формира Агенцијата за државни службеници на Република Македонија. Комисијата за селекција е составена од државни службеници, и тоа претседател и два члена, од кои претседателот и еден член се од органот во кој треба да се вработи државниот службеник, а еден член е од Агенцијата.[19] Комисијата за селекција подготвува ранг-листа на најдобрите тројца кандидати

---

15 Член 40, Закон за Собранието на РМ.

16 Член 41, Закон за Собранието на РМ.

17 Службен весник на РМ, бр.59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 19/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10.

18 Член 3, Закон за државните службеници.

19 Член 15, Закон за државните службеници.

врз основа на критериуми пропишани со Законот.[20] Од таа листа, функционерот кој раководи со органот, односно во случајот на собранието, генералниот секретар на Собранието, е должен да го избере кандидатот за вработување.[21]

[20] Член 16, Закон за државните службеници.
[21] Член 17-а, Закон за државните службеници.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.6 До која мера, во пракса, законодавното тело го вработува и го задржува својот професионален персонал?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Стручната служба на Собранието е административно тело и треба да биде избирана независно. Сепак, политичките партии вршат влијание врз изборот на персоналот, а до одредена мера се применуваат и политички критериуми при изборот на вработените во Стручната служба на Собранието.[22] Системот на заслуги не се имплементира при вработувањето на персоналот во Собранието. Постојат примери на вработени кои не ги исполнувале критериумите за вработување.[23]

[22] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ, интервју со пратеник Стојан Андов.

[23] Комисија за валидација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.7 Дали има правни одредби кои му овозможуваат на законодавното тело да го контролира сопствениот дневен ред?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Дневниот ред на Собранието е регулиран со Глава V од Деловникот на Собранието насловена како „Седница на собранието“.

Согласно со член 69[24], дневниот ред за седницата на Собранието го предлага претседателот на Собранието, а го утврдува Собранието на почетокот на седницата.[25]

Пратеник во Собранието, како и Владата можат, до утврдувањето на дневниот ред на седницата, да предложат внесување на точки во дневниот ред само во случаи на итна и неодложна потреба. Пратеникот во собранието, како и Владата можат, по свикување на седницата, да предложат одлагање или повлекување на одредени точки од дневниот ред и да дадат образложение за тоа.[26]

Пред утврдувањето на дневниот ред, претседателот на Собранието ги известува пратениците за предлозите за внесување, одлагање или повлекување на точки од предлогот на дневниот ред.[27] Собранието без претрес се изјаснува за секој предлог за изменување и дополнување на предложениот дневен ред и за предлогот на дневниот ред за седницата во целина.[28]

---

24 Член 69, Деловник на Собранието на РМ.
25 Член 68, Деловник на Собранието на РМ.
26 Член 70, Деловник на Собранието на РМ.
27 Член 76, Деловник на Собранието на РМ.
28 Член 77, Деловник на Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.8 До која мера, во пракса, законодавното тело има контрола врз својот дневен ред?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Владата го предлага најголемиот дел од законите што се ставаат на дневниот ред на Собранието. Според тоа, дневниот ред на Собранието во најголем дел од случаите е составен од владини предлози. Како последица, Собранието расправа и гласа за предлог-закони предложени од Владата.[29] Ретки амандманите на предлог-законите што се ставени на дневен ред од страна на Собранието, и во пракса, Собранието ги прифаќа повеќето од владините предлози. Сепак, што се однесува до другите точки на дневниот ред освен предлог-законите, може да се каже дека законодавното тело во голема мера го контролира сопствениот дневен ред.[30]

Од друга страна, мора да се нагласи дека обемот во кој законодавното тело го контролира сопствениот дневен ред, всушност, е последица на организацијата на политичкиот систем во земјата. Според тоа, немањето контрола над дневниот ред не значи нужно и негативни последици по капацитетот на Собранието.[31]

---

29 Интервју со пратеник Стојан Андов, интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.

30 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.

31 Комисија за валидација, 22.03.2011.

Опционен индикатор: НК-и да проверат дали ова е важно прашање да се земе предвид.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Л 1.9 Дали постојат правни одредби согласно со кои стручната служба на законодавното тело за својата работа му одговара единствено на законодавното тело?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Како што е наведено погоре, генералниот секретар на Собранието, кој раководи со Службата на Собранието, има права и должности за единственото функционирање на Службата, заснованието и престанокот на работниот однос и остварувањето на правата, обврските и одговорностите од работниот однос на вработените во Службата.[32]

Согласно со Деловникот на Собранието на РМ, генералниот секретар ја организира и ја усогласува работата на Службата на Собранието и донесува правилници, упатства и други акти за работа на Службата.[33] Понатаму, согласно Правилникот за внатрешна организација на службата на Собранието[34], Генералниот секретар на Собранието има права и должности за единственото функционирање на Службата, заснованието и престанокот на работниот однос и остварувањето на правата, обврските и одговорностите од работниот однос на вработените во Службата. Конечно, генералниот секретар на Собранието при вработувањето во стручната служба на Собранието обезбедува примена на начелото на соодветна и правична застапеност на сите нивоа и почитување на критериумот на стручност и компетентност.[35]

За својата работа и за работата на Службата на Собранието, генералниот секретар на Собранието и заменикот на генералниот секретар му одговараат на Собранието, а за работите што им ги доверува претседателот на Собранието, му одговараат и на претседателот на Собранието.[36]

---

32 Членови 26 и 29 од Правилникот за внатрешна организација на Службата на Собранието на РМ, бр. 01_2160/2_14. 5.2010.

33 Член 64.

34 Член 29.

