

Редакциски Одбор:

Издавач: Европско Движење Северна Македонија

За издавачот: проф. Милева Ѓуровска

Адреса: ул. Коста Кирков 5/8
1000, Скопје
Република Северна Македонија

www.nkeu.mk

Лектура и јазично уредување на текст: Константин Миновски и Маја Манчевска.

Графичка обработка: ДБ Системи

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
РАБОТНА ГРУПА 1 ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ (ПОГЛАВЈЕ 11)	23
РАБОТНА ГРУПА 2 СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ (ПОГЛАВЈЕ 19)	51
РАБОТНА ГРУПА 3 ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА (ПОГЛАВЈЕ 23)	79
РАБОТНА ГРУПА 4 ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ (ПОГЛАВЈЕ 24)	107

BOBED

Милева ЃУРОВСКА¹

Националната конвенција за Европска унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) според својата форма е демократски форум за отворен и транспарентен дијалог за прашања поврзани со Пристапните преговори за членство во Европската унија. Првиот циклус во траење од две години започна во октомври 2017 година, а завршува во септември 2019. НКЕУ-МК е платформа која дава можност поширок круг на граѓани – стручни во определена област да влијаат врз содржините на промените (реформите) обликувајќи ги според поширокиот јавен интерес.

Концептот на Националната конвенција за Европска унија се покажа соодветен во приближување кон Европската унија. Во Република Словачка, каде беше најпрво применет, се здоби со титулата „добра практика за влез во ЕУ“.² Оваа мобилизирачка методологија поседува капацитет да го демократизира процесот на усвојување, прифаќање и реализирање на политичките одлуки за членство во ЕУ преку дијалогот помеѓу претставници на Владата, Парламентот и другите релевантни чинители со исклучително активна улога на граѓанското општество. „Усвојувањето на евроинтеграциските структури не може да се постигне со декорација. НКЕУ е од голема помош поради три причини: овозможува инклузивна јавна дебата за европската интеграција; второ - ја институционализира јавната дебата поттикнувајќи партнерства на различни сегменти во општеството; трето - ги поврзува носителите на одлуки на сите нивоа на општеството“.³

Кога станува збор за визијата и мисијата на НКЕУ-МК многу често се истакнуваше дека европската интеграција и пристапувањето кон ЕУ не треба да биде некоја цел за себе. Многу од говорниците, меѓу кои и Јан Фигел⁴, истакнаа дека пристапувањето кон унијата значи свртување на интересот кон внатрешното функционирање на државата - кандидатка, преиспитување, демократизација на процесот на донесување на одлуки, борба против злоупотребата на институциите и посветеност на јавниот интерес. Клучот за развојот на Р. С. Македонија не во рацете на Европската унија, туку во институциите и во иницијативите на граѓаните за уредување на државата според европските стандарди. Унијата го нуди концептот на изградба на една модерна држава, таа ги има развиено инструментите и нуди помош, но капацитетот на развојот е во самото општество.

1 Милева Ѓуровска, Национален координатор на НКЕУ-МК, Професор, Институт за социологија – Филозофски Факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје, Претседател на Европско движење.

2 Освен во Република Словачка каде е создаден самиот концепт, Националната конвенција се имплементира во Албанија, Молдавија, Србија, Црна гора и други држави.

3 Мирослав Лаичак, Министер за надворешни работи на Република Словачка, Втора пленарна конференција на НКЕУ- МК, 19.06. 2019 година.

4 Јан Фигел, Поранешен шеф на преговарачкиот тим на Р. Словачка, Поранешен ЕУ Комесар, Специјален пратеник на ЕУ за промоција на религијата и верата надвор од ЕУ, Воведно излагање - Трета сесија на РГ-2 15 Ноември 2018.

Во својот прв циклус НКЕУ-МК работеше во:

- Поглавје 11 - Земјоделство и рурален развој (Работна група 1);
- Поглавје 19 – Социјална политика и вработување (Работна група 2);
- Поглавје 23 - Правосудство и основни права (Работна група 3);
- Поглавје 24 - Правда, слободи и безбедност (Работна група 4).

Во период од две години НКЕУ-МК помина низ повеќе развојни фази постојано зајакнувајќи ја својата основна мисија - поддршка и афирмација на евроинтеграциските процеси на Р.С. Македонија. Иако, отсекогаш постоел консензус во врска со европските перспективи на државата и висок степен на прифаќање на ЕУ од страна на граѓаните (над 80%), сепак е неопходно да се развие еден поинаков пристап за посуштинско разбирање на членството во Унијата. Капацитетот на НКЕУ-МК да мотивира, вклучува и поврзува се покажа како исклучителен во фазата кога беше неопходно евроинтеграцискиот процес да се пренесе од политичките структури кон релевантните стручни лица и пошироката јавност. НКЕУ-МК успеа да го промовира ставот дека Европската интеграција е задача на граѓанските здруженија, на претпријатијата, синдикатите, универзитетите, локалните власти, фармерите и секој поединечен граѓанин.

Крајот на 2017 година беше мошне поволен за почеток на НКЕУ-МК. Европските интеграции беа висок приоритет на Новата влада. Планот 3-6-9,⁵ а потоа и Планот 18, изразуваа силна политичка волја за спроведување на реформите во приоритетните области за членство во Европската унија.⁶ Исто така, во септември 2018 година започна Објаснувачкиот скрининг⁷ кој навестуваше брз почеток на преговорите за членство во Унијата. Во овој период целокупниот амбиент беше „Еуфоричен“. Општествената атмосферата во поглед на европските перспективи на државата не се промени и по потпишувањето на Преспанскиот договор со кој се изврши промена на името. Спротивно на тоа, фактот дека промената на името беше поврзана со членството во ЕУ и НАТО ги зголеми очекувањата на граѓаните во однос на политичките елити кои го водеа овој процес, но и очекувањата во однос на Европската унија од која се очекува датум за отпочнување на преговорите.

Во рамките на соработката меѓу НКЕУ-МК и Секретаријатот за европски прашања (СЕП) се воспостави редовна комуникација која овозможи размена на информации за нивото на напредокот во поглавјата. Претставници на СЕП редовно учествуваа на работните состаноци и на сесиите на НКЕУ-МК придонесувајќи во дискусиите, како и во афирмацијата на препораките. Членови на работните групи на НКЕУ-МК беа редовно информирани за сесиите на Објаснувачката проверка што даваше можност експертите поблиску да навлезат во преговарачките прашања во определени поглавја. Првите четири сесии на НКЕУ-МК се одржаа во Собранието на Р.С. Македонија што даде можност голем дел од собранискиот состав да учествува

5 <https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>

6 Стратешки план за периодот 2019-2021 година, Влада на Република Северна Македонија, Секретаријат за европски прашања, http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/strateski_19_21.pdf

7 Explanatory screening

на сесиите, како и можност членовите на работните групи (експерти, копретседавачи и други) да остварат поблизок контакт со пратениците во законодавното тело. Во повеќе наврати учесниците истакнуваа дека НКЕУ-МК го надополнува позитивниот моментум на евроинтеграциските процеси афирмирајќи го преговарачкиот процес. Во своето обраќањето на првата сесија на НКЕУ-МК, Талат Џафери - Претседател на Собранието на Р.С. Македонија изразувајќи ја својата поддршка на Конвенцијата го изрази и своето верување дека Европското движење кое ја спроведува Националната конвенција ќе успее да ја мобилизира и вклучи стручната јавност во евроинтеграциските процеси.⁸

Општествените случување во последната декада придонесоа во Р. С. Македонија да се развие компетитивен граѓански сектор со компетентни човечки ресурси во областите во кои дејствуваат. Во пресрет на очекуваните преговори многу од граѓанските здруженија со своите активности се насочија кон евроинтеграциските процеси предлагајќи различни платформи за учество. Во текот на ноември 2017 година се формираше Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор кој дејствува во рамките на Одделението за соработка со невладини организации во Генерален секретаријатшто претставува структурирано тело под „капата“ на Владата. Главно, активностите околу вклучувањето на граѓанските здруженија во преговарачкиот процес се движеа околу дискусиите за моделот на вклучување и изборот на претставници од граѓанскиот сектор кои ќе го претставуваат граѓанското општество.

Треба да се истакне фактот дека во работењето на НКЕУ-МК се вклучија над 100 активни граѓански здруженија со што НКЕУ-МК доби директен легитимитет и во рамките на граѓанското општество. НКЕУ-МК е првиот директен систематски придонес на граѓанското општество во четири преговарачки поглавја. Ова особено се однесува на Поглавјето 11 (Земјоделство и рурален развој и за Поглавјето 19 (Социјална политика и вработување) каде сè уште систематизацијата во преговарачките поглавја е во почетна фаза. Во Поглавјето 23 и 24 веќе постоеше неколкугодишен систематски пристап и анализи направени од мрежата на граѓански здруженија која ги следеше реформите во Правосудството и основните права.⁹

Работните групи на НКЕУ-МК имаат постојано членство од 20 – 25 стручни лица, со можност за проширување со дополнителни учесници – истакнати експерти на темата за која се дебатира. Во просек имаше по 50 учесници во секоја од сесиите на работните групи. Секоја работна група беше водена и уредувана од страна Програмски совет кој го сочинуваа експерти во постојан состав (2-3 во секоја работна група), копретседавачи (еден висок функционер на релевантното министерство и еден претставник на граѓанскиот сектор), националниот координатор на НКЕУ-МК и членовите на тимот. Ваквата структура овозможува циркулација на заклучоците и препораките меѓу сите релевантни инстанции.

8 Обраќање на Талат Џафери Претседател на Собранието на Првата сесија на РГ-3, одржана на 1 Март 2018 година (Архива на НКЕУ-МК).

9 „Мрежа 23 “ и „Блупринт“ групата се меѓу позначајните граѓански платформи во кои учествуваа повеќе граѓански здруженија.

НКЕУ-МК работи врз основа на стандардизирана методологија по која се одвива дијалогот. Станува збор за структуриран дијалог со дефинирани улоги на учесниците, а една од целите е да се овозможи споделување на искуствата и знаењата од определени области и усогласување на ставовите со постигнување на консензус. Уште во првите сесии се увиде дека постои солиден капитал од информации релевантни за поглавјата, меѓутоа дека постои проблем на размена на информациите меѓу различните засегнати страни кои дејствуваат во истата област. Се воочи дека не е развиен системот на размена на информации меѓу самите државни институции, а особено меѓу граѓанските здруженија и институциите. НКЕУ-МК е специфична со оглед на крајниот резултат – препораките кои претставуваат значаен придонес во преговарачкиот капацитет на државата. Вклучувањето на различните засегнати страни во работата на сесиите даде можност да се „испеглаат“ мислењата, а преку аргументи да се креираат остварливи препораки. Исто така, НКЕУ-МК овозможи да се оствари директен контакт меѓу институциите, граѓанските организации и другите чинители придонесувајќи за намалување на ексклузивитетот на формалниот институционален авторитет. Новосоздадена вредност на НКЕУ-МК е групниот идентитет на членовите чија комуникација и соработка продолжува и по завршувањето на сесијата. Со тоа НКЕУ-МК станува платформа која го зголемува легитимитетот на институциите во нивната идна преговарачка мисија, но и за приближување на евроинтеграциските процеси до обичните луѓе – граѓаните. Дебатите овозможија да дојде до израз еден друг вид на знаење и факти од терен кој не го поседуваат институциите.

Генерални заклучоци во однос на дејствувањето на НКЕУ-МК:

1. НКЕУ-МК се изгради во институционален дијалог на релевантните чинители во определен домен што се огледа во континуираноста на активностите, постојаното членство и посветеноста на членовите на групите и регуларната соработка меѓу сите чинители;
2. Прифатена е како платформа за изразување на ставовите на поширок круг на заинтересирани чинители. Легитимитетот го добива од големиот број на учесници кои јавно искажуваат дека НКЕУ-МК им овозможува заедно со претставниците на институциите да дискутираат за прашања кои нив ги засегаат;
3. Дејствува стимулативно на институциите во фокусирањето кон соодветното преговарачко поглавје;
4. Ги мотивира членовите на работните групи да го проучуваат поглавјето и поблиску да се запознаат со европските директиви;
5. НКЕУ-МК има исклучително инклузивен карактер особено во Поглавјето 11 и во Поглавјето 19 каде се обединија повеќе граѓански мрежи и каде постои исклучителен интерес за вклучување на нови граѓански здруженија и нови чинители;
6. НКЕУ-МК Создава богата база на информации, заклучоци и препораки со кои се збогатува информативната база на податоци во поглавјата - корисни за преговарачкиот процес;

7. НКЕУ-МК изгради ефективна размена со словачките партнери во поглед на примената и адаптацијата на методологијата во исклучително сложен национален контекст со поголеми политички турбуленции.
8. Добивањето на датум за отпочнување на преговорите на НКЕУ – МК ќе даде ново значење и нова улога со значаен придонес во преговарачкиот процес.

Општ осврт кон преговарачите поглавја

Правосудство и основни права (Поглавје 23). Усогласувањето со законодавството, прописите и процедурите на една држава со *Acquis communautaire* претставува најсложениот и најдолготрајниот дел од целокупниот процес на интеграција. Посебен предизвик во евроинтеграциските процеси претставуваат поглавјата 23 и 24 преку кои се гради капацитетот на правниот поредок кој ќе ѝ овозможи на државата да функционира како членка на Унијата. Материјата за која се преговара се однесува на исполнување на политички критериуми, а за нашиот национален контекст неопходна е отворена политичка волја и засилен ангажман на државниот врв во борбата против корупцијата - оценет како клучен проблем што ќе влијае врз натамошното напредување во преговарачкиот процес.¹⁰

Во изборот на темите во Поглавјето 23 беше следена тематската структурата на самото поглавје: реформа на правосудството, антикорупциска политика, основни права и права на европските државјани. Експертските анализи и дебатите во РГ-3, Правосудство и основни права, укажаа дека судството е под силно влијание на политичките партии. Без независно и непристрасно судство законите се само *декор*, а судството станува инструмент на владеењето. Така, уште од времето на развој на либералните демократии во XVIII век се поставува прашањето како во практиката ќе се остварат правата и слободите на граѓаните? Одговорот на тогашните мислители бил дека само независните судии можат да го доближат општеството до овој идеал! Политиката нема право да се меша во остварувањето на правата и слободите на граѓаните, спротивно на тоа - правото нив треба да ги заштити од политиката. Поблиску до овој идеал се општествата каде законодавната и извршната власт не учествуваат во назначувањето на судиите и јавните обвинители. Квалитетот во судството не се постигнува со менување на судиите и нивна замена со некои кои се „политички подобни“ туку со поголема автономија на правосудниот систем и примена на законите. Политичките влијанија во правосудниот систем и доминацијата на политиката над правото особено дојдоа до израз во подготовката на новиот Закон за обвинителство каде наместо јавна расправа, Законот стана предмет на „переговори“ меѓу политичките партии со цел негово прилагодување на политичките аспирации и политичките кариери.

Општиот амбиент од перспективата на Поглавјето 23 се одликува со силна ферментација, но тоа не значи дека овој процес на „вриење“ треба да биде негативно

10 РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за напредокот на Северна Македонија за 2019 година, Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2019 година, <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf>

валоризиран. Во последните три години се забележува силен јавен дискурс во овој сектор. Бројни граѓански здруженија развија систематски пристап кон состојбите во правосудниот систем од што произлегоа повеќе детални студии.¹¹ Тоа значи дека состојбата на *status quo* кои беа карактеристични во претходните две декади се надминува и дека овој нов бран на анализа, критика и евиденција ги идентификува главните проблеми, а секако ги идентификува и патиштата како да се дојде до нивно решение. И покрај овие сигнали со кои се потенцира исклучителната важност на владеењето на правото, Владата тешко се ослободува од наследените практики на партиско освојување на правосудните институции. Меѓутоа, дијалогот на сите релевантни чинители во НКЕУ-МК дава преглед на текот на реформите во правосудството со заклучок дека е направен виден исчекор.¹² Министерката за правда, Рената Дескоска, во едно од своите воведни излагања на сесиите истакна: „Пред правосудниот систем стојат две задачи: да се бори со корупцијата во другите органи, но и да се бори со корупцијата во своите редови. Корупцијата не е само примање на парични надоместоци или подароци, корупцијата е отсуство на сите видови влијанија во носењето на одлуките.“¹³

Во однос на мерките за борба против корупцијата посебен придонес имаа препораките кои доаѓаа од страна на експертите од Р. Словачка кои редовно учествуваа на сесиите. Според словачките искуства стратегиите поврзани со борбата против корупцијата секогаш треба да одат од повисоко кон пониско ниво на хиерархија, односно тие треба да се поттикнати и подржани директно од Претседателот на Владата.¹⁴ Доколку корупцијата е системски проблем, тогаш е потребно да се креира **антикорупциски систем**, а во секое министерство треба да постои проценка на ризиците, како и проценка и проверка на ризичните позиции во системот. Фактот дека на високи раководни позиции во институциите се назначуваат партиски „подобни“ кадри значително влијае на пренесување на тежиштето на личната одговорност од институцијата кон партијата. Во напорите за надминување на корупцијата поефикасни се мерките на превенција од мерките на репресија бидејќи, кога станува збор за високата корупција, разрешувањето на случаите е многу комплицирано и долготрајно. Едно од прашањата кое речиси во секоја сесија на РГ-3 се повторуваше се однесуваше на мерката конфискација на имотот стекнат со злоупотреба на положбата. Дискусијата одеше во насока дека без оваа мерка постои можност за продлабочување на корупциските активности како што тоа дојде до израз во актуелната афера „рекет“. Огромната маса на ресурси стекната со злоупотреба на службена положба станува цел на нови коруптивни активности. Во националната правосудна практика многу ретки се случаите на конфискација на имотот.

Експертите во РГ-3 целосно се согласуваат со констатацијата дека националната легислатива е значително усогласена со европската легислатива. Според нив *нема ден*

11 Овде ги наведуваме: Хелсиншкиот комитет и Блупринт групата со студијата: Извештај во сенка за поглавје 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година.

12 Овде се мисли на Законот за судовите (2019), Законот за Судски совет и други закони во доменот на правосудството.

13 Рената Дескоска, Министер за правда во Владата на РСМ, Воведно излагање на Втората сесија на работната група, Јуни 2018.

14 Петар Коварик - експерт - Кабинет на Претседателот на Владата на Република Словачка .

да не се донесе некој закон или некоја стратегија¹⁵ што креира гломазна нормативна рамка која наидува на сериозни проблеми во нејзината применливост. Се оценува дека се одвојуваат вредни ресурси во подготовката на стратегии и акциски планови, но не и ресурси за нивното спроведување во практиките. Лоцирани се и проблеми поврзани со честа промена на законите по еден кус период на важење, во носењето на законите со забрзана постапка со изнудени приоритети и со мали рокови за јавна расправа. Исто така, поради честите интервенции во законите не постои систематичност во претставувањето на новите верзии со што и самите експерти се сочуваат со проблемот на достапност на предлог - измените на законите.

Кога станува збор за нивото на функционалност на правосудните институции учесниците во дебатите посебно ја потенцираа „флегматичноста“ на Јавното обвинителство и бавното водење на истрагите, особено кога станува збор за случаи на висока корупција. Во шестата сесија беше јасно истакнато дека не постојат услови за работа на Јавното обвинителство според новиот Закон за кривична постапка, а овде се мисли на немање на истражни центри, недоволен број на човечки ресурси и друга неопходна опрема. Исто така, експертите укажаа на една не продуктивна практика (традиција) на формирање на нови паралелна институции (комисија, тело, агенција) која треба да ги разреши проблемите во областа, наместо реорганизирање на постоечките институции. Сепак, формирањето на Специјалното јавно обвинителство (2017), Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор (2017-2022 година), како и реформите во клучните закони за функционирање на правосудниот систем ја одразуваат политичка волја и посветеноста на институциите во обидот да се доизгради правната држава. Новиот Кривичен закон, Законот за борба против Корупцијата и реконституирањето на Антикорупциската комисија обликуваат значаен сегмент во борбата против кривичните дела. Општиот заклучок е дека постојат инструменти во борбата против и високиот криминал, но има недостиг на личен интегритет и лична одговорност во правосудниот систем. Искуствата од Р. Словачка покажуваат дека промените во судството треба да започнат од самите судии и обвинители. Неопходно е тие самите да се борат за својот интегритет. „Судскиот систем е значаен, но уште позначајни се луѓето. Враќањето кон етиката може да го врати достоинството на судиите, како и довербата на граѓаните кон судскиот систем“. Голем пресврт во судството било направено со петицијата потпишана од 100 судии кои се спротивставиле на „атмосферата на страв“ во судството борејќи се за поголема независност во извршување на функцијата. Јавноста на состаноците на Судскиот совет (нивно пренесување преку медиумите) или отворен пристап кон извештаите е една од докажаните мерки за транспарентност во правосудниот систем.¹⁶

Правда, слобода, безбедност (Поглавје 24). Ова поглавје опфаќа обемен и многу прецизен корпус од прописи од Заедничкото европско законодавство преку кои се гради безбедносниот систем на државите – кандидатки за членство во Унијата. Соочувајќи се со сериозните проблеми на тероризам, масовни миграции, зачестените

15 Никола Тупначески, Професор, Правен факултет „Јустинијан Први“ УКИМ – Скопје, Петта сесија на НКЕУ-МК, 5 Јуни 2019,

16 Павол Зилинчик, член на Судскиот совет на Република Словачка, Петта сесија на РГ- 3, одржана на 7 Јуни 2019 (Архива НКЕУ-МК).

барања на азил, трговија со луѓе, организиран криминал и други процеси со висок безбедносен ризик Европската унија изгради нов пристап во преговарачкиот процес со цел доследно исполнување на критериумите во домените на правосудството и внатрешните работи. Од содржините во поглавјето 24 во НКЕУ-МК се насочи кон оние проблеми кои рефлектираа актуелност во националниот контекст. Општиот заклучок од работењето на НКЕУ-МК во однос на Поголавјето 24 е дека Р.С. Македонија има постигнато голем напредок во поглед на сите прашања наведени како содржини во самото поглавје.

Во реформите на полицијата кои се сметаат веќе завршени, сè уште постои предизвикот за начинот на постапување на полицијата при извршување на службени дејствија. Воспоставување на надворешна контрола на полицијата како мерка за поголема професионалност и интегритет беше едно од прашањата на кое жестоко се дебатираше уште за време на кампањата на последните парламентарни избори (ноември – декември 2016). Искуствата од претходниот период покажуваа дека механизмот на надворешна контрола на полицијата е недоизграден и дека отстапува од европските стандарди и препораките на Европскиот суд за човекови права загрозувајќи го адекватното спроведување на правдата и слободите на граѓаните. Реформите во релевантната легислатива во постизборниот период создадоа услови за рedefинирање на институциите и создавање на институционална рамка за спроведување на истраги и за следење на отстапувањата од стандардите.¹⁷ Исто така, со новите измени во предлог Законот за народен правобранител ќе биде легализиран механизмот за граѓанска контрола чија цел е да ги следи постапките поврзани со пречекорување на овластувањата обезбедувајќи јавност на информациите поврзани со ваквите случаи чиј број е значителен. Граѓанскиот механизам дава можност за вклучување на жртвите во текот на следењето на истражните постапки, но без можност за директно учество.

Азил и миграции. Кризните подрачја во глобални рамки и масовните мигрантски движења кон Европската унија го поттикна брзото развивање на единствениот европски систем за азил. По Законот за азил донесен во 2003 година се забележува континуиран процес на хармонизација со европските директиви. Сите измени и дополнувања завршија со нов *Закон за меѓународна и привремена заштита*,¹⁸ меѓутоа, во поглед на реалното спроведување на постапките за азил експертите укажуваат дека тие треба да се подобрат, дека постои слаба екипираност на *Одделението за азил*, и дека треба да се подобри пристапот и комуникацијата со азилантите.

Успешното справување со мигрантската и бегалската криза во 2015-2016 година укажа на подготвеноста на државните институции за ефикасна интервенција во оваа област во време кога и самата ЕУ со тешкотии го менаџираше овој процес. Масовните миграции на Балканската рута ги зајакнаа безбедносните системи на границите придонесувајќи за креирање на регионален безбедносен систем. Дискусиите во НКЕУ-МК укажаа на фактот дека отсуството на масовни мигрантски текови не значи

17 Формирањето на Специјализирани оделенија во Јавното обвинителство и во Основниот суд 1 се дел од реформите кои со кои се постигнуваат институционални решенија за спроведување на истраги поврзани со пречекорување на овластувањата на полициските службеници.

18 Службен весник на РМ, бр. 64 од 11.4.2018 година.

дека проблемот со миграциите е завршен. Илегалното преминување на границите е во постојан пораст¹⁹ што ја прави реална потребата од засилена контрола по должината на граничните линии, а не само на граничните премини. Исто така, потребно е да се креира миграциска политика и поголема соработка на релевантните институции со граѓанските здруженија. Тоа покажува дека се уште постојат сериозни безбедносни предизвици поврзани со мигрантските текови, но не се исклучува и нов бран на масовни миграции. „Постигнавме напредок, но треба да работиме и понатаму за да можеме да се справиме со секое можно сценарио поврзано со миграциите“.²⁰

Трговија со луѓе. Социо-економските услови во Р. С. Македонија²¹, но и во целиот Балкански регион, влијаат врз зголемен обем на трговија со луѓе чиј назив покажува дека претставува еден вид профитабилна дејност каде определена категорија на ранливи групи на луѓе стануваат жртви на трговска компензација на организирани групи. Појавата не е нова. Генерално, релевантните институции имаат развиено соодветна методологија за превенција и борба (мобилни екипи кои дејствуваат во рамките на МВР), но се препорачува да се идентификуваат и да се дефинираат нови форми на трговија со луѓе (трудова експлоатација, детски труд, трговија со човечки органи). Експертите на НКЕУ-МК укажаа дека политиките за превенција и борба против трговијата со луѓе не треба да се редуцираат само на откривање и санкционирање на сторителите, туку да се поврзат со поширок круг на политики во елиминирање на причините вклучувајќи ги различните засегнати страни (граѓански организации, училиштата, царинските служби и други релевантни чинители). Во дискусиите беше нагласено дека е неопходна поширока едукациска активност на пошироката јавност со цел брзо препознавање на жртвите и откривање на сторителите.

Ветинг (Проверка) како мерка за остварување на јојолем интџеиритетт на инстџитиуциитте. Во однос на нискиот степен на граѓанска доверба кон институциите, заклучоците од дебатите во НКЕУ-МК укажуваат дека оваа институционална инсуфициенција произлегува од човечкиот фактор и нискиот степен на професионалност во извршувањето на јавните функции, особено на кадрите кои имаат клучна улога во системот. Недостига личен интегритет. Размислувајќи во насока на можните решенија се дискутираше и за предностите и ограничувањата на проверката на личниот интегритет на носителите на јавни функции (ветинг) како мерка од која се очекува да ја врати довербата кон институциите. Беше заклучено дека доколку проверката се реализира според добро дефинирани правила и од лица кои, самите тие, имаат висок интегритет може да се очекуваат поволни резултати. Во спротивно проверката може да биде уште еден дополнителен инструмент во владеењето на политичките партии.

Социјална политика и вработување (Поглавје 19). Станува збор за исклучително сложено подрачје во однос на кое Европската унија денес покажува исклучителен интерес. Со Европската социјална повелба (1989)²² и Мاستришкиот

19 На сесијата беше упатено на статистичките податоци според кои за двојно се зголемува илегалната миграција.

20 Магдалена Несторовска, Државен секретар во Министерството за внатрешни работи, Трета сесија на НКЕУ-МК, одражна на 15.10.2018 година (НКЕУ-МК Архива).

21 Како главни причини за трговијата со луѓе се сметаат: високата стапка на невработеност, сиромаштијата, дискриминацијата, семејното насилство и други социјални причини.

22 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, 1989, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/community-charter--en.pdf>

договор (1993) кој за прв пат содржеше и социјален протокол, беа поставени темелите за изградба на *Нов европски социјален модел*. Европскиот социјален модел се развиваше во насока на создавањето на услови за пораст на стапката на вработеност, подобрување на условите за живот и работа, на обезбедувањето услови за еднаков пристап кон ресурсите развивајќи различни инструменти во борбата против дискриминацијата. Креирајќи ги активните политики за вработување ЕУ даде целосен легитимитет на дејствувањето на пазарните законитости поттикнувајќи ја економската активност на луѓето. Во однос на активните мерки на вработување може да се констатира дека тие се целосно усвоени и внесени во актуелните стратегии и национални акциските планови на нашата држава. Исто така, постои целосно развиен институционален систем за поддршка на активните мерки, како и инструменти (релевантни фондови) за поттикнување на претприемништвото. Сепак, во рамките на дискусиите на НКЕУ-МК беше истакнато дека е потребно да се усоврши системот на пријавување на невработените лица; да се подобрат перформансите на пазарот на трудот организирајќи преквалификации за дефицитарни занимања; промоција на нови форми на претприемништво какво што претставува социјалното претприемништво со цел отворање на пазарите на трудот.

Активни мерки на социјалната политика. НКЕУ-МК ја отвори дебатата за новите форми на вработување каде се сондираше во реалните состојби со заклучок дека и во рамките на македонскиот пазар на труд постојат нови форми на работни активности кои не се покриени со законска регулатива. Таквата состојба не дава можност вработените да ги остварат своите права од работа, особено кога станува збор за можностите да уживаат социјална заштита. Во дебатите на НКЕУ-МК беа разгледувани флексибилните форми на вработување кои се дефинирани во рамките на Европската унија и се направи обид да се идентификуваат такви и во Р.С. Македонија.²³ Беше заклучено дека социјалната сфера треба да ги следи промените во доменот на технологиите и промените на пазарот на трудот и да се прилагодува на новите услови во глобални рамки. Сепак, Европскиот социјален модел им дава можности на државите – членки да развијат национални социјални системи според постоечките социјални традиции, но и според нивото на економски развој кој, за жал, во случајот на Р. С. Македонија не оди во прилог на изградба на дарежлив и одржлив социјален систем. Се чини дека е неопходно усогласување на социјалната политика со економските политики и мерките на владата за поттикнување на претприемништвото и инвестициите, како и стабилизација на социјалните фондови. Дебатите укажаа на фактот дека министерствата не располагаат со адекватни фондови за реализација на усвоените стратегии и акциски национални планови.

Социјален дијалог. Во Европска унија постои институционализиран систем на социјален дијалог на сите нивоа. Највисоко ниво претставува дијалогот во рамките на Европскиот економско – социјален комитет²⁴ каде се ускладуваат ставовите на различни чинители во социјално-економската сфера. Имајќи ги предвид реформите во социјалната сфера на Р. С. Македонија може да се заклучи дека на прашањата поврзани со социјалниот дијалог не е посветено доволно внимание. Во рамките на дебатата на НКЕУ-МК беше укажано дека: „социјалниот дијалог не треба да биде

23 <https://www.eurofound.europa.eu/topic/new-forms-of-employment>

24 The European Economic and Social Committee (EESC) is the voice of organised civil society in Europe.

сведен на политички преговори меѓу првите луѓе на синдикатите и првите луѓе на организациите на работодавачите. Реален социјален дијалог постои кога таков ќе се случи во претпријатијата“.²⁵ Во македонската реалност доминира политиката која ги потиснува демократските процеси во донесувањето на одлуки од што не е поштедена ниту социјалната сфера, при што се запоставува улогата и значењето на социјалниот дијалог во дефинирањето и решавањето на социјалните прашања, особено оние виталните во сферата на трудот. Во државата постои подолга синдикална традиција, а бројот на синдикалните организации е значително голем, но нивната преговарачка моќ е незначителна. Лошата позиционираност на синдикалните организации експертите ја гледаат во не-институционализацијата на социјалниот дијалог како што тоа е направено во рамките на ЕУ, но и во државите членки.²⁶ Економско-социјалниот совет (формиран во 1996) е нефункционален, а експертите укажаа на потребата од негово реформирање во насока на стекнување на поголема автономија од извршната власт т.е. да се конституира како посебно правно лице, со посебен буџет чија активност би се уредила со посебен закон. Споделувањето на искуствата од Р. Словачка покажуваат дека таму социјалниот дијалог е институционализиран. Економско – социјалниот совет функционира со регуларно месечно одржување на состаноци. Него го сочинуваат претставници на работодавачите, претставници на Владата и на синдикатите. Членството е значително отворено, а пристап имаат работодавачите (компаниите) кои имаат приближно 100.000 работници, како и синдикатите во кои членуваат исто толку работници. Од страна на државата во работата на Советот учествуваат седум министри.²⁷

Антидискриминациски мерки. Значителен успех во Поглавјето 19 е постигнат со Законот за спречување и заштита од дискриминација²⁸ со карактер на *lex generalis*, по кој ќе следуваат посебни закони за подетално уредување на определени области во согласност со уставно загарантираните права и слободи на граѓаните. Овој Закон дава можност за превенција и еднаков пристап до механизмите за заштита од дискриминација на сите граѓани. Новина во овој Закон е легализација на правата за сексуална ориентација и родов идентитет. Исто така, во текот на декември 2017 година се ратификуваше Истанбулската конвенција на Советот на Европа²⁹ за спречување и борба против насилство врз жените и домашно насилство кој повлекува реформи во повеќе закони, односно Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Законот за еднакви можности меѓу мажите и жените³⁰, Закон за семејство, Закон за заштита на децата, како и други релевантни закони. Експертите сметаат дека доследното спроведување на имплементацијата на Конвенцијата ќе наиде на тешкотии од финансиска природа.

25 Нано Ружин, Експерт, ФОН Универзитет, Скопје, Трета сесија на РГ-2, 6 Декември 2018 година Социјалниот дијалог во Република Македонија: Нов концепт-стари практики, Архива на НКЕУ-МК

26 Маре Анчева, Генерален секретар на Синдикатот на индустријата, енергетиката и рударството, Трета сесија на РГ-2, 6 Декември 2018 година (Архива на НКЕУ-МК).

