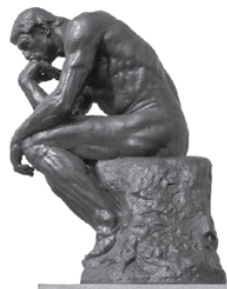


Година 8, број 32, декември  
**Скопје 2010**

—

Year 8, No 32, December  
**Skopje 2010**



---

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

—

**Предизвици при имплементирањето на владеењето на правото  
во Македонија и регионот**

---

# political thought

—

**Challenges in Implementing the Rule of Law  
in Macedonia and the Region**





# Содржина / Contents

## **ВОВЕД / INTRODUCTION**

- 7 Владеење на правото  
Ненад Марковиќ
- 9 The rule of law  
Nenad Marković

## **АКТУЕЛНО / CURRENT**

- 11 Предизвиците кон имплементацијата на владеењето на правото во  
Македонија и регионот  
Михајло Маневски  
Challenges in the implementation of the rule of law in  
Macedonia and the region  
Mihailo Manevski
- 21 Good governance through the transparent application of the rule of law,  
namely better legislation in the context of European integration  
Ulrich Karpen  
Праксата на добро владеење преку транспарентна примена на  
владеењето на правото, односно подобро законодавство во контекст на  
европските интеграции  
Улрих Карпен
- 33 Themes of priority reflecting in every European citizen's life  
Margarita Popova  
Приоритети во животот на секој граѓанин на Европа  
Маргарита Попова
- 37 Implementing the rule of law in Albania:  
challenges for the future  
Denar Biba / Xhezair Zaganjori  
Примената на владеењето на правото во Албанија:  
идни предизвици  
Денар Биба / Џезаир Загањори

- 45 Anti-corruption activities in the Western Balkan countries  
Sladjana Taseva  
Анти-корупциски активности во земјите на Западен Балкан  
Слаѓана Тасева
- 61 The fight against corruption and EU integration  
in Serbia and the Western Balkans  
Nemanja Nenadić  
Борбата против корупцијата и интеграцијата  
во ЕУ во Србија и на Западен Балкан  
Немања Ненадик
- 71 Воспоставување на Академијата за судии и јавни обвинители  
и нејзините активности  
Aneta Arnaudovska  
The establishment of the Academy for Judges and Public Prosecutors  
and its activities  
Aneta Arnaudovska
- 81 Most important challenges facing  
Montenegro and the Western Balkans  
Nenad Koprivica  
Најзначајните предизвици со кои се соочуваат  
Црна Гора и Западен Балкан  
Ненад Копривица
- 87 Horizontal accountability in the implementation of the rule of law:  
Cooperation between the judiciary and the anti-corruption unit  
in Macedonia  
Dane Taleski /Tanja Tomić  
Хоризонталната отчетност во примената на владеењето на правото:  
соработката меѓу судството и анти-корупциската активност  
во Македонија  
Дане Талески / Тања Томиќ
- 97 Book Review:  
*The Law* By Claude Frédéric Bastiat (1801-1850)  
Bojan Bogeovski  
Осврт: „Законот“ на Клод Фредерик Бастијат (1801-1850)  
Бојан Богевски

- 105 Политичката одговорност за воспоставување на ефикасно владеење на правото  
Андреј Дамески  
Political responsibility in the establishment of the efficient rule of law  
Andrej Dameski
- 111 Preventing torture in Macedonia  
Velimir Delovski  
Спречување на тортурата во Македонија  
Велимир Деловски
- 121 Јазик на омраза vs. слобода на говор во правните системи на САД и Европа и некои искуства во Југоисточна Европа  
Ненад Живановски  
Hate speech vs. freedom of speech in the legal systems of the US and Europe: Certain experiences in Southeastern Europe  
Nenad Živanovski
- 133 За правото и за етиката!  
Дејан Донеv  
For law and for ethics!  
Dejan Donev
- 139 Revision of the migration and refugee policies of Bulgaria and Macedonia as part of the accession process to the European Union  
Nataliya Nikolova  
Преглед на миграциската политика и политиката кон бегалците во Бугарија и Македонија како дел на пристапниот процес кон ЕУ  
Наталија Николова

**151 ЗА АВТОРИТЕ / ABOUTH THE AUTHORS**





# ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

автор: Ненад Марковиќ

Почитувани читатели,

Пред Вас е триесет и вториот број на списанието *Политичка мисла* кое во целост е посветено на една од најактуелните правно-политички теми во овој момент – владеење на правото. Иако самиот концепт е стар, а неговите основи датираат уште во анализите на античките мислителите за правилните и неправилните облици на владеење, современата политичка и правна наука владеењето на правото го третира како динамичен процес кој ги вклучува правната држава, почитувањето на човековите права и слободи но и сè поактуелниот концепт на добро управување. Од една страна, концептот е базиран на почитувањето на законите, над кои не смее да биде ниту една индивидуа во општеството, а од друг аспект овој концепт е базиран на самата правичност на донесените закони од субстантивен аспект, но и на почитувањето на процедурата преку која истите се носат.

Имајќи ги предвид овие димензии, повеќе од јасно е дека владеењето на правото е рамка која е далеку поширока од рамката на правната држава, вклучувајќи дополнителни аспекти на правичност, еднаква важност и примена на законите, како и исклучок од каква било привилегирана позиција за кој било член на државната заедница. Ова има уште поголема важност ако се земе предвид дека оние кои ги носат законите, се најобврзани и да ги почитуваат.

Проширувањето на концептот на владеење на правото со сè поактуелниот концепт на добро управување (*good governance*) дополнително создава притисок врз политичките елити, од кои веќе не се бара само чесно и балансирано управување, туку се бара истото да ги вклучува и принципите на отчетност, транспарентност, ефикасност, ефективност, инклузивност итн. Ова го поставува концептот на владеење на правото во

сосема поинаква перспектива која бара далеку посложени системи и мрежи на управување во рамките на државата, а сè со цел да се одговори на современите предизвици на владеењето на правото без да се загрози демократскиот карактер на политичкиот систем.