35 Член 41, Закон за Собранието на РМ.

36 Член 66, Деловник на Собранието на РМ.

Опционен индикатор

Институција: Законодавно тело

Категорија: Капацитет

Стандард: Контрола на законодавното тело врз буџетот, програмата, персоналот.

Прашање: Λ 1.10 До која мера, во пракса, стручната служба во законодавството за својата работа одговара единствено пред законодавното тело?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Стручната служба во Собранието во голема мера за својата работа му одговора само на Собранието. Притоа, нема некое позначајно влијание врз механизмот на одговорност од страна на другите власти.[37]

[37] Интервју со професор доктор Зоран Шапуриќ, интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.
Прашање: Л 2.1 Дали законот бара седниците на законодавното тело да бидат отворени за јавноста и медиумите?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Уставот на РМ, седниците на Собранието се јавни. Сепак, Собранието може да одлучи да работи без присуство на јавноста со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.[38]

[38] Член 70, Устав на РМ (Сл. весник на РМ бр. 52/1992); член 2, Деловник на Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.
Прашање: Л 2.2 До која мера седниците на законодавното тело се отворени и можат да понудат сместување за јавноста и медиумите?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, седниците на Собранието се отворени и можат да понудат сместување за јавноста и медиумите во многу голема мера. Исто така, галериите на Собранието имаат доволен капацитет да понудат сместување за јавноста и медиумите.[39]

Многу ретко се донесуваат одлуки за работа на Собранието без присуство на јавноста и медиумите. Досега, постои само еден случај кога е одлучено Собранието да има затворена седница без присуство на јавноста.[40]

[39] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
[40] Интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.
Прашање: Л 2.3 Дали законот наложува состаноците на комисиите да бидат отворени за јавноста и медиумите?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Собранието основа постојани и повремени работни тела.[41] Деловникот на Собранието го посветува Поглавје XIV на јавноста во работата на Собранието. Поглавјето содржи одредби кои им овозможуваат на граѓаните и на претставниците на медиумите да присуствуваат на седниците на работните тела на Собранието во согласност со интерните правила на Собранието.[42]

Понатаму, на претставниците на средствата за јавно информирање им се ставаат на располагање актите што ги разгледува и ги донесува Собранието, информативните и документационите материјали за прашањата што се разгледуваат во Собранието и во работните тела, извештаите за работата на работните тела и записниците од седниците, освен ако Собранието, односно работното тело одлучило одделно прашање да се разгледува без присуство на претставниците на средствата за јавно информирање.[43]

---

41 Член 117, Деловник на Собранието на РМ.
42 Член 226-227, Деловник на Собранието на РМ.
43 Член 228, Деловник на Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.

Прашање: Л 2.4 До која мера состаноците на комитетите (работните тела, комисиите и слично) се генерално отворени и можат да ги сместат јавноста и медиумите?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, седниците на комисиите се генерално отворени и во многу голема мера можат да ги сместат јавноста и медиумите. Јавноста и медиумите можат да бидат сместени во галериите на Собранието доколку се заинтересирани да присуствуваат на седниците на комисиите.[44]

[44] Интервју со професор доктор Зоран Шапуриќ, интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.

Прашање: Л 2.5 Дали законодавното тело има обврска да објавува извештаи за своите активности, вклучително и предлози на закони?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Законот за Собрание има посебно поглавје посветено на Собраниското канал[45] кој е наменет да ги информира и да ги едуцира граѓаните за политичкиот живот, преку парламентарни, образовни и граѓански програми. Собранието има одговорност да го емитува програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието.[46]

Исто така, Собранието има веб-страница на која се внесуваат општи податоци за Собранието, работните тела, претседателот на Собранието, пратениците, пратеничките групи, делегациите на Собранието, донесените закони, седниците и другите активности на Собранието, за Службата на Собранието и други податоци поврзани со организацијата и работата на Собранието.[47] Понатаму, согласно со член 234 од Деловникот[48], заради известување за својата работа, Собранието издава гласило и други публикации. Гласилото се доставува до сите пратеници во Собранието и се објавува на веб-страницата на Собранието. Конечно, согласно со член 230 од Деловникот, Собранието и надлежните работни тела можат да одлучат предлогот на законот или на друг општ акт кој се претресува во Собранието, а кој е од посебен интерес за јавноста, да се објави преку печатот или во посебна публикација.[49]

Сепак, треба да се нагласи дека овој член не му наметнува општа обврска на Собранието да ги објавува предлозите на законите, туку едноставно му дава можност на Собранието да одлучи дали ќе објави одреден предлог на закон кој е од посебен интерес за јавноста. Затоа, земајќи го предвид необврзувачкиот карактер на член 230, може да се заклучи дека ова прашање само делумно е регулирано со правни правила.

---

45 Поглавје IX, Собраниски канал.

46 Член 32, Закон за Собранието.

47 Член 233, Деловник на Собранието на РМ.

48 Член 234, Деловник на Собранието на РМ.

49 Член 230, Деловник на Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавен пристап во работата на законодавното тело.
Прашање: Л 2.6 До која мера, во пракса, законодавното тело објавува извештаи за своите активности, вклучувајќи и предлог-закони?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Собранието има сопствена веб-страница на која ги објавува своите извештаи и активности.[50] Објавувањето на активностите не е целосно систематизирано и затоа би било подобро доколку одредени извештаи и активности се објавуваат и преку други средства.