27 Мирослав Хајнош, Трета сесија на РГ-2, **Социјалниот дијалог во Република Македонија: Нов концепт-стари практики**, Архива на НКЕУ-МК

28 Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019 година

29 Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство, <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/Materijali.pdf>

30 Службен Весник на Република Македонија бр. 166/2014)

Деинституционализација на социјалните услуги. Европската унија подржува развој на уникатен систем на социјална заштита, може да се каже единствен во светот, а целта е да се сочува достоинството на поединците и интегритетот на општеството. Приближувањето на македонската социјална сфера кон Европскиот модел значеше иницирање на длабоки промени кои кулминираа со *Националната стратегија за деинституционализација 2018-2027 „Тимјаник“*, која во период од десет години треба да изврши еден вид на „приватизација“ на социјалните услуги кои ги извршуваат државните институции. Во тој контекст Министерката за труд и социјална политика, Мила Царовска, истакна: „Ова е голем ден за нашата држава, за сите наши граѓани и граѓанки. Собранието го изгласа пакетот на закони за социјалната реформа, со оваа реформа поставуваме нов стандард во социјалната заштита“. ³¹ Станува збор за промени во еден цел сет на закони поврзани со Законот за социјална заштита (Законот за заштита на децата, Законот за семејство и други релевантни закони). Со новата легислатива значително се зголемува обемот на социјална поддршка на лицата со посебни потреби како и формите на платена асистенција и се воспоставува директна поврзаност меѓу социјалните центри а Агенциите за вработување.³² Меѓутоа, промените во легислативата значат само потенцијални реформи, а за вистински реформи, освен убав победнички вокабулар, е неопходна добра организација, обучени и посветени човечки ресурси, транспарентност и отчетност на службите пред граѓаните од каде доаѓаат овие средства. Во актуелниот момент може да се констатира исклучителна продуктивност и подготвеност да се трошат ресурси за документирање, но не и за реални промени кои ќе ја намалат стапката на сиромаштија, каде ќе се подобри квалитетот на живеењето и ќе се подобрат условите за работа.

Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11). Поглавјето 11 од Претпристапните преговори за членство во Европската унија содржи прашања со кои се утврдува колку државата кандидатка е подготвена да функционира во рамките на Заедничката земјоделска политика. Основните принципи врз кои се базира Заедничката земјоделска политика (2014-2020) опфаќаат: реформирање на директните исплати како поддршка на земјоделците и елиминирање на квотите како мерка за насочување на земјоделството; фокус врз руралниот развој со цел да се поттикнат активности и да се подобри квалитетот на живеење во руралните средини; заштитата на животната средина (30% од Фондот одат како приходи за фармерите за поттикнување на диверзификација на производството и одржувањето на пасиштата). Општата цел е јакнење на конкурентноста на секторот, промоција на одржливо земјоделство и иновации, креирање на работни места во руралните области. На доменот на земјоделството Европската унија му посветува исклучително значење уште од нејзините почетоци формирајќи го Фондот за насочување и гаранции во земјоделството (1962 година). Во 2018 година од буџетот на ЕУ (160 милијарди евра) одвоени се 58 милијарди за поддршка на земјоделството (14 милијарди за рурален развој, 3 милијарди за пазарни мерки, и 42 милијарди за приходи на земјоделците).³³

Новата аграрна политика има повеќе цели, но пред сè е насочена кон земјоделците

31 http://www.mtsp.gov.mk/maj-2019-ns_article-carovska-sobranieto-gi-izglasa-paketot-na-zakoni-za-socijalnata-reforma-isplatata-na-zgolementa-pomo.nspх

32 Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

33 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapafter2020

помагајќи им да произведат повеќе храна во Европа (според европските стандарди за квалитет), да гарантира безбедност на прехранбените производи, да ги заштити земјоделците од прекумерна нестабилност на цените и пазарните кризи. Посебен акцент е ставен на малите семејни фарми и нивната модернизација кои претставуваат значаен фактор во развојот на руралните заедници. Клучен термин во новата аграрна политика на Унијата е заштитата на животната средина и заштита на биодиверзитетот со поттикнување на нови еколошки методи на земјоделско производство и максимална искористеност на сите нус производи за енергетски цели. Исто така, целта на новата аграрна политика е земјоделците да произведуваат, не според одлуките донесени во Брисел, туку според побарувачката на пазарот при тоа запазувајќи ги основните еколошки принципи. Светското производство на храна би требало да се удвои до 2050 година за да можат да задоволат потребите за храна на 9 милијарди луѓе на планетата, што не е така едноставно имајќи ги во предвид последиците од климатските промени (глобалното затоплување, губење на биодиверзитетот, влошување на квалитетот на почвата и водата исл.).

Во РГ -1 на НКЕУ-МК (Поглавје 11) темите за дебатите беа избирани со цел да се дефинираат главните проблеми во земјоделството во националниот контекст што даде можност да се согледаат и новите тенденции во Заедничката аграрна политика на ЕУ (ЗАПЕУ).

Освен компактниот и многу посветен тим на експерти на РГ-1, значителен придонес во работата на сесиите имаше Министерството за земјоделство, шумарство и водостпанство (МЗШВ) со кое НКЕУ-МК на самиот почеток потпиша меморандум за соработка. Активното учество на Поранешниот министер Љупчо Николовски како и посветениот тим од Одделението за Европска унија на МЗШВ придонесувајќи за реализација на исклучително ефективни дебати давајќи им можност на различните чинители да разговараат на едно место за витални теми од областа.

Инструментитије за ирејиприситайна йомош во земјоделситвојто. Република Северна Македонија како држава – кандидатка за членство во Унијата во моментот има можност да го користи ИПАРД-2 инструмент. Во согласност со ЗЗП-ЕУ, овој инструмент обезбедува финансиска помош за развој на одржливо земјоделство и рурален развој, односно овозможува учење на правилата за користење на Европскиот Фонд за земјоделство и рурален развој. Во врска со нивото и начинот на искористување на ИПАРД во НКЕУ-МК, членовите на Работната група укажаа на сите значајни аспекти кои влијаат на незадоволителното ниво на користење на Инструментот. Беа дефинирани клучните прашања: а) непостоење на детален урбанистички план во многу локални средини кои стојат на патот на нови преземањето на економски активности во руралните средини; б)нерешени имотно правни односи кои го отежнуваат користењето на ИПАРД; в) сложеноста на апликацијата и во прибирањето на сите документи кои треба да се приложат; в) недостиг од обучени човечки ресурси за логистика на земјоделците; г) рedefинирање на методологијата на повиците (отворени повици во текот на целата година) и придржување кон роковите за апликациите, имплементација и мониторингот. Во 2018 година беа поднесени 1648 апликации од потенцијални корисници.

Кредитирање како мерка за одржлив рурален развој. Податоците укажуваат на ниска стапка на кредитен капацитет на земјоделците (3% од вкупната кредитна маса во деловниот сектор) што влијае неповолно врз можноста за користење на земјоделските гранови поради условите за кофинансирање. Причините за таквата состојба се различни, но дебата на НКЕУ-МК укажа дека земјоделците се незначително упатени во можностите за инвестирање, не располагаат со знаење за да донесат сами одлука за профитабилноста на инвестициите, не исполнуваат услови за хипотекарен кредит поради ниската цена на земјиштето во руралните средини и нерешени имотно правни односи.

Анализата на подготвеноста на финансиските институции за кредитирање на земјоделството покажува дека тие и покрај големиот интерес да ги пласираат своите пари се значително нефлексибилни во поглед на критериумите. Фактот дека земјоделството е неизвесна дејност поради климатските фактори носи ризик во наплатите со што овие кредити имаат висока цена и не се многу привлечни за земјоделците. Во последната декада условите за финансиска поддршка на земјоделството се подобрени со поволните кредитни линии на Развојна банка на Северна Македонија (РБСМ) со каматни стапки од 2% што може позитивно да влијае на претприемничките иницијативи и во земјоделството.

Земјоделски задруги. Низ дебатата на НКЕУ-МК целосно дојде до израз ставот дека земјоделските задруги значително го намалуваат ризикот во земјоделството, овозможуваат развој на земјоделските пазарни структури, обезбедуваат подобри услови за кредитирање и инвестиции. Станува збор за форма на економско здружување во земјоделството која долго време се практикува во европските држави и која остварува висока продуктивност на трудот во земјоделството. Во националниот контекст новиот вид на здружување е во почетна фаза, а иницијативите за нивно формирање се незначителни. Тоа произлегува од перзистенцијата на ставовите кон задругите од времето на социјализмот, од нискиот асоцијативен капацитет во руралните средини, од многуте нерешени прашања во нивното функционирање денес. Со оглед на условите во доменот на земјоделството (раситнетост на земјоделските парцели, инсуфициенција на сознанија за финансиските и менаџерските аспекти на земјоделството, тежок пристап до пазарите на земјоделски производи и пазарите на труд) здружувањето треба да биде приоритетна цел на земјоделската политика на државата. Во поглед на слабостите од функционирањето на земјоделските задруги во дискусијата беа наведени проблемите поврзани со непрецизно разграничување на работните улоги на задругарите што создава проблеми во донесувањето на одлуките и сложеноста на постапката на раздружувањето. Исто така, беше предложена ревизија и поедноставување на *Закон за задругиште* во кој ќе бидат имплементирани недостатоците од постојните 38 задруги за што е неопходна длабинска анализа.

Значењето и перспективите на малиите семејни стопанства. Во националниот контекст оваа форма на земјоделска активност е доминантна (45% од населението е рурална), но поради вкоренетоста во традицијата и маргинализацијата на руралните средини неопходни се сериозни напори за негова модернизација и вклучување во европските аграрни структури. Оваа задача станува уште потешка со оглед на фактот што процесот на иселување од економски причини („бела чума“) предизвика речиси целосна депопулација на руралните средини, а мерките за државна поддршка се

анемични и многу бавни. Во оваа сесија беа значајни искуствата на Р. Словачка и мерките на државата за финансирање на млади земјоделци што дејствува мотивирачки за фармери на возраст до 40 години. Посебно се осврна на мерките за рурален развој што е услов младите да не ги напуштаат руралните зони. Посебно е значајно поврзувањето на фармите со пазарните мрежи и обезбедување на пласмани. Поранешниот министер Љупчо Николовски, изложувајќи го ставот на МЗШВ истакна дека главната цел на земјоделската политика е да ги подржи 170.000 семејни земјоделски фарми со 233.000 хектари земјиште.

Улогата на локалните актери во руралниот развој. Во насока на имплементација на основните столбови на Заедничката земјоделска политика на Европската унија, особено во остварувањето на целите на вториот столб – рурален развој, се развива една специфична методологија позната како LEADER пристап.³⁴ Во овој пристап основното прашање е како да се поттикнат локалните средини да ги користат сопствените ресурси за да се оствари одржлив развој, односно самостојно решавање на економските, еколошките и социјалните проблеми. Овој пристап во нашата држава се развива по 2010 година со оформувањето на Мрежата за рурален развој која работи на негова афирмација и поттикнување на локалното поврзување што доведе до регистрирање на 13 *Локални акциски групи* (ЛАГ).³⁵ Но што значи ЛАГ во услови на оскудни ресурси, во отсуство на локални развојни планови и доминација на централниот политички авторитет? Дискусијата на сесијата укажа дека руралните средини се во длабока криза и неопходни се итни акции за „спас на селата“.³⁶

Според експертот од Р. Словачка, Антон Марчинчин, во Р. С. Македонија треба најпрво да се дејствува на зголемување на продуктивноста на трудот во земјоделството (во вкупната работна сила 23% се земјоделци, а земјоделството учествува со 8,4% во вкупниот БДП). Овој факт укажува на постоење на егзистенцијална економија од која може да се преживее, но не и да се биде конкурентен на европските пазари.

Со оглед на фактот за ниската асоцијативна култура на населението неопходно е да се изградат соодветни стратегии за поврзување на приватниот, јавниот и граѓанскиот сектор. Слабата иницијативност во локалните средини се должи на маргинализацијата на месните заедници (само-организирање на жителите на еден квартал или на мало населено место). Со Законот за локална самоуправа од 2002 година тие престанаа да бидат правни лица и да имаат сопствен буџет.³⁷

Во текот на 2019 година државата покажа значителен интерес за финансиска поддршка на *Локалните акциски групи* формирајќи посебно одделение во МЗШВ како и посебен фонд за поддршка со цел да им даде шанса, од формално регистрирани форми да се станат функционални носители на руралниот развој.

34 European Commission The European Network for Rural Development (ENRD)

35 http://ruralnet.mk/wp-content/uploads/2019/01/LEADER_pristap_web.pdf

36 Јорде Јакимовски, Професор, УКИМ, Институт за социолошки и правно-политички истражувања, УКИМ, Петта сесија на РГ-1, Јуни 2019 година.

37 Истражување на можностите и анализа како да се подобри работата на месната самоуправа во Република Македонија, Форум - Центар за стратески истражувања и документација, 2016;

Влијанието на климатските промени врз земјоделството. Иако климатските промени веќе имаат видливи последици врз земјоделството, сепак оваа проблематика не е вклучена во релевантните политики на владата. Од страна на Министерот Трајан Димковски беше истакнато дека климатските промени ќе бидат интегрален дел на земјоделската политика на нашата држава што ќе придонесе за зголемување на економската одржливост на земјоделскиот сектор. Учесниците ја истакнаа потребата од интегрирање на содржините за климатските промени во новиот Закон за рурален развој кој е во подготовка. Според експертите, „неопходно е да се делува превентивно, а се што ќе биде преземено како активност, без оглед дали се работи за системи за наводнување, заштитни мрежи или нешто слично, претставува значаен придонес во справувањето на земјоделците со климатските промени“.³⁸ Во креирањето на ефикасни мерки од исклучително значење е консултирањето на локалните земјоделци бидејќи тие имаат одговори за клучните проблеми и начинот на кој климатските промени дејствуваат во средината.

Тимот на Националната конвенција за Европска унија во Р.С. Македонија



Милева ЃУРОВСКА, Национален координатор, Редовен професор на Филозофски Факултет, Универзитет „Светите Кирил и Методиј“–Скопје, Претседател на Европско движење во Р.С. Македонија.

Никола ТОДОРОВСКИ, Координатор НКЕУ-МК: Работна група – 1, Земјоделство и рурален развој и Работна група – 4, Правда слобода и безбедност, Секретар за меѓународна соработка во Европско движење на Р.С. Македонија.



³⁸ Ордан Чукалиев, Професор на „Факултет за Земјоделски науки и Храна“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Шеста сесија на РГ-1, 12 Септември 2012 година (Архива на НКЕУ-МК).



Константин МИНОСКИ, Координатор НКЕУ-МК:
Работна група – 2, Социјална политика и вработување и
Работна група – 3, Правосудство и основни права, Редовен
професор на Филозофски Факултет, Универзитет
„Светите Кирил и Методиј“ - Скопје.



Никола ЈАЗАЦИСКИ, Проектен асистент,
Секретар на Европско движење во Р.С. Македонија.



Маја МАНЧЕВСКА, Координатор за односи
со јавност во НКЕУ-МК, Секретар за соработка
со институциите во Европско движење во
Р.С.Македонија;



Елена ГАЧЕВА, Соработник во НКЕУ-МК,
Заменик генерален секретар во Европско движење во
Р.С.Македонија.

РАБОТНА ГРУПА 1

ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ

Александра МАРТИНОВСКА - СТОЈЧЕСКА¹

Билјана ПЕТРОВСКА - МИТРЕВСКА²

Ана СИМОНОВСКА³

1 Перманентен експерт на НКЕУ-МК, Професор, Факултет за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје.

2 Перманентен експерт на НКЕУ-МК, Проектен менаџер, Национална Федерација на Фармери, Скопје.

3 Перманентен експерт на НКЕУ-МК, Доцент, Факултет за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје.



ВОВЕД

Земјоделскиот сектор и руралниот развој се опфатени во Поглавјето 11 во рамки на преговорите за пристапување кон ЕУ. Ова поглавје е едно од најсложените, но и најзначајните, особено заради важноста која што ја има овој сектор во нашата економија. Пред сè, тој придонесува со приближно 50 илјади милиони денари или приближно 8-10% во вкупниот бруто домашен производ (односно скоро 14% ако се додаде и поврзаната преработувачка индустрија). Исто така, неговата значајност се огледува и во однос на вработувањето, особено во руралните средини. Земјоделскиот сектор, заедно со шумарството и рибарството учествува со речиси 20% во вкупното вработување во Републиката. Во производството, вклучени се околу 180 илјади земјоделски стопанства, од кои повеќето се индивидуални производители.

На ниво на ЕУ, Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) опфаќа мерки за поддршка на приходот на фармерите, различни пазарни мерки и програма за рурален развој и располага со годишен буџет од приближно 50 милијарди евра со кои опслужува околу 22 милиони земјоделски производители и вработени во примарниот сектор. Со Заедничката земјоделска политика опфатени се и дополнителни 44 милиони вработени во преработувачката индустрија, продажбата и услугите поврзани со храна. Заедничката земјоделска политика е клучен дел од европскиот модел со изграден капацитет да ги поддржи фармерите, да ги стабилизира пазарите и да ја поттикне диверзификацијата на руралната економија. Во рамки на Унијата постои консензус за силна ЗЗП, со главна заложба за добар стандард на живеење на фармерската популација, одржливост и заштита на околината.

ЗЗП на ЕУ е на некој начин „подвижна мета“, односно оваа комплексна политика постојано се менува во зависност од промените на глобалните земјоделски пазари, внатрешните услови во Унијата, сè поприсутната свесност и зголемени напори за справување со климатските промени и секако континуирана заложба за одржлив развој. Може да се заклучи дека во рамките на ЕУ континуирани се процесите на осовременување и поедноставување на политиката со цел поефективно применување.

Во нашиот национален контекст врвен приоритет е подготовката на земјоделскиот сектор за членство во ЕУ. Видлив е процесот на прилагодувањето на институциите и континуирано зајакнување на институционалните капацитети во земјоделско-прехранбениот сектор. Еден од најголемите предизвици претставува хармонизација на легислативата и развој на политики инхерентни на ЗЗП на ЕУ. Поглавјето 11, Земјоделство и рурален развој, опфаќа обемен корпус од правила, процедури и обврски за чија правилна примена и ефикасно спроведување неопходна е контрола од страна на администрацијата. Водењето на земјоделската политика во согласност со Европската Заедничка земјоделска политика бара ефикасни системи за управување и квалитет, и соодветен капацитет за спроведување на мерките. Сето тоа е поврзано и со подобрување на конкурентноста на секторот, во смисла на подобрена продуктивност и ефикасност на фармите, подобро ползување на економиите на обем преку модернизација на секторот, поттикнување на здружување на производителите

на хоризонтално и вертикално ниво, одржливо управување со достапните ресурси и особено да се посвети внимание на поттикнување на социо-економскиот развој на руралните средини и подобрување на руралната економија.

Европската перспектива на македонското земјоделство и рурален развој започна на 2001 година со склучување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија (ЕУ) со која меѓу другото се либерализираше трговијата и се овозможи асиметричен трговски режим во трговијата за одредени земјоделски производи во полза на Македонија. Република Северна Македонија е земја-кандидат за членство во ЕУ од 2005 година, а во 2009 година, Европската комисија дава позитивна оценка за отпочнување на преговорите за членство. Со тоа се овозможи пристап до разни механизми / ЕУ фондови за претпристапна помош, покрај другото и за рурален развој и развој на земјоделскиот сектор. Првиот Инструмент за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД 2007-2013) започна со објавувањето на првиот јавен повик во 2009 година и истиот заврши со исплати кон крајните корисници заклучно со 2017 година. Во моментот се спроведува ИПА 2014-2020, која за секторот земјоделство и рурален развој (ИПАРД2) предвидува 80 милиони евра поддршка. Овие средства се наменети за македонските земјоделци, преработувачкиот сектор и поддршка на малите бизниси во рурални средини.

Во рамките на Националната Конвенција за Европската Унија на Република Северна Македонија, во изминатите две години беа опфатени шест важни теми поврзани со Поглавјето 11:

1. Како до поуспешно искористување на програмата ИПАРД-2;
2. Кредитирање во земјоделството, агробизнисот и руралните средини;
3. Земјоделски задруги – можности и предизвици;
4. Семејно земјоделство - одржлив модел за развој на руралните средини;
5. Локални чинители во функција на развој на руралните средини – ЛАГ и ЛЕАДЕР;
6. Климатски промени и влијание врз земјоделството;

Како до поуспешно искористување на програмата ИПАРД2? Општа цел на ИПАРД програмата е обезбедување на финансиска помош за одржливо земјоделство и рурален развој како подготовка на земјите-кандидати за спроведување на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и управување со средствата од Унијата. Тоа е единствен инструмент кој е насочен кон приватниот сектор поради што е исклучително значаен за националното стопанство и за секторот кој го поддржува. Функционира врз основа на партнерско кофинансирање при што 50% до 65% од средствата се јавни фондови (од кои 75% отпаѓаат на Европскиот фонд за земјоделство и рурален развој- ЕАФРД, а 25% на буџетот на Северна Република во Македонија).

Главните долгорочни приоритети на ИПАРД-2 се однесуваат на подобрување на одржливоста и конкурентноста на земјоделските стопанства и на сите видови на земјоделско производство и примарна преработка на храна, додека постепено се усогласуваат со стандардите на Европската Унија; враќање, зачувување и подобрување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството; промовирање на рамномерен територијален развој во руралните средини; трансфер на знаење и зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој. Спроведувањето на ИПАРД се врши преку институционална структура на ИПА воспоставена како резултат на процесот на децентрализација и индиректно управување со помошта од ЕУ и која како заеднички институции ги има следниве: Национален службеник за авторизација, Национален фонд, Национален ИПА координатор, програмски службеници за овластување и ИПА Ревизорско тело. Клучни институции за спроведување на ИПАРД се Телото за управување со ИПАРД во рамки на Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој.

Секторот се соочува со низа предизвици поврзани со потенцијалот за искористување на тековната ИПАРД2 програма за кои се разговараше и на работната сесија: структурните услови, отсуството на детални урбанистички планови што претставува препрека за инвестиции во објекти и во често нерешени имотно-правните аспекти; подготовката на потребната техничка документација, како еден од најголемите проблеми за потенцијалните корисници на средствата од програмата ИПАРД2; начинот на организација на јавните повици и временската рамка; вклучувањето на нови мерки во програмата (до сега во програмата се вклучени следниве мерки: (1) инвестиции во физички средства на земјоделски стопанства, (3) инвестиции во физички средства во врска со преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи, (4) инвестиции во рурална јавна инфраструктура, (7) диверзификација на фарми и развој на бизниси, (9) техничка помош); континуираното јакнење на институциите, земајќи предвид дека специфичниот обем на работа бара соодветни капацитети, екипираност и стручност на вклучените институции; и секако информираноста на сите засегнати страни и комуникацијата.

ПРЕПОРАКИ ОД ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Како до поуспешно искористување на програмата ИПАРД-2“⁴

Препорака 1. Подобрување на структурните услови за поуспешно искористување на програмата ИПАРД2:

- создавање структурни услови за изведување на инвестиции во постојани средства (градежни објекти);
- да се забрза процесот на донесување на детални урбанистички планови во општините;
- да имаат приоритет барањата за добивање на документацијата на проектите кои вклучуваат градежни активности, како и барања за легализација што се наменети за користење на ИПАРД;
- да се комплетираат и поврзат сите релевантни регистри во институциите во однос на ИПАРД,
- да се усвојат измените на Законот за консолидација на земјоделско земјиште кое е едно од решенија за надминување на проблемите со имотно-правните односи.

Препорака 2. Олеснување на условите за обезбедување на техничка документација:

- да се поедностават постапките за набавка на потребната документација и да се разгледаат можностите дел од документите да се набавуваат по службена должност од АФПЗРР (некои примери наведени од засегнатите страни: договор за закуп на државно земјиште, доказ за сопственичка структура, документите за влијанието на инвестицијата врз животната средина, потврда од УЈП, итн.),
- да се разгледаат можностите за олеснување на барањата за понуди и документи од странство (на пример, да се прифаќаат профактурите од странските фирми испратени преку е-пошта и да се олесни условот за доказот за сопственичка структура на понудувачот),
- јасно да се определи што треба да содржат документите кои се издаваат од надлежните институции (општини, министерства, други државни институции).

⁴ Првата сесија на Работна група 1 се одржа на 20.03.2018

Препорака 3. Поефикасна организација на јавните повици:

- да се разгледаат различни опции за објавување на повиците (на пример, можна опција е целогодишен отворен повик со неколку периоди на одлучување по апликациите, или воведување фазен систем за објавување на повиците, на пример по конкретни мерки, којшто нема да се поклопува со јавните повици на националната програма),
- да се одреди временска рамка со определени рокови низ целиот процес (повик, одобрување на апликацијата, имплементација, мониторинг и контрола) и истата да е во согласност со земјоделските активности,
- да се воведат поефикасна постапка при оцена на апликацијата од страна на АФПЗРР.

Препорака 4. Воведување и акредитирање нови мерки во програмата:

- да се забрза процесот на акредитација на новите мерки од ИПАРД2 што ќе придонесат кон подобро и поуспешно искористување на програмата (на пример, инвестиции во рурална јавна инфраструктура),
- поскоро да се создадат услови за воведување и акредитација на нови мерки (советодавни служби, стратегии за локален развој - ЛЕАДЕР пристап),
- дополнително да се зголеми ко-финансирањето каде е можно (на пример, за жени-фармери),
- процесот на програмирање, вклучувањето и акредитацијата на мерки за следниот програмски период да започне навремено, за да може соодветно навремено да се почне и со користењето на средствата,
- во следниот ИПАРД програмски период, поголемо внимание и средства да се насочат кон мерките за развој на руралните средини (инвестиции во руралната јавна инфраструктура, диверзификацијата, ЛЕАДЕР, и сл.) и кон мерките наменети за шумарството (преку претходно воведување на пилот-мерки во националната програма).

Препорака 5. Зајакнување на капацитетот на институциите:

- да се зајакне капацитетот на институциите поврзани со спроведување на ИПАРД (особено Телото за управување на ИПАРД – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој и Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството): да се зголеми бројот на вработени, со стручни и професионални кадри; да се подобрат знаењата и вештините на вработените со обуки; да се воведат финансиски мотив за вработените кои имаат зголемена ангажираност и обем на работа поврзана со ИПАРД; да се подобрат условите за работа (канцелариски услови и основни материјали).

Препорака 6. Поефикасна информираност и комуникација во однос на програмата:

- да се подигне свесноста кај корисниците за можностите што ги нуди ИПАРД2, особено во насока на преземање нови развојни инвестиции, иновации, додадена вредност, а не само набавка на механизација,
- да се зајакне информираноста на крајните корисници со поефикасен систем на промотивни активности и навремена комуникација, почести информативни сесии и едукативни трибини: настаните да се одржуваат и по селата во период погоден за земјоделците (кога немаат обврски; во вечерните часови), да се организираат тематски настани (за само една целна група или соодветен избор на регион од аспект на застапеност на производна активност со приоритетно информирање за можностите за тој потсектор), на едноставен и разбирлив јазик да се претстават главните, но и подеталните информации (на пример, визуелен водич што да очекуваат корисниците пред, за време и по аплицирањето и одобрувањето на проектот; презентирање на успешни примери од земјата и странство, и сл.),
- редовна информираност и обуки за советодавните лица и приватните консултанти во однос на програмата, подготовката на апликациите и деловниот план,
- редовна медиумска информираност за програмата, како и специјализирани обуки за новинарите,
- да се подобри комуникацијата помеѓу институциите во делот на континуираната размена на информации (на пример, меѓу АПРЗ и АФПЗРР, невладиниот сектор со институциите, и сл.),
- да се надополни работењето на Комитетот за следење на ИПАРД2: почесто да се одржуваат состаноци, за поттранспарентно и ефикасно да се следи искористеноста на програмата и во него постојано да учествуваат невладините организации (земјоделските здруженија, стопанските комори, здруженијата на преработувачи и земјоделски задруги кои ги исполниле условите согласно Законот за земјоделство и рурален развој за социо-економски партнери на МЗШВ).

Кредитирање во земјоделството. Пристапот до финансии во земјоделството остана еден од послабите сегменти на развој во земјава, иако постојат разни формални институции што нудат финансиски услуги. Тука се вклучени комерцијалните банки, микрофинансиските институции (штедилниците), осигурителните компании, лизинг компаниите, итн. Но, многу од нив не го проширија своето портфолио на финансиски услуги во земјоделството.

Финансирањето во земјоделството сè уште е традиционално и главно задолжувањето на земјоделските производители е преку хипотекарните кредити. Со цел да се подобри апсорпцијата на кредити од страна на земјоделскиот сектор, државата има воспоставено механизми за поддршка. Тука спаѓаат формирањето на државна развојна банка (Македонската банка за поддршка на развојот), воспоставувањето на кредитен фонд во земјоделството (Земјоделски кредитен дисконтен фонд), како и воведувањето на субвенционирана каматна стапка за поддршка на претфинансирањето на инвестиции ко-финансирани од програмата ИПАРД. Исто така, голем број на странски донатори се обидуваат да го намалат јазот помеѓу понудата и побарувачката на финансиски услуги во земјоделството. Особено активен е УСАИД преку поддржување на разни проектни активности, како што се: воспоставување на гарантна шема во партнерство со комерцијалните банки и штедилниците со цел да се обезбеди гаранција за кредитните портфолија на земјоделските производители; воспоставување на посебна кредитна линија за земјоделството во партнерство со најголемата комерцијална банка во земјава; формирање на сојуз на микрофинансиските организации, воспоставување на различни начини на финансирање низ земјоделскиот вредносен синцир, каде што посилените економски субјекти овозможуваат достапен капитал за земјоделските производители; подобрување на факторинг услугите, итн.

Сепак, пазарот на капитал во земјоделството сè уште не е доволно ефикасен. Сè уште недостасуваат формални финансиски институции и механизми за поддршка, како на пример, земјоделски кредитни унии, финансиски невладини организации, хипотекарни институции, национален кредитен гарантен фонд и сл. Во нивно отсуство, се појавуваат разни неформални финансиски трансакции во земјоделството, како на пример, трговски кредит (одложено плаќање на фармерите кон добавувачите на репроматеријали), растечки обврски (одложено плаќање на фармерите спрема своите вработени, спрема фирмите снабдувачи на електрична енергија, вода, итн.), заеми од пријатели и роднини, како и од локални физички лица.

Во рамки на сесијата, финансиските институции, истакнаа неколку клучни предизвици на коишто треба да се посвети внимание. Првиот предизвик е поврзан со недоволната информираност од страна на потенцијалните клиенти од овој сектор. Вториот предизвик е во насока на потребата за обученост на потенцијалните корисници од овој сектор за тоа како да одберат инвестиција што би придонела кон развој и одржливост на нивното стопанство и бизнис, но и за потребата од обученост во однос на нивната финансиска писменост, со цел подобро да ги разберат кредитните услови за да можат да донесат правилна одлука во изборот на кредит, димензиониран според нивните потреби, но и според нивните можности. Потребни се иновативни и развојни проекти што финансиските институции би ги поддржале.

И покрај оваа понуда, голем број од фармерите имаат ограничен пристап до надворешен капитал и се соочуваат со високи трошоци за достапните финансиски услуги. Фармерите се незадоволни од тековната понуда на финансиски услуги и од протокот на релевантни информации. Дополнително, други фактори го попречуваат протокот на капитал во земјоделството, како што се големата дисперзија на земјоделските домаќинства низ земјава, високиот ризик особено од временските непогоди, недостатокот на знаење за новите технологии и иновации во земјоделството и недоволната финансиска едукација. Земјоделскиот имот и земјоделското земјиште се ниско вреднувани или не се прифатени како обезбедување од страна на финансиските институции. Дел од овој проблем се и нерасчистените имотно-правни односи кои ја ограничуваат можноста на фармерите да подигнат кредит. Постојат и дополнителни препреки во пристапот до финансиски средства, особено за поранливите категории на рурално население, а тоа се младите и жените. Традиционалните бариери претставуваат кочница за младите и жените да се носители на стопанството и да донесуваат одлуки за негово развивање.

Експертот од Словачка, Маријана Чертикова⁵, го претстави искуството за финансирање на земјоделците во Словачка со европски фондови, на кои, покрај фондовите на ЕУ, се дава и владина поддршка. Строгите процедури и формалности не дозволуваат земјоделците целосно да се посветат на производството и не можат веднаш да ја искористат помошта од ЕУ, за што владата дозволува пред-кредитирање на земјоделци со симболични каматни стапки. На почетокот на транзицијата во Словачка, заемите биле со високи каматни стапки, а земјоделството се сметало за ризично за кредитирање. Со пристапувањето во ЕУ, инвестициските активности и искористеноста на кредитите во земјоделството се зголемени, а денес земјоделството се смета за една од најстабилните економски активности.

Со цел фармерите да се прилагодат кон идните барања на Заедничката земјоделска политика на Европската Унија (ЗЗП), тие треба да имаат пристап до достапен капитал, но исто така треба да ја зголемат и својата финансиска писменост. Во прилагодувањето на фармерите кон најмалку четири од деветте идни цели на ЗЗП (како што се обезбедување на правичен приход за фармерите, зголемување на конкурентноста, поддршка на генерациското обновување и раздвиженост на руралните средини), пристапот до финансиски средства е клучен. Кредитирањето е еден од основните двигатели на земјоделскиот и руралниот развој, па поради тоа заслужува итно внимание од власта и треба да се стави како приоритет во водењето на националната политика.

⁵ Специјалист за агро-клиенти при банката CSOB во Братислава

ПРЕПОРАКИ ОД ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Клучни насоки за подобрување на пристапот до кредити во земјоделството, агробизнисот и руралните средини“⁶

1. Ефикасен информациско-комуникациски систем меѓу засегнатите страни за подобар пристап до кредити во земјоделството, агробизнисот и руралните средини:

- да се подобри информираноста за достапната понуда на финансиски услуги од приватниот и државниот сектор, како и за побарувачката на кредити;
- да се развива комуникацијата преку градење меѓусебна доверба и партнерски однос;
- да се вклучат поактивно сите чинители во заеднички активности (земјоделските производители, агробизнисот, земјоделските задруги, руралното население, банкарските и микрофинансиските институции, директно или преку нивните здруженија, давателите на советодавни услуги, државните институции).

2. Знаење и вештини на клучните чинители:

- да се спроведуваат континуирани обуки на: (1) потенцијалните корисници на финансиски услуги во земјоделството, агробизнисот и руралните средини (финансиска писменост, знаења и вештини за спроведување на развојни и одржливи проекти, водење на сметководствена евиденција на фарма);
- (2) давателите на советодавни услуги (избор на соодветна инвестиција, подготовка на бизнис планови, можности за финансирање, поддршка во процесот на сметководствена евиденција и аплицирање за кредит);
- (3) финансиските институции (специфики на земјоделството, агробизнисот и руралните средини, со цел прилагодување на кредитните услови, обезбедувањето и амортизациониот план).

