

СЛЕДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ:

---

# РЕФОРМИ ВО ПРАВОСУДСТВО

МЕТАМОРФОЗИС 

Фондација за интернет и општество

## ИЗДАВАЧ:

Метаморфозис, Фондација за интернет и општество ул. Апостол Гусларот, бр.40, 1000 Скопје,  
Република Северна Македонија [www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk) | [info@metamorphosis.org.mk](mailto:info@metamorphosis.org.mk)  
тел/факс: +389 2 3109 325

## ЗА ИЗДАВАЧОТ:

Бардил Јашари.

## АВТОР:

Теофил Блажевски

## ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:

Елеонора Стојкоска–Попетревска

## ДИЗАЈН:

Душан Стојковиќ

## ГОДИНА НА ИЗДАВАЊЕ:

2022

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

347.96/.99.047(497.7)(047.31)

БЛАЖЕВСКИ, Теофил

Следење на процесот на евроинтеграции [Електронски извор] : реформи во правосудство /  
[автор Теофил Блажевски]. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2022

Начин на пристапување (URL):

<https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2022/01/sledenje-na-procesot-mk-4.pdf>.

- Текст во PDF Формат, содржи 23 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден  
26.01.2022. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-263-068-7

1. Гл. ств. насл.

а) Правосудство -- Реформи -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 56186885

# СОДРЖИНА

На правосудството му е потребна финансиска „бустер“ доза -----	4
За проектот и методологијата -----	4
Извршно резиме -----	5
Стратешка рамка и законодавство -----	5
Инклузивност во носењето законски промени -----	6
Независноста законски обезбедена, во пракса сè уште има сомневања -----	6
Дали начинот на избор се уште крие опасност за независноста -----	8
БУЏЕТ -----	9
Јавно обвинителство, буџетирање - барале 19, добиле 9 милиони евра! -----	9
Судска власт, буџетирање - барале 52, завршиле со 32 милиони евра! -----	10
Транспарентност и отчетност -----	12
Ефикасност -----	13
Дигитализацијата во правосудството излегува од зачмаеност -----	15
Од No Name компјутери до онлајн-судење -----	16
Стратегијата нема да може да се спроведе со постојната ИКТ-опрема -----	16
Поткрепа од домашни средства од над 1,5 Милион евра за 2022 -----	16
Реформи во областа основни права до крајот на декември 2021 -----	18
Реформи во ЈА – состојба до крајот на декември 2021 г. -----	20
Реформи во медиумскиот сектор – состојба до крајот на декември 2021 г. -----	21

## НА ПРАВОСУДСТВОТО МУ Е ПОТРЕБНА ФИНАНСИСКА „БУСТЕР“ ДОЗА

Стратешката рамка, законите и имплементацијата се трите клучни столба за реформите во правосудството, пред сè, на судството и обвинителството, од аспект на евроинтеграциските промени. Додека кај првите два столба има релативно задоволителна оценка, имплементацијата на реформите во правосудството е елементот на кој му е потребна реформска „бустер“ доза, во сите области. Сите показатели укажуваат дека оваа „бустер“ доза треба да биде, пред сè, финансиска, т.е. повеќе пари од буџетот заради спроведување на реформите. Ова би бил краткиот заклучок за состојбите во областа во текот на 2021 година од мониторингот што го правевме во последните два квартала од годината

Автор: Теофил Блажевски

## ЗА ПРОЕКТОТ И МЕТОДОЛОГИЈАТА

Документот е резултат на истражување спроведено во рамките на проектот „Промовирање на отчетноста и транспарентноста на јавните реформи“, кој го спроведува Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“ од Скопје, со поддршка на Националната фондација за демократија од САД. Проектот се спроведува во текот на 2021 и 2022 година.

Проектните активности имаат цел да презентираат факти преточени во новинарски текстови од различни жанрови, анализи и заклучоци од јавни дебати за степенот на реформските активности и дострели на Република Северна Македонија во неколку клучни области што се посочуваат и во ЕУ-извештаите за напредокот на РСМ на патот кон ЕУ-интеграцијата. Тие клучни области се: **реформи во областа на јавната администрација, во правосудството, основните права на граѓаните и во слободата на изразувањето/медиумите.**

Во рамките на проектот ќе се подготвуваат четири (квартални) мониторинг-извештаи, кои предводени од квалитативна методологија даваат оценка за состојбата во конкретните области, а со тоа и слика за состојбите со демократијата во земјата.

Секој мониторинг-извештај потемелно обработува една од четирите клучни области и дава кратко резиме за другите три. Првиот мониторинг-извештај се однесуваше на спроведувањето на реформите во медиумскиот сектор. Овој, вториот, се однесува на реформите во правосудството.

Методологијата што е важна за овој извештај се потпира на три столба: (1) истражување од канцеларија (деск-истражување), (2) новинарски текстови што ги работат новинарите и уредниците во медиумските проекти на Фондацијата „Метаморфозис“, (3) разговор со експерти од областа што се спроведуваат низ фокус-групи, кои му се познати на донаторот и Фондацијата „Метаморфозис“, но поради желбата да се избегнат какви било можни непријатности или конфликти во областите каде што работат (бидејќи соработуваат и со владини и со невладини организации и во медиуми), ќе останат неименувани во овој извештај. Користени се и сознанија добиени од неформални разговори со други експерти, новинари или реакции во јавноста забележани во текот на годинава.

Покрај интервјуата, експертите пополнуваат и анкетен прашалник во кој се наведени неколку десетици прашања од областа, кој овозможува вкрстена споредба - да се извлече оценка од прашалникот и да се спореди со оценките извлечени од интервјуата и од истражувањето од канцеларија.

Главниот документ, извештајот за состојбите во правосудството, е придружен со информации за позначајните состојби и активности во другите три области, реформи на јавната администрација, реформи во медиумскиот сектор и реформи во областа на основните права во РСМ, кои се спровеле на квартално ниво од јули до крајот на 2021 година.

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Стратешката рамка, законите и имплементацијата се трите клучни столба за реформите во правосудството, пред сè, на судството и обвинителството од аспект на евроинтеграциските промени. Додека кај првите два столба има релативно задоволителна оценка, имплементацијата на реформите во правосудството е елементот на кој му е потребна реформска „бустер“ доза. Сите показатели укажуваат дека оваа „бустер“ доза треба да биде, пред сè, финансиска, т.е. повеќе пари од буџетот заради спроведување на реформите. Ова би бил краткиот заклучок за состојбите во областа во текот на 2021 година, од мониторингот што го правевме во последните два квартала од годината.

Одделно по области, остануваат следниве забелешки:

- Независноста и кај судството и кај обвинителството, иако законски загарантирано, останува дискутабилно и прашање на кое треба да се поработи во следниот период. Таа оценка е извлечена од мониторинзите на двете области од невладиниот сектор, од мислењата и на претставници на судството и на обвинителството истакнати во извештаи и анализи, како и оценка на експертите во фокус-групата што помогна за овој извештај.
- Буџетирањето, било на целото правосудство или посебно на судовите и обвинителствата е сè уште далеку од законски загарантираните суми, иако постои сосема мал напредок во буџетите за 2021 и за 2022 година. Генерално за сите сегменти од правосудството државата одвојува околу 55 милиони евра на годишно ниво, иако само судството има потреба од над 90-ина милиони евра, според законската стапка за буџетирање од 0,8 отсто од БДП. Според буџетските проекции за 2022, севкупната сума би била околу 61 милион евра. Но, потребите се огромни и потребни се многу повеќе пари и во судството и во обвинителството, секако и во другите области од правосудството.
- Транспарентноста на судството и обвинителството, иако е подобрена во споредба со состојбите од пред неколку години, и натаму е една од точките на кои треба да се работи, а тоа е исто така поврзано и со буџетирањето.
- Ефикасноста, иако кај судството за новите предмети е задоволителна, се соочува со можен конфликт во однос на квалитетот на испорачаната правда (од аспект на слабо образложени пресуди или невоедначеност на казнената политика), поради притисокот за завршување на предметите во законски прифатливи рокови, а во услови на недостиг на судии. Ефикасноста е дополнително доведена во прашање кај Јавното обвинителство поради евидентен недостиг од потребните обвинители, но и недостиг од многу луѓе во јавнообвинителската служба.
- Дигитализацијата е процес кој е помрднат од „мртва точка“ и тоа е видлив дел од реформската агенда во правосудството, но се соочува со големи предизвици. Потребната екипираност со ИТ-експерти и во судството и во обвинителството е елемент што може да биде проблематичен, а предизвик е и набавката на компатибилен и интероперабилен хардвер и софтвер и во судството и во обвинителството, што е заклучок од функционалните анализи извршени и во двата сегмента и од состојбата со која се соочува имплементаторот. Сепак, во однос на она што е досега направено како активност и тоа што се планира за во 2022 година, може да се опише како ветувачки процес што ќе влијае позитивно на сите погоре споменати компоненти од правосудството.

## СТРАТЕШКА РАМКА И ЗАКОНОДАВСТВО

Стратешка рамка за реформи во правосудството постои и е донесена во 2017 година со важност до 2022, заедно со акциски план за нејзино спроведување. Освен тоа постои и Стратегија за ИКТ во правосудството за период 2019-2024 и Комуникациска стратегија за бесплатна правна помош донесена во 2020 година.

До 2020 година беа донесени и повеќето од потребните реформски закони во различните области на правосудството, вклучувајќи го и новиот закон за Јавното обвинителство, за Судскиот совет, за Судовите, за Управување со движење на предметите во судовите, а во тек се носењето клучни измени во Академијата за судии и обвинители, нов закон за потекло на имотот и измени на постојните главни закони во однос на кривичната материја, т.е. Кривичниот законик и Законот за кривична постапка, кои според најавите од Министерството за правда, „се во процес на реформи

во согласност со најновите случувања и препораки на ЕУ“. На владиниот портал ЕНЕР течат консултациите и за сосема нов закон за вештачење, чија постапка е отворена во септември, а предлогот на закон треба да биде завршен до 30.12.2021 г. Воедно, во прво читање во Собранието е и новиот закон за парнична постапка, со кој се воведуваат бројни новини за текот на постапката со цел да се добие ефикасност и подобрување на испораката на правдата од страна на судовите. Носењето на овој закон е една од препораките на ЕК во извештајот за РСМ за 2021 година.

Спроведувањето се оценува како релативно доследно во однос на Акцискиот план, кој во 2020 година е ревидиран, иако ревидираната верзија засега не е објавена на веб-страниците на Владата или на Министерството за правда.