Сепак, во основа, во пракса извештаите за активностите на Собранието во голема мера се објавуваат.[51] Предлозите на законите навремено се објавуваат во посебен дел на веб-страницата на Собранието и можат да се преземат од неа.[52]

---

50 Интервју со пратеник Стојан Андов.
51 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
52 http://sobranie.mk/ext/materials.aspx

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавни консултации за релевантните активности на законодавното тело.
Прашање: Л 2.7 Дали постојат правни одредби кои налагаат законодавното тело да се советува со јавноста за прашања од јавен интерес?
Забелешка: Ова главно се однесува на советувања со релевантни засегнати страни/интересни групи.
Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Согласно со член 145 од Деловникот на Собранието на РМ, за предлогот на закон кој е од поширок интерес, Собранието по општата расправа може да одлучи по тој закон да се спроведе јавна дискусија и да определи матично работно тело што ќе ја организира јавната дискусија.

Предлогот на законот што се става на јавна дискусија се објавува во дневниот печат што ќе го определи надлежното работно тело. Со предлогот на законот се објавува и повик за доставување мислења и предлози и се определува рокот во кој тие можат да се доставуваат.[53]

Понатаму, врз основа на мислењата и предлозите изнесени во јавната дискусија, матичното работно тело подготвува извештај и го доставува до Собранието заедно со предлогот на закон за второто читање.[54]

Сепак, треба да се напомене дека овие одредби предвидуваат само можност, но не и обврска за јавна дебата по значајниот предлог на закон. Затоа, може да се заклучи дека ова прашање е само делумно регулирано.

[53] Член 147, Деловник на Собранието на РМ.
[54] Член 148, Деловник на Собранието на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Јавни консултации за релевантните активности на законодавното тело.
Прашање: Л 2.8 До која мера, во пракса, законодавното тело се советува со јавноста за прашања од јавен интерес?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, законодавното тело во многу мала мера се советува со јавноста за прашања од јавен интерес. Многу ретко се организираат дебати, платформи или други форми на дискусија во однос на важни предлог-закони, додека, пак, меѓународни средби за појаснување и дебата во однос на одредени закони речиси воопшто се немаат одржано.[55] Советувања се одржуваат само кога треба да се менува Уставот, а за други прашања советувањата се многу ретки.[56]

Уште поважно, се донесуваат закони по итна постапка без притоа да се даде соодветно оправдување и причини зошто се избрала итната постапка.[57]

---

55 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
56 Интервју со пратеник Стојан Андов.
57 Комисија за верификација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Извршна одговорност (судски надзор, жалби на граѓани, механизми за одговорност, ревизија)
Прашање: Л 2.9 Дали постојат правни одредби кои налагаат судски надзор[58] врз законодавството?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 110 од Уставот на РМ, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Поточно, согласно со член 112[59], Уставниот суд ќе укине или ќе поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот, и ќе укине или ќе поништи друг пропис или општ акт, колективен договор, статут или програма на политичка партија или здружение, ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон.

Одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.[60]

---

58 Во правниот систем на Република Македонија, Уставниот суд претставува независно тело и не е дел од судството. Сепак, за потребите на ова истражување, на работилницата на CIMAP во Истанбул беше одлучено Уставниот суд да се смета за дел од судството. Од таа причина, во контекст на Република Македонија, овој индикатор ќе биде набљудуван од аспект на надзорот на Уставниот суд врз законодавството.

59 Устав на РМ.

60 Член 112, Устав на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Извршна одговорност (судски надзор, жалби на граѓани, механизми за одговорност, ревизија)
Прашање: Л 2.10 До која мера, во пракса, се спроведува функцијата на судскиот надзор над законодавното тело?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, надзорот се спроведува во голема мера. Уставниот суд, како основно тело кое е одговорно за надзор над законодавството, и кое одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите, во повеќе наврати има поништено или укинато правни одредби донесени од страна на Собранието.[61]

Исто така, постојано се зголемува бројот на иницијативи за испитување на уставнсота и законитоста над донесените правни акти, а се зголемува и бројот на укинати или поништени правни одредби.[62] Поради тоа, може да се заклучи дека во пракса Уставниот суд во основа го користи и го применува своето овластување да поништува и да укинува закони и други правни прописи.

---

[61] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ, интервју со пратеник Стојан Андов.

[62] Извештај на Глобал интегрити (Global Integrity Report, Macedonia Scorecard, 2009) http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Извршна одговорност (судски надзор, жалби на граѓани, механизми за одговорност, ревизија)
Прашање: Λ 2.11 Дали постојат правни одредби кои им овозможуваат на граѓаните да доставаат жалби против активностите на законодавното тело или на одделни пратеници (на пр. Комисија за жалби од граѓани)?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Законот за постапување по претставки и предлози[63] секое физичко и правно лице може да се јави како подносител на претставка или предлог до државните органи, вклучително и до Собранието на РМ.[64] Органот кон кого е упатена претставката или предлогот е должен по приемот веднаш да ја земе во работа, да ја разгледа и по неа да постапи во согласност со закон.[65] Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен да му одговори на подносителот за основаноста и за резултатите од постапувањето во рок од 15 дена, а за сложени прашања во рок од 30 дена од приемот на претставката, односно предлогот.[66]

Од друга страна, сите органи кои постапуваат по претставки и предлози се должни да определат едно или повеќе овластени лица што ќе постапуваат по претставките и предлозите во рамките на органот или да формираат внатрешна организациона единица согласно со актот за организација и систематизација за постапување по претставките и предлозите.[67] Во оваа насока, Правилникот за систематизација на работните места во Службата на Собранието на Република Македонија[68] го определува раководителот на одделението за вршење на стручно-аналитички работи како овластено лице за прием на странки, постапување по претставки упатени до претседателот на Собранието, како и за водење

---

63 Службен весник на РМ, бр. 82/08
64 Член 1 и член 3, Закон за постапување по претставки и предлози.
65 Член 5, Закон за постапување по претставки и предлози.
66 Член 9, Закон за постапување по претставки и предлози.
67 Член 7, Закон за постапување по претставки и предлози.
68 Генерален секретар на Собранието на РМ, 14.5.2010.