3. Државна поддршка за кредитирање:

- да се одржи и надополни Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд (ЗКДФ);
- да се дополнат механизмите за полесен пристап до кредити во земјоделството, агробизнисот и руралните средини, како субвенционирани каматни стапки (не само за проекти од ИПАРД), поволни комерцијални кредити преку Македонската банка за поддршка на развојот (МБРП), поддршка на осигурувањето и слични мерки;
- поактивно да се поддржат младите и жените, како и земјоделските задруги, со дополнителни поволности при кредитирањето.

4. Гарантен фонд:

- да се формира одржлив модел на државен фонд за гарантирање на дел од обезбедувањето на корисниците на кредит во земјоделството и агробизнисот.

5. Структура на земјоделското земјиште:

- да се воведат модели за поддршка на консолидација на земјоделското земјиште од страна на државата (обезбедување на државни гаранции за хипотеките и кредити за консолидација и обесштетување, третман на необработено земјиште).

6. Договорно производство и редовна и навремена наплата на побарувањата:

- доследно да се спроведуваат одредбите од Законот за земјоделство и рурален развој и Законот за финансиска дисциплина.

7. Други финансиски услуги врзани со земјоделството, агробизнисот и руралните средини:

- да се создадат законски и други услови за функционирање на други финансиски услуги (на пр. факторинг, финансирање на вредносни синџири, осигурување на побарувања, шеми за гарантирање на обезбедувањето, и сл.);
- да се подобри информираноста за алтернативните начини на финансирање.

Земјоделски задруги. Организирањето на земјоделските производители и заедничкото делување во земјоделски задруги е несомнено еден од најефективните начини за подобар пристап до инпути, финансии, информации и пазари. Земјоделските задруги им овозможуваат на производителите да остварат економски придобивки кои инаку не би можеле да ги постигнат сами. Групите на земјоделски производители ја подобруваат преговарачката моќ, ги намалуваат трошоците преку здружување на капиталот и ресурсите и овозможуваат подобар пристап до некои услуги, како што е маркетингот, кои се потешко достапни за поединците. Преку задругите, фармерите можат да постигнат поефикасна економија на обем, со намалување на трошоците по единица инпути и услуги. Земјоделските задруги овозможуваат заедничко решавање на проблемите, развивање на нови пазарни можности или проширување на постојните пазари.

Задружниот сектор во земјава сè уште не е доволно развиен. Постојат мал број на функционални земјоделски задруги од вкупно 38 регистрирани во 2018 година (МЗШВ, 2018). Во најголем дел, земјоделските задруги се мали и покрај големиот

број на мали земјоделски стопанства коишто се соочуваат со проблеми за ефикасно производство, неможност за постигнување економии од обем, високи трошоци на трансакции, мала преговарачка моќ и влијание на откупните цени и количини на произведените производи и сл.

Голем дел од земјоделските производители сè уште не се доволно спремни да влезат во задружен однос. Ниската стапка на членство на земјоделските производители во земјоделските задруги е еден од првите показатели за нивото на социјален капитал во руралните средини. Формирањето на задруга е голем предизвик, но и многу благодарна активност. Таа бара голема доверба во моделот на функционирање на задругите, многу знаење, истражување, планирање, трпеливост и посветеност. Предностите од членување во задруга е во обезбедувањето поголеми финансиски, но и социјални придобивки. Поради тоа, потребна е промена на ставовите на земјоделските производители за соработка.

Институционалната и правната подготвеност на државава не е доволна. Прво, Законот за земјоделски задруги е нефункционален и постои негова нехармонизираност со другите закони, така што евидентни се проблемите коишто се јавуваат при оданочувањето на задругите. Понатаму, не постои функционален систем за проток на информација помеѓу различните чинители во земјоделското задругарство. Така на пример, земјоделските производители доколку станат членови или основачи на земјоделска задруга го губат правото на користење на социјалните пакети, иако не постои правна основа за тоа. Исто така, тековните програми за поддршка во земјоделството немаат дадено приоритет на земјоделските задруги, а онаму каде што постои, не е соодветно формулиран.

На самата сесија, тогашниот Министер за земјоделство, шумарство и водостопанство, Љупчо Николовски, истакна дека здружувањето на земјоделските производители им овозможува бројни економски и социјални придобивки и дека преку здружувањето, земјоделците можат полесно да аплицираат за финансиска поддршка. Дополнително потенцираше дека се реализира Мерката 131 Економско здружување на земјоделски стопанства за заедничко вршење на земјоделска дејност во рамки на Националната програма за рурален развој за 2018 година, а оваа мерка опфаќа неколку под-мерки и видови на поддршка, со што дополнително ќе се поттикне формирањето на земјоделски задруги и нивно функционирање.

Јован Аждерски⁷ и Емељ Туна⁸ во дискусијата и материјалот „Преглед на концептот на земјоделски задруги“ укажаа на различните форми на доброволно здружување (општи, специјализирани, кредитни, земјоделски и други задруги), како и развојните фази во развојот на задруги во земјата. Беше истакнато дека земјоделските задруги се од особено значење во услови на висок ризик, нецелосно развиен пазар на заеми, недоволно осигурување на земјоделски производи и друго. Беше посочено дека задругите имаат значителен удел на пазарот во земјоделското производство во развиените земји - 83% во Холандија, 79% во Финска, 55% во Италија и 50% во Франција.

7 Професор на Факултетот за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

8 Доцент на Факултетот за земјоделски науки и храна, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Надворешниот експерт, Томислав Кларик⁹, ги пренесе искуствата од Хрватска потенцирајќи дека задругите се генератор на целата економија што ги мобилизира сите расположливи ресурси. Во Хрватска има 904 задруги во различни области, претежно во земјоделството, преработувачката индустрија и рибарството. Сепак, тој истакна дека во Хрватска, како и во Македонија, задругите се далеку од светските трендови. Секој седми жител на светот е член на задруги; во ЕУ е секој 5-ти, додека во Хрватска е секој 200-ти жител.

Изминативе години, евидентно е дека државата вложуваше големи напори и средства за заживување на задругарството во земјоделството. Неспорен е фактот дека земјоделските задруги се едни од клучните форми за надминување на бројните проблеми во македонското земјоделство. Ова е особено важно во прилагодувањето на фармерите кон барањата на Европската Унија. Поради тоа, остануваат бројни идни предизвици коишто бараат поголема заложба на државата и нејзините институции, но исто така, и на сите засегнати страни, вклучувајќи ги и фармерите.

ПРЕПОРАКИ ОД ТРЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Земјоделски задруги – Можности и перспективи¹⁰“

1. Зголемување на свесноста и едукацијата во однос на здружувањето на земјоделските производители:

- Да се зголеми информираноста и да се подигне свеста кај земјоделските производители за важноста и придобивките од здружувањето (на пр. да се користат позитивни примери кај нас и во странство за успешно функционирање на земјоделски задруги, инфо сесии, стручни собири, теренски посети и сл.).
- Да се обезбедат континуирани советодавни услуги за поддршка на здружувањето.
- Да се обезбеди континуирана обука и едукација на членовите и управителите на задругите, особено во однос на управувањето, претприемништвото, преговарањето, маркетингот, планирањето на бизнисот, производните технологии и сл., како и да се посвети особено внимание на вклучување на младите и жените во членството и управувањето на задругите.
- Да се обезбеди правилно толкување и информирање за разни прашања кои создаваат забуна и недоверба (на пр. оданочувањето, разлика меѓу задруга и останатите правни субјекти и сл.). Агенцијата за вработување и нејзините локални центри да ги информира задругите дека нема законски бариери кон основачите и членовите на земјоделски задруги за губење на правото на користење на социјални пакети.

⁹ Директор на Хрватскиот центар за кооперативно претприемништво

¹⁰ Третата сесија на Работна група 1 се одржа на 20.11.2018

2. Прилагодување на законската рамка на потребите и состојбите:

- Да се ревидира и прилагоди сегашната законска рамка (за постоечките задруги и за основање на нови задруги).
- Самите задруги активно да се вклучат и да имаат клучна улога во процесот на формулирање на новите законски решенија.
- Да се усогласат различните законски акти коишто се однесуваат на земјоделските задруги.
- Законски да се заштити задружниот имот, како неделив и непренослив, за да остане во сопственост на задругата.
- Да се изменат критериумите за минимален број на земјоделски производители коишто може да основаат земјоделска задруга.
- Земјоделските задруги соодветно да се опфатени во новиот Закон за земјоделство и рурален развој, како и во новата Национална стратегија за земјоделство и рурален развој.

3. Подобрување на институционалната рамка и управувањето со земјоделски задруги:

- Да се воведат посебни владини мерки за поддршка на земјоделските задруги за нивен развој, примена на нови технологии во производството, како и нивна техничка поддршка, но и да им се даде приоритет и/или дополнително бодување на задругите при оценка на нивните апликации за одредени мерки на поддршка.
- Да се овозможи приоритет на задругите за користење на државно земјиште.
- Да се развива комуникацијата и протокот на информации меѓу институциите во однос на функционирањето на земјоделските задруги (на пр. меѓу министерствата, разните агенции и другите релевантни институции).
- Да се зголеми и зајакне комуникацијата помеѓу земјоделските задруги и институциите (на пр. поактивно вклучување и учество на претставници на земјоделските задруги во работните групи при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, и сл.).
- Да се подобрат економските и социјалните врски помеѓу задругарите и задругата (на пр. јасно дефинирани и структурирани цели на задругата, воведување на внатрешни механизми за почитување на статутот на задругата и задружните принципи, особено во однос на испорачување на договорените количини на производи).
- Да се воспостават поволни механизми за финансирање на земјоделските задруги.
- Да се поттикнат инвестиции во задругите поврзани со послебербените активности, за додавање вредност на производството и делумно решавање на проблемот со откупот.

Семејно земјоделство. Концептот на семејното земјоделство опфаќа различни елементи. Од социолошка перспектива, семејното земјоделство е поврзано со семејните вредности, како што се солидарност, континуитет и посветеност, а во економска смисла, семејното земјоделство се идентификува со специфични претприемачки вештини, сопственост и управување со бизнисот, избор и ризично однесување, издржливост и индивидуални достигнувања. Семејното земјоделство е многу повеќе од професионална окупација, бидејќи го одразува и начинот на живеење врз основа на верувањата и традициите за живеење и работа.

Семејните фарми се најраспространетата форма во македонското земјоделство, посебно во руралните средини, коишто се пренесуваат од една на друга генерација. Но, сè почесто селата се напуштаат, а со тоа исчезнуваат и бројни семејни фарми. Иако, засега се смета дека околу 45% од македонското население живее во руралните средини, треба да се има предвид дека бројот на жители во овие средини континуирано се намалува. Главна причина се масовните миграции на населението поради ниските приходи од земјоделството, неговата неатрактивност помеѓу младите генерации, но и поради лошата инфраструктура во руралните области.

Во рамки на сесијата како вовед и за поттикнување на дискусијата, Васко Хациевски¹¹, ко-претседавач на групата, ги нагласи социо-економските услови во кои се одвива семејното земјоделство од гледна точка на вклученост на членовите на семејството, наследството на семејниот бизнис, уделот на семејниот приход од таквото управување и потребите за континуирано истражување на оваа проблематика.

Васка Мојсовска¹² ја истакна потребата од зачувување на домашното земјоделско производство, укажувајќи дека руралната средина може да опстане ако имаме мали семејни земјоделски бизниси во кои во работата учествува целото семејство. Таа го потенцираше својот пример каде што во нејзиното семејно земјоделско стопанство се вклучени сите членови и нејзините деца планираат да го продолжат својот семеен бизнис.

Со цел да се врати атрактивноста на живеењето во руралните средини, а со тоа и да се поттикне земјоделската активност кај младите, потребно е да се вложат големи напори од страна на државата. Тука спаѓаат дополнувањето на статистиката во однос на семејното земјоделство како основа за насочување на политиките кон одржлив развој на семејното земјоделство, како и поттикнувањето на дополнителна дејност и диверзификација на земјоделски и неземјоделски активности.

Во Европа, семејното земјоделство е најчестиот оперативен модел на земјоделство, па затоа е и од големо значење за ЕУ. Затоа Заедничката земјоделска политика е насочена особено кон овозможување на живи рурални средини преку генерациски трансфер и поттикнување на младите од руралните средини во активно вклучување во земјоделскиот сектор. Тоа беше потенцирано и од словачкиот експерт Золт Серге¹³. Тој посочи дека словачката Влада спроведува мерки за идентификување и поддршка на младите земјоделци. Мерките се насочени кон земјоделци кои се под

11 Проектен координатор, We Effect Europe

12 Претседател на Националната федерација на фармери

13 Претседател на Здружението на млади земјоделци во Словачка

40 години и имаат земјоделско образование. Владата обезбедува грантови од 50.000 евра, а за мали фарми и бизниси грантови од 15.000 евра. Понатаму, експертот истакна дека средствата од Европскиот фонд за гаранции на земјоделството се користат според одредена шема. Особено се стимулира еколошкото земјоделско производство. Исто така во словачката Програма за рурален развој за периодот 2014-2020 година, приоритети се даваат на мерките за иновативни технологии, унапредување на здружувањето на земјоделците и нивно поврзување со трговски мрежи, зачувување на екосистемите, социјално вклучување и намалување на сиромаштијата. Истакна дека 75% од земјоделското земјиште во Словачка е во приватна сопственост, а 25% останува во државна сопственост. Во Словачка, со домашно производство на храна, задоволува 40% од потребите на домашниот пазар, заради поевтини увозни производи кои честопати се со дискутабилен квалитет.

ПРЕПОРАКИ ОД ЧЕТВРТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Семејно земјоделство - одржлив модел за развој на руралните средини“¹⁴

1. Дополнување на статистиката во однос на семејното земјоделство

- Да се подобри поврзувањето на надлежните институции во однос на статистиката (административните извори од регистрите и базите на податоци на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, да бидат достапни во форма и содржина употреблива за статистичките истражувања на Државниот завод за статистика);
- Да се земе предвид препораката во извештајот за напредок од Европската Комисија (2018 г.), каде што е потенцирана потребата од подобрување на процесот на усогласување на Мрежата за сметководствени податоци на фарма (ФАДН);
- Да се вклучат дополнителни аспекти на семејното земјоделство во водењето на статистиката (на пр. следниот Земјоделски попис и другите статистички истражувања на Државниот завод за статистика да се хармонизираат со европските стандарди, како воведување на учеството на семејната во вкупната работна сила на стопанството и сл.; при водењето на стопанствата во регистрите, да се земе предвид дека и индивидуалните земјоделски стопанства и деловните субјекти може да бидат семејни);
- Да се поттикнат носителите на земјоделските стопанства редовно да се регистрираат во базите на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

¹⁴ Четвртата сесија на Работна група 1 се одржа на 26.02.2019

2. Насочување на политиките кон одржлив развој на семејното земјоделство
 - Да се земе предвид концептот на семејното земјоделство (ФАО, 2014) и при креирањето на политиките да му се даде соодветно значење (на пр. во следната Стратегија за земјоделство и рурален развој, како и во Законот за земјоделство и рурален развој, соодветно да бидат опфатени семејните фарми и стратешките определби за нивен развој);
 - Да се координираат и интегрираат меѓу-секторските владини политики коишто ќе имаат економски, социјални и развојни компоненти, за обезбедување на севкупен квалитет на живот и инфраструктура во руралните средини, со посебен акцент на младите и жените (на пр. во насока на член 5 од ЕУ Регулацијата бр.1305/2013);
 - Да се ревидира категоризацијата на семејните стопанства по приходи (чл. 15-а во Законот за земјоделство и рурален развој);
 - Да се поттикне поинтензивна консолидација на земјиштето со примена на Законот за консолидација на земјоделското земјиште (консолидацијата да се сфати како основа на семејното земјоделство и конкурентноста на производството во претпристапниот период);
 - Да се посвети навремено внимание и планирање на меѓу-генерацискиот трансфер на семејните стопанства т.е. наследувањето на фармата (на пр. примена на чл. 68 од Законот за земјоделство и рурален развој за регулирање на трансферот на сопственост на земјоделското стопанство од еден на друг субјект).
3. Поттикнување на дополнителна дејност и диверзификација на земјоделски и неземјоделски активности(поврзано со чл. 14, 15,27 и28 од ЕУ Регулацијата 1305/2013)
 - Да се подобри информираноста за можностите за дополнителна дејност на семејното земјоделско стопанство (чл. 82 во Законот за земјоделство и рурален развој), особено за жените и младите во семејните стопанства;
 - Да се вложува во формалното и неформалното образование, особено на младите членови на семејните стопанства и земјоделското образование да биде важен критериум при користење на мерките за нови и млади фармери;
 - Да се подобри пристапот до информации, знаења и иновации за дополнителна дејност и диверзификација на семејниот бизнис;
 - Да се вклучи набавка на заштитни мрежи и фолии, системи против замрзнување и разни механизми за справување со климатските промени во Програмата за финансиска поддршка за рурален развој;
 - Да се земе предвид препораката во извештајот за напредок од Европската Комисија (2018 г.) за зачувување на домашните производи со заштита на географското потекло и да се поттикне поефикасна имплементација на

целиот процес на заштита (семејното земјоделство е механизам за заштита на традиционалните производи);

- Да се воспостави европска практика за директна продажба од семејни фарми, преку регулирање на производството и продажбата (усогласување на одделни правилници со Законот за земјоделство и рурален развој и законската регулатива за оданочување; регулирање на продажбата на мало на домашното вино и производи од грозје од индивидуални производители преку Законот за вино и сл.).

Локални чинители во функција на развој на руралните средини – ЛАГ и ЛЕАДЕР. Руралниот развој е клучен за задржување на населението во руралните средини. Земјоделството е главната активност и работодавач во руралните области во земјата, но има поголема потреба од поголема диверзификација на руралните активности во и надвор од земјоделските стопанства за да се обезбедат повеќе и подобри можности за вработување. Квалитетот на животот во руралните средини честопати е отежнат од недостаток на основна инфраструктура (физичка - водовод, канализација, патишта, транспорт, но и достапноста и квалитетот на здравствените услуги, згрижување на деца и нега на стари лица, социјален живот, култура, рекреација и сл.).

Заедничката земјоделска политика на ЕУ ја препознава клучната улога на локалните чинители во одржувањето на руралните области, како и нивното анимирање. Вториот столб на ЗЗП, политиката за рурален развој на ЕУ, е дизајниран за поддршка на руралните области на Унијата и за справување со широк спектар на економски, еколошки и општествени предизвици. Регулацијата за рурален развој (1305/2013) утврдува пристап за локален развој одолу нагоре, проследен од локалните засегнати страни (ЛЕАДЕР пристап). Националната правна рамка за оваа проблематика е содржана во Законот за земјоделство и рурален развој (чл. 87, 88 и 89)¹⁵, Правилникот за детални услови за регистрација во регистрите на ЛАГ, Правилникот за содржината и методологијата за подготовка на локалните Развојни стратегии за руралните области, како и други релевантни закони, како што се Законот за локална самоуправа и Законот за рамномерен регионален развој. Тоа е солидна правна структура во која се става акцент на развојот на капацитетите за реализација на мали пилот-проекти.

На самата средба, Маја Лазареска Јовеска,¹⁶ копретседавач на групата и претставник од ресорното министерство, информира дека во Република Северна Македонија, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство почнува да ги поддржува Локалните акциони групи (ЛАГ) и во 2019 година беше издаден првиот повик за годишна финансиска помош од 13.000 евра. Функционалните локални

15 Службен весник на РМ бр. 49/2010, 53/2011, 126/2012, 15/2013, 69/2013, 106/2013, 177/2014, 25/2015, 73/2015, 83/2015, 154/2015, 11/2016, 53/2016, 120/2016 и 163/2016 <http://zpis.gov.mk>

16 Раководител на Сектор за ЕУ, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство на РСМ

акциони групи (ЛАГ) и нивните стратегии за локални развој се клучни за ЛЕАДЕР пристапот како основа за понатамошно спроведување. Формирањето на *Локалните акциски групи* започна во 2012 година, но тие беа регистрирани како граѓански организации. Првично, формирани се 16 ЛАГ и со пререгистрација во МЗШВ, сега има 13 организации кои ги исполнуваат пропишаните критериуми за користење на средства преку Националната програма за рурален развој. Овие регистрирани Локални акциони групи опфаќаат околу 70% од националната територија. Важно е да се каже дека се започнати 4 нови регионални иницијативи. Треба да се потенцира дека *Локалните акциски групи* сè уште се организации во развој, а за нивниот успех потребни се добри подготовки и голема вклученост на граѓаните. Како организации, тие поттикнуваат здружување на јавниот, граѓанскиот и приватниот сектор, како и создавање на иновативни одржливи локални стратегии. Пристапот треба да биде оддолу-нагоре, односно да се иницира од реални локални потреби.

Пристапот ЛЕАДЕР се планира да биде воведен како една од новите мерки во рамките на програмата ИПАРД-2. Очекувањата се големи, но исто така има потреба од подобро разбирање и градење на капацитетите за *Локалните акциски групи* и развивање на потенцијалот за искористување на пристапот ЛЕАДЕР, како на стратегиско, така и на оперативно ниво.

Во своето воведно обраќање, Петар Ѓоргиевски¹⁷, истакна дека ЛЕАДЕР¹⁸ е модел што веќе две декади функционира во ЕУ и има мулти-секторски пристап. Тоа е едно од најуспешните достигнувања на ЕУ, што помина низ четири фази, а од 2007 година е инструмент на заедничката политика и стратегија на ЕУ, интегрирана во националните и локалните програми за развој на земјоделството во земјите-членки. Овој пристап ги охрабрува руралните заедници да ги користат своите ресурси за да обезбедат одржлив развој, со акцент на социјалните, економските и еколошките предизвици. Во основа, тој е филозофски концепт кој влијае на промената во менталитетот на сите релевантни чинители во руралните области.

На самата средба беше потенцирано дека развојот на дијалогот помеѓу руралното население и локалните власти преку месните заедници е посебно значаен за справување на проблемите со лошата инфраструктура на селата, непостоење или лош квалитет на услуги (образовни, здравствени, социјални) и руралната сиромаштија. Не смее да остане невидлив проблемот со руралната сиромаштија, бидејќи руралните средини зафаќаат околу 87% од вкупната површина на земјата. Билјана Петровска – Митревска потенцира дека руралната сиромаштија мора да биде дел од новата стратегија на државата за справување на сиромаштијата. Таа потенцира дека месните заедници можат да бидат значаен локален фактор и потребна е нивна реорганизација.

Словачкиот експерт Антон Марцинчин¹⁹, на средбата презентираше компаративна анализа на низа социо-економски на неколку држави во регионот. Во однос на нашата земја, со оглед на тоа што земјоделците претставуваат околу 20%

17 Претседател на мрежата за рурален развој.

18 Потекнува од францускиот збор - *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, LEADER, што означува врска помеѓу развојните активности во руралната економија.

19 Советник во Министерството за финансии на Словачката Република.

од вкупната работна сила во земјата, тој истакна дека ова е важен сектор (додека уделот во вкупниот бруто-производ во 2018 година е 8,4%). Оваа состојба мора да се промени и подобри. ЛАГ-овите треба да бидат дел од регионалниот и националниот развој. Без партнерство со локалните власти, стопанството и граѓанскиот сектор, одлуките и стратегијата за локален развој не може да успеат.

ПРЕПОРАКИ ОД ПЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Локалните чинители во функција на развој на руралните средини²⁰“

1. Поттикнување на развојот на руралните средини

- Што поскоро да се формираат Меѓуресорското тело за рурален развој и Националната рурална мрежа (член 25 и 26-а, Закон за земјоделство и рурален развој)
- Што поскоро да се изработи сеопфатна анализа на реалната состојба во руралните средини (во согласност со препораката до Владата во ревизискиот извештај на Државниот завод за ревизија, 2016 година)
- Да се активираат и финансиски да се поддржат месните заедници во руралните средини (со поддршка и мониторинг од Министерството за локална самоуправа, ЗЕЛС и општините)
- Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС да спроведат мониторинг за функционирањето на Комисиите за еднакви можности во општините (предвидени во Законот за еднакви можности, 2012 година) за подобрување на комуникацијата и соработката на општините со населението од руралните средини

2. Зајакнување на Локалните акциски групи (ЛАГ) и можностите на ЛЕАДЕР пристапот

- Да се анимира локалното население за ЛАГ и можностите на ЛЕАДЕР пристапот, да се работи со локалните корисници и заедницата, но и да се зајакне соработката и вмрежувањето на ЛАГ за подобро застапување на интересите пред владините институции
- Да се унифицираат и воведат јасни и транспарентни процедури за формирање и управување на ЛАГ, да се оспособат ЛАГ за извршување на целосно независни административно-финансиски операции, како и да се најде законско решение за овозможување на формирање на ЛАГ во случај кога има само една општина
- Да се зајакнат капацитетите на ЛАГ преку обуки за администрирање на локални проекти и подготовка на Стратегии за локален развој на руралните средини

20 Петата сесија на Работна група 1 се одржа на 18.06.2019

3. Подобрување на институционалната поставеност и капацитети за ЛЕАДЕР програмата

- Да се зајакнат човечките ресурси во одговорните сектори и одделенија при Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој; да се обезбеди континуитет во работните позиции и обучувањето на одговорните лица, како и да се воспостави координација помеѓу соодветните институции

Земјоделството и климатските промени. Климатските промени и земјоделството се меѓусебно поврзани процеси. Климатските промени влијаат врз земјоделството на повеќе начини (преку промени во просечните температури, врнежите, топлотните бранови, периоди на суша или поплави, промени во појава на штетници и болести, итн.), но и земјоделството придонесува кон климатски промени (на пример, со емисија на стакленички гасови - јаглерод диоксид и метан).

Во периодот 2015-2018 година, природните непогоди (како на пример мраз, поплави, поројни дождови придружени со силен ветер) предизвикаа големи штети во земјоделството, особено во најинтензивните земјоделски региони, а влијаеја врз многу рурални (земјоделски) домаќинства да имаат намален приход. Климатските промени треба да бидат ставени меѓу приоритетите на националната земјоделска политика, бидејќи се поврзани со одржливоста на земјоделството и руралните области и нивниот развој. Изработени се повеќе комуникации стратегии поврзани со климатските промени, но сепак треба да развие сеопфатна политика за климатските акции во согласност со договорот од Париз како и рамката на ЕУ-2030, во која земјоделството како сектор треба да биде соодветно застапено. Покрај ублажувањето, треба да се вложат напори за прилагодување на земјоделството кон климатските промени и обратно. Покрај тоа, производителите треба да се прилагодат на претстојните предизвици предизвикани од климатските промени, но и да работат на намалување на емисијата на стакленички гасови. Треба да се пренесат нови технологии и знаење и зголемување на свеста кај земјоделците за ублажувачки и адаптивни мерки кон климатските промени. Потребно е активно вклучување на владините институции и нивна координација, како и поттикнување на научно-истражувачкиот и советодавниот сегмент.

Соодветни политики можат да го намалат ризикот од негативните влијанија на климатските промени врз земјоделството и емисиите на стакленички гасови од земјоделскиот сектор. Во овој поглед, идната ЗЗП на ЕУ особено ќе се залага за одржлив земјоделски сектор со акцент на климатските промени, грижа за животната средина и животен стандард во руралните средини, истовремено обезбедувајќи безбедна и висококвалитетна храна. Три од деветте идни цели на ЗЗП се однесуваат на интензивирање на активностите и амбициите поврзани со климатските промени: 1) ублажување и прилагодување кон климатските промени, како и одржлива енергија; 2) поддршка за одржлив развој и ефикасно управување со природните ресурси, како што се вода, почва и воздух, и 3) заштита на биолошката разновидност и зачувување

на екосистемите и руралниот пејзаж. Секоја земја-членка ќе има одговорност да го прилагоди дизајнот и финансирањето на еколошките и климатските шеми преку засилена условеност и еко-шеми за поддршка на приходот и агро-еколошки-климатски мерки, во согласност со локалните потреби и услови (на пр. почвени, климатски и производни услови, користење на земјиштето, плодород на културите, земјоделски практики и структура на земјоделските стопанства).

ПРЕПОРАКИ ОД ШЕСТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1

„Предизвиците во земјоделството соочено со климатските промени“²¹

1. Градење на капацитет за ублажување и прилагодување кон климатските промени во земјоделството

- Да се обезбедат услови за научни и применети истражувања поврзани со климатските промени - пред сè, пристап до квалитетни и достапни бази на податоци (на пр. УХМР, ФАДН) како основа за истражувањата и соодветни фондови;
- Да се воведат алатки за донесување на одлуки врз основа на информации (како на ниво на политики, така и на ниво на производители);
- Да се работи на зголемување на свеста кај земјоделските производители во однос на климатските промени и да се овозможи ефикасен трансфер на новите технологии, иновации и знаења преку формалното и неформалното образование (обуки, добри практики, едукативни центри и сл.). Потребна е активна вклученост на советодавните служби како дел од нивните редовни услуги, за успешно планирање и реализација на земјоделското производство.

2. Насочување и приоритизирањена политиките за ублажување и прилагодување на климатските промени

- Новата Стратегија за земјоделство и рурален развој треба да го опфати ублажувањето и прилагодувањето на земјоделството кон климатски промени и да поддржи практики компатибилни со ефектите од климатските промени и истовремено кои придонесуваат кон зачувување на природните ресурси и одржливиот развој;
- Да се интервенира во регулативата (Законот за земјоделство и рурален развој), односно да се даде законска основа за спроведување на мерки за справување со климатските промени (на пр. во чл. 62, точка 2, да се додаде став 4 што би се однесувал на придонес кон ублажување и прилагодување на климатските промени);
- Адаптивните мерки (на пр. набавка на заштитни мрежи, anti-frost системи, инсталирање на вентилатори, заштитни фолии итн.) комплементарно да се вклучат и во програмата за финансиска поддршка

21 Шестата сесија на Работна група 1 се одржа на 12.09.2019

- на руралниот развој и да се зголеми поддршката за ваквите мерки;
- Да се подобри функционалноста на системите за наводнување и да се прилагодат според потребите на производителите;
- Да се развие сеопфатна политика и стратегија за справување со негативните ефекти од климатските промени во согласност со Рамката 2030 на ЕУ.

3. Институционални аспекти

- Да се подобри поврзувањето и комуникацијата на надлежните институции во однос на ублажувањето и прилагодувањето кон климатските промени;
- Да се зајакнат капацитетите во МЗШВ во однос на климатските промени.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Во преговорите за пристапување кон Европската унија, во делот на Поглавјето 11 Земјоделство и рурален развој, главниот фокус ќе биде на условите и временската рамка на прифаќање, имплементација и употреба на *acquis communautaire* (сеопфатната рамка на закони и политики на ЕУ). Секоја земја-кандидат мора да ги прифати правата и обврските кои произлегуваат од полноправното членство во ЕУ, така што тие правила всушност не се предмет на преговорите. Преговорите се однесуваат на процедурите за идните директни плаќања и други мерки за поддршка на секторот, на поддршката на руралниот развој или на потребата за транзициски мерки кои ќе ја олеснат интеграцијата во ЕУ, секако земајќи ги предвид околностите и спецификите на секторот во земјата-кандидат.

Клучен приоритет е подготовка на институциите кои се вклучени во секторот (пред сè, ресорното министерство со сите органи и платежната агенција) во однос на поставеноста, функционалноста и зајакнувањето на институционалните капацитети, особено во однос на делот на програмирање и анализа на политиките и мерките, како и задоволување на европските стандарди во однос на процесирањето и извршувањето на плаќањата. Од друга страна, истовремено мора да се работи на подобрување на апсорпциониот капацитет на корисниците на политиките – земјоделските производители и целиот сектор, како и вложувања во смисла на зголемување на конкурентноста, но и на економска, социјална и еколошка одржливост. Кон ова, важна е стабилноста и конзистентноста на политиките, повеќегодишното планирање, како и поголемата застапеност на структурните политики и политиките на рурален развој.

Исто така, за поддршка на секторот од големо значење е и континуирано развивање и поголемо вклучување на научно-истражувачките капацитети, за анализа и унапредување на политиките врз основа на научно-истражувачки сознанија, како и соодветна поддршка од советодавните служби за помош на производителите.

**НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

РАБОТНА ГРУПА 1 – ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ (ПОГЛАВЈЕ 11)

Програмски совет:

Койретиседавачи:

Маја ЛАЗАРЕСКА – ЈОВЕСКА, Раководител на Сектор за ЕУ во
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Васко ХАЦИЕВСКИ, Проектен координатор, We Effect Europe

Постојани експерти:

Александра МАТИНОВСКА - СТОЈЧЕСКА, Професор на Факултетот
за земјоделски науки и храна - Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ –
Скопје

Ана СИМОНОВСКА, Доцент на Факултетот за земјоделски науки и храна -
Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Билјана ПЕТРОВСКА - МИТРЕВСКА, Проектен менаџер, Национална
федерација на фармери

Експерти и поканети излагачи:

Роман СЕРЕНЧЕШ, Словачки универзитет за земјоделство во Нитра

Маријана ЧЕРТИКОВА, специјалистката за агро-клиенти од Československá
obchodní banka

Јован АЖДЕРСКИ, Професор на Факултетот за земјоделски науки и храна,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Томислав КЛАРИЌ, Директор на Хрватскиот центар за задружно
претприемништво

Золт ЦЕРГЕ, Член на претседателството на асоцијацијата на млади словачки
фармери

Васка МОЈОВСКА, Претседателка на Националната федерација на фармери

Петар ЃОРГИЕВСКИ, Претседател на Мрежата за рурален развој

Антон МАРЦИНЧИН, Советник во Министерството за финансии на Словачка

Ордан ЧУКАЛИЕВ, Професор на Факултетот за земјоделски науки и храна -
Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Јан БАШВАРИ, директор на Секторот за земјоделство и услуги при
Словачката комора за земјоделство и храна

Координатори:

Милева ЃУРОВСКА, Национален координатор на НКЕУ-МК, Претседател на ЕДМК

Никола ТОДОРОВСКИ, Координатор на Работната група 1, Секретар за меѓународна соработка на ЕДМК

Членови на Програмотскиот совет:

Љубо ПЕНО, Виш соработник во Сектор за ЕУ во Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Елена ГАЧЕВА, Заменик Генерален секретар на ЕДМК

Никола ЈАЗАЦИСКИ, Секретар на ЕДМК

Членови на работната група:

- | | | |
|----|--|---|
| 1 | Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој | Николче Бабоски, Верица Павловска |
| 2 | Асоцијација на земјоделци | Ефтим Шаклев |
| 3 | Државен завод за статистика | Мирјана Бошњак, Татјана Стојановска |
| 4 | Европско Движење | Валбона Буњаку |
| 5 | Институт за социолошки и политичко-правни истражувања | Јорде Јакимовски |
| 6 | Македонска асоцијација на земјоделски задруги | Менде Ивановски, Африм Сулејмани, Ѓорѓи Арнаудов |
| 7 | Македонска Банка за поддршка на развојот | Виктор Калајџиски |
| 8 | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство | Билјана Костовска, Васе Бошкова, Јован Стојановски, Михаела Михаиловска, Стојан Гацов |
| 9 | Мрежа за рурален развој | Петар Георгиевски, Весела Ламбевска |
| 10 | Национална федерација на фармери | Васка Мојовска, Мемет Синани, Иван Ванелов, Стеван Орозовиќ |
| 11 | Секретаријат за Европски прашања | Синиша Цветановски |
| 12 | Факултет за Земјоделски науки и Храна | Вјекослав Танасковиќ |
| 13 | ФАО - Организација за храна и земјоделство на Обединети нации | Вилма Даугалиене |
| 14 | We Effect – Шведски кооперативен центар | Сашо Ангеловски |



РАБОТНА ГРУПА 2

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ **ПОГЛАВЈЕ 19**

Светлана ТРБОЈЕВИЌ¹



¹ Перманентен експерт во НКЕУ-МК, Професор, Институт за социјална работа и социјална политика, Филозофски факултет, Универзитет „Светите Кирил и Методиј“ - Скопје



Интересот на Европската Унија за социјална политика почна во далечната 1957 година со Договорот од Рим. Агендата за социјална политика на Европската Унија се трансформира од пристап заснован на минимизирање на негативните социјални ризици кои се последица на структурните промени, кон пристап кој се заснова и се фокусира на квалитетот на живот и има за цел модернизација на социјалниот систем и инвестирање во луѓе.