Токму затоа, уредувачкиот одбор на *Политичка мисла* сугерира во овој број да бидат вклучени текстови кои теоретски ја обработуваат темата, како и повеќе конкретни прикази на предизвиците на владеењето на правото, во локален, регионален но и поширок контекст. Иако ниту еден политички систем не може во целост да одговори на сите предизвици кои владеењето на правото ги поставува, а кои подразбираат фер принципи, од една, и ефикасно управување со државниот механизам, од друга страна, разбирањето и инсистирањето на примената на принципот на владеење на правото е фундамент на секој современ демократски режим. Спецификите на различните политички и правни опкружувања, кои извираат од спецификите на секоја посебна државна заедница, само ја збогатуваат сликата за современите предизвици на владеењето на правото, но и укажуваат на најдобрите практики во нивното решавање. Токму затоа, компаративната перспектива во овој број е неизбежна, нудејќи различни анализи на конкретните проблеми со кои општествата се соочуваат во примената на овој, сега веќе, каноничен концепт на современо демократско управување. Владеењето на правото во Република Македонија е посебна тема, која иако се соочува со бројни предизвици, полека но сигурно напредува кон поточна и поцелосна примена на демократските потенцијали на владеење на правото. Токму затоа, текстовите на оние кои се најповикани овој концепт да го применат се од клучна важност за негово правилно димензионирање и во јавната сфера.



# THE RULE OF LAW

—

author: Nenad Marković

Dear reader,

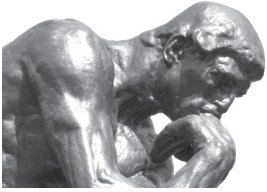
We present you with the 32<sup>nd</sup> issue of *Political Thought* which is fully dedicated to one of the most relevant legal and political themes at the moment and that is the rule of law. Although this concept is fairly old, and its beginnings originate from as early as the analyses of Antique thinkers on the proper and improper forms of government, the contemporary political and legal scholarship treats the rule of law as a dynamic process which includes the legal state, the respect of human rights and freedoms, as well as the growingly relevant concept of good governance. On the one hand, this concept is based on the respect for law, where no individual in a society can be above it; on the other, it is based on the fairness of the laws adopted in terms of their substantive nature, as well as on abiding by the procedures applied in their adoption.

Bearing in mind these aspects, it is more than evident that the rule of law is the framework which is much wider than the framework of the legal state, including the additional aspects of fairness, equal importance and implementation of laws, as well as the exclusion of any kind of privileged status for any member of the state community. This aspect gains in importance if we consider the fact that those who pass the laws are those who have the highest responsibility to act in compliance with these laws.

The expansion of the concept of the rule of law with the increasingly relevant concept of good governance has exerted additional pressure on the political elites; now, they are no longer expected to demonstrate only integrity and balanced governance, but also the principles of accountability, transparency, efficiency, efficacy, inclusiveness, etc. This puts the concept of the rule of law in a completely different perspective which demands far more complex systems and networks of governance within the state, the sole objective being able to face the contemporary

challenges imposed by the rule of law without jeopardizing the democratic nature of the political system in the society.

Hence, the editorial board of *Political Thought* has suggested that this issue should include articles which deal with this subject matter from a theoretical point of view, as well as a number of specific accounts of the challenges generated by the rule of law in the local, regional and even wider context. Although no political system can fully tackle all the challenges brought about by the implementation of the rule of law, which involve fair principles on the one hand, and effective management of the state mechanism on the other, an understanding of and insisting on the implementation of the principle of the rule of law is the foundation of every modern democratic regime. The specific features of the different political and legal environments that emerge from the specific features of each state and its community only enrich the picture concerning the contemporary challenges of the rule of law; at the same time, they also point to the best practices applied in their solution. Therefore, the comparative perspective of this issue is inevitable and, as a result, it offers a variety of analyses of concrete problems that societies face in the implementation of this, today already canonical, concept of modern democratic governance. In the Republic of Macedonia, the rule of law is an issue of particular importance: although faced with numerous challenges, it advances slowly but firmly towards a more accurate and ever more complete implementation of the democratic potentials of the rule of law. This is precisely why the texts written by those whose sphere of competence is the rule of law are of key importance for its accurate perception in the public sphere.



## ► ПРЕДИЗВИЦИТЕ КОН ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ

—  
автор: Михајло Маневски

### **ВОВЕД**

Владеењето на правото и обезбедувањето на поголема сигурност за граѓаните, како клучен приоритет на сите демократски општества, претставуваат национална, но едновременно и регионална и интернационална цел.

Во таа насока, Владата на Република Македонија презема бројни активности и мерки насочени кон зајакнување на правната и институционалната рамка, јакнење на капацитетот на институциите, зајакнување и едукација на постоечките и нови човечки капацитети, со цел постигнување на реални и мерливи резултати, како предизвик на имплементацијата на владеењето на правото во Македонија и во Регионот во заемната соработка.

Несомнено, спроведувањето на постојните и на предложените проекти во областа на правосудството ќе придонесува кон подобрување на владеењето на правото и човечката безбедност.

Определбата на Република Македонија за членство во Европската Унија е единствена и недвосмислена. Подготвеноста за прифаќање и за доследно почитување на европските

стандарди, свеста и динамиката со кои тоа ќе го постигне се основните критериуми според кои ќе бидат оценувани нашите резултати.

Владата на Република Македонија започна реформи во сите сфери на општествениот живот, заради остварување на зацртаната цел за зацврстување на владеењето на правото во Македонија, не само заради остварување на полноправно членство во евро-атланските структури, туку првенствено заради обезбедување на остварувањето на правата на граѓаните.

Преземени се значајни мерки и активности во рамките на реформата на правосудниот систем и борбата против корупцијата и организираниот криминал и со несмален интензитет се работи на адресирање на клучните приоритети и постигнување одржливост на преземените реформски активности.

## **I. РЕФОРМИ ВО ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ ВО НАСОКА НА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО**

### **I. 1 ПОДОБРУВАЊЕ НА РЕГУЛАТИВАТА**

Соочувајќи се со предизвикот зајакнување на правната сигурност преку јакнење на независноста и ефикасноста на судството, во состојба во која се наоѓаше судството со недоволни услови за ефикасна работа и со преку милион заостанати судски предмети во судовите во Република Македонија, преземени се активности во насока на унапредување и надградување на постојната законска рамка во областа на правосудството, особено заради унапредување на принципите на стручно, совесно и одговорно вршење на функцијата од страна на судиите, целосно менување на односите во врска со начинот на унапредувањето и оценувањето на работата на судиите и растоварување на судовите од одредени предмети кои можат ефикасно да се решаваат на друг начин, а не во судските инстанции.

Формирани се 10 нови институции<sup>1</sup> кои се целосно екипирани и функционални. Во периодот од јуни 2006 година до денес донесени се и повеќе од 132 закони и 83 подзаконски акти кои имаат за цел да ја зајакнат независноста на судството и да ја зголемат неговата ефикасност.

Притоа, донесени се нови Закон за Академија на судии и јавни обвинители, Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите, Закон за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет на Република Македонија, Законот за изменување и дополнување на Законот за судскиот буџет, Законот за изменување и дополнување на Законот за судска служба и Законот за управни спорови.