на коресподенцијата на претседателот со странките.[69] Во овие работни должности му помагаат советник за стручно-аналитички работи[70] и помлад соработник за меѓуетнички односи.[71]

[69] Стр. 18, Правилник за систематизација на работните места во Службата на Собранието на Република Македонија (14. 5.2010).

[70] Стр.18-19, Правилник за систематизација на работните места во Службата на Собранието на Република Македонија (14. 5.2010).

[71] Стр. 19, Правилник за систематизација на работните места во Службата на Собранието на Република Македонија (14. 5.2010).

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Извршна одговорност (судски надзор, жалби на граѓани, механизми за одговорност, ревизија)
Прашање: Л 2.12 До која мера, во пракса, механизмот за граѓански жалби (на пример, комисија за жалби од граѓани) е ефикасен при справувањето со жалбите од граѓаните?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

За комуницирање со граѓаните, веб-страницата на Собранието содржи посебен оддел посветен на граѓански предлози. Преку овој оддел, граѓаните можат да доставуваат предлози, да читаат предлози доставени од други граѓани, како и да им поставуваат прашања на пратениците.[72] Исто така, на целата територија на РМ има канцеларии за контакт со граѓаните. Во овие канцеларии, пратениците можат да разговараат за разни прашања со граѓани од нивната изборна единица. Секој петок во неделата е определен како ден во кој граѓаните можат да ги контактираат пратениците. Основно правило е дека Собранието не закажува седници во петок, освен во итни ситуации.[73] Во канцелариите за ко-муникација со граѓани, граѓаните можат да ги претстават своите поплаки, забелешки, предлози, проблеми, идеи и мислења на состанокот со пратеникот од нивната изборна единица. Понатаму, доколку граѓаните сметаат дека нивниот предлог, претставка или забелешка треба да бидат упатени до претседателот на Собранието на Република Македонија, тие можат да остварат средба и со него секој втор и четврти петок во месецот.[74]

Сепак, треба да се напомене дека Собранието нема посебно тело кое би постапувало по жалбите на граѓаните. Жалбите се праќаат до претседателот на Собранието, а потоа претседателот определува кои вработени во Собранието ќе постапуваат по одредени жалби.[75]

---

72 http://www.sobranie.mk/default-mk.asp?ItemID=50CD5A2C04E0F04AB65B10062A32694A
73 http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/MP8.pdf
74 http://www.sobranie.mk/default.asp?ItemID=E13D1E1D1D6EF248A5E8F145A0258658
75 Интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Одговорност на законодавното тело (судски надзор, жалби од граѓани, ревизија, имунитет)
Прашање: Л 2.13 Дали постои правна обврска за редовна независна ревизија врз буџетот и трошењето на законодавното тело?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 22 од Законот за државна ревизија[76], државна ревизија се врши и врз Собранието на Република Македонија. Законот за државна ревизија не наметнува рок во кој треба да се извршат одреден број на ревизии, туку оваа обврска му ја препушта на Државниот завод за ревизија. Државниот завод за ревизија има обврска во неговата годишна програма за работа да ги утврди роковите за вршење на ревизија врз одделните државни органи.[77]

Според Годишната програма на Државниот завод за ревизија за 2011 година, Собранието на Република Македонија треба да биде опфатено со планираните ревизии.[78] Државниот завод за ревизија има право во својата годишна програма да определи врз кои органи и институции ќе врши ревизија. Ревизиите не мора да се вршат на годишно ниво за да се смета дека се вршат на редовна основа. Затоа, може да се заклучи дека законот предвидува редовна ревизија врз работата на Собранието.[79]

---

76 Службен весник на РМ, бр.66/10, 145/10.
77 Член 23, Закон за државна ревизија.
78 http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2011_Godisna_programa_DZR_KOMPLET.pdf
79 Комисија за валидација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Одговорност на законодавното тело (судски надзор, жалби од граѓани, ревизија, имунитет)
Прашање: Л 2.14 До која мера, во пракса, се спроведува редовна независна ревизија врз финансиите на законодавното тело?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Редовна независна ревизија врз финансиите на законодавното тело се спроведува во пракса до одредена мера. Државната ревизија врз Собранието на РМ е селективна и не се врши на годишно ниво.[80] Во оваа смисла, државна ревизија врз финансиите на Собранието е планирана за 2011, но таа не беше спроведена за претходната 2010 година. Исто така, државна ревизија врз финансиите на Собранието на РМ беше спроведена за 2009 година, но не и за 2008 година.[81]

Поради тоа, може да се заклучи дека државната ревизија врз работата на Собранието е целосно зависна од одлучувањето на Државниот завод за ревизија.

[80] Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
[81] http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=366

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Одговорност на законодавното тело (судски надзор, жалби од граѓани, ревизија, имунитет)
Прашање: Л 2.15 Дали овластените лица имаат правна обврска да преземаат соодветни и навремени мерки во однос на наодите од ревизијата?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со член 35 од Законот за државна ревизија, доколку овластениот државен ревизор при ревизија оцени дека субјектот на ревизијата сторил прекршок или кривично дело е должен веднаш да ги извести надлежните органи. Законот за државна ревизија, исто така, содржи и одредби за прекршоци и за казни кои се утврдуваат во судска постапка.[82] По кривични дела се постапува согласно со Кривичниот законик, Законот за кривичната постапка и други соодветни закони.