Европското социјално законодавство е интегриран дел на меѓународното законодавство за работни односи кое ги вклучува регулативите на Советот на Европа и на институциите на ЕУ. Како поважни документи поврзани со социјалното законодавство ќе ги издвоиме: Конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи (Рим, 1950 година); Европска социјална повелба (Торино, 1961); Европски кодекс за социјална сигурност (1964); Европска конвенција за социјална заштита на земјоделците (1974); Европска конвенција за правниот статус на мигрантските работници (1977), Единствениот европски акт (февруари 1986 година), Повелбата на Заедницата за основните социјални права на работниците (декември, 1989 година) и Договорот од Мастрихт (февруари, 1992), Лисабонската агенда (март, 2000), Повелбата за основни права на Европската Унија усвоен од Европскиот совет (декември 2000), Стратегијата Европа 2020 (март 2010) и Европскиот столб на социјални права (ноември 2017).

Социјалното законодавство на Европската Унија подразбира минимални стандарди во однос на трудовото право, еднаквите можности, здравје и безбедност при работа, политики за вработување и недискриминација. Исто така, европското трудово законодавство се застапува за социјален дијалог на ниво на Европската Унија. Значајно место во правниот корпус за проширување на Европската Унија има Поглавјето 19 кое се однесува на социјалната политика и вработување, тоа ги опфаќа:

- Трудово право;
- Здравје и безбедност при работа;
- Еднакви можности за вработување на жените и мажите на работното место и социјална сигурност;
- Политика за вработување;
- Социјален дијалог;
- Посебни обврзувачки правила во однос на забраната за дискриминација врз основа на раса и етничката припадност, верување и религија, инвалидитет, возраста и сексуалната ориентација.

Европско законодавство во доменот на социјалната политика и вработувањето е насочено кон креирање еднакви можности, забрана на дискриминацијата по каква било основа и зајакнување на социјалниот дијалог. Европската социјална политика има за цел да го промовира вработувањето, да ги подобри условите за живот и работа, да обезбеди соодветна социјална заштита и борба против дискриминацијата

и социјалната исклученост. Европскиот столб на социјални права од 2017, дава нов интензитет на иницијативите на европско ниво. Столбот на социјалните права е изграден врз 20 клучни принципи, структурирани во три поглавја:

1. Еднакви можности и пристап до пазарот на трудот (обуки и доживотно учење, родова рамноправност, еднакви можности, активна поддршка за вработување);

2. фер услови за работа (сигурно и прилагодливо вработување, плати, информации за услови за вработување и заштита во случај на отпуштање од работа, социјален дијалог и вклучување на работниците, рамнотежа меѓу работата и животот, здравство, безбедност и добро прилагодено работно опкружување и заштита на податоците);

3. Социјална заштита и вклучување (заштита и поддршка на децата, социјална заштита, бенефиции за невработеност, минимален приход, приходи од старост и пензии, здравствена заштита, вклучување на лица со посебни потреби, долготрајна грижа, домување и помош за бездомници и пристап до основни услуги.

Европското трудово законодавство ги уредува работните договори, ги штити работничките права во случај на дискриминација, колективни вишоци, неликвидност на работодавецот, преместување на седиште на компанијата, правата на работниците да бидат информирани и консултирани за прашања што се однесуваат на нивната работа, специфичните форми на вработување, вклучувајќи ги договорите за скратено работно време, работа на определено, и работа преку агенциите. Европскиот закон за заштита на работниците на работното место ја регулираат здравствената заштита и безбедност при работа, заштита на мајчинството, родителско отсуство, заштита на младите на работа и се регулира работното време. Закон за колективно договарање го поддржува социјалниот дијалог меѓу претставниците на организациите на работодавачите и синдикатите, како и склучување на колективните договори кои се јавуваат како резултат на социјалниот дијалог. Согласно нивната функција, колективното договарање и колективните договори се важни во законот за работни односи во Унијата.

Глобалната економска криза ги потенцираше структурните слабости на европската економија. Долгорочните предизвици поврзани со глобализацијата, притисокот од намалувањето на природните ресурси и стареењето на населението го поттикнаа усвојувањето на Стратегијата за одржлив развој - *Европа 2020*. Стратегијата имаше за цел да овозможи поуспешно справување со краткорочните предизвици поврзани со кризата, како и насоки за структурни реформи со цел поттикнување на европската економија. Стратегијата дефинира пет амбициозни цели во домените на вработување, иновации, образование, социјална вклученост и клима/енергија кои треба да се остварат заклучно со 2020 година. Поконкретно, станува збор за целите:

1. Вработеност на 75% од населението на возраст од 20 до 64 години;
2. Инвестиции во висина од 3% од БДП на ЕУ во истражување и развој;
3. ограничување на емисии од стакленички гасови за 20% или дури 30% во однос на нивото од 1990 година, употреба на обновливи извори за 20% од

потреби за енергија и зголемување на ефикасно користење на енергијата за 20%;

4. Намалување на стапката на лица што рано го напуштаат училиштето под 10% и зголемување на процентот на лицата на возраст 30-34 години со завршено високо образование на 40%;
5. Намалување на бројот на лицата што се изложени на сиромаштија или социјална исклученост за 20 милиони.

Целите на оваа стратегија се користат како индикатор за земјите кандидати и потенцијални кандидати за членството во ЕУ во насочување на нивните реформски процеси. Процесот на пристапување кон ЕУ денес е многу поригорозен и посеопфатен и заснован на строга условеност за напредок и исполнување на утврдените критериуми. Специфичниот пристап за реформи во социјалната сфера подетално е претставен во Стратегијата за проширување на ЕУ 2013-2014 која како приоритети ги истакнува вработувањето и социјалната политика. Во тие рамки, во 2015 година почна и подготовката на значајниот стратешки документ, т.н. **Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика 2020 – ЕСРП (Employment and Social Reform Programme 2020)**. Документот беше подготвен од меѓуресурска група во која учествуваа претставници на социјалните партнери, претставници на граѓанското општество, претставници на релевантните меѓународни организации, со професори и експерти. **Оваа Програма е усвоена од страна на Владата на Република Северна Македонија во август 2017 година². Паралелно на оваа Програма следи креирање на повеќе програми за економски реформи (Economic Reform Programme – ERP(2018-2020)³ за остварување на конкурентност и раст.**

Статус на поглавјето 19, Социјална политика и вработување

По одлуката на Европскиот совет од јуни 2018 година и обезбедувањето на јасна перспектива за почеток на пристапните преговори во јуни 2019 година, Република Северна Македонија на 27 септември 2018 година почна со објаснувачкиот *скрининг* како дел од првата фаза во методологијата на претпристапните преговори. Имено, *скринингот* се состои од четири фази: објаснувачки состаноци на кои претставници на Комисијата детално го презентираат правото на ЕУ; билатерални состаноци со секоја држава; подготовка на Извештај од страна на Комисијата; презентација за скринингот пред Советот. По извршениот *скрининг*, Советот одлучува за почнување на преговорите, по препорака на Комисијата. За Поглавјето 19 објаснувачките состаноци се одржаа во седиштето на Европската комисија во Брисел (Белгија), во периодот од 03 до 05 април 2019 година.⁴ Во текот на трите работни дена, претставници на директоратите на Европската комисија ги запознаа присутните со релевантните директиви во врска со темата на состанокот, како и со нивната практична примена. *Скринингот* опфати прашања поврзани со работните односи, здравјето и заштитата

² [http://www.mtsp.gov.mk/content/word/esrp_dokumenti/ESRP%20Macedonia%20-%20final%20\(ENG\).pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/word/esrp_dokumenti/ESRP%20Macedonia%20-%20final%20(ENG).pdf)

³ https://www.finance.gov.mk/files/ERP_MKD_2019_EN.pdf

⁴ На состанокот учествуваа претставници на Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски, Државниот завод за статистика, Народниот правобранител и други национални институции и тела

при работа, социјалната инклузија и социјалната заштита, родовата еднаквост, лица со попреченост и други прашања од Поглавјето 19. Претставниците од двете страни дискутираа за европските директиви со цел да се појаснат новитетите што треба да се применат во националното законодавство. За нивото на законодавната усогласеност со правото на ЕУ ќе се дискутира на билатералниот *скрининг* кој е следен чекор од преговорите на земјата со ЕУ. Експланаторниот *скрининг* беше отворен за следење преку директна интернет конекција во салата на Секретаријатот за европски прашања.

Во извештаите на Европската комисија за напредокот на државата во однос на Поглавје 19, Социјална политика и вработување се констатира дека земјата е умерено подготвена во оваа област.⁵ Заклучоците одат во насока на интеграција на младите на пазарот на трудот, како и вклучување на долгорочните и неактивните невработени лица. Сиромаштијата останува сериозен проблем, но се очекува состојбата да се подобри со новиот *Закон за социјална заштита* со кој се менува системот на поддршка и се очекува континуирана социјална асистенција на ризичните групи. Исто така, акцентот се става на развивање корпус од политики чија цел е да се избегне ризикот од сиромаштија на вработените лица со ниски приходи. Во НКЕУ-МК се посвети посебно внимание на потребата од измени во евиденцијата на невработените и активирање на лицата кои не се регистрирани (жени од рурални средини, неквалификувани лица, лицата со посебни потреби, Роми). Во повеќе наврати беше истакнуван проблемот со капацитетот на Државниот инспекторат за труд - инстанца која треба да има исклучително значајна улога во имплементацијата на легислативата и во спроведувањето на социјалната правда. Се констатира мал број на вработени во Инспекторатот, незадоволителни професионални перформанси, а бројот на инспекторите постојано се намалува поради пензионирање.

Во однос на колективното договарање меѓу работодавачите и работниците може да се каже дека незначително се практикува. Карактеристичен е анемичен социјален дијалог меѓу социјалните партнери кој е значително изложен на политички влијанија и целосно подреден на политичките случувања. Напредок претставува вклучувањето на социјалните партнери во изготвувањето на новиот *Закон за работни односи*, кој вклучува правила за слобода на здружување, колективно договарање и штрајкови. Се препорачува понатамошно развивање на локалните економско-социјални совети кои ќе го етаблираат социјалниот дијалог на локално ниво.

Според Извештајот за напредок на ЕК во областа на трудовото право постои делумно усогласување со европското законодавство. Во собраниска постапка се измени на Законот за работни односи што значително ќе ги коригира состојбите во областа на трудот. Исто така, донесен е нов *Закон за приватни агенции за вработување* усогласен со Конвенцијата на МОТ (С 181, 1997), како и регулативи што произлегуваат од овој закон. Измените на *Законите за минимална плата* овозможи покачување на минималната плата за 30% од претходниот износ. Една од причините за бавната имплементација на законодавството во оваа област е слабата координацијата помеѓу релевантните институции.

5 Годишен извештај на Европската комисија за поглавје 19 за 2018 година, пристапено на 25.08.2019 (<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>)

Во областа на здравјето и безбедноста при работа направени се напори да се подобри одговорноста и соработката помеѓу работодавците и вработените во доменот на здравјето и безбедност при работа. Оваа работа останува нецелосна поради недостигот на капацитет на Државниот инспекторат за труд надлежен за надзор во примената на законите и другите прописи од областа на работните односи, вработувањето, здравјето и безбедноста на работното место. Извештајот констатира дека спроведувањето на стратегијата за здравје и безбедност при работа за 2017-2020 година е неадекватно. Различни активности за подигнување на свеста беа организирани во рамките на Стратегијата за здравје и безбедност при работа и на Акцискиот план (2017-2020). Според податоците на Државниот инспекторат за труд, во 2018 година, најголемиот број на фатални несреќи се случиле во градежниот сектор. Според податоците добиени од страна на граѓанските организации, во 2018 година, биле пријавени 92 повредени на работното место, од кои 22 биле фатални.

Во областа на *Политиката за вработување* констатирани се подобрување на показателите на пазарот на трудот, односно се бележи зголемување на стапката на вработеност, а намалување на стапката на невработеност (од 22,4% на 20, 7%). Усвоени се првата среднорочна стратегија и акциски план за формализирање на неформалната економија (2018-2022). Учеството на женската работна сила на пазарот на трудот се зголемува и изнесува 52,2% (од 15-64 години во 2018 година). Пилотирањето на младинската гаранција насочена кон невработените млади и нивна инклузија на пазарот на трудот на целата територија добива приоритет во Поглавјето 19.

Исклучително значајна промена во социјалната сфера во РС Македонија се постигна со новата Национална стратегија за деинституционализација 2018-2027. Во тек е дефинирање на мерките за деинституционализација и паралелно се развиваат алтернативни услуги во заедницата.

На борбата против дискриминацијата посветено е значително внимание и постигнат е значителен успех. По долг период на дискусии во Парламентот и во јавноста *Новиот закон за сфречување и заштита од дискриминација* е изгласан во Собранието во март 2019 година. Во моментот се спроведува Националниот акциски план за родова еднаквост 2018-2020 година, усвоен од Владата во 2018 година. Министерството за труд и социјална политика почна да развива национален индекс на родова еднаквост во соработка со Државниот завод за статистика. Според статистиката за 2018 година, стапката на вработеност кај лица на возраст од 15-64 година е 41,7% за жени и 61,4% за мажи. 39,2% од жените вработени во приватниот сектор заработуваат пониски плати од мажите. Во јавниот сектор, нема разлика во платите меѓу жените и мажите. Владата формира Национално координативно тело, кое е одговорно за промовирање и следење на недискриминација и еднаква можност во сите сфери на општествениот живот. Годишниот извештај на Народниот правобранител за 2018 година открива 25 случаи на дискриминација, од кои 16 се поплаки за дискриминација при вработување. Во 2018 година, Народниот правобранител прими 77 претставки по основ на дискриминација, но само ја потврди дискриминацијата во 25 случаи.⁶

⁶ Да се види: Поглавје 23 - Судство и основни права Комисија за надворешна политика на Европскиот парламент 29 во мај 2019 година. (<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>) е укажано во извештајот за Македонија

Заклучоци од работењето на Работна група 2 на НКЕУ-МК, Социјална политика и вработување

Во работењето на Работната група 2 (Поглавје 19) – Социјална политика и вработување беа вклучени различни стејкхолдери активни во подрачјето. Посебно треба да се нагласи интересот за учество на синдикалните организации, здруженијата на работодавците, граѓанските здруженија активни во оваа област. Посебен интерес за учество во НКЕУ-МК покажа и Министерството за труд и социјална политика кое редовно учествуваше во подготвителните состаноци, но и на самите сесии. Особено беше значајна размената на информации и споделувањето искуства меѓу учесниците.

Работна група 2 одржаа 6 работни сесии на теми карактеристични за Поглавјето 19. Станува збор за исклучително сложено и обемно подрачје, но во овој прв циклус на НКЕУ-МК се насочи кон следните теми:

Социјално вклучување на ранливите групи на невработени лица на пазарот на трудот на Република Северна Македонија. На оваа тема се дискутираше на првата сесија која се одржа во Собранието на РС Македонија и може да се каже дека претставуваше пилот- сесија преку која се конституираше Работната група - 2. Бројот на учесници беше значително голем, како и бројот на пратеници меѓу нив. Воведните излагања меѓу кои беше и Претседателот на Комисијата за труд и социјална политика во Македонскиот Парламент укажаа дека е неопходно да се најдат начини како да се имплементираат многубројните стратегии во ова подрачје меѓу кои беше истакната Стратегијата 2020 за Југоисточна Европа индицирајќи го како особено значаен столбот за Социјална инклузија. Беше констатирано дека државата има адекватна правна рамка во однос на социјалното вклучување на ранливите групи на невработени лица на пазарот на трудот.⁷

ПРЕПОРАКИ ОД ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Социјално вклучување на ранливите групи невработени лица на пазарот на трудот во Република Македонија⁸“

1. Редифинирање на категоријата на невработено лице од аспект на утврдување на реалната состојба во доменот на пазарот на трудот и создавање соодветни политики за вработување. Постоечките прописи ги дискриминираат активните лица кои бараат работа, кои поради нередовно пријавување се бришат од државната евиденција и им се одбива правото да учествуваат во активни мерки. На штета на нив, пасивните баратели на работа можат во секое време да го променат својот статус и да ги користат активните мерки за труд по нивно барање.

⁷ Говорници на сесијата беа: Даниел Шкобла – експерт (Институт за истражување на труд и семејство, Братислава) Влатко Ѓорчев, Претседател на Собраниската комисијата за труд и социјална политика и во својство на копретседвачи Марија Ристевска (ЦРПМ - Извршен директор) и Дарко Дачински (МТСП). Сесијата ја модерираше Милева Ѓуровска-Национален координатор на НКЕУ-МК.

⁸ Првата сесија на Работна група 2 се одржа на 12.04.2018

2. Поголема адаптибилност на активните мерки за труд кон потребите на локалната економија, земајќи ги предвид следните активности: обуки за дефицитарни занимања на локално ниво; воведување на практиканство во дефицитарни професии со паричен надоместок од 80% од минималната нето месечна плата; воспоставување на систем на контрола за редовното присуство и усвојување на работната содржина во спроведувањето на стажирањето.
3. Континуирано активирање на пазарот на трудот на лицата кои се изложени на ризик од социјална исклученост, особено корисниците на социјална помош. Промените во остварувањето на правата кои произлегуваат од социјалната заштита треба да бидат насочени кон поголемо активирање на корисниците преку нивно учество во активните мерки за вработување (формални обуки за поголема конкурентност на пазарот на трудот, обуки за стекнување на нови вештини, преквалификација и доквалификација).
4. Зајакната улога на локалните центри за вработување во креирање на акциони планови за вработување на локално / регионално ниво. Изработка на акциони планови на ниво на осумте плански региони во Република Македонија и нивно финансирање од буџетот на Агенцијата за вработување на Република Македонија.
5. Либерализација во објавувањето на слободните работни места, давајќи им можност на работодавачите да наведат во огласот дали станува збор за формализација на работниот однос или има потреба за нов работник. Агенцијата за вработување треба да регистрира вработување со однапред договорени работни односи помеѓу работникот и работодавачот со цел да се утврди вистинскиот број на слободни работни места.
6. Подобрување на соработката помеѓу центрите за вработување и центрите за социјална работа на локално ниво за поефикасно вработување на ранливите групи. Воведување на менторство за социјално вклучување, управувано од експерти во локалните центри за вработување и локалните центри за социјална работа.
7. Трансформација на неформалните во формални работни места, вклучувајќи и неформални собирачи на рециклирани материјали, преку субвенционирани вработување.
8. Имплементација на критериумите за признати лиценци / дипломи стекнати преку континуирано образование во процесот на систематизација на работните места.

9. Поттикнување партнерства помеѓу локалните власти, здруженијата на граѓани, претпријатијата и другите засегнати страни за потврдување и развој на социјалното претприемништво
10. Поттик за создавање мрежа за соработка на социјалните претпријатија во Република Македонија, како и формирање Центар за поддршка на социјалното претприемништво (мапирање на клучните актери во овој домен, обезбедување на консултантски услуги за формирање на социјално претпријатие)
11. Обезбедување поддршка за социјални претпријатија од страна на локалните заедници (канцелариски простор и друга логистика). Обезбедување на пристапност на финансиски средства за социјалните претпријатија од Фондот за иновации и технолошки развој, кои што во моментот се користат само од Министерството за труд и социјална политика.
12. Управување со социјално ранливите категории на невработени лица кон активности во социјалните претпријатија. Управување со дел од социјалната економија кон економија на грижа (economy of care).
13. Развој на ефективен и функционален социјален дијалог за заштита на работничките права.
14. Редифинирање на составот и моделот на функционирање на Економско-социјалниот совет на национално и локално ниво, како и негово усогласување со работата на Економско-социјалниот совет на ЕУ, во кој се вклучени организациите на граѓанското општество коишто претставуваат различни категории на социјално ранливи групи.

Уредување на нови (флексибилни) форми на работа во реформите на работните односи во Република Северна Македонија. Втората сесија на Работната група - 2 се одржа на 26 јуни 2018 година, во Клубот на пратениците. Во фокусот на оваа сесија беа измените во *Законоџа за работни односи*, а учесниците во дебатата укажуваа на потребата од регулација на новите флексибилни форми на вработување: „не само затоа што за нив се води жестока расправа во рамките на Европската Унија, туку, уште поважно, затоа што тие стануваат неизбежни во македонската реалност“⁹ беше истакнато во воведните излагања на сесијата⁹. Беше укажано дека на мобилните работни места треба да се гледа позитивно, бидејќи тие ќе овозможат прилагодување кон условите создадени со брзиот развој на технологиите што генерира нов вид на работни места. Упатена во деталите на Законот за работни односи Јована Тренчевска, државен секретар во МТСП, изјави дека Новиот закон за работни односи се подготвува

9 Милева Ѓуровска, НКЕУ-МК координатор, Отворање на Втората сесија на НКЕУ-МК (Архива на НКЕУ-МК);

подолго време и во неговата ревизија учествуваат различни чинители со цел да се обезбеди подобра имплементација на работничките права. Беа споделени различни светски искуства кои ја покажуваат експанзијата на новите облици на вработување и потребата од нивно внесување (регулирање) во националната легислатива.¹⁰ Исто така, беа споделени и судските практики кои произлегуваат од новите форми на вработување: „доколку нема закон не може да бидат заштитени правата на многубројните работници кои работат на меѓународниот пазар на труд“.¹¹ Беше заклучено дека: „треба да им се даде значење на работните договори на определено време, а не на договори на неопределено време, потребно е да се работи на поголем легитимитет на најновите форми на вработување“.¹² Учесниците на сесијата, вклучително и претставници на академската заедница, граѓанското општество, релевантни меѓународни здруженија и други експерти, се согласија дека новите трендови на пазарот на трудот бараат нови флексибилни форми на вработување што треба да се регулираат во реформите во работните односи во Македонија.

ПРЕПОРАКИ ОД ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Регулација на новите форми на вработување во реформите на работни односи во Република Македонија“¹³

1. Јасно законско дефинирање и регулирање на новите форми на работа (пр. Работен однос преку дигитална платформа).
2. Појава на нови хетерогени форми на вработување ја наметнува потребата од анализа на движењата на пазарот на трудот во Република Македонија.
3. Потребно е отварање на дебата за сензибилизирање на јавното мислење и институциите поврзана со прашања кои се однесуваат на заштита на правата од работа и социјална заштита на работниците.
4. Флексибилизација и реформи на системот на социјално осигурување со цел да се обезбедат форми на заштита на работниците.
5. Вметнување на нови форми на вработување во активните политики за вработување на Владата.
6. Обезбедување на Влади субвенции за формализација на новите форми на трудот и спроведување на активна јавна кампања за придобивките од оваа мерка.

10 Светлана Трбојевик, перманентен експерт во НКЕУ-МК, Професор -УКИМ

11 Хилда Мешкова, Судија, Основен суд Скопје 2.

12 Ангел Димитров, Претседател на Организацијата на работодавачи на Македонија (ОПМ),

13 Втората сесија на Работна група 2 се одржа на 26.06.2018

7. Партиципација на синдикатите, организациите на работодавачите и државата во дефинирање и регулирање на новите форми на вработување.
8. Потреба од утврдување на разлика помеѓу она што легално може да се смета за работен однос од она што е економска размена помеѓу независни договорни страни.
9. Зајакнување на професионалните кадри во инспекциските служби за доследно спороведување на материјата за работни односи.
10. Утврдување на јасни критериуми за регулирање на работата од дома, за да се избегне примената на субјективен пристап во донесувањето на мерки за забрана на работа од дома.
11. Усогласување на системските закони и подзаконски акти кои се однесуваат на вработувањето, платите, осигурувањето, формите на организацијата на стопанските субјекти, оданочувањето, образованието и претприемништвото (Закон за работни односи, Закон за плати, Закон за трговски друштва, Закон за претприемништво, Закон за персонален данок на доход, Законите за образование, Закон за социјално осигурување, Закон за локална самоуправа).
12. Прецизирање на надлежностите на расчистување на работни спорови (Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен како и Судовите коирешаваат работни спорови).
13. Воведување постапка за ревизија од работен однос (постапка од трет степен).
14. Државата да иницира на co-working простории за консалтативни средби меѓу лица кои понудуваат бараат нови форми на вработување.
15. Потребни се нови форми на договори со кои што ќе се регулира правниот статус на носителот.

Социјалниот дијалог во Република Северна Македонија: Меѓу новиот концепт и старите практики е темата на третата сесија на Работната група 2 (одржана на 06 декември 2018 година, во Клубот на пратениците) во која се вклучија 40 учесници претежно перманентни членови на групата. Уште во самиот вовед беше истакнато дека во нашата држава е посветено незначително внимание на социјалниот дијалог. Од претставниците на МТСП беше истакнато дека „социјалниот дијалог е клучна алатка за развој на социјалните работничките права“.¹⁴ Во воведните излагања експертите укажаа на оддалеченоста на македонската практика од европските

¹⁴ Јована Тренчевска, Државен секретар – МТСП

стандарди посочувајќи ја присутноста на корупцијата во овој сегмент од социјалната сфера.¹⁵ Исто така, се укажа на потребата од институционализација на социјалниот дијалог¹⁶, како и потребата од проактивна улога на МТСП во воспоставување квалитетен социјален дијалог. Во актуелниот момент „социјалниот дијалог во РС Македонија наликува на социјален монолог, бидејќи владата ги влече сите потези“.¹⁷ Практиките на социјален дијалог во рамките на ЕУ беа пренесени од словачкиот експерт кој укажа на важната улога на Економско-социјалниот совет и проблемите поврзани со нивото на развиеност на човечките ресурси на социјалните партнери.¹⁸

ПРЕПОРАКИ ОД ТРЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Социјалниот дијалог во Република Македонија: Нов концепт-стари практики“¹⁹

1. Да се зголеми учеството (интересот) на Владата, особено на ресорниот министер, во функционирањето и развојот на социјалниот дијалог на национално ниво;
2. Поддршка од страна на Владата во развојот на преговарачките капацитети на синдикатите, но и на другите актери во социјалниот дијалог, преку иницирање на континуирани заеднички активности;
3. Департизација на репрезентативните синдикати како основа за нивна поголема функционалност и одржување на неопходната критичност во социјалниот дијалог;
4. Потребна е поголема инволвираност (мотивираност) на Организацијата на работодавачи на РМ (ОРМ) како клучен актер во социјалниот дијалог;
5. Валоризација и поголема поддршка за бипартитните социјални дијалози на ниво на претпријатие;
6. Постои реална потреба за поголема информираност на вработените за работните права во однос на што се препорачува градење на регуларни комуникациски канали (интерни новини, консултации во работни тимови, организирање на јавни дебати во локани средини);
7. Изработка на Кодекс за етичкото однесување на работодавачите и вработените во кој, покрај другото, се препорачува: практикување на социјалниот дијалог, развиени алатки за борба против секој вид дискриминација (во доменот на платите, работните позиции, родова рамноправност и друго);
8. Зголемување на степенот на правна заштита на синдикалните организации (како и индивидуални членови на синдикатот) од самоволието на работодавачот;

15 Нано Ружин, НКЕУ-МК експерт, Професор – ФОН Универзитет

16 Маре Анчева, Генерален секретар на на Синдикатот за индустрија, енергетика и рударство (СИЕР).

17 Андон Мајошев, Професор, УГД и поранешен синдикален раководител

18 Мирослав Хајнош, словачки експерт

19 Третата сесија на Работна група 2 се одржа на 06.12.2018

9. Посебни обуки за усвојување на култура на компромис и пеговарање за актерите во социјалниот дијалог;
10. Обуки за усвојување на позитивни практики за механизмите на арбитража и мирно решавање на работните спорови;
11. Намалување на процентот (цензусот) за репрезентативност на синдикатите и на здруженијата на работодавачи (на сите нивоа) како и либерализирање на останатите критериуми за репрезентативност;
12. Поголема отвореност на Економско- социјалниот совет (ЕСС) со можност за вклучување во тематски дискусии (task forces) и други консултаивни активности на: претставници на граѓански здруженија и постоечки граѓански форуми (НКЕУ-МК и други релевантни платформи), експерти, претставници на не-репрезентативни синдикати и здруженија на работодавачи и други релевантни чинители;
13. Зајакнување на организациската поставеност на Економско - социјалниот совет и поголема организациска автономија (функционален секретаријат) и самостоен буџет;
14. Да се оствари поголема визибилност на активностите на ЕСС со систематско ажурирање на информации, нивно јавно претставување (посебна ВЕБ страница и други комуникациски медиуми);
15. Да се обезбеди континуитет во хармонизацијата на трудовото законодавство и креирање на закони кои регулираат витални области (синдикално организирање, плати) како и имплементација на постоечките според препораките на МОТ и на Европската унија;
16. Создавање на услови и покажување на поголем интерес на релевантните актери (државата) во потпишувањето на колективни договори, особено во јавниот сектор.

Недискриминација и еднакви можности: европското законодавство во националните политики и практики. На четвртата сесија на Работната група 2 (одржана на 19 февруари 2019 година) учествуваа 50 членови - претставници од различни заинтересирани страни (претставници од МТСП, здруженија на граѓани, претприемачи, професори и експерти) од земјава и од странство. Јована Тренчевска, државен секретар во МТСП, посочи дека недискриминацијата и еднаквите можности се приоритет на Владата. Во борбата против дискриминацијата веќе е заокружена национална легислатива, а се работи на изнаоѓање мерки за имплементирање на регулативата во општествените практики. Проблемите во имплементацијата на акциските планови и задачи произлегуваат од повеќе фактори, но нерасполагањето

со адекватен буџет од страна на министерствата се смета за особено значаен фактор. Значајна алатка за имплементација на родовата рамноправност е имплементацијата на концептот за одговорно родово буџетирање. Потпишувањето на Истанбулската конвенција (2018 година) и нејзината ратификација е значаен исчекор во афирмацијата на борбата против родово базирано насилство и другите облици на дискриминација. Беше споделен ставот дека „концептот за еднаквост е социјално-економска тема, а првата дискриминација е од социјална природа. Пазарот е нечувствителен и создава разлики меѓу луѓето по разни основи, што ја наметнува потребата за подобрување на социјалниот статус на поединецот“.²⁰ Присутните беа запознати со словачките предизвици поврзани со усвојување на Истанбулската конвенција, како и со недискриминацијата и еднаквите можности во однос на политиките на интеграција на Ромите во Словачка.

ПРЕПОРАКИ ОД ЧЕТВРТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Преку не-дискриминација до еднакви можности: Европската легислатива и националните политики и практики“²¹

Прва група на препораки: Генерална перспектива

1. Итно донесување на Новиот законот за спречување и заштита од дискриминација;
2. Воспоставување на професионален и одговорен механизам за заштита од дискриминација (Комисијата за заштита од дискриминација) со поголеми ингеренции и капацитет за дејствување како извршна моќ;
3. За да се обезбеди заштита на човековите права и слободи неопходно е итно усогласување на сите релевантни закони (од материјално и процесно право) со Законот за спречување и заштита од дискриминација;
4. Креирање на Секретаријат за еднакви можности - СЕМ) во Влада на РМ со прецизно утврдени законски надлежности;
5. Обезбедување на фондови (финансиски ресурси) од страна на Владата и другите релевантни чинители (Европска унија и други меѓународни организации) за реализација на принципите на Истанбулската конвенција;
6. Да се регулира (како законска обврска) правните и приватните лица да подготват документи (план, стратегија или политика за еднакви можности) со кои ќе се придонесе кон имплементацијата на европските, односно националните стратешки документи.

²⁰ Нано Ружин, НКЕУ-МК експерт, Професор – ФОН Универзитет

²¹ Четвртата сесија на Работна група 2 се одржа на 19.02.2019

7. Организирање на задолжителни обуки за носителите на јавни функции (на сите нивоа) за запознавање и примена на основните инструменти на не-дискриминација;
8. За постигнување на поголема ефикасност во борбата со предрасудите и за имплементација на принципите на не-дискриминација потребно е да се организираат задолжителни обуки со лицата кои дејствуваат во доменот на давање на социјални услуги (социјални работници, граѓански здруженија, локалната самоуправа).
9. Во рамките на локалната самоуправа да се формира стручно Одделение за еднакви можности кое, меѓу другото, ќе пружа бесплатна правна помош и правно советување за ризичните групи (жени, невработени млади, политички малцинства, етнички групи, припадници на различни сексуални ориентации, жртви на насилство).
10. Вклучување на принципот на еднаквост и недискриминација во процесот на колективно договарање, особено во агендите на синдикалните активности;
11. Со цел да се намали влијанието на стереотипите и предрасудите во целото општество се препорачува наставните содржини (во формалното и неформалното образование) да ги содржат принципите на еднаквост и недискриминација (оформени на дидактички начин според нивото на образование);
12. Преку организирање на различни јавни платформи (дискусии, граѓански форуми, стручни дебати) да се афирмираат принципот на не-дискриминација и еднакви можности на пазарот на трудот со целосен респект на сите засегнати групи (жени, млади невработени, млади неквалификувани вработени кои рано го напуштаат училиштето, возрасни работници и други ризични групи);
13. Да се елиминира недоследноста во работењето на инспекциските служби во доменот на пазарот на трудот за ефективно спроведување на трудовото право и Законот за заштита и борба против дискриминацијата;
14. Да се работи на градење на национална политика против сегрегација на учениците според етничката припадност.
15. Остварување на поголема соработка меѓу Министерството за труд и социјална политика со граѓански платформи кои работата во доменот на афирмација и имплементација на принципите на не-дискриминација и еднакви можности.