<sup>1</sup> Судски совет на Република Македонија, Судски буџетски совет, Совет на јавните обвинители на Република Македонија, Апелационен суд Гостивар, Управен суд на Република Македонија, Специјално судско одделение надлежно за судење на дела од областа на организираниот криминал и корупција за целата територија на Република Македонија во Основен суд Скопје I Скопје, Вишо јавно обвинителство Гостивар, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, Академија за обука на судии и јавни обвинители, и Агенција за управување со конфискуван имот.

Што се однесува на изборот на судии на основните судови и јавни обвинители на основните јавни обвинителства, тој продолжува да се врши од редот на кандидатите на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, а од 2012-2013 година сите судии и јавни обвинители ќе бидат избирани од редот на кандидатите кои завршиле обука на Академијата за обука на судии и јавни обвинители.

Со измените на Законот за судовите се гради системот на кариера, се проширува надлежноста на судовите за зголемување на нивната ефикасност и се редефинираат одредбите за утврдување на нестручност и несовесност во вршењето на судиската функција и одредбите за дисциплинска постапка.

Се воведува ново начело за транспарентност во измените на Законот за судови, согласно кое објавувањето на пресудата на веб страницата на судот се врши во рок од два дена, а во секој суд граѓаните ќе може да добијат информација за остварување на своите права во посебна канцеларија за односи со јавноста.

Со донесување на измените во Законот за судски буџет се утврдува фиксен процент за финансирање на судството во висина од 0,8 проценти од БДП што е двојно повеќе од сегашниот судски буџет. Износот од 0,8 проценти од БДП ќе се постигне постепено со еднакво зголемување до 2015 година.

Заради понатамошно зголемување на ефикасноста на судството, изготвени и донесени се неколку закони, и тоа: *Законот за изменување и дополнување на парничната постапка* со кои се зајакнува правната сигурност и се придонесува кон поефикасно и поекономично постапување на судовите со намалување на времетраењето на постапката и создавање на поповолна бизнис клима, *Законот за вештачење* со кој за прв пат се уредува оваа материја на единствен начин, пропишувајќи јасни критериуми за вршење на вештачењата од страна на високо професионални и стручни субјекти преку исполнување на пропишаните услови и полагање на стручен испит, како и издавање на лиценци за работа, со што се гарантира квалитетно извршување на вештачењето и *Законот за кривичната постапка* кој е усогласен со меѓународните и европските стандарди и истиот ќе ја подобри ефикасноста на кривично-правниот систем, особено во гонењето на тешки форми на криминал.

*„Историјата на слободата главно била историја на придржување кон процедуралните обезбедувања“ – судија Феликс Франкфуртер*<sup>2</sup>

Најзначајните новини во Законот за изменување и дополнување на Законот за парничната постапка се однесуваат на воведување на тонско снимање на рочиштата, воведување на електронска достава, определување на рокови за преземање на процесните дејствија, зголемување на квалитетот на поднесоците, воведување на алтернативни начини за решавање на споровите –

<sup>2</sup> McNabb v. United States, 318 U.S. 332, 347 (1943).

медијацијата, пропишување на парични казни за повреда на процесните права во постапката и др.

Заради зголемување на ефикасноста во справувањето со криминалот, во новиот Закон за кривичната постапка се содржани современи решенија кои во преден план го ставаат јавниот обвинител, особено во фазата на истрагата. Исто така, значајни се и новините во Законот кои се однесуваат на односот меѓу јавното обвинителство и полицијата, формирањето истражни центри и правосудна полиција и сл.

Законот за медијација, кој започна да се применува од ноември 2006 година, овозможува алтернативно решавање на спорите на побрз, поефикасен и поекономичен начин и на тој начин го приближува македонското правосудство до стандардите на земјите на Европската Унија.

Согласно Измените на Законот за извршување од 1-ви јануари 2009 година се напушти системот на судско извршување, и извршувањето целосно се пренасочи кај извршителите – приватни лица кои вршат јавни овластувања именувани во склад со Законот.

Исто така, пренесувањето на прекршоците со типично административен карактер од судска надлежност во надлежност на посебни комисии во рамките на органите на државната управа, доведе до значително растоварување на судовите од големиот број заостанати и нови предмети.

Во насока на подобрување на пристапот до правдата за сите граѓани, донесен е и стапи на сила *Законот за бесплатна правна помош* за чија што имплементација од Буџетот на Република Македонија се издвоени 12.000.000,00 МКД со што се овозможува поголем пристап до правдата за сите граѓани.

Забележан е напредок во однос на ефикасноста на правосудството, односно *бројот на нерешени предмети од првото шестмесечие од 2010 година во споредба со првото шестмесечие од 2009 година е намален за 25%* (за 171.543 предмети). Исто така, и бројот на решени предмети е зголемен и решени се повеќе 255.858 предмети во првото шестмесечие во 2010 година во споредба со истиот.

*„Ефикасноста на судовите е зајакната преку подобро распоредување на буџетските средства и намалување на заостанатите предмети“ – од Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2010*

Во Извештајот за спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот систем<sup>3</sup>, кој во рамките на Проектот ИПА 2007 беше изготвен во мај 2010 од страна на двајца меѓународни реномирани експерти (д-р Алесандро Симоне, професор на Универзитетот во Фиренца и г. Волфганг Тиде, експерт

<sup>3</sup> Проект ИПА 2007 – „Проценка на спроведувањето на стратегијата за реформи во правосудството“.

за правосудни реформи во земјите од Централна и Источна Европа), реализираните активности се позитивно оценети. Експертите извршија увид и проценка на националното законодавство од областа на правосудството преку посети и консултации во 46 правосудни институции, меѓународни и невладини организации.

Во Извештајот се констатира дека Стратегијата е успешно спроведена и дека за краток временски период се донесени огромен број закони и се извршени важни технички и организациони промени. Со тоа е реализирана и генералната цел на Стратегијата – градење на функционален и ефикасен правосуден систем кој ќе се заснова на европските правни стандарди. Во извештајот се истакнува дека: *„во врска со областа на судската независност, напредокот е навистина импресивен и системот на формални гаранции за судската независност компатибилен со потребата за флексибилност и контрола на професионалната работа“.*

## **I. 2 ВОВЕДУВАЊЕ НА ИНФОРМАТИЧКАТА ТЕХНОЛОГИЈА ВО ПРАВОСУДСТВОТО**

Значаен сегмент кој директно влијае врз ефикасноста и транспарентноста на судството е *информатичката технологија*. Целокупниот проект за воведување и развивање на информатичката технологија во судството почива врз латинската изрека *„Da mihi facta, dabo tibi ius“* (*Дај ми факти/податоци/информации и јас ќе ти дадам право*). Токму затоа, неминовен е процесот на компјутеризација и дигитализација на судските системи, започнат во сите национални системи.