[82] Членови 39-41.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Одговорност на законодавното тело (судски надзор, жалби од граѓани, ревизија, имунитет)
Прашање: Л 2.16 До која мера, во пракса, се преземаат соодветни и навремени мерки во однос на наодите на ревизијата?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Јавниот обвинител досега никогаш нема постапено по извештаите на Државниот завод за ревизија. Понатаму, во работата на многу јавни институции се најдени голем број недостатоци, но малку од нив се решени.[83]

Сепак, според Комисијата за валидација, наодите на државната ревизија од страна на Собранието се третираат доста сериозно и Собранието постапува по препораките во извештаите на државните ревизори со формирање на работни тела за постапување по наодите на ревизорите.[84]

---

83 Извештај на Глобал интегрити (Global Integrity Report, Macedonia Scorecard, 2009) http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

84 Комисија за валидација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Отсуство на прекумерно користење на институтот „имунитет“ од страна на пратениците и други функционери.[85]
Прашање: Л 2.17 Дали правните одредби за имунитетот на пратениците се јасни и се однесуваат на мал број ограничени случаи?
Забелешка: Имунитетот треба да се однесува само на нивните активности како законодавци во Собранието.
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Имунитетот на пратениците е регулиран со Уставот на РМ. Согласно со член 64[86], пратениците уживаат имунитет и пратеникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Собранието.

Понатаму, пратеникот не може да биде притворен без одобрување од Собранието, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. Собранието може да одлучи да се примени имунитет над пратеник и кога тој самиот не се повикал на него, ако тоа е потребно заради вршење на функцијата пратеник. За време на мандатот пратениците не подлежат на обврска во вооружените сили.

---

85 Интервју со Европската комисија, мај 2010.
86 Устав на РМ.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Отсуство на прекумерно користење на институтот „имунитет“ од страна на пратениците и други функционери.[87]

Прашање: Л 2.18 До која мера, во пракса, ефикасно се применуваат правните одредби за имунитет на пратениците?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Правните одредби во врска со имунитетот на пратениците во пракса се применуваат во голема мера со неколку исклучоци.[88]

Имаше неколку обиди да се отповика имунитетот на одделни пратеници, но овие обиди не беа успешни.[89] Досега, имунитет на пратеници е отповикан во два случаи[90]: еднаш во 2005[91] и еднаш во 2007.[92]

---

87 Интервју со Европската комисија, мај 2010.
88 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
89 Интервју со пратеник Стојан Андов.
90 Комисија за валидација, 22.03.2011.
91 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=46121
92 http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=82841

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[93]
Прашање: Λ 2.19 Дали постои сеопфатен пишан кодекс за однесување на пратениците?
Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Во моментов не постои пишан Кодекс за однесување на пратениците.

[93] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.94
Прашање: Л 2.20 До која мера, во пракса, се применува кодексот за однесување на пратениците?
Забелешка: Вклучи случаи, како и дали прекршоците се казнуваат.
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Не постои кодекс за однесување кој би се применувал во пракса.[95]

Пратениците не ги почитуваат одредбите на Деловникот на Собранието што се однесуваат на нивното однесување на седниците на Собранието. На пример, пратениците зборуваат и се однесуваат без почит кон тоа дека седницата е во тек, а не ги почитуваат ни правилата за комуницирање во Собранието. Понатаму, во јули 2010 имаше случај на навредување и влегување на неидентификувани лица во Собрението, што предизвика туркање меѓу пратениците од опозицијата и обезбедувањето на Собранието.[96]

---

94 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
95 Интервју со пратеник Стојан Андов.
96 http://www.dnevnik.com.mk/?itemID =2DBCFD4F1892E142A26E9A264CD249FD&arc=1

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[97]
Прашање: Л 2.21 Дали постојат правни одредби кои сеопфатно го регулираат прифаќањето на подароци и гостопримливост кон пратениците?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Членот 31 од Законот за спречување на корупција[98] му забранува на избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или во друго правно лице што располага со државен капитал[99] да прима подароци или ветување за подарок, освен пригодни подароци, како книги, сувенири и слични предмети, во вредност чија висина е утврдена со закон. Согласно со член 77 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи[100], функционерите, односно претставниците на државните органи можат да примат пригоден личен подарок чија вредност не надминува 200 евра во денарска противвредност, од дарител - странска држава, орган, институција или меѓународна организација даден во знак на спомен или во знак на меѓународна соработка или солидарност.

---

97 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
98 Службен весник на РМ, бр. 83/04.
99 Согласно со член 122 од Кривичниот законик, пратениците се сметаат за службени лица.
100 Службен весник на РМ, бр. 8/05.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[101]
Прашање: Л 2.22 До која мера, во пракса, се ефикасни правните одредби за прифаќање на подароци и гостопримливост?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Многу е тешко да се даде одговор на ова прашање со оглед на тоа дека во пракса нема доволно информации во врска со прифаќањето на подароци и гостопримливост, особено ако се земе предвид дека ваквите дејствија се казниви со закон. Сепак, биле забележани одредени промени во имотната состојба на некои пратеници по нивното избирање на оваа функција[102], што индиректно укажува на примање на повисок износ на подароци кои не се пријавени како што налага законот.