*Втора група на препораки:**Спречување и борба против родово базирана дискриминација*

1. Донесување на Новиот Закон за родово базирано насилство и уредување на ефективни мерки за превенција и заштита од родово базирано насилство;
2. Креирање на Родов речник на поими и поголеми заложби за користење на родово сензитивен јазик во јавниот дискурс, особено во јавен сектор;
3. Изнаоѓање на механизми за поголема вклученост на жените во процесите на одлучување, на сите нивоа;
4. Воведување на родово одговорни принципи на селекција, вработување и унапредување во јавната администрација со цел спречување на родовата поделеност на пазарот на трудот;
5. Практична примена на принципите за родово буџетирање;
6. За да се намали родовиот јаз во платите да се донесат ефективни контролни механизми за усогласување на обврската за еднаква плата за работа со еднаква вредност (родова анализа на бодовите и сложеноста на работните места);
7. Да се продолжи со тенденцијата на зголемување на минималната плата, особено во трудово-интензивните индустрии.

Хармонизација на професионалниот и приватниот живот: услови за поквалитетно живеење. Петтата сесија (27 јуни 2019 година) се одржа на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Во фокусот на оваа сесија беше потребата од приближување на македонското законодавство кон европското. Посебен акцент на сесијата беше ставен на потребата за имплементација на Директивата на ЕУ за хармонизацијата на работниот и приватниот живот (2019) преку воведување на различни форми на работа, какви што се: флексибилно работно време, скратено работно време, работа од дома, како и други форми. За спроведување на Директивата „неопходен е јасен дијалог и нејзино усогласување на нашите услови“.²² Најголем дел од учесниците на сесијата се фокусираа на имплементација на концептот на флексибилно работно време кој се очекува да придонесе кон поголема вклученост и еманципација на жените на пазарот на труд.²³ Воедно беа посочени евидентни разлики во ставовите меѓу социјалните партнери во однос на концептот за флексибилното работно време, при што, синдикатите или имаат нагласен негативен став или постои недостиг на став во однос на овој

22 Ангел Димитров, претседател на Организацијата на работодавачи

23 Јован Ананиев, Деканот на Правниот факултет „Гоце Делчев“

концепт.²⁴ Словачкиот експерт ги запозна присутните со европскиот социјален модел, неговите клучни вредности и цели, како и нормативните принципи засновани на тесната врска меѓу економијата и специфичната социјална политика на ЕУ. Од страна на експертот од Словачка беше презентиран Европскиот столб на социјални права (2017)²⁵. Се нагласи приоритетната потреба од регулирање на дополнителното работно време со цел истото да се рефлектира во поголеми придобивки за пензиското и здравственото осигурување. Исто така, во дискусијата се стави фокус на значењето за имплементацијата на регулативата и потребата од поголема инволвираност на судот при донесување нови закони кои ја регулираат оваа материја²⁶. Констатирано е „дека подобрише услови за работа носат бенефиции не само на работнициите, туку и на работодавачиите... Анализите покажуваат дека продуктивноста е поголема доколку работниците се задоволни, дури и во покрајок работен ден, затоа што во тој случај тие го даваат својот максимум“.²⁷ На крајот од сесијата се заклучи дека единствениот начин за решавање на проблемите е дијалогот, а Националната конвенција како вистинско место за одвивање на дијалогот.

ПРЕПОРАКИ ОД ПЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Хармонизација на професионалниот и приватниот живот: подобри работни услови за поквалитетно живеење“²⁸

1. Предлог измените и дополнувањата на Законот за работни односи да ги зема во предвид различните форми на флексибилност со што би се регулирале новите форми на труд кои реално постојат и на нашиот пазар на труд.
2. Социјалните партнери да инцираат потпишување на гранкови колективни договори со цел да се креираат организациски претпоставки за имплементација на мерките за поголема флексибилност која ќе овозможи усогласување на потребите на вработените со професионалните обврски почитувајќи ги спецификите на гранката.
3. За побрзо и поефикасно усогласување на домашното трудово законодавство со европските стандарди предлог измените и дополнувања на Законот за работни односи да ја земе во предвид можноста за редефинирање на категоријата „скратеното работно време“ прилагодувајќи се на новите услови и потребите за поголема флексибилизација. Флексибилизацијата би значаела дека скратеното работно време нема ограничувања во поглед на бројот на работни часови.
4. Да се отвори дебата помеѓу социјалните партнери за можноста со закон да се регулира работното време во секторот малопродажба со што неделите,

²⁴ Андон Мајхошев, професор на Правниот факултет „Гоце Делчев“ во Штип

²⁵ Даниел Гербери, експерт од Словачка

²⁶ Хилда Мешкова, Судија од Основниот суд - Скопје 2

²⁷ Милева Ѓуровска, НКЕУ-МК координатор, Отворање на Втората сесија на НКЕУ-МК, Архива на НКЕУ-МК

²⁸ Петтата сесија на Работна група 2 се одржа на 27.06.2019

како ден, би биле неработни. Тоа би придонело кон поголем интерес за вработување во овој сектор и кон подобрување на квалитетот на живеење на вработените.

5. Изнаоѓање на формални механизми за афирмација и имплементација на Директивата на Европската комисија за Усогласување на работата со приватниот живот (COM/2017/0253 final - 2017/085 (COD) усвоена на 21 Јуни 2018 година.

6. Создавање на законски и финансиски инструменти за креирање на Јавни и приватни партнерства за реализација на концептот пријателски компании кои ќе развијат социјална одговорност на претпријатијата придонесувајќи кон усогласување на работата со приватниот живот (повремени неформални дружења на вработените со нивните семејства, детски градинки во кругот на претпријатието, кантина со можност за соодветна исхрана според работните услови).

7. Почитување на законската регулатива од работодавачите во однос на работното време и поголема контрола од страна на трудовата инспекција, како и соодветни санкции за работодавачите.

8. Зајакнување на трудовите инспекциски служби со воведување на систем на регуларна евалуација на трудовите инспектори и посебни стимулации за инспекторите кои имаат ефективни решенија за прекршување на законската регулатива.

9. Итно е потребно да се зголеми бројот на трудовите инспектори со вработување на млади кадри.

Безбедност и здравје на работниците на работното место: Национални услови и европски перспективи. Шестата сесија се одржа (на 26 август 2019) во Клубот на пратениците. На сесијата беа присутни повеќе од 50 учесници, претставници на релевантни државни институции, синдикални организации, организацијата на работодавци и невладини организации. Во фокусот на оваа сесија беа прашањата поврзани со безбедноста и здравјето на работниците и нивното значењето за македонската економија. На сесијата посебен акцент беше ставен на потребата од усогласување на националното законодавство со европските директиви и стандарди во однос на прашањата поврзани со безбедноста и здравјето на работниците. Согласно презентираните податоци од Институтот за јавно здравје најмногу повреди има во индустријата и рударството. Посочена е потребата од адекватно евидентирање на повредите при работа, но и евидентирање на професионалните заболувања. За целосна примена на законската регулатива при изготвување на процената на ризик потребно е ангажирање на сите експерти од оваа област. Исто така, потребен е социјален дијалог за вклучување на сите засегнати страни. Во однос на безбедноста и здравјето на работниците, се укажа на одговорноста на работодавците и на работниците при

примена на заштитните средства на работното место. На средбата беа презентирани состојбите и проблемите со кои во практика се сретнува државниот инспекторат за труд како и судската практика во однос на проблематиката поврзана со здравјето и безбедноста на работното место.

ПРЕПОРАКИ ОД ШЕСТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 2

„Безбедност и здравје на работниците на работното место: Национални услови и европски перспективи“²⁹

1. Има потреба од измени на Законот за безбедност и здравје при работасо цел да се создадат услови за прилагодување на превентивните мерки и обуките во заштитата при работа според природата на претпријатијата (според економскиот сектор, големината на претпријатието, составот на работната сила и други специфичности) со што би се создале услови микро и малите претпријатија да можат да ги остварат своите обврски во заштитата и здравјето на работниците.
2. Воведување на законска обврска за воспоставување на систем за евиденција на повреди, смртни случаи и професионални заболувања при работа.
3. Законот за безбедност и здравје при работада овозможи обучените стручни лица самостојно да вршат проценка на ризик на работните места, како и обуки за вработените бидејќи тие најдобро ги познаваат условите за работа во нивните компании. Надворешни консултанти може да ангажираат само за специфични ризици кои произлегуваат од сложени технички системи.
4. Да се воведат мерки за подобрување на културата за безбедност и здравје при работа и создавање на посебни навики во оваа област преку воведување на задолжителни наставни содржини во образовниот процес.
5. Создавање на механизми за доследно извршување на одговорноста на овластените правни (или физички лица)при безбедност и здравје при работа со цел постигнување целосна фактичка одговорност.
6. Зголемување на теренската инспекциска контрола во работните организации со поголем ризик при работа.
7. Да се преуреди континуираната едукација за стручните лица за безбедност и здравје при работа.

²⁹ Шестата сесија на Работна група 2 се одржа на 26.08.2019

Применливост на препораките

Работната група формулираше и усвои повеќе од 70 препораки на подрачјето на вработување и пазарот на труд. Во период од 2018 и 2019 година беа донесени и изменети низа на прописи на подрачјето на вработување и социјална политика, а во дел од нив беа прифатени и инкорпорирани и некои од препораките усвоени на работната група. Дополнително, се очекува дел од препораките да бидат земени предвид при усогласување на домашната регулатива со европското законодавство, пред сè од надлежното Министерство за труд и социјална политика, АВРСМ, како и од страна на други релевантни јавни институции.

Од особено значење за Националната конвенција за ЕУ се измените во доменот на пазарот на труд кои се однесуваат на користење и адаптирање на активните мерки согласно барателите на работи и потребите на локалната економија. Имено, една од измените која е направена се однесува на евидентирањето на невработените лица од страна на АВРСМ.³⁰ Работната група во доменот на пазар на труд, во една од своите препораки, го посочи проблемот во однос на флуидноста меѓу активни и пасивни баратели на работа, односно ограничување на можноста за партиципација на пасивните баратели во активните мерки за вработување, како на проблемот за губење на статусот на активен барател заради незапазување на рокот за пријавување во АВРСМ и преминување во пасивен барател. Согласно препораката на НКЕУ, МТСП ги направи потребните измени и овозможи флексибилност во преминот од активен во пасивен барател на работа и обратно. Па така, секој евидентиран невработен, најмалку еден ден во евиденцијата на активни баратели на работа во АВРСМ, да може да аплицира за вклучување во активните мерки за вработување.

Втората измена која беше направена на подрачјето на пазарот на труд, а се должи на препораките на работната група НКЕУ за вработување и социјална политика е создавање на услови за поголема приспособливост на активните мерки за вработување кон потребите на локалната економија. Оваа препорака беше земена во предвид при подготовката на Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот за 2019 година од страна на АВРСМ. Во тие рамки, големо внимание е посетено на усогласување на активните мерки на потребите на пазарот на труд и барањата на работодавачите, овој пристап базиран на потребите, е направен врз основа на податоците од истражувањето кое АВРСМ го прави во однос на потребите од вештини на пазарот на труд.

Со цел да се унапреди партиципацијата на младите на пазарот на трудот, како и да се унапредат нивните вештини, Собранието го донесе Законот за практиканство (во мај 2019). Значајна новина во тој домен претставува паричната компензација, како и должината на практиканството. Со Законот се дефинирани условите и критериумите според кои може да се изведува практикантска работа. Имено, законот го ограничува периодот на практиканство до најмногу 6 месеци. Исто така, во Законот се пропишуваат ограничувања во однос на максималниот број на практиканти кај еден работодавач. Бројот на практиканти е пропорционално зависен од бројот на вработени на неопределено работно време, вработени кај

30 Согласно извештајот на копретседавачот на работната група Јована Тренчевска, втората пленарна конференција на Националната конвенција за Европска Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК)

работодавачот во моментот на ангажирање на практикантот. За време на ангажирање на практикантите, работодавачот не може да го намали бројот на вработени на неопределено време, освен во случај на смрт или пензија. Законот предвидува обврска за плаќање надоместок за време на практикантската работа на практикантот од страна на работодавачот и тоа во висина од 42% до 74% од минималната нето плата утврдена со закон, за практикантска работа до 3 месеци, односно надоместок во висина на минималната плата за практикант на практикантска работа од 4-тиот до 6-тиот месеци.

Препораките на НКЕУ ги следат реформите на полето на социјалната заштита. Имено, согласно новините во *Законоџ за социјална заштита*, предвидено е економско активирање на примателите на гарантирана минимална помош, изработка на индивидуални планови за лицата приматели на гарантирана минимална помош и воведување на водител на случај. Значајна новина, во доменот на унапредување на социјалното вклучување на ранливите категории на пазарот на труд е воведувањето на менторство. За реализација на оваа цел се предвидува зголемена соработката помеѓу центрите за вработување и центрите за социјална работа на локално ниво.

Во однос на измените на регулативата во доменот на спречување и заштита од дискриминација, би сакале да го истакнеме усвојувањето на *Законоџ за спречување и заштита од дискриминација* и воспоставување на професионален и одговорен механизам за заштита од дискриминација (Комисија за заштита од дискриминација) со поголеми надлежности и капацитет за делување со извршната власт. Имено, во мај 2019 година, Собранието на РС Македонија го усвои Законот за спречување и заштита од дискриминација, по што следеше и неговата имплементација. Исто така, Собранието на седницата одржана на 11 јуни 2019 година донесе Одлука за објавување на јавен оглас за избор на членови на *Комисијата за спречување и заштита од дискриминација* и истата е објавена во Службен весник на РСМ. Согласно новиот Закон, механизмот за заштита од дискриминација (Комисијата за спречување и заштита од дискриминација) се професионализира и се дополнуваат нејзините надлежности со нови обврски за дејствување, а исто така предвидена е и стручна служба која ќе и претставува техничка поддршка на Комисијата.

Значаен исчекор на подрачјето на спречување и заштита од дискриминација претставува и имплементацијата на препораката за итно да се усогласат сите релевантни закони (во областа на материјалното и процесното право) со Законот за спречување и заштита од дискриминација. Имено, по донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Министерството за труд и социјална политика во соработка со Мисијата на ОБСЕ, избраа експерт кој почна со анализата на законите што е потребно да се усогласат со Законот за спречување и заштита од дискриминација со цел хармонизирање на законодавството со одредбите од новиот закон и овозможување поголема заштита на основните човекови права и слободи.

На полето на еднакви можности, беа преземени активности за формирање Секретаријат за еднакви можности (СЕМ) во Владата на РСМ со прецизно утврдени законски надлежности и овластувања, што воедно е и една од препораките од четвртата сесија на работната група на НКЕУ за вработување и социјална политика. Имено за исполнување на оваа препорака, а согласно програмата на МТСП, почнаа

активности за утврдување на степенот на имплементација на Законот за еднакви можности на жените и мажите, функционалноста на механизмите за родова еднаквост и врз основа на добиените извештаи и заклучоци ќе се предложат измени.

Во однос на препораката за постигнување поголема ефикасност во борбата против предрасудите и примена на принципите на недискриминација, МТСП во партнерство со граѓанските организации, во текот на 2019 година, во континуитет спроведуваа обуки за министерствата и другите државни институции за принципот на еднаквост и недискриминација. Со овие обуки беа опфатени голем број државни службеници од сите нивоа, со цел нивно запознавање и примена на законската регулатива од областа на еднаквите можности. Исто така, беа организирани обуки и со давателите на услуги и со раководните лица од Центрите за социјална работа и градинките. Концептот на еднаквост и недискриминација е дел од модулите за лиценцирање на давателите на услуги од областа на социјална и детска заштита. Во овој домен постои усогласеност меѓу препораката за намалување на влијанието на стереотипите и предрасудите во целото општество и владината Стратегија за едно општество и интеркултурализам, каде има посебен кластер кој се однесува на примена на концептот на недискриминација и воспоставувањето на еднакви можности за сите во наставните програми и содржини.

Се очекува до крајот на годината, во рамките на Законот за работни односи да биде усвоена и препораката која се однесува на рedefинирање на составот и моделот на функционирање на Економско-социјалниот совет на национално и локално ниво, како и негово усогласување со работата на Економскиот и социјален совет на ЕУ, во кој се вклучени организациите на граѓанското општество кои ги претставуваат различните категории на социјално загрозени групи. Исто така, во претстојните измени на Законот за работни односи да бидат јасно прецизирани критериумите за регулирање на работата од дома, а сè со цел да се избегне спроведувањето на субјективниот пристап при донесување мерки за забрана на работа од дома.

На крајот ќе заклучиме дека работната група 2 при НКЕУ даде значен придонес во приближување на домашната регулатива во доменот на вработување и социјална политика кон европското законодавство. Воедно, работната група отвори низа на прашања на ова поле, актуелизираше одредени проблеми, преку јавна, транспарентна дебата, во која активно учествуваа граѓанските здруженија, синдикатите, здруженијата на работодавци, академската јавност, и претставниците на МТСП. Оттука, сметаме дека НКЕУ заслужува мандат да биде дел од процесот на пристапните преговори кои ќе бидат посебен предизвик за државата во претстојниот период.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Council of Europe, European Treaty (1961). European Social Charter Turin, Series - No. 35 18.X.1961. Turin - Преземено на 11.09.2019 од <https://rm.coe.int/168006b642> EC (2017).

European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI) - Преземено на 05.08.2019 од: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

Official Journal of the European Communities (1992). Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February, Volume 35: C 191, 29 July 1992 - Преземено на 06.09.2019 од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>

Official Journal of the European Union (2007). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon*, 13 December 2007. C 306 English edition Volume 50, 17 December 2007 - Преземено на 05.08.2019 од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

The European Union (2012). **Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007**, *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 – 0390 Преземено на 05.08.2019 од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Ministry of Economy (2019). *Economic Reform Program 2019-2021*, Skopje, Ministry of Economy - Преземено на 04.08.2019 од https://www.finance.gov.mk/files/ERP_MKD_2019_EN.pdf

The six Member States: Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg, Netherlands (1957). *Treaty establishing the European Economic Community*, Rome - Преземено на 04.08.2019 од: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

Влада на РС Македонија (2017). Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика 2020 – ЕСПП (Employment and Social Reform Programme) - Преземено на 27.07.2019 од: [http://www.mtsp.gov.mk/content/word/esrp_dokumenti/ESRP%20Macedonia%20-%20final%20\(ENG\).pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/word/esrp_dokumenti/ESRP%20Macedonia%20-%20final%20(ENG).pdf)

Европска Комисија (2013): Европска стратегија за економски раст 2020, Луксембург: Канцеларија за публикации на Европската - Преземено на 27.07.2019 од: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/publications/eu_europe_2020_mk.pdf

Официјален весник на Европските заедници 2000. Повелба на основните права на Европската Унија (2000/C 364/01), 2000 - Преземено на 27.07.2019 од: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/publications/charteroffundamentalrights_mk.pdf

Закони, стратегии и извештаи

Закон за приватни агенции за вработување (Службен весник на РСМ, бр. 113/18)

Закон за социјална заштита (Службен весник на РСМ, бр. 146/19; 104/19)

Закон за спречување и заштита од дискриминација (Службен весник на РСМ, бр. 101/19)

Закон за минимална плата (Службен весник на РСМ, бр. 124/19)

Законои за изменување и дојолнување на Законот за работните односи (Службен весник на РСМ, Бр. 110/19)

Законои за минимална плата (Службен весник 11/12; 30/14; 180/14; 81/15; 129/15; 132/17; 85/2018)

Министерство за труд и социјална политика (2018). *Национална стратегија за деинституционализација за Република Македонија 2018–2027*, Скопје, МТСП

Годишен извештај на Европската комисија за поглавје 19 за 2018 година, пристапено на 25.08.2019

(<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>)

РАБОТНА ГРУПА 2 – СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ (Поглавје 19)

Програмски совет:

Копретседавачи:

Марија РИСТЕСКА, Директор на Центарот за истражување и креирање политики

Јована ТРЕНЧЕВСКА, Државен Секретар во Министерството за Труд и Социјална политика

Постојани експерти:

Светлана ТРБОЈЕВИЌ, Професор на Филозофски Факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Нано РУЖИН, Ректор на Факултетот на Политички науки и дипломатија, ФОН Универзитет

Ангел ДИМИТРОВ, Претседател Организација на работодавачи, Скопје

Хилда МЕШКОВА, Судија, Основен Суд – Скопје 2

Експерти:

Влатко ЃОРЧЕВ, Претседател на Комисијата за труд и социјална политика во Собранието на Република Македонија

Маре АНЧЕВА, Генерален секретар на Синдикатот за индустрија, енергетика и рударство (СИЕР) во Сојуз на синдикати на Р. Македонија (ССМ)

Мирјанка АЛЕКСЕВСКА, Раководител на сектор за политики од областа на трудово право и политики за вработување, Министерство за труд и социјална политика

Андон МАЈХОШЕВ, Професор на Правен факултет, Универзитет Гоце Делчев –Штип

Даниел ШКОБЛА, Институт за истражување на трудот и семејството, Братислава, Словачка.

Даниел ГЕРБЕРИ, Професор по социологија и социјална статистика, Универзитет Јон Амос Коменски, Братислава

Мирослав ХАЈНОШ, Меѓународен секретар во конфедерацијата на синдикати на Словачка

Јармила ЛАЈЧАКОВА, Висок соработник, Центар за истражување на етницитет и културата, Братислава, Р. Словачка

Вера КОЦО, Судија на Врховен суд (во пензија), Соработник на Институтот за човекови права, Скопје

Савка ТОДОРОВСКА, Претседател, Национален совет за полова еднаквост во Република Македонија

Наташа БОШКОВА, Правник во Коалицијата за сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници

Јован АНАНИЕВ, Декан на Правен Факултет „Гоце Делчев“ - Штип

Милан ПЕТКОВСКИ, Претседател на Македонското здружение за заштита при работа (МЗЗПР)

Сунчица ДИМИТРИЈОСКА, Професор, Институт за Социјална работа и социјална политика

Тони ВОЈНЕСКИ, Инспектор во државен инспекторат за труд

Ване КОЦЕВ, Синдикална организација – Бучим, Радовиш

Координатори:

Милева ЃУРОВСКА, Национален координатор на НКЕУ-МК, Претседател на ЕДМК

Константин МИНОСКИ, Професор на Филозофски Факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Членови на Програмотскиот совет:

Елена ГАЧЕВА, Заменик Генерален секретар на ЕДМК

Никола ЈАЗАЦИСКИ, Секретар на ЕДМК

Членови на работната група:

- | | |
|---|---|
| 1 Европско Движење | Блашко Митковски |
| 2 Легис | Јасмин Реџеџи, Мерсика
Смаиловиќ |
| 3 Меѓаши | Драги Змијанац |
| 4 Министерство за труд и социјална политика | Горан Нешевски, Мирјанка
Алексева, Светлана
Цветковска, Дејан Ивковски,
Ања Шимиќ, Горан
Цветковски |
| 5 Национален Младински совет | Елена Димовска |
| 6 Национален совет за родова
рамноправност | Савка Тодоровска, Анита
Илиевска |
| 7 Самостојниот синдикат на
вработените во универзитетските
клиники, центри, клинички болници
и други јавни здравствени установи
во Република Македонија | Горан Беговиќ, Стојан
Трајанов |
| 8 Секретаријат за европски прашања | Викторија Бацакова, Неда
Дојчиновска |
| 9 Сојуз на синдикати на Македонија | Љубица Дековска, Слободан
Трендафилов, Катерина
Поповска |
| 10 Стопанска комора за информатички и
комуникациски технологии | Александра Чавдаревска |
| 11 Хелсиншки комитет | Вилдан Дрпљанин, Елена
Брмбеска |



РАБОТНА ГРУПА 3

ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА ПОГЛАВЈЕ 23

Александра ДЕАНОСКА – ТРЕНДАФИЛОВА¹

¹ НКЕУ-МК – Перманентен експерт, Професор, Правен факултет „Јустинијан Први“
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје



ВОВЕД

Патот до полноправно членство во Европската Унија не е нималку краток и едноставен, особено за државите кои се соочуваат со проблем на целосно исполнување на Копенхашките критериуми (дефинирани на Европскиот Совет одржан во Копенхаген во 1993 година), каде што меѓудругото се бара постоење на стабилни институции кои ќе гарантираат демократија, владеење на правото и заштита на човековите права.²

Поглавјето 23: Правосудство и основни (фундаментални) права е едно од клучните поглавја за секој преговарачки процес. Ова поглавје, заедно со поглавјето 24 ги покриваат областите на „Европа како подрачје на слобода, безбедност и правда“, или претходно познато како подрачје на правда (правосудство) и внатрешни работи.

И двете поглавја имаат за цел Унијата постојано да се развива како подрачје на слобода, безбедност и правда. Всушност, искуството на Европската Унија од преговарачките процеси со многу држави, особено со Бугарија и Романија,³ покажа дека во сферата на правосудството и борбата против корупцијата често се забележуваат недостатоци дури и по долготрајните реформи, па во преговарачката рамка од 2005 година со Хрватска и Турција е воведено ново поглавје, а тоа е поглавјето 23: Правосудство и основни права, по што претходното поглавје 23 беше ренумерирано во 24: Правда, слобода и безбедност. Па така, со овие две поглавја, особено со поглавјето 23 се става акцент и засилена заштита на определбите за владеење на правото и борбата со корупцијата и криминалот воопшто.

Неслучајно, овие поглавја се отвораат во преговарачките процеси уште на почетокот, а последни се затвораат, па дури и може да предизвикаат стагнација на целиот преговарачки процес иако преговорите во други поглавја се во напредна фаза или затворени. Се работи за поглавја кои покриваат области во кои се стипулирани и заштитени основните вредности врз кои почива ЕУ, а тоа се, како што веќе наведовме: правдата, владеењето на правото, заштитата на човековите права и слободи итн.⁴ Нив државата треба беспоговорно да ги имплементира и тие не се предмет на преговарање во класична смисла на зборот.

Клучните прашања кои го привлекоа интересот на експертите и другите релевантни чинители во НКЕУ-МК беа поврзани со функционирањето на правосудниот систем и борбата против корупцијата. Многу претходни анализи направени од страна на граѓанскиот сектор, но и Извештаите на Европската комисија за напредокот на нашата држава во евроинтеграцискиот процес, покажаа дека отсуството на целосна независност и непристрасност во правосудство сè уште претставува сериозен

2 EC, Conditions for membership, достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

3 Nozar, Wolfgang, The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24, 2012 достапно на: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>

4 Nacionalni Konvent o Evropskoj Uniji, Knjiga preporuka, 2014/2015

проблем – пречка за функционирање на правната држава. Истото се однесува и на корупцијата во однос на која експертите укажаа, дека, со оглед на нејзиниот обем и интензитет, таа добива системски карактер, а со тоа останува да биде еден од главните кочници на реформите и владеењето на правото.⁵

Заклучоците од Извештајот за напредокот на РМ на Европската комисија од 2018 година генерално оценувајќи средно ниво на подготвеност на државата за примена на европските стандарди и европското *acquis*, особено го потенцираат Поглавјето 23 каде се препорачува: - реформирање на системот за избор, унапредување, дисциплинска одговорност и разрешување на судии; - почитување на независноста на судиите на сите нивоа; - усвојување и имплементација на мерки за зајакнување на институциите за превенција и борба против корупцијата, како и проактивен пристап од нивна страна.⁶ Исто така, беше нотиран недостатокот од пресуди за предмети на т.н. *висока корупција*.

Во Извештајот на Европската комисија од 2019 година,⁷ е нотиран извесен напредок во делот на правосудството, но беше препорачано да се даде приоритет на прашањето за човечките ресурси, како и подобрување на функционирањето на АКМИС системот, доследна примена на новите правила за избор, унапредување, дисциплинска одговорност и разрешување судии, целосна имплементација на новите решенија за Судскиот совет, како и реформирање на Советот на јавни обвинители. Во поглед на прашањето за корупцијата, беше констатирано дека е донесен новиот закон и формирана новата Антикорупциска комисија која дава видливи резултати во работењето и дека резултати има дури и во делот на високата корупција, но дека корупцијата во нашата држава останува да биде превалентна, односно да доминира во многу области и останува да биде прашање за загриженост.

Во врска со проблематиката на корупцијата, треба да се напомене дека НКЕУ - МК во своите дискусии тргна и од извештаите на ГРЕКО. Важно е да се нагласи дека од четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО за Република Македонија (од јануари 2014 година) кој се однесуваше на превенција од корупцијата кај членовите на Парламентот, судиите и обвинителите, произлегоа 19 препораки, но и во двата извештаи за усогласеност е нотирано дека некои препораки останаа неимплементирани. Така, препораката бр. 5 која со првиот извештај беше оценета како делумно имплементирана, во вториот извештај е оценета како воопшто неимплементирана, а се однесува на зајакнување на независноста на судството од надворешни влијанија преку укинување на учеството на министерот за правда по Судскиот совет – по функција. Исто така, неисполнета остана и препораката бр. 16 која се однесува на дисциплинската одговорност во обвинителството и преиспитување на основите за разрешување на јавните обвинители.

Извештајот од Петтиот круг на евалуација на ГРЕКО од 2019 година исто така беше споменат во расправите во поглед на клучните елементи иако неговото

5 National Convention on the EU in Republic of Macedonia, Newsletter 3, January – June, 2019

6 European Commission, Commission Staff Working Document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, Strasbourg, 2018, <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/04/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

7 European Commission, Commission Staff Working Document: North Macedonia 2019 Report, Brussels, 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

објавување следеше по одржувањето на првите пет сесии на НКЕУ-МК. Извештајот се однесува на спречување на корупцијата кај органите на централната власт (највисоки извршни функции) и органите за спроведување на законот. Во него, меѓу другото, уште на почетокот експлицитно се наведува дека системот на кривична правда не е успешен во борбата против корупцијата и дека напредокот во борбата против корупцијата зависи директно од тоа дали судството може да почне да функционира независно и непристрасно.⁸ Извештајот содржи вкупно 23 препораки.

Објавувањето на горенаведените извештаи беше тековно следено и состојбите констатираны во нив беа предмет на расправа на сите шест работни сесии од Поглавјето 23. Со тоа НКЕУ-МК се постави како уште една дополнителна платформа за дискусија на заклучоците од извештаите, како и другите документи релевантни за самото Поглавје.

Краток преглед на одржаните сесии

Работната група 3 на НКЕУ-МК одржа шест сесии. НКЕУ-МК расправајќи за витални теми од Поглавјето 23: Правосудство и основни права, успеа да ги обедини за дискусија претставниците на релевантните граѓански организации, но и на државната управа, судиите, обвинителите, академската заедница и пошироката стручна јавност.

Во периодот од 1.3.2018 година до 11.9.2019 година се одржаа шест сесии на РГ-3: Правосудство и основни права. Како што веќе беше наведено, темите се избираа со оглед на актуелноста, а насоките за реформите ги следеа правците дадени од страна на ЕУ, но и со оглед на етапата од реформскиот циклус. Така, првата сесија се одржа во Скопје, на 1.3.2018 година на тема: **„Независно и непристрасно судство: системски и морални дилеми“** каде дискусијата и препораките беа оформени од страна на експертскиот тим: Мирјана Лазарова – Трајковска и Симонида Кацарска, како и копретседавачите Фросина Тасевска и Мухамед Халили. На втората сесија се дискутираше на тема: **„Механизми за ефективна борба против корупцијата“** и таа се одржа на 3.7.2018 година во Скопје предводена од експертскиот тим: Александра Деаноска-Трендафилова, Натали Петровска, Милка Ристова, Симонида Кацарска како и постојаните копретседавачи. Третата сесија се одржа на тема: **„Пристајливоста преовори во Поглавјето 23: што да очекуваме и што треба да научиме?“** во Скопје, на 15.11.2018 година, а беше подготвена и водена од експертскиот тим: Симонида Кацарска, Слаѓана Тасева, Александра Деаноска - Трендафилова и други. Четвртата сесија одржана во Скопје, на 12.2.2019 година се осврна на темата за **„Реформите во Уставниот суд поврзани со Поглавјето 23“** која ја уредија експертите Гордана Силјановска Давкова и Денис Прешова со учество на Наташа Габер Дамјановска. Петтата сесија се одржа на 5.6.2019 година на тема: **„Правосудството и високата корупција: се приближуваме или оддалечуваме од европските стандарди?“** – уредена од експертите Никола Тупанчески и Александра Деаноска - Трендафилова со учество на судиите Весна Димишкова, Оља Ристова и обвинителката Маја Коневска. Шестата сесија се одржа на 11.9.2019 година на која своитевидувања ги изложија експертите Гордан Калаџијев, Бобан Мисоски и Оља Ристова со учество на Тони

⁸ GRECO, Петти круг на оценка, Извештај, Северна Македонија, GrecoEval5Rep(2018)7, достапно на: http://www.pravda.gov.mk/Upload/Editor_Upload

Менкиноски и се разбира, постојаните копретседавачи, а се дискутираше на тема: „*Спогодбата како мерка за поефикасно судство*“.

Фокус на работните сесии

Како што е веќе истакнато, правосудството и корупцијата беа во фокусот на сите расправи. Значењето на судството за една држава во која доследно се почитува владеењето на правото како една од врховните европски вредности и принципи е повеќе од очигледно. Неслучајно, според одредени автори, судовите се „чувари“ на правниот систем и на човековите права.⁹ Оттука, непостоењето на независно и непристрасно судство во најширока смисла на зборот ја поткопува демократската правна држава во целост. Затоа, во рамките на НКЕУ - МК скоро во сите работни сесии, за овие прашања темелно се дискутираше од страна на сите релевантни субјекти и зависно од моменталната состојба во поглед на законодавството беа конципирани соодветни препораки кои се анализирани подолу во текстот.