Република Македонија ги следи трендовите во областа на информатичката технологија кои придонесуваат за зголемување на транспарентноста и ефикасноста на судскиот систем.

Стратегијата на Владата на Република Македонија за Информатичко-комуникациска технологија во македонското правосудство 2007-2010 континуирано се спроведува. Воведен е нов Автоматизиран информатички систем за управување со судски предмети (ACCMIS), со поддршка на УСАИД–ДПК, кој овозможува евиденција и работа со судските предмети и поврзување на надворешни влезни документи со соодветниот судски предмет. Овој информатички систем е целосно во функција во сите судови во Република Македонија од 1-ви јануари 2010 година. Воедно, со ACCMIS, како дел од софтверското решение е опфатен и делот за генерирање централизиран извештаи и унифицирани извештаи по видови на судски предмети кои ги користи Судскиот совет за следење на работата на судиите и работата на судовите во целост. Оттука, тековно се генерираат извештаи за судиите и судскиот менаџмент за следење на судските предмети и закажани рочишта за секој предмет по датум, судница и судија. Обезбедена е најсовремена информатичка опрема за користење на ACCMIS во судство. За користење на ACCMIS апликацијата, спроведени се обуки за 2037 судски службеници и судии.

За примена и работење со новите сервери (виртуализација) заклучно со јули 2010 г. спроведена е обука за сите информатичари во судовите.

Во контекст на судската практика, а во насока на зголемување на транспарентноста на правосудните институции на интернет страниците на судовите континуирано се врши објавување на анонимизирани судски одлуки и пресуди до кои имаат пристап граѓаните во секое време. Досега на веб страниците на судовите се објавени повеќе од 40.000 пресуди и одлуки.

Исто така, на располагање на судовите е Базата на закони, други прописи и акти – ЛДБИС, која континуирано се пополнува со новите правни прописи, при што досега се внесени повеќе од 20.000 закони, подзаконски акти, меѓународни договори и други прописи и акти.

Следните чекори во оваа област ќе бидат направени за унапредување на системот на информатичка технологија во Јавното обвинителство.

## **II. БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈАТА**

Спречување на организираниот криминал и корупцијата претставува еден од највисоките приоритети на Владата на Република Македонија.

Јасно изразената политичка волја за бескомпромисна борба против корупцијата е поткрепена со реформи на политичкиот и економскиот систем, судски реформи и други мерки кои ги презема Република Македонија во процесот на пристапување кон Европската Унија.

Со новите измени на *Законот за спречување на корупцијата*, се пресретна една од препораките на Европската комисија во делот на борбата против корупцијата, односно предвидувањето на професионализација на вршењето на функцијата на членовите на Државната комисија за спречување на корупција.

Во насока на јакнење на капацитетите на органите за спроведување на Законот, продолжија да се одвиваат обуки, организирани од Академијата за судии и јавни обвинители, пред сè насочени кон јакнење на капацитетите за примена на одредбите на незаконско богатење, проширена конфискација итн., а се бележи и континуирано досие на проверка на состојбите на судир на интереси и имотната состојба.

Квалитетот на воспоставената солидна и сеопфатна анти-корупциска правна рамка на Република Македонија е потврден од страна на Европската Унија, како и од страна на Советот на Европа и посебно Групата ГРЕКО. Имено, при последната евалуација на Република Македонија која ја спроведоа експертските тимови на ГРЕКО, во рамките на третиот евалуационен круг, во областите на инкриминации и финансирање на политичките партии, беше дадена позитивна оценка, како во однос на кривичното законодавство така и во однос на правната рамка за финансирањето на политичките партии и изборните кампањи во Република Македонија.



Бележиме и позитивни резултати валоризирани и од страна на Транспаренс интернешенал со рангирањето на државата од 105 место во 2006 година на 62 место по индексот за корупција според извештајот за 2010 година<sup>4</sup>.

*„Постигнат е напредок во спроведувањето на антикорупциската рамка, што е клучен приоритет на Партнерството за пристапување“ – од Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2010*

Во процесот на хармонизација на домашното законодавство со законодавството на Европската Унија, во изминатиот период Министерството за правда интензивно посветува внимание на усогласување на правната рамка за меѓународната соработка во областа на кривичната и граѓанската материја со одредбите на меѓународни документи, имплементацијата на стандардите на Европската Унија и на добрата практика на земјите членки на ЕУ.

Судската соработка во кривичните предмети е уредена во Законот за кривичната постапка, кој е целосно усогласен со Европската конвенција за правна помош во кривичната материја со двата Дополнителни протоколи, Европската конвенција за екстрадиција со двата Дополнителни протоколи, Европската конвенција за трансфер на осудени лица со Дополнителниот протокол, на кои Република Македонија им пристапи во 1999 година и Европската конвенција за пренос на казнените постапки, и делумно усогласен со повеќе ЕУ мерки. Измените и дополнувањата на Вториот дополнителен протокол на Европската конвенција за правна помош во кривичната материја, ратификуван во 2008 година стапи во сила на 01.04.2009 година.

Постапувањето по одредбите на ратификуваните документи е особено значајно за поедноставување и забрзување на постапките за меѓународна правна помош и соработка меѓу Република Македонија и другите држави, зголемување на заемната размена на информациите, забрзување на постапката за екстрадиција, како и јакнење на способноста на земјите членки за соодветно справување со криминалот, а со што едновремено ќе се одговори на проблемите што поодделни држави ги имале при нивната примена.

Согласно Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија – НПАА, а и соочувајќи се со предизвикот на зголемениот обем на криминал од различен вид, донесен е Законот за меѓународна соработка во кривична материја кој ја претставува иднината на меѓународната соработка во кривична материја, како дел од Европското кривично право.

Законот за меѓународната правна соработка во кривична материја, оценет како нов, модерен и европски закон, го следеше патот на повеќе европски

<sup>4</sup> [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/cpi\\_2006](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006)  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010)

држави кои го имаат веќе донесено, меѓу кои: Сојузна Република Германија, Француската Република, Република Словенија и други земји.

Ова значи дека Република Македонија во однос на легислативата е во чекор со Европското кривично право. Тоа се потврдува и во последниот Извештај за напредокот на Европската комисија за Република Македонија, објавен на 9-ти ноември 2010 година, во кој се нотира напредок во областа на судска соработка во граѓанската и кривичната материја и се цени дена оваа област е умерено напредната.

Република Македонија останува посветена на спроведување на ефикасна борба против организираниот криминал и корупција на национално, на регионално и на меѓународно ниво.