Случаите во кои пратениците примиле подароци се повремени, а во повеќето случаи подароците и гостопримливоста не ја надминуваат законската граница.[103] Сепак, контролата над имплементацијата на овие одредби е многу слаба.[104] Без оглед на општата примена на овие забрани, има исклучоци и случаи во кои пратениците имаат примено поголем износ на подароци од дозволениот, како и гостопримливост од надворешни интересни групи или лица од приватниот сектор.[105] Понатаму, досега ниту еден пратеник не бил повикан на одговорност за примање на подарок од повисока вредност.[106]

---

101 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција
102 Интервју со Стојан Андов.
103 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
104 Комисија за верификација, 22.03.2011.
105 Извештај на Глобал интегрити (Global Integrity Report, Macedonia Scorecard, 2009) http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard
106 Извештај на Глобал интегрити (Global Integrity Report, Macedonia Scorecard, 2009) http://report.globalintegrity.org/Macedonia%20(FYROM)/2009/scorecard

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[107]
Прашање: Л 2.23 Дали постојат правни одредби кои им налагаат на пратениците да ги бележат и да ги објавуваат средбите со лобисти/лоби-групи?
Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за лобирање го регулира лобирањето во однос на законодавната и извршната власт на централно и на локално ниво.[108] Согласно со Законот, лобистот има обврска да достави писмен извештај на годишна основа[109], кој ќе содржи податоци за неговите лобирачки активности, вклучувајќи и информации за службените лица кај кои тој лобирал.[110] Лобистот, исто така, е должен да ги прикаже во овој извештај сите остварени средби со функционери од законодавната, извршната и локалната власт.[111]

Според тоа, постои обврска за пријавување на лобирање, но лобистите се тие кои ја имаат оваа обврска, а не службените лица. Оттука произлегува и негативната оцена за ова прашање на индикаторот.

---

107 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
108 Член 1, Закон за лобирање, Службен весник на РМ, бр. 106/ 2008.
109 Член 21.
110 Член 22.
111 Член 16.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[112]
Прашање: Л 2.24 До која мера, во пракса, се почитуваат овие одредби?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Со оглед на тоа што нема применливи одредби, не може да се даде одговор на ова прашање. Лобистите имаат обврска да подготват извештај и да го достават до Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, во пракса има само еден регистриран лобист, а вакви извештаи досега воопшто се немаат доставено.[113]

[112] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
[113] Комисија за валидација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[114]
Прашање: Л 2.25 Дали постојат правни одредби кои на пратениците по престанокот на нивната функција им наметнуваат ограничувања во однос на вработувањето, со цел да се избегне пратениците или други лица да извлечат неправедна предност?
Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Согласно со член 28 од Законот за спречување на корупција, избран или именуван функционер, како и друго службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал што во рок од три години од денот на престанокот на функцијата, односно должност, ќе основа трговско друштво или ќе започне да се занимава со дејност со која се остварува профит во областа во која работел, е должен во рок од 30 дена за тоа да ја извести Државната комисија.

Исто така, согласно со член 29 од истиот Закон, избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или во друго правно лице што располага со државен капитал не може во текот на траењето на мандатот, односно должноста и во рок од три години по нејзиниот престанок да стекне по која и да е основа и во кој и да е облик акционерски права во правно лице врз кое тој или органот во кој работи или работел, врши надзор, освен доколку овие права се стекнати по основ на наследување.

Понатаму, согласно со Законот за спречување на конфликт на интереси, службеното лице во рок од три години по престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности, односно по престанокот на вработувањето, не може да се вработи во трговското друштво во кое вршело надзор или имало воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности. Исто така, службено лице во рок од три години по престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности, односно по престанокот на вработувањето, не

[114] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

може да стекне по кој било основ акции, односно удели во правното лице во кое работело, односно вршело надзор.[115]

Сепак, не постојат ниту одредби ниту санкции за функционерите кои нема да постапат во согласност со членот 29 од Законот за спречување на корупција. Понатаму, сегашните одредби не содржат никакви ограничувања во однос на натамошното вработување и функционерите можат да бидат назначувани на други места во јавниот и во приватниот сектор по престанокот на нивната функција.[116] Оваа област е целосно нејасна и постои потреба таа да биде подетално регулирана.[117]

---

115 Член 17.

116 Комисија за валидација, 23. 3.2011.

117 Комисија за валидација, 23.3.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Етички правила и кодекс на однесување за политичарите.[118]
Прашање: Л 2.26 До која мера, во пракса, се ефикасни одредбите за вработување по престанокот на функцијата?
Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Ова прашање во моментов не се смета за приоритетно, и со оглед на недостигот на правни одредби во оваа област, може да се заклучи дека во пракса тоа се спроведува во многу мала мера.[119]

[118] Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
[119] Комисија за валидација, 22.3.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[120]
Прашање: Л 2.27 Дали постојат правни одредби кои го регулираат судирот на интереси на пратениците?
Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Законот за спречување на конфликт на интереси[121], „судир на интереси“ подразбира судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности.