Меѓутоа, доколку се погледнат промените во правосудството во однос на главните елементи (ефикасност, транспарентност и отчетност, квалитет на судска правда, независност и непристрасност и професионален развој) и тоа од „окото“ на странките во постапката, по сите параметри постои тренд на намалување од по неколку до над 10 проценти. Оваа статистика, заклучно со мај 2021 г., ја објавува самото Министерство за правда споредувајќи ги како реперни години 2018 г. и 2021 г.<sup>1</sup>.

## ИНКЛУЗИВНОСТ ВО НОСЕЊЕТО ЗАКОНСКИ ПРОМЕНИ

Во однос на инклузивноста во носењето стратегии, акциски планови и, пред сè, закони, според фокус-групата, генерално, инклузивноста е на многу повисоко ниво доколку се споредува со периодот од пред 2017 година, ако се земе како реперна, бидејќи тогаш е и донесена Стратегијата за реформи во правосудството со Акцискиот план за спроведување. Експерт од фокус-групата ги истакнува како позитивни примери и досега донесените закони и тие што претстојат како што се изготвувањето нов предлог на закон за медијација, закон за права на децата, законот за облигациони односи, кој е веќе доставен до Собранието.

Притоа, како репер за инклузивност од фокус-групата посочуваат дека таа се однесува на многу поголема вклученост на граѓанските организации, но и на сите здруженија и професионални асоцијации засегнати за носењето на секој посебен закон, вклучително и меѓународни институции, како што е Венецијанската комисија, специјализирани тела или организации под капата на ЕУ или на Обединетите нации.

Според фокус-групата може да се заклучи, дека инклузивноста функционира далеку подобро отколку пред неколку години, но и дека е дискутабилна во однос на ефикасноста, зашто процесот на менување на законската или подзаконската регулатива оди побавно. Како пример ја посочуваат работата на новиот предлог на Законот за кривична постапка, кој требаше да биде готов до крајот на 2021, но тоа не се случи. Освен тоа дел од експертите во фокус-групата наведуваат дека повремено имаат впечаток оти забелешките нотирани од цивилниот сектор само формално се нотираат, особено за клучни членови што се предмет на дискусија за промена во законот.

## НЕЗАВИСНОСТА ЗАКОНСКИ ОБЕЗБЕДЕНА, ВО ПРАКСА СÈ УШТЕ ИМА СОМНЕВАЊА

Главното тежиште за обезбедување на независноста на судиите и обвинителите е дадено на врховните тела во двете области, а тоа се Судскиот совет (СС) и Советот на јавните обвинители (СЈО), кои како институции се воведени во правниот систем во 2006/7 година. Уставно и законски гледано, обезбедени се минимум гаранции, односно предуслови да се гарантира независноста во судството и обвинителството. На пример, со Законот за судовите<sup>2</sup>, судиите во судовите ги избира Судскиот совет и тоа врз база на повеќе критериуми, но **на неограничен мандат**, освен ако се исполнат условите за одземање на мандатот. Тоа може да се види и од законите за Судскиот совет и од Законот за Советот на јавните обвинители.

1 - МП – Статистичка анализа од Вториот национален извештај од Матрицата на индикатори за мерење на перформансите и реформите во правосудството – (достапно на <https://bit.ly/3o1Yoa4>)

2 - Закон за судови, пречистен текст, чл.38 – (достапно на [https://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon\\_sudovite.pdf](https://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_sudovite.pdf))

Независноста е високо потенцирана и од ЕУ во последниот извештај на ЕК за напредокот на РСМ:

*Важно е да се обезбеди дека правосудството е заштитено од каков било ризик или перцепција на несоодветно мешање од надвор. Здружението на судии и Судско-медиумскиот совет активно го промовираа јакнењето на транспарентноста како една од алатките за враќање на довербата на јавноста во правосудството<sup>3</sup>.*

Сепак, во пракса сè уште постојат прашања што ги доведуваат под знак прашалник функционалноста на законите и практичното обезбедување на независноста во судството и обвинителството. Последен таков случај во четвртиот квартал од годинава беше одлуката на Кривичниот совет од Апелациониот суд Скопје, за укинување на мерката физички притвор на поранешниот шеф на Управата за безбедност и разузнавање Сашо Мијалков, за еден од бројните предмети за кој е обвинет (за неколку е и осуден на повќегодишни затворски казни), при што како гаранција се приложени хипотеки на имоти во вредност од 11 милиони евра. На оваа одлука на Кривичниот совет во Апелациониот суд реагираше и министерот за правда во Владата на РСМ, што од медиумите и од дел од експертската јавност беше протолкувано како притисок врз судството<sup>4</sup>. Истиот ден, обвинителката за друг предмет против споменатиот Мијалков, поднесе барање за одредување мерка притвор, кое до вечерта беше прифатено од Кривичниот совет на основниот суд каде што се води предметот. Ден потоа се огласи Судскиот совет на РСМ, кој потенцира дека судството е независно и по устав и по закон, а дека за предметот и интересот на јавноста интерно решава Судскиот совет доколку има потреба. На прв поглед СС со ова соопштение ги одбрани судиите што ја донеле одлуката, но остави можност да расправа дополнително за истата одлука<sup>5</sup>. Сепак, нејаснотиите остануваат и околу тоа како министерот за правда знаел дека само двајца од тројцата судии во Кривичниот совет на Апелациониот суд гласале за ослободување од притворот, но и за тоа дека Судскиот совет нема надлежност во врска со оваа одлука, бидејќи одлуките на еден суд може да ги преиспитува само повисок суд, а не и Судскиот совет<sup>6</sup>.

Ова е само еден од примерите, а постојат и други и тоа може да се види од перцепциите во јавноста (на пример, политичкиот договор меѓу владејачката партија и една помала партија од опозицијата за влез во Владата<sup>7</sup>), но и од истражувањата и анализите што ги прават и граѓанските организации.

Едно такво истражување и анализа насочени кон оценувањето на независноста на судството и мерит системот во земјата е анализата направена од Коалицијата „Сите за правично судење“, од која може да се види дека и покрај сите измени на законите во работењето на Судскиот совет, сè уште можат да се најдат слабости што ја доведуваат во прашање независноста во судството, особено при постапките за избор на нови судии или претседатели на судови, но и при разрешување на судиите или примена на дисциплинските мерки<sup>8</sup>. Токму прашањето на разрешување судии или нивна дисциплинска одговорност се актуализира во последните месеци. Судскиот совет веќе има донесено одлука за разрешување на повеќе судии за една и пол година, но следуваат преиспитувања на работата на над 30 судии, за што СС е во фаза на дооформување комисији за секој случај одделно, а меѓу судиите се еден од Врховниот суд и четворица од апелационските судови во Скопје и во Штип<sup>9</sup>.

Во рамките на мониторингот на работата на Судскиот совет и анализата на Коалицијата „Сите за правично судење“ спомената во референца 4, беше спроведена и анкета со дваесетина судии,

3 - Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2021 г., стр.22 – (достапно на: <https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf>)

4 - 360 Степени – Маричиќ „удри“ по судиите што го ослободија Мијалков од притвор – (достапно на <https://360stepeni.mk/marichik-udri-po-sudiite-shto-go-pushtija-mijalkov-od-pritvor/>)

5 - 360 Степени – Судскиот совет се огласи...: Не работиме под политички влијанија – (достапно на <https://360stepeni.mk/sudskiot-sovet-se-oglasi-za-sluhajot-so-mijalkov-ne-rabotime-pod-politichki-vlijanija/>)

6 - А10н.мк – Недозволиво е Маричиќ и Николовски да изразуваат незадоволство... (достапно на <https://a10n.mk/macedonia/nedozvolivo-e-marichik-i-nikolovski-da-izrazuvaat-nezadovolstvo-protiv-sudska-odluka-za-mijalkov/>)

7 - 360 Степени, ТВ-емисија – 10.12.2021 – Интервју со мин. за правда Бојан Маричиќ – (достапно на <https://www.youtube.com/watch?v=A8ANzeK7xBM>)

8 - Влјание на мерит системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија – (достапно на <https://bit.ly/3bUFU5H>)

9 - СДК.мк – 2021 – Судскиот совет испитува одговорност кај еден врховен и четворица судии од скопска апелација – (достапно на <https://bit.ly/3lBgKrS>)



повеќето од најголемиот суд во државата - Кривичниот суд во Скопје, при што се дошло до заклучоци дека постои недоволна комуникација на Судскиот совет со судиите и со Здружението на судиите, недоволна транспарентност при носењето на одлуките на Судскиот совет кога станува збор за оценките за судиите, како за унапредување, така и за казнување, па и слабости во подзаконските акти што ги носи Советот за да решава за овие прашања. Генерално, од анкетата може да се заклучи дека судиите не му веруваат на Советот и не го чувствуваат како тело што може да ја штити нивната независност. Во еден дел од анализата врз база на интервјуата со судиите се наведува и следниот заклучок:

*„Поголемиот дел од судиите изјавија дека тие немаат целосна доверба во Судскиот совет и не сметаат дека тој е самостоен орган на судството кој е на страната на судиите, туку го доживуваат како далечен и изолиран орган, кој има единствена надлежност да избира и разрешува судии. Дополнителен проблем во оваа насока е што судиите немаат доверба во донесените одлуки на Советот, независно дали тие се однесуваат на избор или на разрешување на судии, па поради тоа потребно е да бидат креирани и посебни активности за унапредување на заемната доверба на судиите и Советот, како и на заемната запознаеност со реалните потреби и очекувања што ги имаат едни од други“ (види референца 4, стр.41).*

Оваа недоверба во Судскиот совет уште повеќе се гледа од анкетата меѓу судиите кога станува збор за перцепциите за корупција во судството и надлежностите на Советот:

*„Повеќето судии, сепак, сметаат дека Судскиот совет нема ниту легитимитет ниту кредибилитет да презема активност за спречување корупција, поради тоа што сметаат дека најголемите проблеми со судирот на интереси и корупцијата се токму во самиот Совет. Во оваа насока судиите посочуваат дека најголемите ризици од корупција и судир на интерес се среќаваат во самите постапки за избор и разрешување на судиите, каде сè уште постојат сериозни политички влијанија... Во оваа смисла како најголеми ризици од појава на корупција во самиот Судски совет судиите ги посочуваат: политичкото влијание, особено за изборот на судии и изборот на судии во повисоките судови, судирот на интереси поради роднински или други лични блиски врски помеѓу членови на Судскиот совет и кандидати за избор за судија или судија во повисок суд, постоењето ризици од корупција преку нудење мито или услуги од самите кандидати со цел тие да бидат избрани, поврзувањето со власта или со политички или бизнис-елити со цел да се злоупотреби функцијата за незаконска корист и слично. Согласно ова, судиите сметаат дека најголемиот и најчестиот ризик од појава на корупција е токму во политичкото влијание и замешувањето на извршната власт во судската преку Судскиот совет. Според судиите, ова е најочигледно во постапките и одлуките за избор и разрешување судии, како и во одлуките за избор во повисокиот суд, за што како пример го посочуваат отсуството на образложенија за одлуките, како и отсуството на образложенија дадени на самите судии кои не се избрани“ (види референца 4, стр.42 и 43).*

Ова малку подолго цитирање на истражувањето е со цел да се потенцира гледањето на самите судии кон виталните прашања за независноста на судиите и на судството, како и влијанието на Судскиот совет за овие прашања. Како што може да се види, еден од проблемите самите судии го гледаат и во начинот на избор на членовите на Судскиот совет и токму за ова прашање беше дискутирано и со фокус-групата.