На регионално ниво, Министерството за правда неодамна беше домаќин на меѓународна конференција и регионална министерска конференција од областа на борбата против корупцијата и организираниот криминал. Конференцијата беше организирана во рамки на претседавањето на Република Македонија со Комитетот на министри на Советот на Европа. На конференцијата беа разменети мислења и најдобри практики од регионот и пошироко и беше потпишана Заедничка изјава со која министрите за правда од регионот се заложиле за спроведување на координирана борба против организираниот криминал и корупцијата.

Уште еден индикатор за справување со предизвиците во борбата против организираниот криминал претставува и соработката на Република Македонија со Европската канцеларија за соработка во областа на правосудството, позната како Европрава, како посебен орган на Европската Унија кој има за цел да ја олесни ефикасноста на надлежните власти при водењето на истрагите или постапувања по обвиненија за сериозни транснационални казни дела и дела на организираниот криминал, вклучувајќи го и тероризмот.

Потпишувањето на Договорот за соработка меѓу Република Македонија и Европрава претставува највисок облик на соработка на европско ниво. Овој Договор е ратификуван на 15.04.2009 година, а стапи на сила на 23.06.2010 година. Веќе пристигаат барања и се одвива директна соработка помеѓу Република Македонија и Европрава по однос на предмети од областа на организираниот криминал. Со стапувањето на сила на Договорот за судска соработка помеѓу Република Македонија и Европрава, Република Македонија се здобива со уште еден инструмент за водење на поуспешна борба против организираниот криминал и приближувањето кон Европската Унија. Потпишувањето и спроведувањето на овој Договор претставува успешно исполнување на уште една од одредниците во процесот на приближување на Република Македонија кон Европската Унија во делот на Визната либерализација како и Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ.

Република Македонија и во иднина ќе продолжи, преку заедничкиот дијалог, за натамошното продолжување на размената на искуства, зајакнување на судската соработка на меѓународно и регионално ниво во соочувањето со предизвиците како борбата против криминалитетот со чиешто сузбивање ќе придонесеме за владеење на правото и правна држава.

#### **Користена литература:**

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2010  
Извештај за проценка на имплементацијата на Стратегијата за реформа во судскиот систем – презентација од 19.05.2010 год.

Филозофија на правото (Избор текстови) – Правен факултет „Јустинијан I“, Скопје, издание мај, 2007 год.

Текст избор од Коста Чавошки „Вовед во правото“, Белград

Клучни зборови: *Министерство, правда, реформа, судови, правосудство*

#### **ABSTRACT**

For the purpose of strengthening the rule of law and ensuring a higher degree of security of the citizens of the Republic of Macedonia, the Ministry of Justice is successfully facing the challenges of reform activities in order to achieve this goal, not only on the national, but also on the regional and international levels.

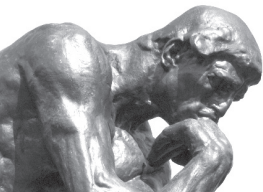
The Government of the Republic of Macedonia has begun reforms in all spheres of social life in order to meet the objectives it has set with the purpose of strengthening the rule of law in Macedonia, not only in order to meet the criteria for full membership in European and NATO structures, but primarily to ensure that the citizens can exercise their rights and to provide legal security and, with it, the improvement of the business climate in the country.

The functioning of the ten new legislative institutions, a large number of adopted laws and bylaws whose purpose is to reinforce the independence of the judiciary and to improve its efficacy have been the subject of evaluation of both domestic and international experts and institutions.

The reform activities in the domain of the judiciary that have been evaluated as positive undoubtedly confirm the strong commitment of the Government of the Republic of Macedonia and the Ministry of Justice to ensure the rule of law and compliance with the legal system in the state.

Key words: *Ministry, justice, reform, courts, judiciary*





## ► **GOOD GOVERNANCE THROUGH THE TRANSPARENT APPLICATION OF THE RULE OF LAW, NAMELY BETTER LEGISLATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

—  
author: Ulrich Karpen

### **INTRODUCTION: AFTER AND BEFORE THE TREATY OF LISBON**

In June 2008, the people of Ireland in a referendum rejected the new Treaty for the European Union of Lisbon of December 2007. A new approach had to be taken to adopt a constitutional basis for the Union. In a similar procedure, Ireland rejected the Treaty of Nice of 2002, in a referendum. However, following a second Irish vote, a new Nice Treaty became law in 2003. In the meantime, on 1 December 2009, the Treaty of Lisbon became European Law.

There is no need to speculate on the reasons why the Irish people voted against the Lisbon Treaty. A lack of transparency of the European Law and the unclarity of the bureaucracy in Brussels, as well as the limited participation possibilities for the citizens of the Union were all probably factors which contributed to the Irish referenda results. Similar problems arose in other countries and most countries did not put the issues to referenda. There is arguably a lack of clarity in European Union issues generally. Nevertheless, clarity is an essential element of the rule of law. It is also essential for citizens to influence European policy and agenda.

Many commentators are of the view that Europe is not transparent or close to the people. They argue that Europe is confusing, remote and difficult to accept. The European Community, the regulations

of which are binding on member states and European citizens directly, since its foundation in 1957 released 997 Directives and 2,605 Ordinances. The European body of law, the so-called “acquis communautaire”, covers some 130,000 pages of legal provisions.

The European Commission seeks to broaden and deepen the political processes of the Union to be more inclusive of people and organisations of civil society so as to improve clarity and simplicity of the political machinery and its functions. This should lead to improved government.

This paper examines how to achieve better legislation and explains its importance in the wider context of maintenance of the rule of law and democracy. This issue is closely related to the issue of regulatory reform. The latter type of reform is designed to reduce quantity of norms and improve regulatory quality, that is enhance the performance, cost-effectiveness or legal quality of regulations and related government formalities.

Regulatory reform activities have the potential to bring about immense positive effects on society, markets and governments. They contribute to improving competition, innovation, growth, transparency, participation in democratic structures and development in all sectors. 7. The reform of regulatory structures and processes is a continuous challenge for all countries. It is a particular challenge for developing states and states in transition. Reform activities change structures, institutions, behaviour and the minds of politicians, administrators, judges and, ultimately, the people.

This paper will discuss these issues from four perspectives:

- The rule of law and democratic requirements for better regulation;
- A diagnosis of the current problem in regulating;
- Some remedies for the problems and the means to achieve better regulation;
- The instruments to maintain laws and regulations transparent.

## **1. BETTER REGULATION, RULE OF LAW, DEMOCRACY**

Regulation of all state action by constitutional and statute law means “government of law, not of men.” This approach is the essence of the application of the rule of law. It avoids arbitrary or inappropriately discretionary decision-making. The notion of rule of law is a central principle for all European constitutions. There are libraries full of definitions and descriptions of the concepts of “rule of law”, “état de droit” and “Rechtsstaat”. It seems appropriate to refer to a definition used within the UN which is, as far as one can see, not contested.