Според истиот Закон, пратениците на Собранието се сметаат за службени лица, па така овие одредби се однесуваат и на нив.[122]

Согласно со Законот, службеното лице во време на извршувањето на јавните овластувања и должности не смее да врши никаква дејност која може да влијае на непристрасно вршење на јавните овластувања и должности.[123] Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење судир на интереси, должно е веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.[124]

Исто така, пратениците во Собранието, како и други органи на централната и локалната власт утврдени со закон, при преземање на вршењето на јавните овластувања и должности, во рок од 30 дена се должни до Државната комисија за спречување на корупција да поднесат изјава за постоење или за непостоење на судир на интереси.[125]

---

120 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
121 Член 3.
122 Член 3.
123 Член 8.
124 Член 12.
125 Член 20-а, Закон за спречување на конфликт на интереси.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[126]
Прашање: Л 2.28 До која мера, во пракса, ефикасно се спроведуваат одредбите за судир на интереси?
Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Одредбите за судир на интереси во пракса се спроведуваат само до одредена мера. Мнозинството пратеници самоволно одлучуваат за тоа дали постои судир на интереси во одредена ситуација, а постојат и случаи во кои пратеници вршеле повеќе од една функција која би можела да предизвика судир на интереси.[127]

Од вкупниот број на 120 пратеници во Собранието на РМ, само еден пратеник нема доставено изјава до Државната комисија за спречување на корупција за постоење или за непостоење конфликт на интереси.[128]

Од друга страна, пак, судирот на интереси не се однесува само на пратениците туку и на интересите на други лица поврзни со пратениците. Интересите на ваквите лица сè уште не се проверуваат доволно од страна на Државната комисија за спречување на корупција.[129]

---

126 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
127 Интервју со пратеник Стојан Андов, http://www.vest.com.mk/?ItemID=2134044DD649374CA98E6644EC198275&arc=1 http://www.vest.mk/?ItemID=718AA7AF4D7E334F86A178D6ABB6CB23
128 http://antikorupcija.kirilica.com.mk/antik.asp?id=51181
129 Комисија за валидација, 22.3.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[130]

Прашање: Л 2.29 Дали постојат правни одредби кои им налагаат на пратениците да го објавуваат својот имот?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Законот за спречување на корупција налага обврска за пријавување на имотот. Имено, согласно со член 33[131], избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал при изборот, односно по стапувањето на должност, а најдоцна во рок од 30 дена, пополнува анкетен лист со детален попис на недвижен имот, подвижни предмети од поголема вредност, хартии од вредност и побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост или во сопственост на членовите на неговото семејство. Анкетен лист за имотот задолжително се пополнува и по завршетокот на функцијата или вработувањето. Понатаму, овие лица имаат обврска да депонираат и заверена изјава кај нотар за откажување од заштита на банкарска тајна во однос на сите сметки во домашни и странски банки.

Анкетниот лист и изјавата се доставуваат до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за приходи. Исто така, секое зголемување на имотната состојба, без оглед дали промената се однесува на функционерот или на член на неговото семејство, мора да се пријави до Државната комисија за спречување на корупција и до Управата за јавни приходи.[132]

---

130 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

131 Службен весник на РМ, бр. 28/02, 46/04, 10/08, 161/08, 145/10, Одлука на Уставниот суд на РМ 160/2006-0-0.

132 Член 34, Закон за спречување на корупција.

Конечно, согласно со член 36[133], против функционерот може да се поведе постапка за испитување на имотот и имотната состојба, ако лицето во анкетниот лист не дало податоци или ако не пријавило промена на имотот, или ако дало невистинити податоци или ако се утврди дека неговиот имот или имотот на член на неговото семејство е несразмерно зголемен.

[133] Закон за спречување на корупција.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[134]

Прашање: Л 2.30 До која мера, во пракса, пратениците го објавуваат својот имот?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	***5***

Образложение:

Во пракса, пратениците во многу голема мера ги објавуваат своите имоти. Пратениците доставуваат анкетни листови кои ѝ се достапни на јавноста.[135] Извештаите за пријавениот имот на пратениците се достапни онлајн на www.dksk.org.mk. Доколку се побара анкетен лист со имотната состојба на конкретен пратеник, тој може да се добие за 30-40 дена.[136]

---

134 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

135 Интервју со пратеник Стојан Андов.

136 Извештај на Глобал интегрити (Global Integrity, Macedonia Scorecard, 2009).

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)
Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[137]
Прашање: Λ 2.31 Дали постојат правни одредби кои налагаат независно тело да ги оценува пријавите за имотната состојба на пратениците? Дали постојат правни одредби кои налагаат да се преземаат мерки во случај на сомнителни пријави?
Оценка:

Не	**1**
Делумно	**3**
Да	**5**

Образложение:

Против функционер може да се поведе постапка за испитување на имотот и имотната состојба ако лицето во анкетниот лист не дало податоци или ако не пријавило промена на имотот, или ако дало невистинити податоци или ако се утврди дека неговиот имот или имотот на член на неговото семејство е несразмерно зголемен.[138] Постапката ќе се поведе доколку се утврди дека неговиот имот или имотот на член на неговото семејство, во текот на траењето на мандатот, односно вршењето на должноста, е несразмерно зголемен во однос на редовните примања во вид на плати, дивиденди и други приходи од вршење на дејност или имот.

Управата за јавни приходи и Државната комисија за спречување на корупција можат да поднесат барање за поведување на ваква постапка.

---

137 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.
138 Член 36, Закон за спречување на корупција.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Управување (Транспарентност, одговорност и интегритет)

Стандард: Ефикасна имплементација на Законот за конфликт на интереси која обезбедува функционерите да ја објавуваат својата имотна состојба; оценка на објавените имотни состојби од страна на независно тело; понатамошни постапки во врска со сомнителни изјави за имотна состојба.[139]

Прашање: Л 2.32 До која мера, во пракса, се оценуваат пријавите за имотната состојба на законодавците од страна на независно тело и дали во пракса се преземаат мерки во врска со сомнителни пријави?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	***3***
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, анкетните листови за имотната состојба не се оценуваат и потврдуваат[140], но постапка за испитување на потеклото на сомнителни приходи досега била иницирана во случаи во кои постоело сомневање за исправноста на пријавата.[141] Со други зборови, одговорните тела нужно не ги проверуваат сите анкетни листови за имотната состојба на носителите на јавни функции, но доколку постои сомнителен имот се поведува постапка за испитување на анкетниот лист во тој конкретен случај.