Исклучително релевантно прашање од областа на Поглавјето - 23 е прашањето за корупцијата кое претставува разорен феномен присутен во сите сфери на општественото живеење и, за жал, не го заобиколува ни правосудството. Често се слуша дека оваа „инфекција“ ќе влијае негативно во исполнување на клучните европски вредности и на ефикасната заштитата на човековите слободи и права, а на генерален државен план предизвикува сериозно враќање назад на евроинтеграцискиот пат.

Трговијата со влијание, злоупотребата на службената положба и на функциите, дејствијата на активно и пасивно поткупување се забележуваат и во судството и обвинителството ништејќи ја правната сигурност на граѓаните.

Во насока на претходно наведеното, во продолжение ќе бидат изнесени препораките и соодветни коментари и кратки оценки за нивната имплементација.

а) Правосудство – како до независност и непристрасност?

Уште на првата сесија на оваа работна група беше укажано дека владеењето на правото и ефективната заштита на човековите слободи и права и највисоките вредности се директно поврзани со прашањата за независност и непристрасност на судството. Со право беше истакнато и дека патот на нашата држава до Брисел оди преку Стразбур,¹⁰ односно дека почитувањето на стандардите кои се градат со децении преку практиката на Европскиот суд за човекови права од Стразбур, треба да биде императив за секој претставник на правосудството.

На првата сесијата беа усвоени повеќе препораки од кои посебно беше истакната потребата од (во тоа време) итна реформа на Судскиот совет со која ќе се овозможи јакнење на персоналните и функционалните капацитети преку транспарентно, отчетно и одговорно работење. Исто така, беше истакнато дека неопходна е индивидуална и колективна одговорност на членовите на Судскиот совет пред телото кое ги избира.

9 Тренеска – Дескоска, Рената, Конституционализам, Скопје, 2015, стр. 379

10 Излагање на Мирјана Лазарова - Трајковска, види. National Convention on the European Union in the Republic of Macedonia, Newsletter, Working Group 3, August, 2018, available at: <http://nkeu.mk/wp-content/uploads/2018/08/WG-3-Newsletter.pdf>

За постигнување на поголема транспарентност, пак, во назначувањето и унапредувањето на судиите, беше нагласена потребата од доследно почитување на објективни, стручни и квалитативни критериуми, без било какви отстапки од политичка или друга природа. Исто така, како што веќе наведовме, беше нагласено дека во примената на материјалното и процесното право треба да се почитуваат судската пракса, односно пресудите на Европскиот суд за човекови права, а при разрешувањето на судиите или определување/изрекување на дисциплински мерки против нив исто така да се земат предвид европските стандарди и критериуми.

Во мај 2018 година, Собранието го усвои Законот за изменување и дополнување на Законот за судскиот совет на Република Македонија¹¹ со чии одредби беа опфатени и горенаведените прашања, но веќе во мај 2019 година е усвоен целосно нов Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија.¹² Во јануари 2019 година беше донесен и Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите со кој, меѓу другото, се интервенираше во делот на одредбите за условите за избор на судии на сите нивоа, дисциплинската одговорност, како и основите за разрешување.¹³

Во поглед на прашањето за „влез во правосудството“, при изборот на кандидати за судии и јавни обвинители во рамките на Академијата за судии и јавни обвинители беше предложено и воведување на скратена и интензивна почетна обука за кандидатите од редовите на: а) стручните соработници во судовите и јавните обвинителства, кои имаат најмалку пет години работно искуство, како и б) од редовите на истакнати адвокати со искуство од над десет години.

Пред неколку месеци се работеше и на реформирање на овој сегмент, односно се разгледуваа идеи за измени на законодавството, односно за подготовка на нов *Закон за Академијата за судии и јавни обвинители* во кој беше најавено прифаќање решение во горенаведената насока, односно дел од идните судии и јавни обвинители да бидат од редот на искусни правници.¹⁴ Ваква опција за анализа предвидува Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022,¹⁵ иако препораките на Прибе и оценската мисија на ТАИЕХ се во насока на тоа влезот во правосудството да биде исклучиво преку Академијата.¹⁶ Но, нацртот на предлог - законот за Академијата за судии и јавни обвинители не предвидува посебни програми за почетна обука, иако условите за влез во Академијата се поедноставени и подостапни за поширок круг правници.¹⁷ Што на крајот ќе биде усвоено и имплементирано како решение во новиот Закон, останува да видиме во иднина.

Навраќајќи се на вечното прашање за независноста и непристрасноста на судството, скоро на сите сесии беше нагласено дека и најдобрите законски решенија нема тоа да го обезбедат доколку судијата нема интегритет. Имајќи предвид дека независноста и непристрасноста на судството, покрај горенаведеното, е тесно

11 Службен весник на РМ, бр. 83/2018

12 Службен весник на РСМ, бр. 102/2019

13 Објавен во Службен весник број: 96/2019

14 <https://akademik.mk/ministerstvoto-za-pravda-podgotvuva-nov-zakon-za-akademijata-za-sudii-i-javni-obviniteli/>

15 Министерство за правда, Стратегија за Реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 со Акциски план, www.pravda.gov.mk

16 Блуепринт Група за реформи во правосудството, Анализа на спроведувањето на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, Скопје, 2019, стр. 38-39

17 Ibid., стр. 42-44

поврзано и со користење на адекватните материјални средства и технологии, во повеќе наврати се нагласуваше потребата од преземање итни, но и континуирани мерки за подобрување на материјалните услови за работење на судовите. На повеќе сесии се укажуваше особено на недоволната кадровска екипираност во одделни подрачја во државата како во судството, така и во јавното обвинителство. На шестата сесија ова уште еднаш беше потенцирано. Неекипираноста на обвинителството има сериозно влијание врз квалитетот на неговата работа, па кадровските потенцијали во оваа сфера треба што побрзо да бидат подигнати на повисоко ниво.

На работните сесии, исто така, имајќи ја предвид недоволната транспарентност на јавното обвинителство и дел од судовите во нашата држава, која е клучна за враќањето на довербата во институциите од страна на граѓаните, беше предложено редовно и навремено објавување на судските и јавно обвинителските одлуки согласно релевантното законодавство и редовно известување на јавноста за постапувањето во конкретни случаи на овие институции.

За жал, иако во еден од Извештаите на Европската комисија беше нагласена и потребата за реформирање на Советот на јавни обвинители, како и прашањето за одговорноста на обвинителите, заради политички „кочници“, законските реформи во делот на обвинителството и во моментот тапкаат во место.

И механизмите за ефикасно судство исто така беа предмет на една од сесиите на НКЕУ-МК, при што во фокусот на темата беше ставено спогодувањето. Притоа, експертите утврдија дека е клучно да се преземат низа дејствија во насока на подобрување и правилна примена на овој казненоправен институт. Во таа смисла, беше препорачано унапредување на правата на обвинетиот во насока на отстранување на практиката на прикриени закани од страна на обвинителите кон обвинетите, особено преку несоодветната примена на притворот, нејзино осуетување од страна на судиите и неприфаќање на ваквите признанија. Исто така, беше препорачано во предметите во кои јавните обвинители располагаат со неспорни докази за вината на обвинетиот да го повикаат обвинетиот и неговиот бранител со цел да се спогодат за вината. Во насока на унапредување на правото на одбрана на обвинетиот беше истакната потребата од непречен увид во списите, како и доволно време на бранителот за подготовка на одбраната со цел целосно расчистување на сите аспекти на признанието за вина и учество во спогодувањето на обвинетиот.

Експертите укажаа и на потреба од измени на Упатството за спогодување од ноември 2015 година донесено од страна на ЈО во делот на оценката и одобрувањето од хиерархиски повисокиот јавен обвинител, при што одобрувањето за спогодување да се дава од страна на јавниот обвинител на соодветното јавно обвинителство, а експертите на последната, шеста сесија на НКЕУ-МК препорачаа и изготвување Упатство за спогодување за видот и висината на кривичната санкција заради воедначена судска практика на судовите, како и подобрување на внесот на податоци во АКМИС-от за добивање податоци за просечно изречената санкција за определено кривично дело.

Меѓу препораките беа дадени и такви за измени на Законот за кривичната постапка (ЗКП) во делот на скратената постапка, а со цел задолжително повикување

на обвинетиот при почнување на истрагата или прибирање на доказите, заради негово информирање за постапката, со што е можна и примена на постапката за спогодување во оваа фаза од кривичната постапка, како и за измени на ЗКП во насока на тоа имотно-правното побарување да е интегрален дел од предлог-спогодбата и за задолжителна одлука на судот по однос на имотно-правното побарување во случаи кога тоа може неспорно да се утврди.

Што се однесува до спогодувањето во кривичната постапка од компаративен аспект, интересен е фактот истакнат од страна на странскиот експерт дека и во Словачка, користењето на овој институт во практика се намалува. Нагласуваме дека овој институт е многу корисен од аспект на подигнување на ефикасноста во судството – при што се постигнува обратен ефект од оној дека правдата е бавна и скапа.

Дали се потребни реформи и на Уставниот суд?

Надвор од прашањата за т.н. редовно судство, предмет на дискусија беше и прашањето за Уставниот суд. Легалитетот и легитимитетот на правните прописи е претходно прашање во многу ситуации, а „злоупотребата“ на правото како инструмент на политиката и низ историјата и денес е актуелно прашање. Заштитата на уставните слободи и права на човекот и граѓанинот како и заштитата и контролата на уставноста и законитоста, на највисоко ниво, па и на т.н. апстрактно ниво, од компаративно правен аспект, се врши од страна на уставните судови.¹⁸ Според излагањето на министерката за правда на самата сесија, „Во уставниот систем на секоја земја Уставниот суд треба да ја игра улогата на чувар на уставот и на уставноста, чувар на човековите права, чувар на владеењето на правото“.¹⁹

Оттука, пред НКЕУ-МК се појави предизвикот да се отвори и ова прашање во поглед на тоа каков Уставен суд имаме, а каков ни е потребен како држава и што треба да се направи за тоа да се постигне.

Во таа насока, во поглед на прашањето за реформи на Уставниот суд, експертите констатираа дека тие се потребни пред сè во функција на заштита на правата и интересите на граѓаните, иако тоа не е директен услов за пристапниот процес кон ЕУ. Сепак, беше препорачано да се изработи стратешки документ и акциски план за реформи на уставното судство, да се пристапи кон уставни измени во делот за Уставниот суд и да се создаде уставен основ за законско регулирање на прашањата поврзани со уставното судство; Имено, на расправата беше укажано дека со оглед на тоа дека во Македонија нема закон за Уставен суд, уставната рамка со која што е регулирано постоењето на уставното судство не е идеална и честопати се покажала како непрецизна или ограничувачка што претставува причина за донесување на контроверзни одлуки на Уставниот суд во неговата практика и причина тој да потпаѓа под политичко влијание.²⁰ Оттука, во еден иден Закон за Уставен суд, би требало да се предвидат построги и попрецизни критериуми за избор на судии во Уставниот суд, да се прошири и прецизира неговата надлежност, да се воведат институтот

18 Тренеска – Дескоска, Рената, Конституционализам, Скопје, 2015, стр. 402-404

19 National Convention on the EU in Republic of Macedonia, Newsletter 3, January – June, 2019

20 Ibid.

уставна жалба/тужба, а беше предложено и да се прошири листата на човекови права и слободи кои ќе влезат во надлежноста на Уставниот суд,²¹ како и да се регулира постапката за оценка на уставноста на еден закон, на барање на редовниот суд како претходно прашање.

Во поглед на заштитата на основните човекови права и темелните вредности, исполнувањето на ваквите препораки во многу ситуации претставува *conditio sine qua non* за обезбедување на владеење на правото во вистинска смисла на зборот. Во моментот, Уставниот суд, не е дел од реформата, но беше истакнато дека тој треба да се постави како орган кој со својата практика ќе биде баланс на она што значи политичка – извршна власт и законодавна власт, баланс кој што значи дека ако се јави ситуација на какво било отстапување, треба да ја врати хармонијата на правниот систем, да направи усогласување во рамките на уставниот систем, мора да се постави како орган кој ќе обезбедува заштита на човековите права, но и ќе ги промовира човековите права во Македонија и уставните вредности. Дејствијата за постигнување на претходно наведеното би можеле да станат реалност со добра волја и практика.²²

Експертите нагласија дека Уставниот суд е најнереформираната институција во државата, а особено поттикнувачки делува сознанието споделено од страна на словачкиот експерт, кој нагласи дека и во Словачка постоеле решенија слични како кај нас, но дека потоа е воведена уставната тужба. Она што тој го истакна е дека нема вистински реформи, ако и самите уставни судии не се „реформираат“. Уставниот суд е институција која треба да биде законски регулирана заради правна сигурност и со цел да „решава спорни ситуации“, а не самиот да биде дел од одредени спорови и со тоа да ја намали дополнително довербата на граѓаните во судот.²³

Иако Уставниот суд не е дел од редовното судство, тој е во блиска корелација со него, затоа што, како што нагласија експертите, патот до уставноста води преку владеењето на правото.²⁴

б) Мерки за борба против корупцијата во правосудството и против корупцијата воопшто

Во поглед на прашањето за борбата против корупцијата која беше тема на две одделни сесии, а секако делумно предмет на дискусија и на секоја работна сесија воопшто, на почетните дискусии, во поглед на механизмите за ефективна борба против корупцијата, беше препорачано ургентно формирање на новото антикорупциско тело составено од најкомпетенти професионалци чие ниво на познавање на оваа област и интегритетот на нивната личност треба да е на исто или повисоко од професионалното и стручното ниво на тие кои ги контролира и при ревизија на антикорупциското законодавство (напоменуваме дека тогаш сè уште не беше донесен новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси), експлицитно да се предвидат контролни механизми и основи за одговорност на членовите на ова тело во случај на непостапување или злоупотреба на функцијата. Ваквите препораки произлегоа од

21 Ibid., излагање на д-р Наташа Габер – Дамјановска, стр.3.

22 Ibid, излагање на проф. д-р Рената Дескоска, министерка за правда.

23 Ibid.

24 Излагање на проф. д-р Гордана Силјановска – Давкова, Newsletter 3, January – June 2019, стр.2.

сесијата одржана во јули 2018 година.

На 17 јануари 2019 година во Собранието беше усвоен новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси,²⁵ а во февруари 2019 година е избран новиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата. Нејзината работа од самиот почеток по формирањето наиде на позитивни реакции од јавноста заради нејзината видливост, транспарентност итн.

Натаму, на сесиите беше истакната и важноста на Законот за заштита на укажувачите.²⁶ Овој институт во нашето законодавство е нов и многу корисен механизам за борба против сите облици на коруптивно дејствување, па беше препорачано Министерството за правда како надлежно за вршење надзор над примената на Законот, да утврди дали јавните институции/установи имаат поставено овластени лица за прием на пријави од укажувачи и дали соодветните правни акти се јавно достапни до вработените во институциите, односно правните лица. Иако овој закон е донесен кон крајот на 2015 година, а во 2016 година се донесени и подзаконските акти, неговата имплементација затаи скоро три години, а веќе во првата половина на 2019 година, новата Државна комисија за спречување на корупцијата соопшти дека постапува и во неколку предмети по пријави на укажувачи.

Дополнително, со оглед на недоволниот број пресуди за случаи на висока корупција, беше препорачано да се создадат механизми за реевалуација на работата на судиите и јавните обвинители кои постапуваат во вакви предмети. Да напоменеме, дека и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Македонија во евроинтеграцискиот процес беше укажано на „недостатокот“ на пресуди во предмети за т.н. висока корупција.

Може да заклучиме дека проблемот се јавува на две основи: инертност односно пасивност на обвинителството во постапувањето во посензитивни предмети и долго траење на судските постапки и селективност во постапувањето. Имено, пред формирањето на Специјалното јавно обвинителство, токму еден од аргументите за формирањето на ова тело беше непреземањето кривичен прогон од страна на редовното обвинителство во многу сериозни ситуации.

Во излагањата на експертите беше истакнато и дека нема вистинска и ефективна борба против корупцијата без примена на конфискацијата на имот и имотна корист како посебна казнена мерка, дури и во случаите кога заради фактички или правни пречки не е можно кривично гонење (на пример, смрт, амнестија, помилување, застареност), особено што ова Кривичниот законик експлицитно го предвидува,²⁷ а Законот за кривичната постапка предвидува посебна постапка по горенаведениот основ.²⁸

На следната сесија каде прашањето за корупцијата беше главна тема на

25 Објавен во Службен весник на РСМ, бр.12/2019

26 Службен весник на Република Македонија, бр. 196/2015 и 35/2018

27 Чл. 97 од Кривичниот законик, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 и 248/2018

28 Чл. 540 од Законот за кривичната постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018

расправа, експертите укажаа дека покрај легислативно исполнување на стандардите и усогласување на законодавството, законската рамка сама по себе не е гаранција дека ќе бидат решени проблематичните прашања.²⁹ Дел од препораките беа во насока на тоа надлежните институции да ги имплементираат и препораките од Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО од 2014 година, кои и по вториот извештај за усогласеност останаа неимплементирани, иако веќе и Петтиот круг на евалуација е завршен. Едната од нив беше во насока на преиспитување на решението за составот на Судскиот совет и учеството на министерот за правда во него, а другата во поглед на дисциплинската одговорност во обвинителството и преиспитување на основите за разрешување на јавните обвинители, што е сепак, врзано со донесувањето на новиот Закон за јавното обвинителство кој од познатите причини сè уште не е донесен.

Да потсетиме, во 2019 година беше донесен нов закон, односно Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија каде што е предвидено претседателот на Врховниот суд и министерот за правда да бидат членови на Судскиот совет по функција, односно да учествуваат во неговата работа, но без право на глас. Сепак, според чл. 6 став 3 од овој Закон, „членовите на Советот по функција не учествуваат во работата на седниците на Советот на кои се расправа и одлучува за поведена постапка за утврдување одговорност, избор или разрешување на судија или претседател на суд“.

Националната конвенција за ЕУ притоа ја истакна својата поддршка и препорака за континуитет во процесот на борба со високата корупција кај нас. Исто така, беше препорачано Државната комисија за спречување на корупцијата која почна со работа во новиот состав и согласно новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси и која покажа видлива активност и присутност во јавноста со цел транспарентност и отчетност, да го земе предвид и фактот дека констатираните неправилности не претставуваат само прекршоци како полесен облик на казниви дела, туку дека некои од нив може да имаат и карактер на кривични дела, односно да ги исполнуваат битијата, пред сè, на некои од делата од глава 30 од Кривичниот законик - Кривични дела против службената должност, па во таа насока да поднесува иницијативи и за кривично гонење.

Државната комисија за спречување на корупцијата преку своите прес-конференции, известувања, соопштенија и учества на нејзините претставници на научни и стручни расправи потврди дека при својата работа ги зема предвид ваквите опции.

Во борбата против корупцијата, како што и претходно беше истакнато - највисок показател за ефикасност, особено за т.н. случаи на висока корупција се правосилните судски пресуди. Во период пред одржување на втората сесија посветена на ова прашање (а петта по ред на работната група 3), беше објавен и новиот Европски извештај за напредокот на нашата држава од 2019 година, па иако во него се истакнува дека веќе се детектираат вакви одлуки, мора да бидеме свесни дека таквата практика не смее тука да застане, туку процесот на судски разрешници мора да продолжи.

Етиологијата на проблемот на долготраење на ваквите судски постапки

29 Излагање на проф. д-р Никола Тупанчески, Newsletter 3, January – June 2019, стр.8

што беше претходно констатирано, е комплексно прашање кое бара сериозна анализа, затоа што е нејасно, зошто при постоење на специјализирани институции за борба против корупцијата: посебна комисија, специјално обвинителство, посебни одделенија во јавното обвинителство и во судството итн., нема епилог за поголем број од ваквите случаи на корупција. Потребно е да се востановат причините кај судската власт за долготраење на некои постапки и неизрекувањето соодветни одлуки; имено, да се утврди дали се работи за недоследност на решенијата и проблеми при имплементацијата на некои одредби од законодавството, дали на терен се јавуваат проблеми со навременото обезбедување на доказите, дали, пак, се работи за недоволна кадровска екипираност во правосудството или за други фактори.

Искуството на Словачка покажува дека во оваа држава биле имплементирани највисоките стандарди на ЕУ до 2005 година, со речиси совршена законска рамка за судството, но брзо потоа системот буквално се распаднал. Според Павол Зилинчик³⁰ нужно е да се обезбеди финансиска и политичка независност, а транспарентноста да се подигне на највисоко ниво. За да се врати довербата, но и контролата на граѓаните над институциите, во Словачка седниците на Судскиот совет станале јавни, а можеле да се следат и преку интернет. Исто така, следењето на испитите за влез во правосудството било јавно, усниот испит се снимал, судиите кога ќе почувствувале притисок од политичките елити се обединувале со известувања и со потпишување соодветни петиции. Под притисок на јавноста, дури и прогласувањето на Специјалниот кривичен суд за неуставен било проследено со негово повторно формирање од страна на државата.³¹

Тука повторно доаѓаме до заклучок дека улогата на граѓаните и граѓанскиот сектор е клучна во улогата на „радар и коректив“ на сè што претставува отстапување и загрозување на независноста на судството, но претходно потребно е да се обезбеди транспарентност на работата на институциите, а секоја влада која прокламира такво нешто и се залага за владеење на правото и нулта толеранција на корупцијата и неетичкото работење, треба да создаде услови (соодветни законски решенија итн.) за да се ефектуира таквата транспарентност.

*

Како генерална препорака на последната работна сесија, беше истакната потребата од комплетирање и заокружување на судската реформа согласно предвидените рамки и рокови во стратешките документи и акциските планови, но и според укажувањата на Европската комисија, ГРЕКО и другите релевантни институции компетентни за мониторинг и оценка на исполнувањето на европските стандарди од страна на нашата држава во оваа област.

Треба да се спомене дека прашањето за пристапните преговори во Поглавјето – 23 и прашањето што да очекуваме и што треба да научиме, беше предмет на посебна сесија. Како што беше нагласено и на почетокот, имајќи предвид дека Поглавјата 23 и Поглавјето 24 се отвораат први и остануваат отворени до крајот на преговорите, се препорачува долгорочно планирање на обврските и детектирање на т.н. „слаби“ или „проблематични точки“, односно теми (области) кои би можеле да го пролонгираат

30 Експерт, Канцеларија на народен правобранител и Судскиот совет на Република Словачка

31 National Convention on the EU in Republic of Macedonia, Newsletter 3, January – June, 2019

преговарачкиот период или да го стопираат процесот на преговори.

Беше препорачано и вклучување на широк круг чинители (национални и меѓународни експерти, претставници на сите релевантни институции, посебно за заштита на човековите права и борба против корупцијата, релевантните комори) почитувајќи ја целосно независноста и експертизата. Натаму, беше укажано на потребата да се изгради модел на вклучување на релевантните граѓански здруженија во преговарачкиот процес на систематски начин³² и обезбедувајќи нивно континуирано учество, а Европската Унија и другите донатори да ја зголемат проектната поддршка во сите поглавја, особено во Поголавјето 23 за време на целокупниот преговарачки период.

Заклучни согледувања: дискусија и отворени прашања

Во поглед на препораките усвоени на одделните сесии, како што може да се заклучи од погоре наведеното, дел од нив, пред сè, оние кои се однесуваат на законски нивелирања, се веќе апсолвирани прашања, прифатени и уважени од страна на надлежните институции, дел од законите на кои се однесуваат веќе се донесени или изменети, антикорупциското тело според новиот закон е формирано, а според информации од Државната комисија за спречување на корупцијата, дури се постапува и во неколку предмети по пријави од укажувачи, што значи дека веќе и овој механизам на кој во повеќе наврати се осврнавме и во дискусиите и во препораките, почнува да се имплементира.

Дел, пак, од препораките се и во моментов актуелни и се очекува во целиот процес на приближување кон европските стандарди, да бидат земени предвид од Министерството за правда и другите надлежни институции.

Објавувањето на *Петтиот круг на евалуација на ГРЕКО*, како и неодамнешните корупциски скандали со шпекулации за можна инволвираност на лица од правосудството, од законодавната и извршната власт, се доволен показател дека правосудството и корупцијата се сè уште сериозно слаби точки во системот, кои го забавуваат евроинтеграцискиот напредок на нашата држава. Оттука е повеќе од јасно дека Националната конвенција за ЕУ ќе биде дополнително исправена пред предизвикот заедно со домашните и странските експерти да ги отвори на следните сесии за овие прашања и да даде издржани препораки за подобрување на актуелните состојби.

Потребно е да се нагласи и тоа дека во поглед на евроинтеграцискиот процес, во септември 2018 година почна Скринингот и во тек се т.н. објаснувачки состаноци.

Каде сме и како понатаму? Што се однесува до суштината на проблематиката која е опфатена со Поголавјето - 23, особено ако ги имаме предвид актуелните случувања во нашата држава, останува нејасно во кој правец се движиме. Иако скринингот е во тек, сè уште немаме конкретен датум за преговори. Иако последниот Извештај за напредокот на државата од Европската комисија дава подобри оценки за состојбата во правосудството, проблемот со корупцијата кој постојано се докажува

³² Излагање на Симонида Кацарска, National Convention on the EU in Republic of Macedonia Newsletter 2, July – December 2018, стр.4

со нови дејствија од коруптивен карактер ќе ја вратат државата назад.

Независноста и непристрасноста во правосудството се обезбедуваат потешко (реално и целосно) во мали и релативно млади држави каква што е нашата. Обезбедувањето добра законска рамка, финансиската независност, исклучувањето на политички влијанија (макар и преку учество по функција на претставници од извршната власт во правосудството) без луѓето со висок интегритет кои нема да потклекнат под притисокот на блиски или влијателни лица отстапувајќи од словото на законот. Овој критериум има уште поголема важност во повисоките нивоа на хиерархијата во судството и обвинителството, вклучувајќи ги и составите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. При изборот на ваквите лица треба да ги имаме предвид компаративните искуства на други држави со високи стандарди во поглед на личниот интегритет. На пример, сведоци сме низ годините дека, дури и најмала грешка, прекршок или неетичко постапување кои се случиле децении претходно во животот, ги делегитимира кандидатите за судии во Врховниот суд во САД. Слични примери постојат во многу други држави. Интегритетот на личноста е клучен фактор за доверба особено во правосудството.

Исто така, ненавременото реагирање и селективното постапување на обвинителството кое особено беше нагласено во периодот пред формирањето на СЈО, дополнително ја руши правната сигурност и чувството на заштита кај граѓаните во поглед на нивните права. Ако во одредени случаи му се префрла на судството дека работи бавно, не треба да се заборави дека обвинителството ја носи одлуката за преземање на кривично гонење според определени сознанија за криминални и коруптивни дејствија. Но, суштинскиот проблем кој не може да се реши преку законско решение, кодекс или стратегија е проблемот како да се дојде до нужното чувство на одговорност во работењето? Како да се постигне свест за значењето да се биде носител на судиска или обвинителска функција?

Проблемот со донесувањето на новиот *Закон за јавното обвинителство* и причините заради кои *de facto* згасна *Специјалното јавно обвинителство* уште повеќе ја изнесоа на виделина немоќта на нашето општество во целина да демонстрира доволен демократски капацитет, иако Европската комисија веќе подолго време укажува на потребата од реформи во сферата на јавното обвинителство.

Ова е доволен показател дека правосудната сфера ја карактеризира извесен степен на фрагилност кога станува збор за политички и партиски влијанија. Правосудната фела се чини дека сè уште има чувство на немоќ, во поглед на другите власти, на кое често одговара со молк во ваквите случаи.

Создавањето менталитет за чесно, одговорно и достоинствено работење во правосудството е проблем што бара подлабока опсервација и сериозна интервенција во сите сфери на општеството. Неопходно да се дејствува во насока на менување на менталитетот и специфичниот стил на живеење кој во децениската транзиција поимот на „нормално“ беше изедначен со ставот: сè во животот да се постигне на брз и лесен начин без оглед на стручноста, професионалноста и етичноста. Таквиот менталитет е резултат на губење на системот на вредности во општеството и претставува идеална почва коруптивното размислување и дејствување, од најбенигна до криминална

форма, да стане дел од секојдневието. Затоа е потребна легислатива со која на поединците во правосудниот систем нема да им биде дозволено да се однесуваат на гореспоменатиот начин. Неопходно е да се обезбедат механизми - надлежни инстанци или институции кои брзо и ефективно ќе дејствуваат против погрешното, нелегалното или нелегитимното постапување. До оваа посакувана цел ќе се дојде брзо доколку постои свест кај клучните чинители за значењето на независноста и поделбата на властите.

Друг елемент (со предикативен карактер) кој може, исто така, да биде сериозна причина за дел од проблемите во правосудството е и правничкото образование и неговиот квалитет. Во нашата држава квантитетот не придонесе за подигнување на квалитетот, односно тоа што во државата има голем број на правни факултети стана сериозен хендикеп, чии последици допрва ќе се почувствуваат во делот на стручноста во работењето. Ваквата забелешка се упатува директно на сметка на државата, која овозможи инфлација на високообразовни институции без притоа да бидат реално целосно исполнети сите услови за нивна акредитација и која дополнително, за образованието и науката одделува многу помалку средства одошто се потребни да се исполнат основните предуслови за идно правилно и законито практикување на правото од страна на студентите по право.

Извесен коректив на последиците од горенаведеното може да биде Академијата за судии и јавни обвинители каде што треба се запишат само објективно најдобрите правници, идни судии и јавни обвинители, а самиот прием и обука треба да бидат сериозен тест и проверка на сите формални, но и карактерни особини релевантни и значајни за идната функција на лицата кои ќе следат обука во Академијата. Со други зборови, обезбедувањето кадри какви што навистина треба да има во правосудството (а кои и сега постојат, но резултатите на терен покажуваат дека се во недоволен број), нужно бара постоење на низа превентивни и корективни алки во синцирот.

Сé додека правосудството не биде раководено и контролирано од професионалци со највисока стручност, но и морал и интегритет, професионалци чие име и углед не се нарушени со никаква дамка, нема да има кој да биде соодветен поправен механизам за пониските нивоа.

Тука повторно доаѓаме до констатацијата дека Судскиот совет, односно Советот на јавни обвинители се клучот за решавање на многу проблеми во правосудството и дека е повеќе од неопходно потребно составот на овие тела да е „беспрекорен“. Дали новиот закон за Судскиот совет на пример, е доволно добра правна рамка? Но, и тука се јавуваат низа дилеми. Дали може да се очекува дека изборите на членовите од самата фела ќе бидат целосно регуларни, дали и таму нема да има недозволен лобирања и тргување со влијание? Дали предлозите кои ќе дојдат од претставниците на извршната власт нема да бидат одраз на политичко влијание? Дали изборот на членовите во Собранието нема да биде исто така одраз на партиски одмерувања? Дали пратениците при гласањето во прв план го ставаат фактот дека се претставници на народот и дека треба да се раководат од тоа, а не стриктно од интересите на партијата од која доаѓаат, а кои не се поклопуваат со интересите на народот?

Повеќе од јасно е дека проблемот е системски и детерминираноста да се тргне по вистинскиот пат треба да се рефлектира на сите нивоа и во сите сегменти во системот на поделба на власта.

Што се однесува до тоа кои прашања треба да бидат предмет на идни анализи, и тоа на конкретно ниво, треба да се нагласи дека има многу слаби точки на кои треба соодветно да се одговори. На пример, дали АКМИС системот конечно правилно се применува, но и дали сам по себе е добар или е потребно негово надградување? Судиите кои директно се соочуваат со него се најповикани да дадат одговор на ова прашање. Друго прашање кое заслужува внимание, а кое се отвора повеќепати досега, е дали треба да се размисли за тоа дека за посложените предмети треба да постапуваат судии со поголемо професионално искуство или и судии – почетници подеднакво? Дали се почитуваат до крај законските права и обврски на судиите за деца, на пример, да посетуваат континуирана обука во странство на сметка на државата во обем и на начин како што налага законот, особено ако имаме предвид дека тие постапуваат во предмети кои ја инволвираат најранливата категорија - децата? Дали имаме баланс или напротив, огромна дискрепанца во просторната, техничката и кадровската екипираност во судовите и обвинителствата ширум државата? Дали им се потребни на судиите и обвинителите незадолжителни насоки за одмерување на казната, достапност на информации за просечна казна за одделни дела и многу други прашања што треба да бидат поставени.

Или, во поглед на корупцијата, дали државата не ја генерира или, поблаго кажано, на некој начин ја овозможува, посредно, преку позитивна финансиска интервенција во одделни сфери, а тотално запоставување или деградирање на други области и професии?

Иако ваквите констатации звучат прилично сериозно и песимистички, јасната детерминираност на власта во една држава за создавање услови за одговорно, чесно, некорумпирано, законско и отчетно работење најдобро ќе биде демонстрирана со вклучување на граѓанскиот сектор и експертската јавност во сите процеси. Граѓаните, индивидуално и преку своите облици на здружувања како и докажаните експерти во својата фела треба да бидат „очите и ушите“ на целото општество, а државата треба да биде подготвена да ги слушне, разгледа и испита сите мислења и аргументи.

Оттука и НК-ЕУ има задача да ги отвори и актуелизира горенаведените и други прашања и да се залага за сериозно вклучување на граѓанските организации, експертската јавност, но и претставниците на институциите заедно да го креираат и контролираат реформскиот процес и заедно да бидат, еден ден, дел од процесот на пристапните преговори.

ПРЕПОРАКИ ОД ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 3

„Независно и непристрасно судство: системски и морални дилеми“³³

Потребна е итна реформа на Судскиот совет со која ќе се овозможи јакнење на персоналните и функционалните капацитети преку транспарентно, отчетно и одговорно работење. За таа цел треба да се пропише постапка за избор на членови на Судскиот совет со квалификувано мнозинство од вкупниот број на судии, како и можност за обжалување на постапката. Исто така, неопходна е индивидуална и колективна одговорност на членовите на Судскиот совет пред телото кое ги избира. Поради недоволната јасност на основните критериум за избор на членовите се препорачува попрецизно да се дефинира што претставува „истакнат правник“.

2. За постигнување на поголема транспарентност во назначувањето и унапредувањето на судиите потребно е доследно почитување на објективни, стручни и квалитативни критериуми, без било какви отстапки од политичка или друга природа.

3. При разрешувањето или при определувањето на дисциплинските мерки против судиите, треба да се почитуваат стандардите утврдени во судската практика на Европскиот суд за човекови права (ЕСП). Исто така, во примената на материјалното и процесното право треба да се почитуваат судските практики и пресуди на Европскиот суд за човекови права.