“The ‘rule of law’ refers to a principle of governance, in which all persons, institutions and entities, public or private, including the state itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights, norms and standards. It requires, as well, measures to ensure

adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, fairness in application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”.

This definition applies to all legal institutions. The regulation of which differs in national constitutions though the principle remains the same. The legislator has to secure human and citizens' rights. Due process and fair procedure should imprint all administrative actions and court decisions. The rule of law has to create confidence and trust. If the citizens don't have confidence, they will not accept the role and function of institutions and their personnel. If institutions and their personnel are, generally, not accepted, then they will not have the authority to fulfil their tasks.

The building of confidence in institutions and their personnel should be seen as an integral part of efforts to improve the rule of law. Thus, all efforts to bring the statute book in line with the rule of law and to make office holders apply the law correctly is an essential part of building trust and developing the rule of law in democratic societies.

Trust is based on clarity, simplicity and predictability of the application of the law. Law will be acceptable to the people where they know that the actions of the state will be applied fairly and predictably. Correct and impartial interpretation and application of law by administrative agencies and the courts must be guaranteed. Part of this formula is that courts must be independent and must be accessible to everybody. The courts must be able to control executive action, and provide consistent constitutional adjudication. This is essential to ensure that the legislative branch of government conforms to the constitution.

Participation of the people in agenda setting of government is an essential element of the development and maintenance of the rule of law. This issue lies at the heart of democracy. Participation strengthens rights and freedoms. Participatory rights include more than just the right to vote at elections. These rights apply to direct participation in local government, autonomous bodies such as chambers of commerce, lawyers' representative bodies and universities. Participation takes place in hearings, access to public information and petitions. Forms of direct involvement of citizens in public affairs need to be developed and preserved. All forms of bottom-up decisions add to the interest of the individual in public affairs and make the decisions more effective. They support creativity and foster integration. The people are sovereign and the structure of every decision-making process should be 'bottom-up' not 'top-down'.

Both human and civil rights and participation are central to the rule of law and democracy. A modern constitutional state, based on a constitution, is an amalgam of both basic elements. The rule of law-democracy is the most recent, most convincing form of a free democratic order.

The constitution is the basic law of the land. It needs to be supported and protected by everyone, not just by public institutions. Next to the rule of law and democracy,

the constitution may include social and welfare elements and the design of a federal state system and autonomy of municipalities. Statutes are a link between democracy and rule of law. Therefore, they are not only instruments for control and setting limits but also for steering developments of society or giving mandates to administration. Statutes and delegated legislation as authorized by statutory law are the daily bread of a rule of law-state. The law-making process should be guided by some principles set out in the constitution.

The type of principles which should guide the law maker are: necessity, proportionality, transparency, clarity, coherence, accessibility, simplicity, consistency, legality, stability, no retroactivity. In addition to making laws by reference to these principles, it is essential for democracy that civil society be involved fully as an engine of change. It should be actively involved in law-making, including forms of direct democracy, referenda. Finally, laws must be in conformity with national, supranational and international standards and principles. Thus democracies world-wide are linked with each other through adherence to common principles.

Most, if not all of these principles are also EU-standards and rules of best practice for all 'rule of law' states. To ensure continuous improvements in democracy and the rule of law, it is crucial to ensure constant communication, dialogue and coordination between actors involved in promoting the rule of law. "Promoting the rule of law involves [...] changing cultures as much as it does creating new institutions ... Without a widely shared cultural commitment to the idea of the rule of law, courts are just buildings, judges just public employees, and constitutions just pieces of paper"<sup>1</sup>.

## 2. WHAT IS 'REALITY' IN REGULATION AND LEGISLATION – A DIAGNOSIS

Legislation has an impact on the application of the rule of law and the proper functioning of democracy. The quality of the rule of law and democracy is reflected in the quality of legislation. However this is not always the case. Experience shows that these criteria of good legislation, and hence good government, are not obeyed sufficiently. Western democracies suffer from law inflation and deteriorating quality of legislation. "If it is not necessary to make a law, it is necessary to make no law". This maxim is regularly disregarded. In addition to the numbers, as mentioned for EU regulations, the quality of laws of all average EU member states should be mentioned.

Take, for example, the Federal Republic of Germany. At the federal level, at the time of writing (2010), there are 2,197 laws with 46,777 detailed requirements. There are also 3,131 pieces of delegated legislation with 39,197 detailed requirements. Altogether, there are some 86,000 laws. Since Germany is a federation there are also, on a state level, a similar number of legal instruments in force. In addition, one also has to take into consideration a considerable number of local statutes.

<sup>1</sup> Dobbins, 2007



There are good reasons for the torrent of laws. The increasing complexity of modern society and the demands of globalisation necessitate more and more complex legislation. The weaker members of society need protection, citizen and lobby groups call for more laws and international obligations also mean more laws. This presents challenges for legislators who frequently work under pressure and may produce law which is unclear, contradictory, defective and incomplete. The complex political choices underlying modern laws necessitate more and more detailed laws. It is easy to dream of a simpler world. Consider in contrast how Pythagoras law is stated in 24 words, the Ten Commandments have 67 words, the American Declaration of Independence has 300, but Article 19a of the German Income Tax Law contains 1,863 words.

“Bad laws are the worst sort of tyranny.”(Edmund Burke) Badly drafted laws and laws that are contradictory have negative consequences for rule of law. The problem is that in many countries the body of law is frequently neither transparent nor digestible by the average person.

In theory, ignorance of the law is not a defence in a criminal prosecution. This means that knowledge of the law is mandatory in a rule of law-democracy. This is not realistic, neither for the man on the street nor for the administrator and even members of parliament. Legal theory and practice operates on the assumption that the individual should know the law. The current situation of legislation transforms that assumption into a fiction. This hurts the rule of law. Legal security for the citizen may be endangered by overregulation, just as through an unclear and confusing system of law. Defective law may lead to arbitrary decisions, both of the executive and the courts, and this is an infringement of the principle of equality before the law.

### **3. HOW DO WE IMPROVE THE PUBLICATION OF LEGISLATION?**

How can better regulation be achieved? First of all, we have to curb law inflation. This can be done by deregulation and debureaucratisation. The goal of these activities should be to reduce quantity and to keep the body of law as small as possible, but not so small that it no longer protects the regulatory power of the state.