---

139 Партнерство за пристапување на Хрватска, Македонија, Турција.

140 Интервју со пратеник Стојан Андов.

141 http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content &task=view&id=187&Itemid=33, http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=122879

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман).

Прашање: Л 3.1 Дали законодавното тело има овластување врз основа на закон да ги разгледува назначувањата на функциите кои се значајни за борбата против корупцијата, како на пример, Омбудсманот, главниот државен ревизор и Државната изборна комисија?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	***5***

Образложение:

Согласно со Уставот на РМ, Собранието на РМ избира народен правобранител (омбудсман) со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници.[142] Исто така, Собранието на РМ ги избира и ги разрешува главниот државен резизор и неговиот заменик.[143] Понатаму, Собранието на РМ ги избира претседателот, заменикот на претседателот и членовите на Државната изборна комисија со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници.[144] Конечно, Собранието на РМ ги избира и ги разрешува и членовите на Државната комисија за спречување на корупција.[145]

---

142 Член 77.

143 Член 4, Закон за државна ревизија.

144 Член 27, Изборен законик, Службен весник на РМ, бр.40/06, 127/2006, 1356/08.

145 Закон за спречување на корупција .

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман)

Прашање: Л 3.2 До која мера, во пракса, законодавното тело ги разгледува назначувањата на функциите кои се значајни за борбата против корупцијата, како на пример, Омбудсманот, главниот државен ревизор и Државната изборна комисија?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	***4***
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, Собранието ги назначува горенаведените функции значајни за борбата против корупција.[146] Сепак, треба да се напомене дека не постојат јасни критериуми кои би се примениле во постапката за избор во овие функции[147] и во пракса врз нивното назначување има политичко влијание.[148]

Во секој случај, без оглед на забелешката дека може да има политичко влијание врз изборот на овие функции, Собранието ги назначува лицата значајни за борбата против корупцијата со оглед на фактот дека Собранието е тоа кое гласа за нивниот избор. Според тоа, Собранието дава согласност за изборот во овие позиции.[149]

---

146 Интервју со пратеник Стојан Андов.
147 Интервју со проф. д-р. Зоран Шапуриќ.
148 Интервју со пратеник Стојан Андов.
149 Комисија за валидација, 22.03.2011.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман).

Прашање: Л 3.3 Дали законодавното тело има правни овластувања да влијае и да го разгледува државниот буџет во сите фази на негово подготвување?

Оценка:

Не	1
Делумно	***3***
Да	5

Образложение:

Согласно со Законот за буџетите, Собранието нема овластување да влијае врз Буџетот во сите фази на негово подготвување. Предлогот на Буџетот му се доставува на Собранието откако ќе биде изготвен од Владата. Предлогот на Буџетот на Република Македонија го поднесува Владата со потребната документација, согласно со закон.[150] По предлогот на Буџетот на Република Македонија се води претрес како по предлог на закон во второ читање, со тоа што е задолжителен општ претрес.[151]

[150] Член 179, Деловник на Собранието.
[151] Член 180, Деловник на Собранието.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман).

Прашање: Л 3.4 До која мера, во пракса, законодавното тело може да влијае и да го разгледува државниот буџет во сите фази на негово подготвување?

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	***2***
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Влијанието во пракса е мало со оглед на тоа што е многу тешко да се влијае врз предлогот на буџетот во услови кога на Собранието, однапред во доволен временски рок, пред гласањето, не му се доставуваат информациите порзани со буџетот. Пратениците немаат информации за содржината на предлогот на буџетот и тие не можат да влијаат врз предлогот додека тој се подготвува од страна на Владата.[152]

[152] Интервју со пратеник Стојан Андов.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман).

Прашање: Л 3.5 Дали постојат правни одредби кои му овозможуваат на Собранието да ги прима и да ги разгледува внатрешните ревизии на владините тела?

Оценка:

Не	***1***
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола не утврдува обврска за Собранието да ги прима и да ги разгледува внатрешните ревизии на владините тела. Наместо тоа, раководителите на буџетските корисници имаат обврска да доставаат годишен финансиски извештај до Централната единица за хармонизација.[153] Централната единица за хармонизација врз основа на овие годишни извештаи подготвува годишен извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола, кој Министерството за финансии го доставува до Владата на Република Македонија.[154]

[153] Член 47, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.
[154] Член 48, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

Институција: Законодавно тело

Категорија: Ефективност/Ефикасност

Стандард: Моќ на законодавното тело за вршење надзор (влијание врз назначувањето на шефови на агенции кои имааат надзорни улоги во извршната власт, на пример, државен ревизор, судство, Омбудсман)

Прашање: Л 3.6 До која мера, во пракса, законодавното тело ги добива и ги разгледува внатрешните ревизии на владините тела?

Оценка:

Во многу мала мера	***1***
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Не постои правна обврска во однос на ова прашање за индикаторот. Во пракса, Собранието не ги разгледува ниту ги испитува внатрешните ревизии на владините тела.[155]

[155] Интервју со пратеник Стојан Андов.

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

343.352(497.7)

АНТИКОРУПЦИСКИ барања на Европската унија : мерење на напредокот во судството, јавната администрација и законодавното тело во Република Македонија. - Скопје : Академски печат, 2011. - 240 стр.: табели ; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-231-025-1

а) Курипција - Спречување - Македонија
COBISS.MK-ID 88755466

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
MACEDONIA

www.transparency.org.mk