## ДАЛИ НАЧИНОТ НА ИЗБОР СЕ УШТЕ КРИЕ ОПАСНОСТ ЗА НЕЗАВИСНОСТА

Изборот на членови во овие две клучни тела во судството и обвинителството е комбиниран, т.е. најголемиот број членови се избираат од редот на судиите и обвинителите, а помал дел избираат членовите на Собранието по предлог на партиите или претседателот на државата.

Ваквиот хибриден модел на избор на членови на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители од фокус-групата се оценува како генерално добар, затоа што со тоа се избегнува опасноста од елитизација на овие тела, односно дека со овој начин на избор се обезбедува баланс помеѓу претставници од професијата и претставници од граѓаните.

Сепак, во дел од фокус-групата, на пример, оценуваат дека има прашања што може подобро да се решат, како што е она дека при изборот на претседател на Судскиот совет може да бидат



номинирани само членови што се избрани од Собранието, а не и од професијата. Исто така, повторено е мислењето што може да се слушне и од експерти на јавни дебати, дека при изборот на членови надвор од судството или обвинителството, треба уште да се работи на што попрецизни дефиниции на условите, како што е тој дека кандидатот што треба да биде избран треба да биде „истакнат правник“. Засега единствено подобрување е што во таа дефиниција во законот кај изборот на членови на Судскиот совет и во Законот за Советот на јавни обвинители е додадено дека покрај тоа што треба да е „истакнат правник“, треба да има 15-годишно искуство во професионалното работење.

## БУЏЕТ

Експертите од фокус-групата го оценија буџетирањето на судството и обвинителството како можеби најважен елемент во постигнувањето ефективна независност во областите. Според законските прописи, државата е главен извор на приходи и во судството и во обвинителството и тоа главно преку буџетот на државата, дел се обезбедува и од сопствени средства, а дел и преку грантови од меѓународни донатори.

Кај судството главната законска основа за буџетирање е процентот од бруто домашниот производ на државата и тој процент со години изнесува 0,8 отсто. Но, исто така со години не се сменети работите, т.е. судството е сè уште далеку од оваа бројка. Во 2020 и 2021 година, според експертите во фокус-групата, финансирањето изнесувало околу 0,3 отсто од БДП.

Во 2021 година, според буџетот на РСМ, се бележи благо зголемување на бројките и кај судството и кај обвинителството, но тоа е сè уште далеку од законски загарантираните суми што треба да бидат издвоени за двете области. Впрочем, тоа се гледа и од Извештајот на ЕК за РСМ за 2021, каде што во делот за финансирањето на правосудството (Квалитет на правда, стр.23/24), е и следниот заклучок:

Според Европската комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ), спроведениот буџет на правосудниот систем за 2020 година изнесува 40 милиони евра, односно 19,5 евра по жител, што е помалку од просечниот износ за Западен Балкан од 37,8 евра. Буџетот (буџетот за судови, службите во јавните обвинителства и правната помош) е намален за 8,3% од 2019 година.

Проверувајќи ги подетално овие податоци, ги споредивме буџетите за судството и обвинителството во 2020 и 2021 година, како и проекциите за 2022 година.

## ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО, БУЏЕТИРАЊЕ - БАРАЛЕ 19, ДОБИЛЕ 9 МИЛИОНИ ЕВРА!

Со Законот за Јавно обвинителство веќе од 2020 година државата требаше да издвојува „најмалку 0.4 отсто од буџетот за тековната година“ и тоа беше позитивен исчекор, затоа што претходно буџетот се утврдуваше во директен договор и консултации помеѓу јавниот обвинител на државата и министерот за финансии, иако во членот 100 од Законот за ЈО сè уште стои оваа обврска, но само за дел од буџетот<sup>10</sup>.

Ако се погледне буџетот на државата за 2021, каде што се наведени и бројките што биле издвоени и во 2020 година, ќе се види дека кај Јавното обвинителство имало благо зголемување во споредба со 2020 година. Тогаш на ЈО му биле доделени 558 милиони денари, а за 2021 година 568 милиони или 9,079 милиони евра за 2020, наспроти 9,25 милиони евра<sup>11</sup> (за 2020 бројката е од Ребалансот на буџетот што е наведен во референцата). Уште едно дополнително зголемување е направено со ребалансот на буџетот за 2021 година од јули, така што ЈО на РСМ треба да ја заврши годината со 574,3 милиони денари или околу 9,4 милиони евра. На самата веб-страница на ЈО на РСМ во

10 - Закон за ЈО – достапно на <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2020/02/sluzhben-vesnik-na-rsm-br.-42-od-16.2.2020-godina-1.pdf>

11 - МФ – Ребаланс на Буџетот на РСМ за 2020 и Буџет за 2021 г. – (достапно на <https://arhiva.finance.gov.mk/files/u6/REBALANS%202020%20-%2020%20%28dopolnet%20predlog%29%2026.10.2020%20%284%29.pdf> и на <https://finance.gov.mk/budget2021/>)

графата буџет, за 2020 година е прикажан вкупен одобрен буџет од околу 644 милиони денари или 10,4 милиони евра<sup>12</sup>. Но, дури и оваа бројка да се земе за релевантна, тоа изнесува нешто помеѓу 0,2 и 0,3 отсто од расходите на буџетот на државата за споменатата година. Што значи, законската обврска сè уште не е исполнета од страна на државата.

Дополнително, ако се погледен структурата на тој буџет, ќе се види дека најголем дел оди за плати, а втората голема ставка е за договорни услуги. Така, ЈО главнината од буџетот - 394,5 милиони денари или 6,4 милиони евра, односно околу 70 отсто - ја троши за плати и надоместоци.

Овие различни податоци стануваат појасни ако се земе предвид Годишниот извештај на ЈО за 2020 година, објавен на веб-страницата на ЈО во графата буџет. Таму се наоѓаат сите објаснувања и како можат да се усогласат овие збунувачки различни бројки. **Според финансискиот дел од извештајот, ЈО на РСМ за 2020 година барало 1,18 милијарда денари или околу 19 милиони евра, а им бил одобрен основен буџет од околу 644 милиони евра или околу 10,4 милиони евра, а заклучно со 31.12.2020 година државата префрлила 527 милиони денари или околу 9,3 милиони евра<sup>13</sup>.**

Во овој дел од извештајот самото ЈО предупредува дека главните долгови произлегуваат од заостанатите неплатени обврски од поранешното Специјално јавно обвинителство, како и долгови што произлегуваат од тековно водење кривични постапки (на годишно ниво тие трошоци, според ЈО, изнесуваат околу 150 милиони денари или околу 2,4 милиона евра). Од таму, ЈО во Извештајот ја упатува и следнава драматична констатација:

Доколку на ова се додаде и фактот дека секоја наредна година овој недостаток на средства се зголемува поради долгот пренесен од претходните години, предвид горенаведеното, повеќе од очигледно е дека се доведува во прашање вршењето на функцијата на јавното обвинителство утврдена со Уставот и законите (види референца 8, стр.2).

**Буџетот за 2022 година за ЈО е нешто зголемен и изнесува 662 милиони денари или 10,8 милиони евра. Ова е зголемување од над еден милиони евра во однос на одобрениот буџет за 2021 година, согласно ребалансот на буџетот од јули 2021 година.**

## СУДСКА ВЛАСТ, БУЏЕТИРАЊЕ - БАРАЛЕ 52, ЗАВРШИЛЕ СО 32 МИЛИОНИ ЕВРА!

Според документите за буџетите на РСМ за 2020 и 2021 година, Судската власт во 2020 имала 1,92 милијарда денари или 31,2 милион евра, а за 2021 има назначено 2.156 милијарди денари или 35,2 милиони евра, ако се сметаат и самофинансирачките активности и ребалансот за буџетот од 2021 г. Но, притоа, треба да се имаат предвид две работи.

Прво, во 2020 година судската власт два пати претрпела скратување на средствата, па од првичниот одобрен буџет од 2.163 милијарди денари или околу 35,2 милиони евра, на крајот завршиле со одобрени 1,9 милијарда денари или 31,2 милион евра.

Второ, законската одредба за финансирање на годишно ниво од 0,8 отсто од БДП е од 2010 година, со постепено зголемување од 2012 година, кога требало да изнесува 0,5 отсто, не било реализирано ниту 8 години подоцна во 2020 година! Ова го наведува самиот Судски буџетски совет во својот годишен Извештај за 2020 година<sup>14</sup>.

Ова значи дека државата е сè уште далеку од сопствената законска обврска за финансирање во судството со 0,8 проценти од БДП. Ако се земе предвид дека БДП во 2019 година изнесувал околу 11,3 милијарди евра<sup>15</sup>, судството е три пати пократко од законската обврска, односно во таа година би требало да биде финансирано со околу 90,4 милиони евра.

12 - ЈО на РСМ/Буџет за 2020 – (достапно на <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2020/02/31010-javno-obvinitelstvo-na-republika-severna-makedonija.pdf>)

13 - ЈО на РСМ – Годишен извештај за 2020 - финансиски податоци, стр. 9 и 10 – (достапно на <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2021/08/2020-1-finansiski-podatoczi-za-godishen-izveshta%D1%98-za-2020-god-.pdf>)

14 - СБС - Извештај за реализација на Судскиот буџет за 2020 г., стр. 34 – (достапно на <https://bit.ly/2YXZURZ>)

15 - ДЗС – БДП на РСМ во 2019 г., дефинитивни податоци – (достапно на <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSooptenie.aspx?rbtxt=140>)

Треба да се има предвид дека судската власт при составувањето на буџетот била проактивна, па барала да добие 3,2 милијарди денари за 2020 година или околу 52 милиони евра, а завршила со доделени 31,3 милион евра (види референца 9, стр.35).