4. При изборот на кандидати за судии и јавни обвинители во рамките на Академијата за обуки на судии и јавни обвинители се предлага и воведување на скратена и интензивна почетна обука за кандидатите од редовите на: а) стручните соработници во судовите и јавните обвинителства, кои имаат најмалку пет години работно искуство б) од редовите на истакнати адвокати со искуство од над десет години.

5. Имајќи предвид дека независноста и непристрасноста на судството е тесно поврзано со користење на адекватните материјални средства и технологии, потребно е преземање на итни мерки за подобрување на материјалните услови за работење на Судовите, како и зголемување на личните доходи на судиите и судската администрација.

6. За да ја извршува улогата на мост за поврзување меѓу правосудните институции, граѓанското општество и извршната власт, од Советот за реформи на правосудството се бара да обезбеди транспарентност на дијалогот и јавност на препораките.

³³ Првата сесија на Работна група 3 се одржа на 01.03.2018

7. Собранието и неговите тела треба да го зголемат своето учество во процесот на пристапување преку континуирано парламентарно следење на реализација на препораките од Поглавјето 23 и преку интензивирање на практиката на јавни расправи со клучните чинители, вклучувајќи го и невладиниот сектор.

8. Граѓанското општество треба да биде редовно известувано и консултирано во спроведувањето на реформата во правосудството. За таа цел се формира Ад хок работно тело со членови предложени на првата сесија на НКЕУ-РМ на РГ III – Правосудство и основни права, која би ја следела и би се вклучила со амандмански предлози во јавната расправа за предлог – законите, како и за Академијата за обука на судии и обвинители.

ПРЕПОРАКИ ОД ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 3:

„Механизми за ефективна борба против корупција“³⁴

1. Ургентно формирање на новото антикорупциско тело составено од најкомпетенти професионалци чиениво на познавање на оваа област и интегритетот на нивната личност да е на исто или повисоко од професионалното и стручното ниво на тие кои ги контролира.

2. При евентуална ревизија на антикорупциското законодавство, експлицитно да се предвидат контролни механизми и основи за одговорност на членовите на ова тело во случај на непостапување или злоупотреба на функцијата.

3. Имајќи ја предвид недоволната транспарентност на јавното обвинителство и дел од судовите во РМ која е клучна за враќањето на довербата во институциите од страна на граѓаните, се предлага редовно инавремено објавување на судските и јавнообвинителските одлуки согласно релевантното законодавство и редовно известување на јавноста за постапувањето во конкретни случаи на овие институции.

4. Во насока на заштита од корупција во правосудството, се предлага во соодветното законодавство да сезабранат сите форми на влијание и притисоци врз судиите и јавните обвинители.

5. Согласно измените на Законот за заштита на укажувачите (февруари, 2018 година), се препорачува Министерството за правда како надлежно за вршење надзор над примената на Законот, да ги преземеследните активности:

- дали јавните институции/установи имаат поставено овластени лица за прием напријави од укажувачи и,

34 Втората сесија на Работна група 3 се одржа на 03.07.2018

- дали соодветните правни акти се јавно достапни до вработените во институциите, односно правните лица.

6. Потребно е утврдување на јасни процедури и определување на надлежноста по институции за практичноспроведување на заштита на укажувачите. За таа цел, потребна е ревизија на други релевантни закони во насока на измени и дополнувања заради обезбедување конзистентност меѓу нив и Законот за заштита на укажувачите.

7. Со оглед на недоволниот број на пресуди за случаи на висока корупција, се препорачува да се создадат механизми за реевалуација на работата на судиите и јавните обвинители кои постапуваат во вакви предмети. Во таа насока, во рамките на актуелната правосудна реформа, се препорачува предвидување на вакви решенија во Законот за судовите и Законот за јавно обвинителство.

ПРЕПОРАКИ ОД ТРЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 3

„Пристапните преговори во Поглавјето 23: Што да очекуваме и што треба да научиме?“³⁵

Имајќи предвид дека Поглавје 23 (Правосудство и основни права) заедно со Поглавјето 24 (Правда слобода и безбедност) се отвора прво и останува отворено до крајот на преговорите, се препорачува долгорочно планирање на обврските и детектирање на т.н. „слаби“ или „проблематични точки“, односно теми (области) кои би можеле да го пролонгираат преговарачкиот период, но и да предизвикаат застој. Во рамките на дискусијата која се водеше во Третата сесија на РГ-3 се одвоија две групи на препораки кои се поврзани со тенденцијата да се идентификуваат клучните области на кои треба да се посвети посебно внимание: а) препораки поврзани со претпристапните преговори во Поглавјето 23; б) препораки поврзани со реформските процеси во правосудниот систем.

а) Препораки поврзани со контекстот на претпристапните преговори во Поглавјето 23

1. Поради мноштвото на теми кои ги вклучува Поглавјето 23, како и поради не постоење на посебен *Acquis* за истото, во процесот на преговарање се препорачува вклучување на широк круг на чинители (експерти од национален и меѓународен контекст, претставници на Законодаваната комисија на Собранието на РМ, институциите за заштита на човековите права и борба против корупцијата, релевантните комори) почитувајќи ја целосно

³⁵ Третата сесија на Работна група 3 се одржа на 15.11.2018

независноста и експертизата.

2. Да се изгради модел на вклучување на релевантни граѓански здруженија во преговарачкиот процес обезбедувајќи негово континуирано учество и тоа во: спроведување на конкретни анализи, подготовка на решенијата и во мониторирањето на реформите. Исто така, да бидат прифатени укажувањата на граѓанскиот сектор во однос на мерките за ефективна имплементација на законите.

3. Со оглед на фактот дека во подготвителниот период за претпристапни преговори во Поглавјето 23 активно дејствуваат повеќе граѓански платформи меѓу кои и Националната конвенција за Европска унија во РМ, се препорачува да се креира систем на препознавање, комуникација и размена на информации меѓу нив.

4. Европската унија и другите донатори да ја зголемат проектната поддршка во сите поглавја, особено во Поглавјето 23 за време на целокупниот преговарачки период.

б) Препораки поврзани со реформските процеси во правосудниот систем.

5. Да се реализира единствена обука за за реформите и имплементирање на законодавството за преговарачките тимови во Поглавјето 23, а со цел остварување на повисок степен на независност на судството.

6. Се препорачува да се следат мерките предвидени во Стратегијата за реформи во правосудниот систем бидејќи има отстапување во некои од новите законски решенија. Ова особено се однесува на значење мерката депрофесионализација на членовите на Судскиот совет и зголемување на времетраењето на судското искуство како значаен критериум во напредувањето на повисоки судски нивоа.

7. Потсетување на препораката од првата сесија на НКЕУ-МК која се однесува на можноста стручните соработници со долго работно искуство да можат преку Академијата на судии да стекнат право за избор во судија.

8. Корупцијата е исклучително значаен проблем на општеството и со неговото разрешување се решаваат многу проблеми во другите поглавја. Борбата против корупцијата треба да се заснова врз етичките компоненти вклучувајќи оставки и разрешувања, но и преку инструментите на кривичната одговорност со консеквенци на конфискување на бесправно стекнатиот имот.¹⁴

ПРЕПОРАКИ ОД ЧЕТВРТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 3 :

„Реформите во Уставниот суд поврзани со Поглавјето 23 од претпристапните прегово за интеграција кон Европската унија“³⁶

1. Потребни се реформи на Уставниот суд во функција на заштита на правата и интересите на граѓаните, иако тоа не е услов за пристапниот процес кон ЕУ.
2. Да се изработи стратешки документ и акциски план за реформи на уставното судство.
3. Да се пристапи кон уставни измени во делот за Уставниот суд.
4. Да се создаде уставен основ за законско регулирање на прашањата поврзани со уставното судство.
5. Да се предвидат построги и попрецизни критериуми за избор на судии во Уставниот суд.
6. Да се прошири и прецизира надлежноста на Уставниот суд.
7. Да се воведе институтот уставна жалба/тужба.
8. Да се регулира постапка за оценка на уставноста на законот, на барање на редовниот суд како предходно прашање.

ПРЕПОРАКИ ОД ПЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 3

„Правосудство и висока корупција: Приближување или оддалечување од европските стандарди?“³⁷

1. Итно донесување на Законот за јавно обвинителство. Се упатува препорака до Министерството за правда, но и до сите останати субјекти кои се инволвирани во процесот на постигнување согласност за конечните решенија на Предлог- Законот за јавното обвинителство да го забрзаат процесот со одговорно постапување во насока на препораките од Европската унија и другите меѓународни тела.
2. Се препорачува поголема транспарентност во процедурите на носење на Законот за јавно обвинителство и поголемо учество на стручната јавност во во процедурата на усвојување со што би се намалило големото влијание на политичките партии на кое постојано укажуваат експертите.

36 Четвртата сесија на Работна група 3 се одржа на 12.02.2019

37 Петата сесија на Работна група 3 се одржа на 05.06.2019

3. Се препорачуваат измени во Законот за Судскиот совет во насока на укинување на членството на Министерот за правда по службена должност во ова тело. Оваа препорака се заснова и на препораката бр. 5 од евалуацијата на ГРЕКО од 2014 година.

4. За остварување на поголема ефикасност во разрешувањето на случаите на корупција и се препорачува на Новата Државна комисија за спречување на корупцијата која ги има сите правни инструменти (Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси) да покаже нулта толеранција кон сите коруптивни дејствија целосно запазувајќи го принципот на еднаков третаман на сите пред законите.

5. Високата корупција е специфичен феномен кој ги заразува и самите институции кои треба да се борат против неа. Се препорачува да се изградат механизми за санкционирање на корумпираните судии, обвинители, адвокати и други релевантни чинители во правосудниот систем

6. Државната комисија за спречување на корупција при својата работа и поднесувањето соодветни иницијативи и пријави до надлежни органи заради натамошно постапување, да го земе предвид и фактот дека констатираните неправилности не претставуваат само прекршоци (полесен облик на казниви дела), туку дека некои од нив може да имаат и карактер на кривични дела, пред сè, на некои од делата од глава 30 од Кривичниот законик – Кривични дела против службената должност.

ПРЕПОРАКИ ОД ШЕСТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 3

Спогодбата како мерка за поефикасно судство³⁸

1. Унапредување на правата на обвинетиот во насока на отстранување на практиката на прикриени закани од страна на обвинителите, особено преку несоодветната примена на мерката - притвор, нејзино осуетување од страна на судиите и неприфаќање на ваквите признанија.

2. Се препорачува поголемо одвојување од буџетот за финансирање на правосудните институции со единствена цел зјакнување на стручните служби (екипирање со човечки ресурси и други нужни ресурси) како што предвидува новиот Закон за кривична постапка.

3. Во предметите во кои јавните обвинители располагаат со неспорни докази за вината на обвинетиот да се воспостави редовна практика на повикување на обвинетиот и неговиот бранител со цел да се спогодат за вината.

³⁸ Шестата сесија на Работна група 3 се одржа на 11.09.2019

4. Унапредување на правото на одбрана на обвинетиот во насока на давање на непречен увид во списите, како и доволно време на бранителот за подготовка на одбраната со цел целосно расчистување на сите аспекти на призанието за вина и учество во спогодувањето на обвинетиот.

5. Упатството за спогодување од ноември 2015 година (донесено од страна на ЈО) да се измени во делот на оценката и одобрувањето од хиерархиски повисокиот јавен обвинител, при што одобрувањето за спогодување да се дава од страна на јавниот обвинител на соодветното јавно обвинителство.

6. Се препорачува изготвување на Упатство за спогодување за видот и висината на кривичната санкција заради воедначена судска пракса на судовите, како и подобрување на внесот на податоци во АКМИС-от за добивање на податоци за просечно изречената санкција за определено кривично дело.

7. Се препорачуваат дополнителна обука за сите субјекти во постапката за спогодувањето, а со цел надминување на практичните пречки во реализацијата на спогодувањето.

8. Подигнување на свеста кај судиите дека во текот на рочиштето за оценка на спогодбата имаат право да побараат изведување или оценка на кој било од приложените докази, односно да не прифаќаат признанија кои не се соодветно поткрепени со докази, со што судиите би имале поактивна улога во оценка на признанието и предлог-спогодбите.

9. Корекција и унапредување на одредбите на ЗКП во делот на скратената постапка, а со цел задолжително повикување на обвинетиот при започнување на истрагата или прибирање на доказите, а со цел негово информирање за постапката, со што е можна и примена на постапката за спогодување во оваа фаза од кривичната постапка.

10. Промена на ЗКП во насока имотно-правното побарување да е интегрален дел од предлог-спогодбата и задолжителна одлука на судот по однос на имотно-правното побарување во случаи кога истото може неспорно да се утврди.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- *Nozar, Wolfgang*, The 100% Union: The Rise of Chapters 23 and 24, 2012: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>
- *Тренеска – Дескоска, Ренајла*, Конституционализам, Скопје, 2015
- *Блуејринџ Група за реформи во правосудството*, Анализа на спроведувањето на Стратегијата за реформа во правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, Скопје, 2019
- *Nacionalni Konvent o Evropskoj Uniji*, Knjiga preporuka, 2014/2015

- **European Commission**, Commission Staff Working Document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report , Strasbourg, 2018, <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/04/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>
- **European Commission**, Conditions for Membership, : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en
- **European Commission**, Commission Staff Working Document: North Macedonia 2019 Report , Brussels, 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>
- **GRECO**, Петти круг на оценка, Извештај, Северна Македонија, GrecoEval-5Rep(2018)7, http://www.pravda.gov.mk/Upload/Editor_Upload/
- **National Convention on the EU in Republic of Macedonia**, Newsletter 3, January – June, 2019
- **National Convention on the EU in Republic of Macedonia**, Newsletter 2, July – December 2018
- **National Convention on the EU in Republic of Macedonia**, Newsletter, Working Group 3, August, 2018, available at: <http://nkeu.mk/wp-content/uploads/2018/08/WG-3-Newsletter.pdf>
- Закон за изменување и дополнување на Законот за судскиот совет на Република Македонија, Службен весник бр. 83/2018
- Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Службен весник број: 102/2019
- Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник број: 96/2019
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси , Објавен во Службен весник на РСМ, бр.12/2019
- Закон за заштита на укажувачите , Службен весник на Република Македонија, бр. 196/2015 и 35/2018
- Кривичен законик, Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 и 248/2018
- Закон за кривичната постапка, Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018
- Министерството за правда подготвува нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, достапно на: <https://akademik.mk/ministerstvoto-za-pravda-podgotvuva-nov-zakon-za-akademijata-za-sudii-i-javni-obviniteli/>

РАБОТНА ГРУПА 3 – ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА (Поглавје 23)

Програмски совет:

Койретиседавачи:

Мухамед ХАЛИЛИ, Потпретседател на ЕДМК

Фросина ТАСЕВСКА, Раководител на Сектор за Европска Унија во Министерство за Правда

Постојани експерти:

Александра ДЕАНОСКА, Професор на Правен Факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Симонида КАЦАРСКА, директор на Институтот за европска политика – Скопје

Милка РИСТОВА, Судија на Врховен суд на Република Македонија во пензија

Експерти:

Талат ЦАФЕРИ, Претседател на Собанието на Република Македонија

Мирјана ЛАЗАРОВА – ТРАЈКОВСКА, Експерт, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права – Стразбур

Натали ПЕТРОВСКА, Коалиција „Сите за правично судење“

Александар ДУЛЕБА, Директор на Асоцијацијата за надворешна политика на Словачка

Петер КОВАРИК, Канцеларија на Претседателот на Влада на Република Словачка

Јан ФИГЕЛ, Шеф на преговарачкиот тим на Р. Словачка и поранешен Еврокомесар

Томаш СТРЕМИ, Вонреден професор по Кривично право, криминологија и криминалистика на Правен факултет при Коменски универзитетот во Братислава, Р. Словачка

Павол ЗИЛИНИЧИК, Канцеларија на народен правобранител и Судскиот совет на Република Словачка

Радослав ПРОХАСКА, Кандидат за уставен судија на Република Словачка

Слаѓана ТАСЕВА, Претседател на Транспарентност интернешнл Македонија

Антоанета ДИМОСКА, Судија, Основен Суд Скопје – 2

Гордана СИЛЈАНОВСКА, Професор на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Наташа ГАБЕР – ДАМЈАНОВСКА, Директор на академија на судии и обвинители

Денис ПРЕШОВА, Асистент на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Никола ТУПАНЧЕСКИ, Експерт, Професор на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Катица ЈАНЕВА, Специјален јавен обвинител

Весна ДИМИШКОВА, Судија, Основен суд Скопје 1, Оддел за организиран криминал и корупција

Маја КОНЕСКА, Јавен обвинител, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

Гордан КАЛАЈЦИЕВ, Експерт, Професор на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Бобан МИСОСКИ, Експерт, Професор на Правен Факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Оља РИСТОВА, Судија, Основен Кривичен Суд Скопје

Тони МЕНКИНОВСКИ, Авокат

Координатори:

Милева ЃУРОВСКА, Национален координатор на НКЕУ-МК, Претседател на ЕДМК

Константин МИНОСКИ, Професор на Филозофски Факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Членови на Пројрамскиот совет:

Елена ГАЧЕВА, Заменик Генерален секретар на ЕДМК

Никола ЈАЗАЦИСКИ, Секретар на ЕДМК

Членови на работните групи:

- | | | |
|---|--------------------------------------|--|
| 1 | Европско Движење | Блашко Митковски, Љупчо
Сотировски, Мери Цакиќ |
| 2 | Институт за Европска политика | Ива Цоневска, Исмаел Камбери |
| 3 | Институт Охрид | Билјана Јанева |
| 4 | Јавно обвинителство | Башким Бесими, Анита Топалова
Исајловска |
| 5 | Министерство за надворешни
работи | Елена Георгиевска, Викторија
Чавкоска |
| 6 | Министерство за правда | Славица Жерајиќ, Ангел
Павловски, Валентина Шаурек |
| 7 | Канцеларија на Омбудсман | Јана Дуковска, Милка Муратовска,
Александар Тренкоски |
| 8 | Секретаријат за Европски
прашања | Јулијана Караи, Билјана
Стојановска |
| 9 | Стартап Македонија | Мартин Димовски |



РАБОТНА ГРУПА 4

**ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ
ПОГЛАВЈЕ 24**

Никола ТОДОРОВСКИ¹



1 Координатор на Работна Група 4



Вовед за Поглавјето 24

Со новиот пристап² на Европската Унија за политиката на проширување, како резултат на незадоволството од претходните процеси на проширување, воведени се нови правила во процесот на претпристапните преговори за земјите од Западниот Балкан. Поглавјата 23 и 24 се првите поглавја со кои се отвораат и последни со кои се затвораат пристапните преговори. На тој начин се остава доволно време во пракса да се имплементираат клучните реформски процеси од овие области, кои имаат за цел да обезбедат владеење на правото и демократизација на општеството. Во текот на преговорите во овие области Европската комисија има клучна советодавна улога во однос на содржината на реформите и за таа цел се воведуваат преодни мерки (interim benchmarks) и завршни мерки (closing benchmark) кои треба да обезбедат донесените реформи да бидат и практично имплементирани. Освен тоа доколку не се обезбеди напредок во овие поглавја постои можност преговорите во рамките на другите поглавја да бидат суспендирани.

Областите поврзани со Поглавјето 24 се областите на јавната политика кои се посебно значајни за суверенитетот на државите. Тие во мнозинство се наоѓаат во доменот на внатрешните работи на државите, од кои зависи безбедноста и пристапот до правдата. Во оваа поглавје се собрани прописи кои претставуваат стандарди и најдобри европски практики во низа области. Тие се клучни за обезбедување на темелите на една демократска држава и затоа ова поглавје е широко димензионирано и обединува 12 подобласти: миграција, азил, надворешни граници, визна политика, борба против организираниот криминал, против дрога, тероризам, трговијата со луѓе, царинска соработка, полициска соработка, судска соработка во граѓанските и кривичните предмети, фалсификување на еврото.

Поглавјето 24 е област која содржи таканаречено тврдо право и прашањата за кои се преговара се мошне технички и бараат специфични знаења во сферата која е традиционално мошне затворена. Искуствата од претходниот бран напроширување покажуваат дека следењето на преговорите во оваа област претставува посебен предизвик за организациите на цивилното општество.

Во согласност со новиот пристап на усладеност на законодавството во рамките на Поглавјето 24 со европското законодавство, започнато е со објаснувачкиот скрининг и пред започнувањето на преговорите за пристапување. Од 12 до 14 ноември во Брисел одржани се состаноци за ова поглавје, кои во Секретаријатот за европски прашања за прв пат можеа преку Скајп да ги следат и претставниците на

2 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 2.1. Putting the rule of law at the centre of enlargement policy „Given the challenges faced and the longer-term nature of the reforms, the chapters judiciary and fundamental rights and justice, freedom and security will be tackled early in the negotiations to allow maximum time to establish the necessary legislation, institutions, and solid track records of implementation before the negotiations are closed. They will be opened on the basis of action plans to be adopted by the national authorities. The Commission will provide substantial guidance in its screening reports to support the elaboration of these action plans by the candidate country. An innovation is the introduction of interim benchmarks which will be set when negotiations are opened. Only once these are met will the Council lay down closing benchmarks.“

Националната конвенција и заинтересираните невладини организации.

Стандардите кои треба да се постигнат во оваа поглавје во голем дел се веќе уредени со бројните меѓународни конвенции кои се потпишани или ратификувани од Република Северна Македонија. Преземени се обрски за нивна имплементација пред се во областа на борбата против организираниот криминал, тероризам, трговијата со луѓе. Голем дел се прецизно уредени во низа ЕУ документи (регулативи, директиви и сл), особено во делот на азилот, миграцијата, визите и надворешните граници. Достигнувањата, обврските, предизвиците и недостатоците во оваа област се прецизно констатирани во таканаречени Прибеовите извештаи и препораки, Извештаите за усогласеноста со препораките на ГРЕКО³, а пред се во Извештаите на Европската комисија (на основа на Спогодбата за стабилизација и асоцијација од април 2004 година) кои се базирани на различни национални и меѓународни извори.

Така во проценката и препораките на Прибеовата Група на високи експерти за системски прашања од владеење на правото од 2017 година, меѓу другото е нагласено дека по објавените незаконски снимки на разговорите постои многу сериозен недостаток во надзорниот механизам на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) и концентрација на моќ во оваа институција. Едновременно се укажува дека јавно објавените откритија сведочат за сериозна појава на политичка корупција на различни нивоа и на многу начини. Се извлекува генерален заклучок дека борбата против корупцијата дефинитивно треба да стане врвен приоритет за земјата. Притоа се истакнува потребата сите тела за спроведување на законот и независните регулаторни, контролни и надзорни тела да имаат доволна автономија да делуваат во согласност со законот. Во однос на итните реформски приоритети од 2015 новата влада за решавање на старите проблеми промовираше политика на нулта толеранција за корупција и донесе низа законски и институционални промени, но и натаму останува проблем нивната целосна реализација во пракса.

Во извештајот усвоен од ГРЕКО на 80-та Пленарна седница во Стразбур, 18-22 јуни 2018 година се заклучува дека државата спровела задоволително или на задоволителен начин шест од деветнаесет препораки содржани во Извештајот на евалуација од четвртиот круг, додека осум се делумно имплементирани и пет не се имплементирани. Во овој извештај се присутни сериозни констатации за неефикасност на институциите на правдата и присуството на корупција, а особено се анализирани состојбите во полицијата.

Во Извештај за Република Северна Македонија од 2019 година на службите на Европската комисија содржани се низа значајни констатации и препораки за состојбите сврзани со Поглавјето 24. Генерална оценка е дека земјата продолжила да испорачува конкретни резултати во клучните области како што се правосудството, борбата против корупција и организираниот криминал, реформата на разузнувачките служби. Започната е реформа на разузнувачките служби во соработка со НАТО и други партнери, избран е модел и донесена правна рамка за основање нова Агенција за национална безбедност и за координација на разузнувачката и безбедносната

3 The Group of States against Corruption, French: Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)

заедница, формирана е нова реформирана Оперативна техничка агенција (ОТА) за следење на комуникациите. Во борбата против организираниот криминал постојната законодавна рамка е во голема мера во согласност со европските стандарди и значително е подобрен оперативен капацитет во борбата против трговијата со луѓе. На оперативно ниво подобрена е ефикасноста на Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, како и учеството во заедничките операции со земјите членки на ЕУ и соседните земји. Донесена е амбициозна стратегија согласна со Истамбулската конвенција за борбата против насилство врз жените. Потребни се дополнителни напори во однос на функционален механизам за надворешен надзор на полицијата, како и за конзистентно ширење и спроведување на препораките на европските и меѓународни тела за човекови права во однос на третманот на задржаните лица, жените и лицата со посебни потреби. Во основа правната рамка за заштита на фундаменталните права е согласна со европските стандарди и се констатира дека земјата постигнала добар напредок. Во врска со управувањето со мешаните мигрантски текови земјата има активна и конструктивна улога, а парафиран е Договорот за статус со европската агенција за гранична и крајбрежна стража со ЕУ.

Посебно е нагласено дека во наредните години земјата треба: да ги обезбеди сите неопходни средства за ефикасно спроведување на Стратегијата за зајакнување на капацитетите за спроведување на финансиски истраги и конфискација на имот; да се обезбеди институционалните реформи во безбедносниот сектор да бидат ефективни и применети во практика; да се осигура јасно дефинирање на приоритетите за борбата против тероризмот и ефикасно извршување на мандатот на Канцеларијата на соодветниот координатор.

Треба да се има предвид дека предизвиците сврзани со имплементацијата на сложените и сензитивни прашања од Поглавјето 24 се динамични и постојано менливи, зависни од глобалните геостратешки движења, како што беше мигрантската криза која со себе го донесе и ризикот од нови облици на трговија со луѓе и тероризмот, од степенот на развој на кредибилноста на државните институции кои треба да го спроведуваат законот, опасноста од нивна ерозија предизвикана од корупција, инволвираност во организираниот криминал, како и минимизирање на нивната отчетност и транспарентност. Тоа се предизвици чија имплементација долго време била одложувана поради немање на политичка воља или доволно залагање за воведување на промените кои треба да се реализираат. Исклучително е важно почетниот ентузијазам за нивно решавање да биде преточен во видлива практична реализација.

Сесиите на Работната група 4

Првата сесија на Работната група одржана на 29 март 2018 година, во Скопје, во Собранието на Република Северна Македонија беше посветена на прашањето на **Воспоставување на надворешен механизам за контрола на работата на**

полицијата, а на неа учествува 62 пратеници, претставници на Министерството за внатрешни работи, академската и стручната фела, невладините и синдикалните здруженија поврзани со разгледуваната тема.

Во воведните обраќања стана збор за истражувањата, компаративните сознанија, досегашните искуства и реформските предлози за обезбедување на адекватна надворешна контрола врз работата на службениците со полициски овластувања, која по своја природа е најзатоворена општествена структура. Притоа беше укажано дека основата на која треба да биде поставена надворешната контрола на работата на полицијата треба да е врз база на реално независен механизам, вон надлежноста и влијанието на полицијата, кој е транспарентен за јавноста. Во почетокот е размислувано за контрола само на безбедносни и затворски служби, но проширено е со можноста за контрола на останатите државни службеници кои го спроведуваат законот и имаат еквивалент на полициски овластувања. Воведувањето на надворешната контрола бара измени во седум закони и крупни структурни промени. На тој начин еден порано привилегиран систем, заради овластувањата со кои располага, ќе биде ставен под механизам на објективна надворешна контрола. Во реформираното законодавство јасно треба да се дефинира граѓанскиот концепт усогласен со ЕУ и НАТО аспирациите, хармонизиран со нивните стандарди. Нагласено е дека независниот надворешен механизам треба да е независен од власта, како и од партиско - политичките влијанија.

Во активна, отворена и конструктивна тричасовна дебата беше укажано на низа сензитивни прашања за кои треба да се води сметка при концепирањето и конституирањето на надворешниот контролен механизам врз работа на службеници со полициски овластувања. Во однос на граѓанските организации вклучени во новиот механизам потребно е тие да имаат соодветен безбедносен сертификат, како и стручни вештини за препознавање на утврдените полициски процедури. Нивното интегрирање е предвидено преку Народниот правобранител, што според некои дискусии не е најидеално решение, но секако е суштинска новина во досега за граѓаните недопирлива сфера на безбедносната контрола. Ефикасна контрола преку механизмот на надворешна контрола треба да води сметка и за дигнитетот на полициските службеници. За балансиран однос кој би обезбедувал заштита од нехуман и деградирачки третман, како и заштита на правата на полициските службеници потребно е да бидат прецизно дефинирани процедурите за сите полициски овластувања и дејствија.

Концептот на новиот контролен механизам е оценет како прифатлива основа за создавање на одржлив и транспарентен систем. Тој концепт е веќе имплементиран во повеќе законски решенија, освен во два закони (Законот за јавно обвинителство и Законот за судовите) за кои е потребно двотретинско парламентарно мнозинство. Без нив целиот механизам останува нефункционален и затоа како примарно важно е препорачно што е можно побрзо усвојување на измените во овие закони.

ПРЕПОРАКИ ОД ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4

„Воспоставување механизам за контрола на работата на лицата со полициски овластувања и затворската полиција“⁴

1. Давање приоритет во постапката за донесување на Законот за измени и дополнувања на Законот за јавни обвинители и Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите
2. Усвојување на подзаконски акти кои што, со концизно дефинирани одредби, ќе гарантираат ефикасно воспоставување и успешно функционирање на системот за надворешен надзор
3. Воспоставување на алатка за постојано следење на новиот концепт за надворешен механизам за надзор и континуирано подобрување на работната методологија
4. Организирање дебати во сите засегнати институции со вклучување на синдикалните организации со цел да се обезбеди успешен и ефикасен механизам за надворешен надзор во спроведување на законот
5. Дизајн на програми за обука за сите засегнати страни во релевантните субјекти – засегнати страни од системот на механизмот за надворешен надзор
6. Обезбедување високо ниво на транспарентност од сите засегнати страни во процесот на функционирање на новиот механизам за надворешен надзор со цел да се создадат услови за критичко разгледување и анализа на неговото функционирање од страна на граѓанското општество (професионално и јавно)
7. Усвојување посебен документ – Акционен план со кој ќе се утврдат конкретните активности, засегнатите страни, крајниот рок за нивна реализација и можните фискални импликации, со цел да се обезбеди ефикасен методолошки пристап за целосно воспоставување на концептот на надворешен надзор за спроведување на законот, во насока на создавање на сите услови за негово функционирање
8. Со функционирањето на овој нов механизам, акцентот врз контролата на работата на полицијата од една страна се зголемува, што секако е придобивка за секое демократско општество, но од друга страна, се наметнува и се препорачува понатамошно развивање стандардни оперативни процедури за примена на сите полициски овластувања, професионализација на вработените кои што ќе го проценуваат однесувањето на полицијата и нивната континуирана обука, што обезбедува одредена рамнотежа во рамките на овој

4 Првата сесија на Работна група 4 се одржа на 23.03.2018

нов концепт на надворешен надзорен механизам.

Втората сесија, одржана на 21 јуни 2018 година, во Клубот на пратениците, во Скопје беше на тема **Азил - меѓународна и привремена заштита**. Освен членовите на Работната група од парламентот, надлежните министерства, академските и експертските кругови, како и невладини организации, учествуваше и министерот за внатрешни работи Оливер Спасовски, а преку скајп врските и директорот на словачката Лига за човекови права, Зузана Штевилова. Во воведното обраќање министерот Спасовски укажа дека пред два месеца влегол во сила новиот Закон за меѓународна и привремена заштита со кој се дефинирани статусот и процедурите во процесот на заштита на бегалците. Притоа е нагласено дека земјата има можност само за краткотрајна, временна заштита на бегалците и отфрлени се шпекулациите околу отворање на бегалските кампови.

Во дебатата се анализирали придобивките и недостатоците од новиот Закон за меѓународна и привремена заштита. Заклучено е дека станува збор за квалитетна законска рамка базирана на претходниот Закон за азил од 2003 година со почитување на домашната регулатива, но и со внимание на обврските кои произлегуваат од посветеноста на полнопаравното интегрирање во ЕУ. Нагласено е дека законската рамка треба да биде надоградена со усвојување на серија на подзаконски акти да би била обезбедена институционална оперативност и функционалност на законот. Неопходно е да се подигне на повисоко ниво регионална и меѓународна соработка, особена размената на податоци и информации од оваа област. Политиките и постапките во однос на барателите на азил не се очекува да биде лесна задача за земјата имајќи предвид дека во Европа се уште не е изнајдена заедничка усогласена солучија за ова прашање, проследено често и со дивергентни позиции меѓу земјите членки на ЕУ.

Констатирано е дека прашањето на азил повторно е во фокусот на земјите на Европа кои очекуваат разместување на голем број на мигранти според се уште не до крај усогласени критериуми и готовноста за нивна примена. Проблемот е ургентен имајќи предвид дека мигрантските бранови можат да се повторат во секој момент. Земјата се наоѓа на фреквентната мигрантска рута и затоа мора да бидат извршени неопходни подготовки за евентуални идни мигрантски бранови.

ПРЕПОРАКИ ОД ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4

„АЗИЛ – меѓународна и привремена заштита“⁵

1. Законската усогласеност со ЕУ регулативата во значајна мера е направена со новиот Закон за меѓународна и привремена заштита (април 2018), но потребно е усогласување и на други законски и подзаконски акти. Се препорачува целосно усогласување на подзаконската Регулотива со Законот

⁵ Втората сесија на Работна група 4 се одржа на 21.06.2018

за меѓународна и привремена заштита.

2. Во имплементацијата на ЕУ Регулативите и Директивите поврзани со бегалската и мигрантската криза се препорачува балансирање меѓу двете вредности: заштита на човековите права на поединецот и гарантирање на безбедност на државата.

3. Се препорачува следење на Европските политики во развојот и имплементацијата на примената на концептот на безбедна трета земја. Потребно е во редовна постапка да се истражи причината поради која лицето ја напуштило земјата на потекло и престој со цел аргументирање на неговата основаност. Основот кога лицето пристигнало од безбедна трета земја, каде што можело да бара дека третата земја е безбедна за него, е предвидено истото да се работи во редовна постапка не е согласно Законот ниту ЕУ Директивите.

4. Државните институции да овозможат неселективно право на пристап до процедурите за азил, како и до заштитните механизми кои треба да вклучува пристап до правна помош, лекар, како и можност за контакт со семејството. Се препорачува посебна грижа и похуман пристап кон децата и жените и лицата со посебни потреби во прифатните центри.

5. Афирмација и имплементација на Истанбулската конвенција во сегментот на родово базирано насилство.