Second, we should take measures to improve the quality of legislation and strive for better legislation. The starting point for this exercise must be a data base of all statute law. This requires devoted works by members of parliaments and professional staff in those parliaments, qualified civil servants, prosecutors and judges. Quality of legislation depends also on the quality of legislative drafting and implementing the law – sort of culture of law and state – which is different from nation to nation and certainly dependent of the state's experience with rule of law-instruments and organisation and general development of society, economy and governance.

There are five criteria, in my view, to be applied to every piece of legislation, wherever it is drafted: level of legislation, procedural quality of drafting, formal quality of the product, its substantive quality and the costs of implementation and enforcement.

The first question is, whether the legislator regulated at the proper level? In supra-national entities, like the EU, the highest level should not regulate on matters which could be regulated at the lower level, e.g., that of member states.

With regard to national parliaments, in a federal or decentralised system, parliament should not regulate when state or entities of a lower level could better deal with the issue. The same is true in relation to state and local authorities or autonomous bodies. It is an important part of constitutional rights and freedoms that public authorities should not regulate on matters which are best dealt with by individuals. The idea of choice of the best level may be called "subsidiarity principle."

Second, legislative processes are usually prescribed in detail in national constitutions and laws. In practice, laws are often made under great pressure. Political pressure pushes drafts through parliamentary machinery, lacking time to deliberate and work on regulatory details, legal terms, language, and transparency. As a result, many laws are inaccessible. The legislator hardly finds time and capacity for good legislation and consolidation.

Third, the language of legislation may be difficult to understand. The order of sections and articles may be misleading. Legislation may be unclear and cross-referencing is used more often than necessary.

Fourth, the main criteria for substantive quality of a law are: efficacy, effectiveness, efficiency and stability. To check the efficacy of a law means to look at the intent of the legislator and whether it is sufficiently achieved by the norm.

To take a simple example, it is easy to establish that the objective of a law prescribing the use of seat belts by passengers in cars is to reduce fatal accidents and injuries. It is not so easy in every case to identify the objectives of some legislation.

A law is effective if it is observed and accepted by the addressees. Effectiveness is compliance with the law. A law is efficient if it stands the economic rationality test. It works if it produces maximum effects with minimum unnecessary cost.

The application of this quality criterion requires an evaluation of alternatives. More efficient alternatives deserve precedence before more costly ones. Stability, finally, tries to reduce the probability of amendments after a short period of time. This may be reached by far-reaching regulation on the basis of good prognosis, by flexible regulations, which include general clauses rather than strict and detailed solutions, by entitling administrators to apply flexible discretion.

Five, costs of the law do not imply primarily charges which are the intent of the law, like tax laws, but burdens which may be reduced in implementing the law. Laws very often cause bureaucratic burdens for enterprises, citizens and administrative

bodies. The collection of statistical data, for example, application for licences or subsidies all impose costs which need to be considered when new legislation is proposed.

The science of legistics (which has developed in recent years) assists in improving legislation alongside the quality standards, as referred already to. Scholars and practitioners during the last decades in all EU member states and in European Parliament and Commission have worked on developing legistics as an interdisciplinary approach to improving the quality of legislation.

At the time of writing, in Europe, six aspects of legistics may be identified: analysis of law, tactics of legislation, methodology of law, techniques of drafting, management and evaluation of law.

Analysis covers theory of law and state, constitutional and statutory law, sub-legal norms, in particular, delegated law, bye-laws, and the hierarchy of norms. Tactics of legislation examines organisation and procedure, the work of parliament and government, hearings. Methodology of law deals with substantive issues and content of the law. How do we get "good", "just", effective laws? Techniques of legislation cover formal issues, the format of the law, the legal style, the system, the dogmatic design, subdivisions and articles, language and linguistics (in countries with more than one official language).

Management of legislation is vital in democracies, which require communication with people, with organised interests. Functions of laws have to be examined as well as best practice of inaugurating projects of legislation. Quality of legislation is subject to evaluation, be it in establishing the draft (prospective, ex-ante evaluation), in the government and parliamentary procedure (concurrent evaluation) or monitoring the effects and cost of law (retrospective, ex-post-evaluation) when enacted, implemented, enforced.

All these issues are part of the rule of law, which requires a necessary, proportional and qualified piece of legislation. One of the indispensable elements of the rule of law is the publication or norms. Secret, hidden or unknown laws are not admissible in a rule of law-democracy. Nobody can expect obedience to a law to which the addressees do not have access. In a democracy, the people are the legislator – directly or via representative parliamentary decisions. The people must know what, how, and why it regulates on a matter. Publication on the side of government is vital for acceptance of the law, a prerequisite for implementation and enforcement.

On the side of the citizens, public knowledge of law is the basic instrument for accountability of state organs, predictability of state action and exclusion of arbitrariness. Only a clear and understandable norm provides legitimacy to interfere into human and civil rights and freedoms of the people. It enables the individual to critically participate in good government as an element of public opinion. Ignorance of the law as a result of unclear, complicated legislation is disadvantageous to less educated citizens and violates the principles of equality before the law and of the social state.

Publication traditionally takes place in an official journal, gazette or similar publication. It is the reliable authentic source of law. Regulations which are not published in an easily accessible manner are not in the world. In the twenty first century, some states, additionally or exclusively, publish legislation electronically. If you have access, you may down-load. However this presents some challenges in terms of the digital divide. Some citizens do not have access to the new media and may, accordingly, be cut of public information about laws. This is unacceptable in a country governed under rule of law. This problem may fade out for the younger, but has to be taken into account currently.

In addition, there is a problem of level of comprehension of the law. Laws which are addressed to everybody – traffic law, law of contract, penal law – must be clear and easy to understand. Since modern law in some fields is, and must be, pretty complicated, detailed and technical (e.g., nuclear energy law, security of aircraft law, the law relating to motor cars). This raises the issue of whether the legislator should adopt two versions of a code. One version could be addressed to the experts; another could be drafted in a more readable popular way, sort of a “people’s draft”. Efforts for better legislation should be broadly communicated to the public. The money for creating public awareness and for public support is very well invested. It serves not just information purposes but will have the additional effect of confidence building. It also may help to make more easily available all the money necessary for the measures to improve the rule of law. Unfortunately, as long as the rule of law is regarded as a soft topic in any given country, there is not much hope for improvement. It has to become a hard point in everyday business, including mobilising the necessary funds: resources for sustainable investment in justice have to be made available.

The common European history and the history of European countries show that democracy and the main features of the rule of law-concept usually have made their way into the statute book from ‘bottom to top’, not from ‘top to bottom’. Enlightened citizens are often the driving force behind developments in society.

To sum it up: Written law can only become law applied by the entire society when the general public is informed and educated about the law and the possibilities of implementing this law, and when the members of the public are encouraged to avail of the legal instruments at their disposal.