Во 2021 г., според ребалансот на буџетот, на Судската власт ѝ биле доделени вкупно 2,047 милијарди денари или околу 33,2 милиони евра, а заедно со самофинансирачките активности имале на располагање околу 35 милиони евра.

**Буџетот за Судската власт во 2022 година е зголемен и основните расходи од државната каса ќе изнесуваат 2,18 милијарди денари или околу 35,5 милиони евра, додека со самофинансирачките активности и донациите на судството ќе му бидат на располагање околу 37,7 милиони евра. Ова е зголемување од само 2,5 милиона евра (ако се земат предвид буџетските расходи и самофинансирањето и донациите), во однос на Буџетот од 2021 година.**

И кај судската власт, како и кај системот на Јавното обвинителство, се наметнуваат заклучоците (впрочем овие институции и самите ги наведуваат во извештаите) дека буџетите не се развојни, дека три четвртини од буџетот на ЈО и повеќе од две третини од буџетот на судската власт се трошат за плати, дека со тоа не е возможно спроведувањето на реформите во двете области, кои подразбираат и подобрување на истрагите кај ЈО и подобрување на независноста и ефикасноста кај судската власт.

Доколку јавноста можеби помисли дека станува збор само за унапредување и имплементација на истражните центри/судска полиција кај ЈО или процесот на дигитализација кај судската власт, тоа би бил погрешен заклучок. Ако детално се разгледаат извештаите од овие институции, ќе се види дека во прашање се доведени основните елементи од секојдневното функционирање на обвинителствата и судовите – од недостиг на хартија за печатење, колоквијално кажано, до чување на архивата на постојните и завршените предмети и кај обвинителствата и кај судовите. Само како пример до каде се стигнати работите, судската власт во годишен извештај наведува дека еден од проблемите со кои се соочуваат е фасадата на зградата на Врховниот суд! А повеќе може да се види од Функционалната анализа на основните судови во РСМ изготвена од Центарот за правни истражувања и анализи од Скопје<sup>16</sup>, особено во делот „Наоди и заклучоци - просторни капацитети и технички капацитети“.

Од тука, добро е што во буџетот за 2022 година се предвидени извесни зголемувања на средствата и за системот на обвинителствата - за 20 отсто<sup>17</sup> и за судската власт - за 6 отсто<sup>18</sup>, но и натаму е во сила констатацијата дека сето тоа е недоволно во однос на потребите.

**Во 2021 година државата „инвестирала“ во целиот систем од правосудство (судска власт, јавно обвинителство, државно правобранителство, судски вештачења, Уставен суд....) околу 56,5 милиони евра<sup>19</sup>. И тука зборуваме за доделени средства, а дури напролет 2022, кога ќе бидат готови новите извештаи на судството и обвинителството и другите институции, ќе се види колку од овие доделени средства биле реализирани заклучно со 31.12.2021 година. За 2022 година во севкупниот буџет за правосудството се планирани нешто над 61 милион евра<sup>20</sup>.**

16 - Центар за правни истражувања и анализи – Функционална анализа на основните судови во РСМ, 18.11.2021 – (достапно на <https://bit.ly/3nEiR5N>)

17 - Влада на РСМ – Соопштение на 9.11.2022 – (достапно на <https://vlada.mk/node/26958>)

18 - Влада на РСМ – Изјава на министерот за правда Бојан Маричиќ на 18.11.2022 – (достапно на <https://vlada.mk/node/27013>)

19 - МФ - Буџет на РСМ за 2021/ребаланс, стр. 84 Судови – (достапно на <https://bit.ly/3nEiR5N> <https://vlada.mk/node/27143y/3nyphUa>)

20 - Собрание на РСМ – Буџет за 2022 година, раздел 7033 – (достапно на <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=60a3a254-9fc0-4ff1-b0b2-4c009a2073c6>)

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

„Навремената, точна, прецизна и релевантна информација презентирана во јавноста е многу важен сегмент во работењето на судовите. Правилно подготвени и проактивни информации за конкретна или за општата јавност може многу да ги ограничи шпекулациите и да создаде подобра слика за судовите, што е важен предуслов за креирање доверба кон судовите. Во развиените земји на судовите им се поставени голем број стандарди кои треба да ги исполнат и еден од поважните меѓу нив е едукација на јавноста за работата на судовите. Со цел да се воспостави добра комуникација со јавноста и со сите други важни чинители во општеството, потребно е да се зголеми довербата кон судовите, а силен инструмент за постигнување на довербата е правилна комуникациска стратегија на судовите и вработување нов стручен кадар во судската власт. **Во изминатиот период само во четири судски институции се вработени лица за односи со јавноста и тоа во Судскиот совет на РСМ, Врховниот суд на РСМ, ОКС Скопје и ОГС Скопје. Во сите други институции се назначени лица за односи со јавноста од редот на судиите и стручните судски соработници. За вистински проактивен однос на судството, во идниот период треба да се работи на унапредување на односите со јавноста.“**

Овој податок од Извештајот на Судскиот буџетски совет за 2020 година доволно кажува за само еден сегмент од транспарентноста, а тоа е информирање на јавноста за работата на судовите. Тоа е стара констатација, но очигледно, сè уште, има проблем да се убедат судовите или да се убеди државата да предвиди средства во буџетот и за оваа намена. Ако се зборува на ниво на информирање на јавноста за работата на судската власт или за работата на обвинителството, тука може да се извадат две различни оценки генерално и две различни оценки за во секоја од областите.

Јавното обвинителство отсекогаш било за степен позатворено од судството, пред сè, имајќи ги предвид уставната и законската поставеност на обвинителството во општеството и принципот на субординација на институцијата, но и ограничувачките факти од аспект на ЗКП за предистрагите и истрагите што ги водат обвинителите. Самото ЈО на РСМ има веб-страница со доволен број податоци според нормите за транспарентност, страницата и потстраниците се ажурираат редовно, тековните постапки на обвинителствата се објавуваат во рамките на графата соопштенија, а иако можеби недоволно брзо, функционира и одделението за односи со јавноста на централно ниво. Сепак, многу ограничувачки фактор претставува крутоста на правото на обвинителите за комуникација со јавноста и многу дилеми предизвика Етичкиот кодекс на јавните обвинители на РСМ што беше донесен од страна на Советот на јавните обвинители во текот на 2021 година<sup>21</sup>. За ова прашање СЈО и главниот обвинител на РСМ не изразија волја за размислување за преиспитување на ваквите одредби и ригидно останаа на својот став дека тие се нужни во Етичкиот кодекс. Дел од јавните обвинители се изјаснија за колизија на ригидните одредби од Етичкиот кодекс со полибералните решенија што стојат во самиот Закон за јавно обвинителство. Патем, ова прашање допре до јавноста откако во медиумите и меѓу самите обвинители се изнесоа дилеми за аргуменатацијата на Советот за јавни обвинители и на главниот обвинител во државата околу изборот, односно неизборот на одредени обвинители во Вишото обвинителство на РСМ.

Експерти од фокус-групата се изјаснија негативно и во однос на отвореноста на главното тело во обвинителството, Советот на јавни обвинители. Според овие извори, карактеристично е неговото нагласено затворање пред јавноста, т.е. намалување на транспарентноста. Советот на ЈО во текот на годинава повеќепати одржал седници, за што е информирано по одржувањето на седниците, на новинарите не им било дозволено присуство на самите седници под изговор дека салата била мала, но има и забелешки за целосно отсуство на критериуми при изборот на нови обвинители во обвинителствата или напредување на одредени обвинители во кариерата, во повисоко обвинителство, наведуваат експерти од фокус-групата.

Кај судството работите стојат малку поинаку. Судовите, иако неекипирани со професионално вработени лица за односи со јавноста, имаат релативно добра соработка во однос на тековни судски постапки, предмети до судовите и слично. Но, голем проблем претставува затвореноста на

21 - СДК.мк – 16.7.2021 - Советот на јавни обвинители забрани да се зборува против него веднаш откако се побуни обвинителката Ленче Ристоска – (достапно на <https://bit.ly/3kKU1zN>)

судскиот портал, односно тешкото пребарување на одлуките на судовите за различни кривични дела во постапките, самата примена на одредбите од Законот за управување со движењето на предметите во судовите за објавување на одлуките од аспект на временската дистанца наведена во законите, како и просторните проблеми за обезбедување присуство на јавноста во повеќето судови во РСМ.

Што се однесува до самиот Судски совет, ова тело очигледно има добра комуникација со јавноста кога станува збор за закажување на седниците и дневниот ред, но стои многу послабо во однос на образложенијата на своите одлуки. Ова може да се види и од споменатата завршна конференција на Коалицијата „Сите за правично судење“ насловена како „Влијанието на мерит-системот врз судската независност и професионалност во Северна Македонија“ (28.9.2021). И на самата јавна расправа беше споменато дека постои дискусија, но, не постојат образложенија, освен формални и со шаблонски речник искажани. Универзитетски професор, пак, во расправата реагираше на постапките и причините за разрешување на судии, истакнувајќи дека податокот за 16 разрешени судии за нешто повеќе од една година од страна на СС не зборува добро за гарантираната независност на судиите и оти може да создаде проблем и во однос на постапките пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

## ЕФИКАСНОСТ

Ефикасноста е генерално константно добра во последните неколку години, откако тоа беше поголем проблем пред 2016 година. И тоа го констатира не само самото судство, туку и невладиниот сектор што го набљудува и анализира судството.

Податоците за движењето на предметите во судовите покажуваат висока ефикасност на решавање на предметите во основните судови, со висока стапка на решавање, која е повисока од 100% и покрај материјалните и кадровските недостатоци. Според проекциите во анализата, постои различна оптовареност на судиите по број на решени предмети по судија и времето што го посветуваат на решавање на предметите<sup>22</sup>. Во друга анализа од невладиниот сектор исто така е посочена големата ефикасност, наспроти сите ограничувачки фактори:

*„Анализата на ефикасноста на основните судови ја опфати динамиката во движењата на предметите во судовите низ годините и преку односот на решени предмети и вкупно предмети во работа во судот. Се утврди дека сите основни судови покажуваат висока стапка на ефикасност во решавањето на предметите, но со оглед на недостатокот на избрани судии и вработени судски службеници може да се констатира дека постои висока оптовареност на судиите во вршењето на судската функција. Имено, судиите во основните судови решаваат во просек 5 предмети на ден преку целата година.“* (Од Функционалната анализа на основните судови, референца 13, стр.14/15).