6. Се препорачува зголемена соработка меѓу организации активни во доменот на мигрантите и бегалците.

7. Да се зголеми функционалноста на Регионалната Иницијатива МАРРИ регионална соработка поврзана со меѓународната и привремената заштита.

8. Новиот Закон за меѓународна и привремена заштита донесува значајни новини за чие ефикасно спроведување е неопходна натамошна едукација и тренинг за полициските службеници, социјалните служби и другите субјекти кои ќе го спроведуваат.

На 15 октомври 2018, во Скопје, во Клубот на пратениците е одржана Трета сесија на тема Миграциските текови и безбедносните предизвици на која учествуваа повеќе од 50 постојани членови на РГ 4 – претставници на соодветни владини сектори, активисти на невладините организации, универзитетски професори, експерти, како и странски дипломатски претставници и заинтересирани граѓани.

Во пристапот на темата укажано е дека искуствата од големиот мигрантски бран 2015-2016, како и присуството на голем број мигранти на територијата на Европската унија ги прави исклучително значајни и актуелни прашањата за нивната инклузија, како и за евентуалните нови мигрантски бранови, вклучувајќи го и безбедносниот аспект. Даблинските регулативи и насоките од последниот самит на

Европскиот совет во Салзбург носат новини во поглед на регулативите кои ја засегаат и нашата држава како транзитна за континуирана нелегална миграција. Успешно е надминат тежок кризен период поврзан со миграцијата, но сега е потребно реално да се согледаат искуствата и состојбите од значење за подготовка за справување со идните предизвици.

Укажано е дека низ земјата сега не минува огромен миграциски бран како пред неколку години, но сепак многу индикатори зборуваат за присуство на нелегална миграција. Полициски билтени регистрират случаи за криумчарење на мигранти и трговија со луѓе каде што сторители се наши државјани, кои се дел на домашни и меѓународни криминални групи. Нелегалната и неконтролирана миграција претставува сериозен безбедоносен предизвик. Во европските земји продолжува трендот на растот на неевропски граѓани, кој што во јануари ова година достигнал 5,8% од вкупното население. Тоа довело до пораст на антимигрантското расположение и до политички промени во неколку земји членки на ЕУ. Во пресрет на европарламентарните избори 2019 година ЕУ станува претпазлива кон ова прашање и за тоа се предлагаат измени во Даблинскиот документ за миграција.

Станува збор за комплексен феномен во кој се преплетуваат безбедносни и хуманитарни аспекти што наметнува потреба од натамошно институционално надоградување и утврдување на појасни насоки за балансирано, законско постапување. Позитивно е оценета иницијативата на МВР за транспарентна расправа за Предлог текстот на Законот за меѓународна и привремена заштита, со вклучување на НВО и експертската јавност.

Темата предизвика голем интерес кај присутните за што зборува и бројот од над 20 дискусанти кои даваа коментари, поставуваа прашања, изнесуваа мислења и предлози со цел да бидат сублимирани во Препораките од Сесијата. Заради потребата некој од формулациите да бидат допрецизирани договорено е експертите на РГ 4 и тимот на Националната конвенција да го доработат текстот, кој е доставен за електронска консултација и усвоен од учесниците на Сесијата.

ПРЕПОРАКИ ОД ТРЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4

„Миграција и безбедносни предизвици“⁶

Имајќи во предвид дека: Република Македонија се наоѓа во самиот центар на т.н. Балканска миграциска рута; миграција е глобален феномен кој покажува тенденција на интензивирање; големите мигрантски текови често добиваат кризен карактер со безбедносни и административни секвенции —

– експертите, членовите на РГ 4 и тимот на НКЕУ-МК, ги предложи и усвои следните препораки:

⁶ Третата сесија на Работна група 4 се одржа на 15.11.2018

1. Создавање на услови за имплементирање на националните планови и стратегии преку развивање и јакнење на националните капацитети за следење на имплементацијата на државните миграциските политики.
2. Креирање на мерливи индикатори за ефективна меѓуинституционална соработка.
3. Натамошно развивање на статистичка база на податоци во однос на миграциските текови во Република Македонија.
4. Усогласување на македонската регулатива со новите регулативи на ЕУ со посебно фокусирање на нивната имплементација, како и континуирано следење на европските и светските програми поврзани со миграциите.
5. Да се зголемат националните капацитети за регионалната и меѓународна соработка на релевантните институции во борбата против организираниот криминал, со фокус на криумчарење на мигранти и трговија со луѓе.
6. Да се продлабочи и интензивира соработката помеѓу релевантните институции и граѓанските здруженија, преку редовни консултативни средби и вклучување на граѓанските здруженија во процесот на донесување миграциски политики.
7. И покрај стекнатите искуства со масовен бран на бегалци секој нов бран би претставувал голем национален предизвик. Затоа потребно е и понатаму да се продолжи со:
 - Јакнење на капацитетите за обезбедување и надзор на државните граници;
 - Јакнење на капацитетите на Јавното обвинителство во справување со прекуграничниот криминал;
 - Да се креираат посебни екипи (стручни тимови) за работа со ризичните мигрантски групи;
 - Јакнење на капацитетите на институциите кои се надлежни за подобри и похумани услови на мигрантите и бегалците на кои им е потребна меѓународна заштита;

Нови форми на превенција и борба против трговијата со луѓе е разгледувана на Четвртата сесија на РГ одржана во Клубот на пратеници, на 5 февруари 2019 година. Обраќања на темата имаа државниот секретар во МВР, Магдалена Несторовска, професорот на Факултетот за безбедност, Трпе Стојановски, професорот на Универзитетот на Југоисточна Европа, Блерим Река, експертот од Меѓународната организација за миграција-Братислава, Зузана Ватралова, раководителот на Националната единица за сузбивање на криумчарење мигранти и трговија со луѓе во

Основното јавно обвинителство, Гордана Смакоска, и раководителот на единицата за борба против трговија со луѓе во МВР, Љупчо Маркудов.

Трудовата експлоатација е нова форма на трговија со луѓе која бара и нови форми за превенција, како и дополнителна едукација на оние категории на луѓе кои треба да ја препознаат, како што е случај со трудовите инспектори. Од страна на МВР се посветува внимание на едуцирање на полициските службеници, но и на сите субјекти кои се наоѓаат во ланецот на трговија со луѓе, заради откривање, превенирање и борба со овој феномен. Самиот феномен е стар илјадници години, но се појавува во новите облици, како еден од најтешките облици на организиран криминал. Потребно е да се најдат нови форми на борбата против трговијата со луѓе или според поранешната терминологија - белото робје. Станува збор за насилство до степен на психичко и физичко уништување, но тоа тешко се препознава и тешко се градат механизми за негово сузбивање. Притоа особено ранлива категорија се децата. Според словачките искуства особено е важно да се здружат сите напори во државата во однос на работата и финансиите за подобрување на борбата против трговијата со луѓе. Потребна е соработка и координирани напори на сите државни институции, граѓанскиот сектор и меѓународните организации.

Националната единица за сузбивање на криумчарење мигранти и трговија со луѓе од незиното фомирање во изминатиот едногодишен период постигнала забележителни резултати. Меѓу другото, остварена е успешна меѓународна акција при која е откриена меѓународна група која криумчарела мигранти од кај нас до САД и Канада. Клучна алка за успешно функционирање на ова единица се мобилни тимови составени од социјални работници, инспектори и психолози, кои први стапуваат во контакт и добиваат сознанија за потенцијалните жртви. При борбата со трговија со луѓе присутен е и проблемот на обичајно право во руралните средини или кај некои етнички заедници. Забележани се случаеви кога жртвата не се чувствува како жртва и при сведочењето ја прифаќа положбата во која се наоѓа.

Клучна препорака од оваа сесија беше дека проблемот со трговија со луѓе не треба да се разгледува само како криминогена појава, туку треба да се прави анализа на социоекономските причини и да се даде одговор за настанување на појавата. Потребно е значително повеќе да се дејствува во превенција и елиминација на претпоставките за неговото настанување.

ПРЕПОРАКИ ОД ЧЕТВРТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4

„Нови форми на превенција и борба против трговијата со луѓе“⁷

1. Да се работи на развој на поширок концепт на трговијата со луѓе кој ќе ги опфати и причините на појавување кои се тесно поврзани со определени општествено-економски аспекти (сиромаштијата, невработеноста, дискриминацијата, насилството во семејството, побарувачка во земјите на дестинација) кои дејстуваат како причина за појавување.
2. Во постоечките тела кои работат во превенцијата на трговија со луѓе, на заштитата на жртвите и на гонење на сторителите, да се вклучат интердисциплинарни стручни тимови како и претставници на граѓанскиот сектор кои ќе придонесат за идентификување и дефинирање на новите форми на трговија со луѓе (детски труд, принуден труд, жртви на трговија со човечки органи и други форми).
3. Да се премине од ратификација кон имплементација на меѓународните конвенции за превенција, заштита и казнување во трговијата со луѓе (Конвенцијата на ООН за борба против транснационалниот организиран криминал, Конвенцијата за акција против трговијата со луѓе на Советот на Европа, Протоколот од Палермо 2000, Истанбулската конвенција).
4. Да се посвети поголемо внимание на заштитата на жените и децата како ризични групи од повисок степен, како и да се обезбедат ресурси (институционални, човечки и финансиски) за имплементација на Истанбулската конвенција (2011) за заштита на жените од насилство, принудна работа и секаков вид на експлоатација.
5. Креирање на програми за обуки со цел да се создадат стручни лица за поефикасно препознавање на жртвите.
6. Да се организираат чести граѓански форуми (панел дискусии, ТВ и радио дискусии, ученички дебати, доделување на мали грантови за истражување на појавата во локални средини) во кои ќе учествуваат пред сè наставници, локални власти, граѓански здруженија и релевантни институции. Се препорачува поширока социјализација во однос на самата појава и актуализација на самиот проблем во локалните средини во кои ќе бидат вклучени ризичните групи.
7. Едукација на ранливите групи, особено на младите, за препознавање на лажните огласи за работа во социјалните медиуми и следење на огласите од надлежните институции (санкционирање на групите кои ги креираат лажните огласи и откривање на криминалните здружувања).

⁷ Четврта сесија на Работна група 4 се одржа на 05.02.2019

8. Надлежните институции да создадат програми за подолгорочна поддршка на жртвите од трговијата со луѓе со цел да се избегнат условите поради кои тие повторно би се нашле во истата состојба.
9. Преземање на конкретни мерки за социјална инклузија на потенцијалните групи (лица без документи, невработени млади, особено невработени жени, лица без никакви ресурси).
10. Да се обрне посебно внимание на децата кои рано го напуштаат училиштето бидејќи тие претставуваат исклучително ризична група за трговија со луѓе.
11. Да се интензивираат активностите на надлежните институции во откривањето на главните мрежи на трговијата со луѓе (следење на парите, истражувања на социјалните мрежи и санкционирање на организаторите).
12. Да се зајакне соработка меѓу различните институции со вклучување на финансиската полиција, царината, полицијата, правосудните органи,
13. Обезбедување на наменски финансиски ресурси за оживотворување на националните стратегии за превенција и подобра заштита од трговија со луѓе во практиката.
14. Иако концептот за превенција, заштита и казнување во трговијата со луѓе е од глобален карактер, но во борбата задолжително треба да се вклучат локалните актери (училишта, медиуми, локална власт).
15. Имајќи ги предвид континуираните промени во начинот на работење на криминалците (*modus operandi*) со трговија со луѓе и криумчарење, треба и натаму да продолжат активностите за градење на капацитети за спроведување на Законот за борба против трговијата со луѓе и прекуграничната соработка (позитивни примери вклучуваат иницијативи за потпишување на протоколи за соработка во областа на спречување на криумчарење и трговија со луѓе со сите соседни земји).

Петата сесија на Работната група 4 на тема - **Следејќи го патот на парите: Зајакнување на механизмите за финансиска истрага**, е одржана во Тетово, на Универзитетот на Југоисточна Европа, на 7 јуни 2019 година. Поздравувајќи ги учесниците ректорот на Универзитетот на ЈИЕ, академик Абдулменаф Беџети истакна дека инклузивноста на процесот на евроинтеграцијата е негова особено важна карактеристика. Во таа смисла универзитетите се погодни места и имаат капацитет да придонесуваат на оваа стратешка определба. Корпусот сврзан со стабилноста и безбедноста е важен елемент и за економскиот развој, кој доколку не е обезбеден може да доведе до егзодус на младата популација, што особено ги загрижува.

Министерот за внатрешни работи, Оливер Спасовски, отворајќи ја расправата потсети дека одлучна и неселективна борба против организираниот криминал и корупцијата е приоритет на демократските држави и како таков се наоѓа во фокусот на активностите што се преземаат за превенција, спречување и борба со сите облици на организираниот криминал. Меѓутоа, за остварување на оваа стратешка цел не е доволно само ефикасно откривање и гонење на сторителите, туку и ефикасно одземање на криминалните приноси, кои се најчестиот мотив и главна движечка сила на криминалците. За таа цел во Министерството веќе постојат организациони единици кои, меѓу другото, се надлежни и за финансиски истраги. Меѓутоа, според анализите за поефикасно работење неопходно е одвојување и формирање на специјализирани организациони единици. Таа потреба произлегува од обемот на предметите и сложеноста на активностите, кои бараат соодветни стручни познавања. Детектирана е и потребата да се развива мултидисциплинарен и координиран пристап во водењето на финасиските истраги, преку јакнење на капацитетите не само на Министерството за внатрешни работи, туку и на Јавното обвинителство, Царинската управа и Финансовата полиција. Наведените цели се имплементирани во Стратегијата за зајакнување на националните капацитети за водење финасиски истраги и конфискација на имот и со Акционен план.

Се Зборувааше и за значењето на меѓународните инструменти за ефикасно гонење на финасискиот криминал. Притоа е истакнато дека Република Северна Македонија ги има ратификувано меѓународни конвенции од областа на организираниот криминал, борбата против перење на пари и финасирање на тероризам и борбата против корупција. Земјата учествува во работата на сите меѓународни организации и институции кои имаат за цел да ја засилат меѓународната соработка во борбата против криминалот, вклучително и преку постапка за самооцена и оцена наменета за дополнително усогласување на националните правни системи со меѓународните стандарди, како и со развивање на посебни механизми за размена на информации и соработка. Овие активности недвосмислено ја покажуваат определбата и политичката подготвеност за прилагодување на националното законодавство со меѓународните документи. Сепак, треба да се има предвид дека извештаите на ЕК констатираат напредок, но зборуваат и за немоќ на државата во докажување, гонење и пресудување на кривични дела од финансиски криминал, вклучително и ефективно одземање на криминалните придобивки.

Стана збор и за словачкото искуство при што експертот Павел Хоркај презентираше повеќе практични примери и резултати од финансиските истраги. Посебен интерес предизвика случајот со големиот криминалец кој сопственоста на имотите ја пренел на трето лице, младиот 22 годишен внук. Со брза и детална истражна постапка, која била проширена и во странство утврдено е дека на основа на фиктивна лотариска добивка во Англија е депониран кеш во Унгарија, а отаму трансфериран во Словачка за купување на сопственост во вредност од 1 500 000 евра, кои биле предмет на дополнителни инвестирања со добитка од 1 000 000 евра. Конфискувани се недвижни имоти, возила, банкарски сметки и сета друга сопственост. Потенцирано е дека малите земји посебно треба да бидат концентрирани

на финасиските истраги за нелегалните доходи и нивата акумулација, која може да биде употребена за корупција на институциите и за загрозување на владеењето на правото и правниот поредок.

Релевантните учесници од државните структури, обвинители, судии, универзитетски професори, претставници на НВО ангажирани во областа на безбедност дадоа забележителен придонес, одбележан и од повеќе информативни медиум. Согласно со конструктивната дебата извршено е прецизирање и дополнување на Предлог - препораките, кои по електронското доставување до учесниците се хармонизирани во конечниот текст.

ПРЕПОРАКИ ОД ПЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4

„Следејќи го патот на парите: Зајакнување на механизмите за финансиски истраги“⁸

1. Заради ефикасно спроведување на Стратегијата за јакнење на капацитетите за водење на финансиски истраги и конфискација на имот усвоена од Владата на Р.С. Македонија во Март 2018, потребно е веднаш да се пристапи кон формирање на Национална комисија за следење на имплементацијата на Стратегијата која треба да биде составена од експерти и високи претставници на институциите надлежни за спроведување на финансиски истраги, изрекување и спроведување на привремени мерки за обезбедување на имот и конфискација. Националната Комисија е должна да доставува квартални извештаи до Владата на РСМ за текот на спроведување на стратегијата.
2. За ефективни финансиски истраги неопходни се обучени и искусни кадри кои веќе ги има во релевантните институции. Се предлага, да се воспостави систем кој ќе обезбеди обучените и докажани кадри во водењето на финансиски истраги да не бидат менувани со промена на политичката власт.
3. Заради обезбедување на квалитетни, односно навремени докази што е многу значајно за финасиските истраги, потребно е да бидат со висок степен на функционалност на истражните центри во Јавното обвинителство за што е неопходно обезбедување дополнителни финансиски средства кои ќе овозможат квалитет и ефикасност во работењето.
4. Да се зголеми активноста на Јавното обвинителство во синхронизацијата на дејствијата на криминалистичките и финансиските истраги во смисла на поголема активност на јавните обвинители при раководење со истрагите и давање на точни насоки за идниот тек на истрагата.
5. Надминување на практиката според која предмет на конфискација се само предметите кои служеле за извршување на казненото дело, односно ќе се воспостави редовна практика на следење на имотот и финансиските средства

8 Петата сесија на Работна група 4 се одржа на 07.06.2019

со кои располагаат извршителите, членовите на нивното потесно семејство и оние што се формално на туѓо име.

6. Мерката конфискација на имот кој е стекнат нелегално не се спроведува на начин како што е предвидено во Законот, заради што е потребно Јавното обвинителство да обезбеди квалитетни докази за кривичното дело и за потеклото на имотот на сторителот на делото. Доказите треба да бидат со причинско последична врска, односно докажување дека имотот на сторителот е стекнат со извршување на кривичното дело со цел судот да може да донесе цврста одлука за конфискација. Заради зголемување на ефикасноста и конзистентноста на постапката за конфискација, освен обезбедувањето на квалитетни докази, се предлага и преразгледување и прецизирање на законските одредби по кои постапува Судот.

7. Со оглед дека во доменот на финасиите (електронски трансфер на пари, користење на таканаречен “црн интернет“, плаќање со биткоиини, користење на криптовалута) се случуваат континуирани иновации и се јавуваат нови ризици од трансфер и трансформација на капитал, до степен на неможност да се открие и делото и сторителот доколку нема обучени експерти во овие области, потребни се континуирани обуки и остручување на кадри за спроведување на финансиски истраги од сите релевантни институции вклучувајќи ја полицијата, царината, управата за финансиско разузнавање и обвинителите, вклучително со ИТ секторите.

Шестата сесија на тема: Ветингот како мерка за остварување на интегритет на институциите, се одржа на 27 август 2019 година, во Клубот на пратениците, во Скопје. На сесијата присуствуваа над 40 учесници од Министерството за внатрешни работи, судии, универзитетски професори, странски и домашни експерти, активисти на невладини и на меѓународни организации, како и новинари кои ја следата областа на безбедност и човекови права.

Копретседавач на РГ 4, државниот секретар во МВР, Магдалена Несторовска во воведното обраќање презентираше сознанија од компаративните искуства во примената на ветингот, укажа на потребата и можниот модел за негова реализација кај нас, како и на иницијалните чекори преземени во тој правец. Во однос на моделот кој би се применил кај нас се смета дека е неопходно да се: утврди извор на проблемот и дали со ветингот тој може да се реши; определи кои субјекти ќе подлежат на ветинг и по кој редослед ќе се спроведува процесот; надмине чувство дека ветингот се презема заради политичко елиминирање; согледаат и предвидат финасиските импликации; обезбеди објективна меѓународна поддршка; дефинираат потребните обучени човечки ресурси, со цел на зачувување на функционалноста на институциите. Станува збор за комплексен и сензитивен процес кој бара соодветни подготовки, финансиска поддршка, обезбедување на соработка со голем број

институции, гаранции за објективност, транспарентност и инклузивност. Од страна на МВР е подготвена Информација во која е образложена потребата и причините за спроведување на процесот на ветинг во полицијата на основа на која Владата заклучила да се формира Работна група која треба да подготви Предлог план за мерките, активностите и временската рамка за спроведување на процесот.

Во отворената и конструктивна дебата на сесијата особено внимание е посветено на неколку клучни дилеми сврзани со процесот на преиспитување на интегритетот на јавните службеници во институциите во кои се забележани коруптивни и други форми на незаконско делување. Пред се за прашањето дали е опортуно ветингот да се спроведе во полицијата, а не и во другите државни институции? Притоа е посочено дека според некои порано правени компаративни анализи за правосудството во регионот досега е применуван ветинг, реевалуација и реизбор во однос на судиите. Според таа анализа законската поставеност кај нас не дава можност за ветинг, туку за реевалуација на судиите, а за ветинг се потребни поголеми законски измени. Меѓутоа, неодамнешните анкети покажуваат дека јавноста има најголема доверба во полицијата, а многу помала во судството и обвинителството. Судството, обвинителство и полицијата се во функционално единство и доколку во некоја од овие институции состојба е алармантна токму затоа за неа треба да биде применет процесот на прочистување.

Ветингот е нужно решение кога некоја институција не функционира заради контаминација со партиско - политички влијанија и коруптивни економски интереси. Дилемата не е дали да започне процесот на проверка на интегритетот туку да се обезбеди негова успешна реализација. Самооценувањето на состојбите оперативнo треба да се води од внатре, но некој тоа треба да го контролира и да го помага. Согласно со тоа формулирана е дополнителна препорака со која се бара процесот на градење на концептот на ветинг да се одвива со меѓународни партнер, како гарант на неутралноста, а во телата кои ќе го следат процесот да биде овозможена застапеност на граѓанските организации, кои имаат стручни компетенции и афинитет за активност во оваа област.

Од дебатата е произлезен и предлогот за неопходноста на комплексна и објективна анализа на фактичката состојба, потребата, постапката и последиците од ветингот во институциите во кој ќе се спроведува. Особено е значајно тие институции што планираат да го спроведат процесот кадровски да се подготват да ги заменат вработените кои нема да ја поминат проверката, со цел институциите непречено да ја спроведуваат својата функционална надлежност.

Потребно е таков заштитен механизам кој ќе оневозможи повторување на состојбите кои сега ги имаме. Одржлив ветинг е можен ако се воспостави систем врз законски решенија кој се реализираат во пракса. Зато е потребно да се обезбеди консензус не само меѓу парламентарни партии, туку на сите главни субјекти во нашето општество. Таков консензус ќе создаде позитивна клима дека процесот се спроведува заради заштита на интегритетот како на институциите, така и на вработените во нив.

За одбележување е и дека е препорачано да се даде кратка дефиниција на ветингот која ќе биде содржана во регулативата за негова имплементација, како и соодветен превод на македонски јазик за идна комуникација. Посочена е и можна јазична формулација - оценување на интегритет или реавулација.

ПРЕПОРАКИ ОД ШЕСТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 4: ПРАВДА, СЛОБОДИ И БЕЗБЕДНОСТ „Ветингот како мерка за остварување на интегритет“⁹

1. Изразот ветинг (Vetting) да биде соодветно преведен на македонски јазик и тој термин да се употребува во идната комуникација; (можна формулација: Оценување на интегритет или реевалуација). Да се даде кратка дефиниција што претставува ветинг во МВР и истата да биде содржана во регулативата врз основа на која ќе се спроведува истиот.
2. Да се обезбеди општествен консензус меѓу главните субјекти во македонското општество, за спроведување на ветингот. Обезбедениот консензус ќе создаде позитивна клима дека процесот се спроведува заради заштита на интегритетот на вработените и интегритетот на самите институции.
3. Неопходно е да се спроведе комплетна анализа на фактичката состојба во МВР и во општеството, во целина. Целта е да се дефинира потребата, постапката и последиците од ветингот во областа каде истиот ќе се спроведува. Анализата првенствено треба да даде одговор, кои се предвидливите резултати од истиот и дали ветингот ќе ги реши доминантните проблеми во институцијата. Исто така, анализата треба да ги предвиди сите евентуални ризици, можни негативни последици и да ги превенира истите;
4. Од направената анализа, да се изготви Програма со Акциски план, кои ќе бидат рамката по која ќе се прави ветингот. Пред отпочнување на постапката на ветинг, неопходно е да се концепира одржливо решение кое ќе профункционира по спроведувањето на ветингот. Имено институцијата што ќе го спроведува ветингот, перцепиран како еднократен процес, со јасен рок за почнување и завршување, мора да создаде правни, организациски, кадровски и материјални услови за создавање на функционално одржливо решение во рамките на постојната организациска структура на институцијата. Истото, би било соодветна гаранција за изградба и опстојување на кредибилна и професионална институција и перманентен влог во заштитата на интегритетот на постојните и идни вработени во институцијата.
5. Прецизно да се утврди, врз основа на кои критериуми ќе се врши ветингот, кој би бил персоналниот опфат на ветингот, во смисла кои субјекти, односно

⁹ Шестата сесија на Работна група 4 се одржа на 27.08.2019

кои категории на вработени во институцијата ќе подлежат на ветинг и по кој редослед ќе се спроведе процесот; (ова ќе биде содржано во Програмата)

6. Процесот на градење на концептот на ветинг во институциите мора да се одвива со меѓународните партнери, како гарант на неутралноста на целата постапка. Во телата кои ќе го следат (мониторираат) процесот на ветинг да се овозможи поголема застапеност на граѓански организации и здруженија, кои имаат стручни компетенции и афинитети во оваа област, како и доволен број на претставници од стручната и научната јавност.

7. Да се формира Независна комисија од експерти, професионалци во областа кои ќе ја спроведуваат постапката за ветинг и да се предвиди можност за вложување на жалба на одлуката на комисијата во интерес на заштита на двостепеност на постапката и почитување на основните човекови права.

8. Имајќи во предвид дека се работи за многу сензитивен и комплексен процес, неопходно е претходно да се планираат и подготват сите фази на процесот и да се преземат сите материјални, финансиски и кадровски подготовки. Имено, Програмата да содржи дека институциите каде што ќе се спроведува ветингот, треба благовремено да пристапат кон организирање обуки со цел да се избере и подготви доволен број на обучен и оспособен кадар за спроведување на овој процес.

9. Програмата да ја содржи и постапката за прибавување на документи, информации и слично од други институции кои не се МВР, како УЈП, Агенција за катастар и недвижности, заради спроведување на процесот на ветинг.

10. Спроведувањето на ветингот е финансиски зависен процес. За таа цел, потребно е да се планираат и обезбедат одржливи финансиски извори за правовремено покривање на финансиските импликации неопходни за спроведување на процесот. (Неопходно е и обезбедувањето на соодветни со закон предвидени материјални услови за чување на документите и материјалите кои ќе се прибават од спроведувањето на ветингот, како и соодветна постапка на заштита на истите);

11. Особено е значајно, институциите што ќе планираат да спроведат процес на ветинг кадровски да се подготват за да ги заменат вработените кои нема да го поминат ветингот, со цел институциите непречено да ја спроведуваат со закон утврдената функционална надлежност.

Бројното присуство и активното учество во дебатите за кои стана збор, покажува дека проектот Национална конвенција ја исполнува својата цел – овозможува дискусија меѓу учесници од различни профили која отвора простор за широк дијапазон на идеи и предлози за низа чувствителни теми.

Забележително присуство на информативните медиуми е своевиден индикатор дека прашањата за кои е расправано се од несомнен интерес на најшироката јавност. Сето ова зборува дека Работната група 4, во рамки на Националната конвенција детектирала теми од посебен интерес кои овозможиле да се развијат содржајни и богати дискусии, да се обезбеди мултидисциплинарна диоптрија за секоја тема, како и да се усвојат бројни препораки преку кои се прецизира фокусот на понатамошните активности на сите инволвирани државни органи и институции, како и на граѓанските организации.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Dogovor za stabilizacija i asocijacija (DSA) со ЕУ, кој стапи на сила во април 2004 година. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/sa_Sp
- COUNCIL DECISION of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/apojeu190308_en.pdf)
- Извештај за Северна Македонија за 2019 година во прилог на Комуникација на Комисијата до Европскиот парламент, до Советот, Европскиот економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2019 година
- (<http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf>)
- Скрининг SEP Poglavje 24 - Pravda sloboda i bezbednost 31 maj 2019 (http://www.sep.gov.mk/content/?id=2499#.XWA4vUdS_Dc)
- НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА УСВОЈУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА (НПАА)
- РЕВИЗИЈА 2017 – 2019 (http://www.sep.gov.mk/content/?id=13#.XWA-8kdS_Dc)
- Прибеовата Група на високи експерти за системски прашања од владеење на правото; Итните реформски приоритети од 2015 (<https://ec.europa.eu/neighbourhood>) и Извештајот на Прибе две години подоцна (<https://epi.org.mk>)
- Извештај за евалуација од Петиот круг на оценка – Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот - 22 Март 2019 Greco Eval 5 Rep(2018)7 (<https://rm.coe.int/-/168095378e>)
- Knjiga preporuka nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 [127](http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/01/ Knjiga-

</div>
<div data-bbox=)

preporuka-Nacionalnog-konventa-o-EU-2017-2018.pdf

- Council of Europe Treaty Series -No. 210 Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство Истанбул, 11.05.2011 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?doc>)
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013/2.1. Putting the rule of law at the centre of enlargement police (https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf)
- Enlargement Package –new approach, EU Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Štefan Füle 2012 (https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-717_en.htm)
- Macedonia as country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the RM, UNHACER, August 2015
- Dublin IV Regulation(https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf)
- Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција 2017 - 2020 <http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Nacionalna-strategija-i-akciski-plan-za-borba-protiv-trgovija-so-lugje.pdf>
- Национална стратегија за борба против перење на пари и финасирање на тероризмот 2017 – 2020 <http://www.ufr.gov.mk/files/docs/NS.pdf>
- Национална стратегија за развој на интегрирано гранично управување 2015-2019 <http://igu.gov.mk/?q=node/9>
- Стратегија за развој на Полицијата 2016-2020 (https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Strategija_za_razvoj_na_policijata_20)
- Закон за меѓународна и привремена заштита Службен Весник на РМ, бр. 64 од 11.4.2018 година (<https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/zmpz%2064-2018.pdf>)
- ЗАКОН ЗА ПОЛИЦИЈА - неофицијален пречистен текст - Скопје, април 2018 (<https://mvr.gov.mk/zakoni>)
- МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ СТРАТЕШКИ ПЛАН 2019 - 2021 година Февруари, 2019, Скопје (https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/190313-SP-2019-2021-finalen-sajt)

РАБОТНА ГРУПА 4 – ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ (Поглавје 24)

Програамски совет:

Копрејтседавачи:

Магдалена НЕСТОРОВСКА, Државен Секретар во Министерство за Внатрешни работи

Андреј ЛЕПАВЦОВ, Амбасадор, Советник на Министерот за Надворешни работи

Постојани експерти:

Трпе СТОЈАНОВСКИ, Професор, Факултет за Безбедност – Скопје

Блерим РЕКА, Професор, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово

Експерти:

Фросина ТАШЕВСКА РЕМЕНСКИ, Потпретседателка на Собрание

Емил ДИМИТРИЕВ, Претседател на комисија за надзор над спроведувањето мерките за следење на комуникациите

Јозеф МЕДЕЛСКИ, Полициски службеник и Асистент професор на Полициската академија во Братислава

Сузана ШТЕВУЛОВА, Директорка на Лигата за човекови права на Република Словачка

Братка ДЕЈАНОВСКА, Началник на Сектор за азил, Министерство за Внатрешни Работи

Мирослав ХОВАНЧИК, Специјалист во одделот за анализа на ризик и статистика: „Илегална миграција во Република Словачка – анализа на ризик, организација и методи на национално ниво“

Зузана ВАТРАЛОВА, Меѓународна организација за миграции, Братислава

Гордана СМАКОСКА, Раководител на Национална единица за сузбивање на криумчарење на мигранти и трговија со луѓе, Јавен обвинител во Основно јавно обвинителство на РМ за организиран криминал и корупција

Љупчо МАРКУДОВ, Министерство за внатрешни работи, Раководител на единица за борба против трговија со луѓе

Абдулменаф БЕЏЕТИ, Ректор на Универзитет на Југоситочна Европа, Тетово

Павол ХОРКАЈ, Истражител во Словачките финансва полиција

Весна ДИМИШКОВА, Судија, Основен суд Скопје 1, Оддел за организиран криминал и корупција

Лиле СТЕФАНОВА, Обвинител, Специјално Јавно Обвинителство

Јане ШИЛЕВ, Раководител на сектор за финансиски криминал, Управа за финансиска полиција

Андреа ЈАЛЕЧОВА, Национални безбедносни власти, Братислава, Р. Словачка

Александар НАЦЕВ, Професор, Европски универзитет-Скопје

Координатори:

Милева ЃУРОВСКА, Национален координатор на НКЕУ-МК, Претседател на ЕДМК

Никола ТОДОРОВСКИ, Координатор на Работната група 1, Секретар за меѓународна соработка на ЕДМК

Членови на Програмотскиот совет:

Оља РИСТОВА, Судија, Основен Кривичен Суд

Елена ГАЧЕВА, Заменик Генерален секретар на ЕДМК

Никола ЈАЗАЦИСКИ, Секретар на ЕДМК

Членови на работните групи:

- | | | |
|----|---|---|
| 1 | Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации – УНХЦР | Тихомир Николовски, Татјана Бундалеска |
| 2 | Европско Движење | Блашко Митковски, Валбона Буњаку |
| 3 | Здружение на млади правници | Зоран Драгановски, Мартина Смилевска |
| 4 | Меѓународна организација за миграции – ИОМ | Јелена Красиќ, Иван Мојсов, Билјана Симеонова |
| 5 | Министерство за внатрешни работи | Ева Илиевска, Имрал Јонузи |
| 6 | Министерство за труд и социјална политика | Светлана Цветковска |
| 7 | Отворена Порта | Стојна Димишковска |
| 8 | Регионален центар за регионалната иницијатива за миграции, азил и бегалци – МАРРИ | Сашко Коцев, Катерина Симјаноска |
| 9 | Секретаријат за европски прашања | Викторија Бацакова, Билјана Стојаноска Дочински |
| 10 | Факултет за Безбедност | Никола Дујовски, Оливер Бачановиќ |