Сепак, сè уште има стари предмети кои се водат како нерешени по повеќе години и тие систематски „се чистат“, но забележана е и намалена ефикасност во текот на првата „пандемиска“ година - 2020 г. Ова се наведува и во „Извештајот во сенка за Поглавјето 23“ на Институтот за европски политики, при што ажурноста на судовите опаднала, па така, генерално гледајќи во 2020 г., 15 суда се прогласени за ажурни, а 19 за неажурни, со зголемување на предметите за околу 2500<sup>23</sup>.

Она што останува како реален проблем на долги судски постапки најзабележливо е кај голем дел од предметите од некогашното Специјално јавно обвинителство што по измените на Законот за јавно обвинителство од 2019 година, кој стапи во сила пролетта 2020 година, ги презеде Јавното обвинителство на РСМ. Неодамна во јавноста како „бизарен“ податок беше пласирана информацијата дека во еден предмет, дури и по 100 рочишта, сè уште не е започната главната расправа. Медиумите при објавата истакнуваат дека станува збор за „Титаник“, еден од најобемните предмети на СЈО, дека дури и по 3 години и 7 месеци не е почната главната расправа и оти постои опасност

22 - ЦПИА – 18.11.2021 – План за подобрување на работата и условите во основните судови, стр. 6 - (достапно на <https://bit.ly/32emkzG>)

23 - ИПИ – 12.2021 – Извештај во сенка за поглавјето 23 за периодот април 2020-септември 2021 (стр.37) – (достапно на <https://bit.ly/3H4tDt7>)



делото злосторничко здружување да застари преку „апсолутна застареност“, која би настапила во 2023 година, ако до тогаш нема пресуда<sup>24</sup>. Малку подетална проверка надвор од медиумскиите извештаи, сепак покажува дека станува збор за предмет со најголем број сведоци и материјални докази (преку 200 сведоци, 5900 материјални докази и 1000 аудиоснимки<sup>25</sup>) и дека застарување може да има во 2024 г. за 14 од вкупно 19 обвинети, но само за едно од делата, додека за другото, застарувањето настапува во 2031 година (појаснување на еден од експертите во фокус-групата).

Недостигот на судии е потенциран проблем во повеќе извештаи, исто како што е потенциран проблемот дека приливот на нови судии (и обвинители), исклучиво преку Академијата за судии и обвинители, е далеку под потребниот број и природниот одлив поради пензионирање на постојниот кадар. На пример, во судството продолжува да опаѓа бројот на постојните судии. Во 2017 година судството имало на располагање 530 судии, 511 во 2018 г., па 499 во 2019 г., за да заврши со 493 во 2020 година (извор [Годишен извештај за работата на ССПСМ за 2020 година](#), стр. 30). А според Извештајот за реализација на судскиот буџет за 2021, **до периодот 31.7.2021, бројот на судиите веќе опаднал на 486**. Според систематизацијата во судството РСМ треба да има над 600 судии. Воедно, како проблем потенциран во сите извештаи е и бројот на вработените во судската администрација, од раководен кадар што треба да им помага на претседателите на судовите, до стручен и административен кадар што треба да им помага на судиите.

Што се однесува до Јавното обвинителство, генерално, во обвинителствата во РСМ на крајот од 2020 година работеле 194, а систематизирани биле 258 места за обвинители. Но, според извештајот на ЈОРМ за 2020 година, **вистинската потреба е околу 290 обвинители** распоредени по обвинителските места<sup>26</sup>. Но, не се само обвинителите тие што недостигаат. Јавното обвинителство на РСМ особено го потенцира недостигот на сите профили на кадри од јавно обвинителската стручна служба. Од виши соработници и советници, преку истражители, односно службеници во истражните центри до записничари и уписничари, ИТ-кадар, што е потенцирано во Извештајот, но и за што е информирано во функционалната анализа за ЈОРСМ<sup>27</sup>. Имено, во сите 28 јавни обвинителства во државата на крајот од 2020 година работеле само 4 информатичари, со што во прашање е доведено успешното функционирање на електронскиот систем за водење и менаџирање со предметите, што со помош на ИПА-фондови од ЕУ бил имплементиран во 2015/16 година (види референца 18, стр. 12).

Според одговорот од ЈО што го добивме при составувањето на овој извештај, до крајот на 2021 година ЈО пополнил уште едно место предвидено за ИТ-кадар, во Обвинителството во Гостивар, со што, на крајот од 2021 г. **вкупниот број информатичари изнесува 5**. Но, вознемирува информацијата дека од страна на Министерството за финансии не било одобрено уште едно работно место за почетокот на 2022 година, при составувањето на буџетот за таа година. Од Советот на јавни обвинители пак, добивме одговор дека во 2021 г. се извршени десетици вработувања, но, во основа, на јавни обвинители кои веќе ја извршуваат таа работа, а станува збор за конкурси за различни места во рамките на системот на обвинителство. До крајот на 2021 г. во тек беа конкурси уште за четворица обвинители, велат од Советот.

Секако, кога станува збор за ефикасноста, иако во сите извештаи се наведува дека таа во судовите е добра со оглед на сите недостатоци од кадровска структура, се наведува прашањето дали таквата ефикасност се одразува на квалитетот на правдата. Иако оваа категорија не е тема за посебна разработка во овој извештај, од фокус-групата е потврдено дека притисокот врз кои се изложени судиите за брзо разрешување на предметите може да се одрази и врз квалитетот на судските пресуди, а особено врз образложенијата и аргументите зошто е донесена една конкретна пресуда.

24 - 360 Степени – Ново одложување на „Титаник“ - судењето започна пред три години и седум месеци – (достапно на <https://360stepeni.mk/novo-odlozhuvane-na-titanik-sudeneto-pochna-pred-tri-godini-i-sedum-mesetsi/>)

25 - КСЗПС – Судско досие – „Титаник“ – (достапно на <http://sudskodosie.all4fairtrials.org.mk/#predmetTab1>)

26 - ЈОРСМ – Извештај за работата на ЈО за 2020 година, стр. 8/9 – (достапно на <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2021/08/izveshta%D1%98-za-2020-%D1%98o-na-rsm.pdf>)

27 - МЕТА – 2020 г. – Добро екипирана јавнообвинителска служба е предуслов за независно и ефикасно јавно обвинителство – (достапно на <https://meta.mk/dobro-ekipirana-%d1%98avnoobvinitelska-sluzhba-e-preduslov-za-nezavisno-i-efikasno-%d1%98avno-obvinitelstvo-infografik/>)



## ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА ВО ПРАВОСУДСТВОТО ИЗЛЕГУВА ОД ЗАЧМАЕНОСТ

Процесот на дигитализација на правосудството генерално се води според Стратегијата за ИКТ во правосудството 2019 – 2024 година<sup>28</sup>, која во меѓувреме била и ревидирана. Иако во оваа стратегија се наведени и краткорочните и долгорочните цели, базирани врз актуелната состојба и визијата каде треба да се движи овој процес во правосудството, се чини дека посериозните исчекори се направени дури оваа година.

На крај од првиот квартал 2021 година на седница на Влада беше усвоена Информацијата со планирани активности за дигитализација во судството за 2021 година, со која беа планирани серија активности што ќе се одвиваат фазно и чија цел, амбициозно беше најавена, дека ќе биде исполнета до крајот на 2021, а тоа е целосна дигитализација на 100 судници во 34 суда во РСМ:

**„Покрај опремувањето на повеќе од 100 судници низ 34 суда во Северна Македонија (27 основни суда, четири апелациони суда, Управен и Виш управен како и Врховниот суд), со планот за дигитализација во судството се предвидува да се опреми и судница во рамките на Академијата за судии и јавни обвинители, како и во Затворот „Идризово“. Опремувањето на судниците за онлајн-судење е предвидено да се реализира до крајот на 2021 година“, се наведува во соопштението од Владата<sup>29</sup>.**

Ова секако не е исполнето со крајот на 2021 година, сепак, стартуваше дигитализација во процесот на услугите што ги нуди судството. Во октомври 2021 на највисоко ниво беше искомуницирано со јавноста дека стартува електронско издавањепотврди од казнената евиденција за потребите на граѓаните. На истата прес-конференција<sup>30</sup> беше најавено дека наскоро ќе започне и услугата од кривичната евиденција, како и уверенија дали на некои од граѓаните им била изречена некаква санкција.

Покрај ефектите од заштеда на време, користење на владиниот портал за Е-услуги, и тогашниот премиер Зоран Заев и министерот за правда Бојан Маричиќ изјавија дека со овој чекор, според анализите, ќе се заштедат големи средства во судството, дека се намалува можноста од корупција, но ја потенцираа и еколошката димензија на огромни заштеди во хартија. Со целиот процес на дигитализација раководи Национална работна група, односно Совет за ИКТ во правосудството, предводена од судијата Лазар Нанев, кој како претседател на Основниот суд во Кавадарци во 2020 година го изведе првото онлајн-судење во РСМ.

Спомената стратегија за ИКТ во правосудството, уште во 2019 година прецизно ја опишува лошата состојба во судството и уште полошата состојба во системот на јавното обвинителство. Генерално, се наведени констатациите дека постои фрагментираност во развојот на ИКТ-технолојата во правосудството, дека во судовите состојбата со хардверот е лоша, а некаде и на критично ниво, дека состојбата со софтверот е различна, но секако констатирани се потребите од развој на нов софтвер или унапредување на постојниот, како АКМИС на пример и сличен таков во Јавното обвинителство, кои се клучни за движење и распределба на предметите и во двете институции, но и за судската статистика, потоа дека недостига ИТ-кадар, особено во системот на Јавното обвинителство и, на крајот, интероперабилноста на правосудниот систем со другите корисници, вклучувајќи ги и граѓаните, што е предвидено како долгорочна цел. Единствена задоволителна состојба е констатирана релативно кај Врховниот суд на РСМ и речиси целосно добра состојба кај Академијата за судии и обвинители.

Патем, овие констатации за лошата состојба на ИТ-технолојата во судството, во меѓувреме, добија потврда и од Функционалната анализа на основните судови во РСМ претставена во ноември 2021 година.

28 - Стратегија за ИКТ во правосудство 2019-2024 (ревидирана) – достапно на <https://bit.ly/3xp8Cpq>

29 - Влада на РСМ – Седница на Влада, соопштение – (достапно на <https://vlada.mk/node/24948>)

30 - Влада на РСМ - Заев, Маричиќ и судијата Нанев: нема веќе чекање по шалтери... (достапно на <https://vlada.mk/node/26789>)

„Функционалната анализа потврди дека компјутерската поддршка во основните судови е недоволна за да ги поддржи сите информатички процеси кои се предвидени во законската рамка за судовите. Во анализата се прикажани податоци за компјутерската опрема во судовите и се утврди дека е евидентно застарена или нефункционална за да ги обезбеди основните судови во исполнување на нивните надлежности, а дополнително се утврди отсуство на посебна организациска единица која ќе ги следи работните процеси со примена на ИКТ во судовите. Во тој контекст, анализата го прикажува и потенцијалот на Автоматизираниот компјутерски систем за движење на предметите во судот (АКМИС) и можностите што ги има за собирање, обработка и анализа на податоците за предметите, но кои во отсуство на утврдени процедури и надлежности недоволно се користат во основните судови<sup>31</sup>“.

## ОД NO NAME КОМПЈУТЕРИ ДО ОНЛАЈН-СУДЕЊЕ

Ако детално се погледне оваа функционална анализа, а со цел да се стекне вистинската слика со ИТ-опрема во судството, може да се сретнат и бизарни податоци кога се набројува постојната опрема во судовите. Само како случајно избран пример во извештајот ќе биде издвоен Основниот суд во Охрид. Во описот за хардверска опрема, во делот на компјутерите, наведени се 89 работни станици (веројатно десктопи, зашто за лаптопи судот не доставил податоци). Набавени се во периодот од 2006 до 2019 година. Најновите набавки се извршени во 2018 и 2019 година на 22 работни станици Lenovo.

**Но, она што е сликовит опис на фрагментираноста при набавките и состојбата со ИТ-опремата, секако е впечатливиот податок дека во овој Основен суд постојат 13 компјутери означени како „No name“, повеќето набавени во 2008 година и 2 набавени во 2016 година!**

За среќа, во функционалната анализа, освен овој пример, не може да се сретнат други делови од ИТ-опрема во судството кои се „Но нејм“

Друг, но спротивен пример, е Основниот суд во Кавадарци. Иако самиот суд навел дека му е потребна опрема, особено во делот на серверското решение, кое е од 2014 година, сепак, со постојната просечна опременост со компјутери и софтвер, во текот на 2020 година, поради пандемијата и препораките за заштита, успеа да го спроведе првото онлајн-судење во судската историја на РСМ за кривично дело „разбојништво“.

## СТРАТЕГИЈАТА НЕМА ДА МОЖЕ ДА СЕ СПРОВЕДЕ СО ПОСТОЈНАТА ИКТ-ОПРЕМА

Во заклучоците од оваа Функционална анализа на основните судови во РСМ, во однос на ИКТ, се наведуваат и следните алармантни заклучоци:

„Доставата на писмена до странките е предизвик за основните судови и влијае на ефективноста во судските постапки. Електронското поврзување на судовите е сè уште нефункционално, освен за регистрираните адвокати, нотари, извршители и странки во постапката кои комуницираат преку електронска адреса. Доставата на пресуди, покани за рочишта, одлуки, потврди, уверенија и слично се врши лично преку пошта или преку доставувач на судот. Постои потреба од анализа на досегашната примена на процесните одредби и утврдување на причините за отежнатото вршење на уредна достава од судот... Електронската достава ја користат странките и адвокатите што се претходно регистрирани на судскиот портал и кои поседуваат електронски сертификат за идентификација, при што комуникацијата е еднонасочна, односно само од основните судови до странките и адвокатите. Проблематично е што оваа комуникација е еднонасочна и адвокатите и странките не можат да доставуваат писмена до основниот суд, што влијае врз ефикасноста и економичноста на судот“ (Заклучоци 4 и 5 од Анализата на стр. 381 и 382).

31 - Центар за правни истражувања и анализи – Функционална анализа на основните судови во РСМ, стр. 16 -18.11.2021 – (достапно на <https://bit.ly/3nEiR5N>)

Како и заклучокот, кој укажува на техничките средства како фактор за остварливоста на целите на ИКТ-стратегијата:

„Основните судови имаат застарена информатичка опрема, која не ги задоволува потребите за воведување нови ИКТ-системи. Врз ефикасноста влијае и хардверската опрема, која во најголем дел од судовите е застарена и неисправна и ја отежнува примената на софтверските решенија што се користат во судовите и ја ограничува примената на нови ИКТ-процеси“ (Заклучок 7 од Анализата, реф.13 и 28, стр. 382).

Во однос на ИКТ-стратегијата и ефикасноста и достапноста до правдата преку дигитализацијата, мислењето на експертите од фокус-групата е дека треба особено да се внимава при процесот на дигитализација во делот на онлајн-судењата. Според овие мислења, дигитализацијата ќе биде особено корисна во делот на услугите и поврзувањето меѓу самите судови, како и на судовите со другите институции, но во делот на онлајн-судењата постојат и практични и етички прашања. Од водењето на судската постапка и пречките во процесните дејства, вкрстено испитување, заштитени сведоци и слично, до пристап до доказите и материјалите поврзани со процесот.

Впрочем, внимателноста се сугерира и во препораките од Европската комисија за ефикасноста на правдата при Советот на Европа СЕПЕЈ, која во 2018 година усвои Етичка повелба за примена на вештачка интелигенција во судството,<sup>32</sup> која почива врз 5 принципи, а од кои првиот е директно поврзан со почитување на човековите права:

**Принцип на почитување на фундаменталните права: да се обезбеди креирањето и примената на електронските алатки и услугите да бидат компатибилни со основните права.**

На оваа тема истото тело на Советот на Европа се навраќа и во 2020 година, во Декларација насловена „Научени лекции и предизвици за правосудството за време и по пандемијата со ковид-19“, при што истакнува дека: ИТ-решенијата како што се онлајн-сервисите, сослушување на далечина и видеоконференции, исто како и алатките од идниот развој на дигитална правда, секогаш мора да ги почитуваат основните права и принципите на фер судење<sup>33</sup>.

## ПОТКРЕПА ОД ДОМАШНИ СРЕДСТВА ОД НАД 1,5 МИЛИОН ЕВРА ЗА 2022

Имајќи ја предвид постојната лоша состојба со ИКТ во судството и обвинителството, Министерството за правда и Министерството за финансии за 2022 година предвидоа поддршка од домашниот буџет од над 1,5 милион евра, кои се наменети за нова хардверска опрема, пред сè, сервери, но и други средства за сите судови. Судијата Лазар Нанев, кој го предводи процесот на дигитализацијата уште во септември 2021 г., на Конференција посветена на дигитализацијата прецизира дека „за 2022 година се предвидени набавки на 800 компјутери, 650 принтери, 270 скенери и фотокопири, со кои ќе бидат освежени судовите на сите нивоа во државата“<sup>34</sup>. Нанев тогаш најави дека до крајот на годината се планира како дел од дигитализацијата да бидат поврзани најмалку 15 институции од вкупно 85, со кои судовите комуницираат на секојдневна основа, унапредување на АКМИС системот, процес што тече, што ќе доведе до прецизни статистички показатели за работата на судовите и судиите врз предметите во судството, развивање систем за Е-достава, која сега од еднонасочна ќе стане двонасочна 100 проценти, и развивање на мобилната апликација Е-суд, која ќе им овозможи на сите странки во постапката да го следат текот на постапката, закажани рочишта и приложени докази, до степен што ќе се смета за безбедносно прифатлив.

Од Министерството за правда за потребите на овој извештај посочија дека до крајот на 2021 година може да се констатира дека е завршено со тендерската постапка и почната е набавката и инсталацијата на опрема за пет пилот-судови со помош на средства од Мисијата на ОБСЕ, а дека паралелно тече

32 - СЕПЕЈ – 2018 - Европска етичка повелба за употреба на вештачка интелигенција во судскиот систем и опкружувањето – стр. 7 – (достапно на <https://bit.ly/3qj4Z17>)

33 - СЕПЕЈ – 2020 – Декларација... - стр. 3, - (достапно на <https://rm.coe.int/declaration-en/16809ea1e2>)

34 - ИЕП – Дигитално судство - нова реформа на македонското правосудство – (достапно на <https://epi.org.mk/post/18200> ,од 51 мин. на видеото)

и ентериерното уредување на судниците во петте суда со финансиски средства од Судскиот буџет. Министерството уште нагласува дека се соочило со поништување на тендерот за јавна набавка во два случаја „поради недостиг на ИТ-опрема согласно техничките спецификации“, предизвикано од глобален интерес за набавка на ИТ-опрема, а намален процес на нејзино производство, поради што се пролонгирал процесот поради „барање алтернатива за нивна замена“.

**„Во однос на опремувањето на другите судници во 34 суда низ државата Ве известуваме дека исто така целосно е започнат процесот на тендерирање од страна на донаторот, целосно се обезбедени и анализирани податоците што се однесуваат на потребната спецификација за секоја судница одделно. Ковид-пандемијата го пролонгира процесот на набавка на опремата. Во почетокот на следната година, јануари 2022, се очекуваат четворица ИТ-експерти од странство, ангажирани од донаторите, да бидат присутни заради дефинирање на спецификацијата и целосна анализа за понатамошно отварање и распишување тендери за набавка на опремата“,** се наведува во одговорот на Министерството за правда.

Од таму потврдуваат дека „90 милиони денари или 1,5 милион евра се предвидени за набавка на серверите за сите судови, со тоа што во тек е тендерот за нивната јавна набавка. 90 милиони денари кои се предвидени за овој тендер се префрлуваат и за наредната година, а дополнително од буџетот за 2022, за хардверска, серверска и софтверска опрема се обезбедени уште 20 милиони денари“.

Процесот за дигитализација, од кој зависат и другите параметри по кои се оценува правосудството, очигледно е тргнат од „мртва позиција“ и е ветувачки. Сепак, ова е многу сложен процес и нема да се одвива со огромна брзина токму поради сложеноста, а еден од предизвиците, според експерт од фокус-групата, ќе биде и неопходната промена на законодаството заради усогласување со процесот на дигитализација. „Ќе бидат неопходни усогласување и измени во над 200 закони во државата, а од Министерството за правда очекуваат целиот тој процес да заврши во јуни 2022 година, што е многу голем предизвик“, ни посочи експерт од фокус-групата, што јасно укажува за колку сложен процес станува збор.

## **Фондација „Метаморфозис“**

### **Следење на процесот на евроинтеграции**

**Кратко резиме за степенот на реформите во три области: Јавната администрација (ЈА), медиумскиот сектор и основните човекови права**

## **РЕФОРМИ ВО ОБЛАСТА ОСНОВНИ ПРАВА ДО КРАЈОТ НА ДЕКЕМВРИ 2021**

Стратешката и законската рамка во однос на заштитата на основните права на човекот во РСМ остануваат на задоволително ниво. РСМ е потписник на повеќето меѓународни документи во оваа област и сите тие конвенции и договори се ратификувани во Собранието, со што може да се констатира дека се дел од домашното право, дали по сила на ратификацијата или преку посебни законски решенија.

Стратешки документ е Националната стратегија за развој на концептот едно општество за сите и интеркултурализам, која стапи во сила во 2019 година, која предвидува едни од основните столбови врз кои ќе се работи да бидат еднаквоста и недискриминацијата како основа за поделеност во македонското општество, со акциски план кој е донесен во октомври 2019 година. Покрај оваа национална стратегија во рамките на другите стратегии, од кои најголем дел за имплементација се под капата на Министерството за труд и социјална политика, меѓу кои Национална стратегија за еднаквост и недискриминација, Стратегија за родова еднаквост, Стратегија за Ромите во РСМ, Национална стратегија за превенција и заштита на децата од насилство и други, заедно со акциски планови, програми, протоколи и слично. Дел од овие стратегии, како што напоменаа експертите од

фокус-групата се истечени во 2021 година и се очекува изработка на нови документи врз база на постојните. Таков пример е Стратегијата за родова еднаквост, чие продолжување за периодот 2021-2026 г., е пред усвојување во Собранието.

Во однос на законската рамка, она што е новина во кварталот што го разгледуваме, е тоа што во финална фаза во собраниска процедура се Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство, како и измените и дополнувањата на Кривичниот законик, со кои се воведува кривично дело „демнење“, за да се обезбеди заштита на жените од сексуално и секако друго вознемирување преку канали за комуникација, вклучувајќи и интернет. Во јули 2021 година, стапи во сила Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, кој се смета за прв закон со кој се санкционира родово базираното насилство. Како сè уште најважен закон во областа на заштитата на основните права се смета Законот за заштита и спречување дискриминација донесен на крајот од 2020 година и формирањето на Комисијата за спречување дискриминација (КЗД), која согласно овој нов закон беше избрана на транспарентен начин во Собранието на јавен конкурс. Седумчлената комисија има мандат на четири нејзини члена од по пет години, на тројца со три години и со право на реизбор, а претседателот се избира од редовите на членовите на комисијата со мандат од една година.

Комисијата за заштита од дискриминација во многу брз рок ги расчисти заостанатите предмети, а од јули годинава досега, според самата Комисија, пристигнале, се работат или се завршиле преку 160 претставки. Најголемиот дел се однесуваат на дискриминација во однос на работните односи, пристап за лицата со попреченост, дискриминација во однос на сексуалната ориентација и родовиот идентитет. (изјава на Игор Јадровски, член на Комисијата за „Утрински брифинг“ на 17.12.2021).

Оваа Комисија се соочуваше со потребата од екипираност од стручни лица и просторни услови за работа, а дел од овие проблеми полека почнаа да се решаваат. Комисијата доби простории во центарот на Скопје, но засилувањето на капацитетите може сè уште да претставува проблем. Тие сè уште немаат сопствена веб-страница. Една од препораките на Европската комисија во извештајот за РСМ за 2021 година беше засилување на капацитетите на Комисијата и обезбедување зголемен буџет. Сепак во однос на ова прашање државата слабо реагира, бидејќи основниот буџет од околу 15,2 милиони денари за 2021 година, за 2022 е проектиран на 15,32 милиони, односно само 120-ина илјади денари повеќе. За ова реагира и дел од невладиниот сектор. Мрежата за заштита од дискриминација (повеќе невладини организации), на 19.11.2021 година [ја алармира јавноста](#) за ваквата состојба и побара парламентарците да ја исправат оваа, за нив, системска негрижа. **„Предвидениот буџет за КЗД во Предлог-законот за буџетот на РСМ за 2022 година е манифестација на системската негрижа за најранливите групи граѓани“** – оценува Мрежата за заштита од дискриминацијата.

Проактивноста на Комисијата за заштита од дискриминацијата, загарантирана и во законот, веќе е очигледна за јавноста, а на 3.12.2021, на меѓународниот ден за лицата со попреченост, излезе во јавноста со 4 структурни препораки до извршната власт и сите институции задолжени за спроведување на правата на овие лица. Една од поважните препораки, освен еднаквиот пристап до здравствени услуги и вакцини во време на пандемија, е конечно да се изработи национален регистар за овие лица, со цел во иднина да можат и на централно и на локално ниво да се носат поуспешни и спроведливи политики во заштитата и остварувањето на правата на овие лица. Според проценки на експерти што се инволвирани во оваа проблематика, а што беа консултирани за овој извештај, во РСМ има над 200 илјади лица што имаат некаков вид попреченост.

Во однос на структурната дискриминација, своја оценка изнесе и Хелсиншкиот комитет за човекови права на 10.12.2021 година, меѓународниот ден на почитување на човековите права. Притоа, веднаш на почетокот ХК констатира дека во РСМ **„структурната дискриминација и понатаму е највидлива во односот кон Ромите, лицата со попреченост, сексуалните и родовите малцинства, жените, лицата во затворени институции“**. И други експерти за проблемите што ги имаат лицата со попреченост, со кои комунициравме за потребите на овој извештај, наведуваат дека иако законската рамка е добра, проблем е праксата, т.е. имплементацијата. Сепак, како поле на кое државата прави напор да решава одредени состојби, треба да се истакне тоа дека Владата до Собранието ги достави, а Собранието ги усвои измените на Законот за заштита на децата, со кои додатокот за деца со попреченост се проширува во однос на времетраењето преку целата година и за децата што во текот на школувањето се надвор од своето место за живеење. Покрај ова, Министерството за труд и социјална политика на својата веб-страница во декември објави нови измени на овој Закон, со кој аплицирањето за посебен додаток за овие деца ќе може да се поднесе и во електронска форма и услугата да се добие по електронски



пат. Воедно, во овој квартал, односно со почнувањето на учебната година во септември, државата овозможи средства со кои на децата со попреченост во образовниот систем им се на располагање околу 500 образовни асистенти, изработени се учебници во електронски и аудиоформат, но и учебници испечатени во Брајово писмо. Власта истакнува дека ги зголемила и правата за користење личен асистент, кој сега може да се добие на возраст од 6 до 64 години.

Што се однесува до спроведувањето на одредбите од т.н. Истанбулска конвенција, одговорната министерка во Владата на крајот од ноември [соопшти](#) дека „по усвојувањето на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, во јануари 2021 година, за неговата имплементација беа донесени повеќе подзаконски акти, кои ги подготви работна група составена од претставници на институциите, здруженија на граѓани и експертска поддршка ангажирана од меѓународните организации“, но и дека „се работи на сосема нов закон за родова еднаквост, а во крајна фаза е и дефинирањето на новиот закон за работни односи, во кој има одредби значајни за остварувањето на родовата еднаквост“.

## РЕФОРМИ ВО ЈА – СОСТОЈБА ДО КРАЈОТ НА ДЕКЕМВРИ 2021

Реформата во јавната администрација се одвива врз истите два темелни документа -

Стратегија за РЈА 2018-2022 и Акциски план на Стратегијата за реформи на ЈА 2018-2022.

Покрај овие постојат и други стратешки документи, како што се Стратегијата и акциски план за отворени податоци, како и повеќе стратешки документи и акциски планови на надлежното Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), а сите реформи треба да ги надгледува централизирано тело наречено Совет за реформи во ЈА, формиран во декември 2017 година, при што последниот извештај за одржани седници на владиниот сајт датира за осма седница, од декември 2020 година.

Меѓутоа, впечатокот од експерти изнесен во кварталниот извештај јули-октомври 2021 г., дека реформите со благ застој, останува и натаму.

Ова, пред сè, се должи на клучната законска регулатива, која заклучно со 31.12.2021 ќе заокружи процес на подготовка за измени, кои траат вкупно две години. Имено, од трите клучни закони, Законот за административни службеници (ЗАС), Законот за вработени во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за висока раководна служба (ЗВРС), последниот е во фаза на консултации и подготовка веќе две години, а првите два се во фаза на консултации за измена помеѓу една и две години. Иако роковите за консултации на националниот портал ЕНЕР завршија, нема никаква информација до каде е подготовката на овие измени на клучните закони. Најкритична, се чини, е состојбата со Законот за висока раководна служба, зашто во пракса, извршната власт не покажува волја за донесување на овој закон, а праксата на „делење“ на високи позиции во институциите на политички ниво продолжува, со договори меѓу политичките партии.

Токму на споменатиот осми состанок на Советот за реформи од декември 2020 година станало збор за уште еден важен закон и процес, а тоа е Законот за организација и работата на органите на државната управа, на кој во работна група се дискутира за можни законски решенија со кои би се овозможило остварување на „глобалната цел, институционална реорганизација и оптимизација усогласена со заложбите во рамките на буџетските реформи и намалување на бројот на буџетските корисници“.

Меѓутоа, според консултиран експерт, целата работа на таа работна група е застаната во септември, со тоа што во октомври била одржана една работилница за вклучените експерти. Исто така, важно за оваа работна група е што досега не добила пристап до функционалните анализи за клучните институции за да имаат увид во која насока да се движат решенијата што би се предлагале. Патем, донесувањето на овој закон е една од препораките на ЕУ во извештајот на ЕК за Северна Македонија во 2021 година.

Констатациите дека реформите во ЈА стојат во место и за примената на проценката на влијание на регулативата (ПВР) во законските решенија што одат на усвојување во Собранието и натаму се во



сила. Сепак, според експерт од фокус-групата, исполнувањето на условот за ПВР со секоја измена на закон или нов закон, зависи од институција до институција. Како пример беше посочено дека ПВР за предложените клучни законски измени во ЗАС и ЗВЈС биле сосема квалитетно изработени.

Транспарентноста и отчетноста на администрацијата релативно добро стојат во однос на другите параметри во државната и јавната администрација. За тоа, секако, најголем придонес има политичката волја што извршната власт ја изразува во континуитет од 2017 до сега, исполнетоста на законските решенија и предусловите за ова, пред сè, преку Законот за пристап до информации од јавен карактер, како и спроведувањето на одлуката на Владата сите институции на своите веб-страници да ги објават клучните 20-ина документи што се важни за областа и полето на работа на овие институции. Сепак, како што тоа се потврди и преку регионален проект за мерење на транспарентноста и отчетноста што го спроведува Фондацијата „Метаморфозис“, овие категории се одлично оценети на ниво на влада и министерства, исто така на Собранието, но како се оди надолу по вертикалата на државната управа и јавните претпријатија, таа оценка се намалува.

Истото се однесува и на финансиската транспарентност. Иако таа не е предмет на посебна опсервација на овие извештаи, проектот отворени финансии и граѓанскиот буџет се во согласност со стратегиите за отворени податоци и транспарентност и транспарентноста функционира многу добро на централно ниво. Она што беше, може да се рече, револуционерен исчекор во таа насока - објавувањето на [порталот за отворени финансии](#) при Министерството за финансии, од каде што на дневно ниво можат да се следат исплатите од трезорот до приватни и правни лица - сега е надградено и може да се следат исплатите од централниот буџет до локалните самоуправи или нивните органи, а и од локалната самоуправа до правни или физички лица.

Поле на кое активно работи МИОА е дигитализацијата и тоа е област што дефинитивно е, колоквијално речено, помрдната од место. Иако процесот е започнат уште пред три години, во насока на каталогизацијата на електронски услуги што би требало да ги добиваат граѓаните, од вкупно над 1300 услуги и прифатени над 800 како услуги што може да се добиваат по овој пат, до неодамна бројот на целосно електронски услуги изнесуваше 50-ина. Оваа бројка и натаму стои на националниот портал за електронски услуги, но реалната состојба, според изјава од самото МИОА дадена во јавност пред крајот на 2021, е дека веќе се возможни околу 150 електронски услуги. Дека бројот на е-услугите расте покажуваат и активности на разни министерства - МВР, Министерството за труд и социјална политика, но и правосудството, бидејќи од октомври досега е спроведено давање електронски услуги и од судовите во однос на неосудуваност и на казенената евиденција. Процесот, освен хардверско и софтверско усогласување на платформата за интероперабилност што ја управува МИОА, како и самиот портал, подразбира и низа законски измени од секоја област. Како пример, МТСП до Собранието пред крајот на годинава поднесе измени на Законот за заштита на децата во само еден член, каде што се овозможува додатокот за деца со попреченост да може да се добие и по електронски пат преку електронска апликација. Она што е новина во националниот портал за е-услуги, е тоа што наскоро таквите услуги ќе ги добиваат и правните, а не само физичките лица. Надлежниот министер Јетон Шакири на 22 декември соопшти дека била завршена интеграцијата на Регистерот за правни лица во централниот регистер со Системот за управување со документи (ДМС). Во моментот **„тендерската постапка за интеграција на Националниот портал за електронски услуги со ДМС (која) е во тек и наскоро ќе биде потпишан договорот за одржување на системот“**.

Активностите во дигитализацијата на општеството и државата се гледаат и во [зголемениот обем на финансии](#), при што во буџетот за 2022 година се одвоени над 4,5 милиони евра само за дигитализацијата. Сепак, останува констатацијата на ЕУ во извештајот за РСМ во 2021 година дека овој процес се одвива, пред сè, врз донации и грантови или надворешни средства и дека државата

треба да издвои повеќе пари во оваа насока. Проблемите со подобро платен ИТ-кадар во државната и јавната администрација се очекува да бидат надминати со Агенција за дигитализација, која се најавува повеќе месеци, а стратешката рамка да биде надградена со национална стратегија за ИКТ, која претставник од МИОА ја најави за многу брзо време („денови или недели“).

## РЕФОРМИ ВО МЕДИУМСКИОТ СЕКТОР ДО КРАЈОТ НА ДЕКЕМВРИ 2021

Сосојбата со реформите во медиумскиот сектор е непроменета во целата 2021 година во споредба со претходните години, освен на полето на законодавството, каде што постои позитивен исчекор, но кој сè уште не е одобрен до страна на Собранието на РСМ.

Основните проблеми остануваат да се решаваат во следниот период, а тоа, пред сè, се однесува на прашањата на стратешката рамка, безбедноста на новинарите и медиумските работници, финансирањето на медиумите со јавни пари, јавниот сервис и неговата вистинска улога, за која сè уште се чека да биде препознаена од државата, како и улогата на процесот на саморегулација кај медиумите кој треба да се зајакне, особено во делот на одржливоста, но и поголема имплементација на одлуките што ги носи Жалбената комисија при СЕММ. Во општи црти ги појаснуваме одделно овие процеси.

Стратегија за развој на медиумскиот сектор во целина, на државно ниво, сè уште не постои, ниту има најави дека за такво нешто се размислува. Единствено во сила е Регулаторната стратегија за периодот 2019 – 2023<sup>35</sup>, изработена и усвоена во 2019 година од страна на Агенцијата за аудио-визуелни медиуми и медиумски услуги (АВМУ).

По долги преговори и усогласувања, Владата на РСМ во текот на 2021 година се согласи да се пристапи кон измени на кривичното законодавство, со што закана или напад кон новинари и медиумски работници ќе се третира како кривично дело за кое ќе се гони по службена должност. Сепак, иако беше ветено, иако новинарските здруженија неколкупати побараа од Собранието и од политичките партии, овие измени во кривичното законодавство не беа усвоени до последните 4 дена од крајот на 2021 година. Исто така, не беа усвоени и предложените измени во Граѓанскиот закон за навреда и клеветата, со кои значително се намалуваат казните што беа предвидени за сопствениците, уредниците и новинарите во медиумите доколку бидат прогласени за прекршители на законот во делот на навредата и клеветата.

Проблемот со финансирањето на медиумите со јавни пари останува на загрижувачко ниво, но со назнака дека огромен дел од самите комерцијални медиуми не само што не се загрижени, туку и отворено застапуваат да ги користат буџетските средства како значаен извор на своите финансии, особено во услови на намалени средства од маркетинг-пазарот. Тука, пред сè, се мисли на исплатите од буџетот кон медиумите преку механизмот на следење на изборните кампањи, вграден од пред неколку години во Изборниот законик, преку што при секои избори на најголем број од комерцијалните радиодифузери, на стотици онлајн-медиуми и на повеќе печатени дневни и неделни изданија за оваа услуга им се исплаќаат од околу 3,5 до околу 5 милиони евра, во зависност од типот на изборите.

Иако новинарските здруженија и експерти од областа предупредуваат дека ваквиот систем може да доведе до клиентелистички однос на медиумите кон политиката, иако и Државната комисија за спречување на корупцијата уште во 2019 година оцени дека таквиот механизам во Изборниот законик е потенцијално ризичен од аспект на корупција, иако како несоодветен модел е оценет и од ОБСЕ/ОДИХР, а препознаен е и од Европската комисија во извештаите за РСМ, не постои ниту една назнака од извршната власт, од опозициските политички партии или, пак, од еснафските здруженија на самите комерцијални медиуми, дека може да дојде до измена на законодавството. Кон ова, несомнено, придонесува и намалувањето на севкупниот рекламен пазар.

Финансирањето на Јавниот сервис останува проблем, кој се провлекува уште од промена на законодавството во 2017 година, кога државата реши да го смени моделот на финансирање на МРТ/НРТ и наместо преку радиодифузна такса, финансирањето да се одвива преку буџетот на државата. Од тогаш до денес, државата (законски) не ја исполнува својата обврска за финансирање на МРТ/НРТ преку системот на севкупното финансирање на Радиодифузијата, што го покажуваат и бројките во буџетот за 2022 година<sup>36</sup>, каде што за целиот сектор се предвидени 900 милиони денари или 14,6 милиони евра, од што, според законската поделеност на средствата, МРТ ќе добие нешто

35 - АВМУ – 3.2019 - Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудио-визуелната дејност за периодот од 2019 до 2023 г. (достапно на: <https://bit.ly/3zVa3MM>)

36 - Влада на РСМ – 2.12. 2021 – Прес-конференција на Јетон Шаќири, министер на МИОА – (достапно на <https://vlada.mk/node/27143>)

под 11 милиони евра, што е помалку отколку во 2021 година. Во 2021 година, со ребалансот од јули, радиодифузната дејност беше финансирана со 1,1 милијарда денари или со над 18 милиони евра!

Изборот на нови членови на Советот на Агенцијата за аудио-визуелни медиумски услуги и за Програмскиот совет на МРТ, базиран на вториот по ред конкурс распишан од страна на Собранието на РСМ во првиот квартал од 2021 година може да се смета за пропаднат, затоа што се пробиени сите законски рокови за спроведување избор на членовите. Станува збор за повеќе десетици луѓе што се пријавија на конкурсот за изборот на членови на двете тела и постапката тука е застаната, иако роковите за завршување на постапката беа максимално 40-ина дена од завршувањето на рокот за пријавување. Со тоа, во два мандата, Собранието не успеа да ја спроведе законската обврска за избор на нов состав на двете тела, а постојните состави веќе две-три години работат врз основа на продолжување на нивните мандати и дејствуваат, де факто, како вршители на должност. Експертите со кои е разговорано во фокус-групата и јавната дебата што ја одржа „Метаморфозис“ за реформите во медиумскиот сектор на почетокот на ноември, покажуваат дека практично станува збор за немање политичка волја да се направат суштински промени и во АВМУ и во МРТ.

Економско-социјалната положба на новинарите останува на оценката - загрижувачка. Платите во секторот сè уште се ниски, а во врска со правата од работниот однос преку Законот за работни односи, иако се релативно подобро реализирани во поголемите медиуми, сепак забележани нарушувања. На самиот крај од 2021 година една комерцијална телевизија со национална терестријална концесија отпушти 6 вработени, а во најава се уште отпуштања, кои независниот синдикат на новинари ССНМ и Здружението на новинари ЗНМ ги оценија како одмазднички акт на менаџерот на компанијата поради низа синдикални активности што беа преземени поради неисплатени плати или нивно доцнење во текот на 2021 година<sup>37</sup>. Дека економско-социјалната положба на новинарите и медиумските работници е загрижувачка, говорат и резултатите од анкетата што ја спроведе ССНМ во третиот квартал од годинава. Според резултатите, [објавени на 3.12.2021 година](#), повеќе од половината од анкетираниите новинари, уредници, фоторепортери и ТВ-сниматели, изјавиле дека би ја напуштиле професијата доколку имаат можност да влезат во други професионални води.

---

37 - ССНМ – 24.12.2021 – Прес-конференција на ССНМ и ЗНМ – (достапно на <https://bit.ly/32qB6E1>)



Оваа публикација е подготвена од Фондацијата Метаморфозис во рамки на Проектот „Промовирање на отчетноста и транспарентноста на јавните реформи“ со поддршка на од Националната фондација за демократија (NED). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Националната фондација за демократија (NED).