#### **4. HOW DO WE STORE AND REVISE LEGISLATION – SOME POINTS OF ADAPTING AND CONSOLIDATING THE LAW**

Clarity of law may be spoilt by amendments. Where laws are amended they should be consolidated into a new text or other measures should be taken to maintain transparency. Stability of state functions, dependence of government of the law, reliability of implementation and effective decisions on disputes about unclear meaning of the law are vital factors of stability. The law, however, changes if

time passes and the field of application of the law itself is changing. The law must provide stability and flexibility at the same time.

Stability and flexibility are important facets of qualified legislation. Since social and government conditions are subject to dynamic changes, the law needs to be adapted to new situations. The courts have an important role in assuring the quality of legislation. It is up to the courts to apply and, where necessary, adapt the law by interpretation. "The courts are bound by the law, but say, what it is"<sup>2</sup>.

In modern parliamentary activity, the production of amendments by far outnumbers the adoption of new laws. For example, a review of the two-year-output of the German Federal Diet (2005-2007) one finds 698 statutes and sub-legal provisions, namely delegated law on the basis of statutory authorization: 467 pieces are amendments, 164 are new laws, the rest fall into other categories. The decision to amend a law is usually taken on the basis of ex-post-evaluation of the law. After the law has been adopted by parliament and the law is implemented, it is very important that the parliament monitors interpretation and application of its product.

The monitoring of the quality of legislation is also undertaken by other bodies as part of their daily work in the implementation of a law. In addition, courts may find that the law is unclear and, as a result, not just. Lawyers and administrators may find deficiencies. Business may find the law to be very costly to operate. University teachers may suggest alternative regulation.

The media may report problems related to poor legislation. It is important that government and parliament collect this information and rethink possibilities of improving the law. Members of parliament should share information from petitioners and voters in their constituencies with colleagues and government.

The Parliament may enhance ex-post-evaluation by including a requirement in its rules of procedure to hold government responsible to report to the house, after a given period of time, on deficiencies that have been identified in the operation of the law. The result of a retrospective evaluation may be to repeal the law, to amend it or to republish it because it is unclear after many amendments.

Amendments may be additions, deletions or modifications of law. There are different legislative techniques to amend legislation. These may include: from changing single words or numbers, repealing or replacing the old provisions, consolidating new ones and re-enacting old and new provisions.

In the first case amended and amending law are only understandable when read together, in the second the amendment is understandable as a unit. A law may repeal or invalidate another law. This may be an instrument to delete outdated law, to exclude parallelisms in legislation, to remove discrepancies and ambiguities.

In general, repeal must be expressly stated and should list all provisions subject to repeal. Where a previously amended law is being repealed these amending laws

---

<sup>2</sup> Oliver W. Holzner

must be repealed as well. The repeal may be accompanied by adoption of a new subject regulation.

In cases of unclear regulation, namely, if the principal law has been amended more often, a repeated publication or new adoption of the law may be advisable. This process is known as consolidation. Since it is an important obligation of the legislator and the executive, to keep legislation “under control”, to regularly re-examine the body of law, keep quality and clarity standards, repeated adoption of the law or republication are useful instruments of consolidation.

Above all, it is important to keep the body of law in a consistent manner. Earlier legislation should be revisited and expressed in a clearer manner to enable it to be coherent with modern legislation. A consolidation exercise may involve the review the whole stock of legislation permanently or after a period of time, subject by subject.

By the establishment of an electronic data base of legislation parliament and the executive may be able to screen the whole statute book completely. Consolidation may restructure or rewrite the law. It may be codification of large segments of laws (e.g. social security law, law of transportation by air, on vessels or road). It may restate provisions or recast the piece of law. Basically, consolidation, without impact on the content of the law, limited to restructuring, deleting duplications.

Often parliament, however, in a law amending an older law, may at the end explicitly authorise government to republish the whole law, including the amended provision. This, of course, adds to clarity of the law. The executive, to go one step further, may authorise to consolidate legislation by delegated legislation. This includes minor changes in context and subject matter. To avoid all constitutional doubts with consolidation, it may result in adoption of a consolidating statute, adopted by the house. In many states a special section of the gazette is reserved for “collection of consolidated law”.

Consolidation, as an updating exercise, adds to reliability of the text. A consolidation exercise may be used to adapt content and language to supra-national European standards, to develop a uniform “one European law” of a subject.

Consolidation reduces problems of interpretation and implementation of law. It also has the advantage of reducing the quantity of law in force. The legislator may provide that only laws included in the collection of consolidated laws are in force and invalidate all other laws.

Another form of tidying up may be achieved by so called “guillotine-legislation.” In this process, parliament decides that all legislation enacted prior to a fixed date is invalid. In respect of the flow of new legislation a technique known as “sun-setting” may be used. Essentially, this is a device whereby legislation is automatically repealed on a specified date in the future. There are, however, legal risks associated with this process.

Another technique which is something of a “sledge-hammer” approach is that parliament or government may permit a new draft of a statute or delegated legislation where one or more old ones are repealed.

Many governments have a special unit is responsible for consolidation. In Germany, there is an independent body called the National Regulatory Control Council. This is linked with the German Federal Chancery. Its role is to monitor new legislation from the point of view of necessity and cost-effectiveness in order to reduce administrative burdens and cut “red tape”.

### **FINAL CONSIDERATIONS**

The rule of law and democracy are closely linked. There is a close relationship between the quality of legislation and the quality of the rule of law and democracy. Inevitably, the quantity and quality of law in any state is a function of the level of economic wealth, social order, established rights and freedoms.

The quality of legislation depends on the level of skill, knowledge and education and experience of law drafters, policy makers and politicians as legislators. In addition, good legislation and good government needs to take into account the level of development, education, capacity and willingness of people as the addressees of the law to comply with the law.

Countries need an adequate level of regulation to provide efficient and effective management of their economies and societies but it should be kept to the minimum necessary and, ultimately, less is more.

The development of the science of legistics should encourage legislators to make fewer laws, but to ensure that they are of good quality and that they are effectively implemented. For all democracies, developed or developing, a bit of good advice could be: Less quantity, but more quality! The legislator should curb law inflation. There should be a greater emphasis on making it easier for people to know and understand the law. This effort should facilitate the easier implementation of the law.

Drafting and legislating must be done as precisely and carefully as possible, making use of all scientific instruments of legistics and following all jointly developed standards. However, neither politicians nor drafters nor the deputies and the addressees must forget what the Founding Fathers of the US-American Constitution in 1787 said:

“Let us be guided by experience, because reason might mislead us!”

**РЕЗИМЕ**

Владеењето на правото и демократијата се тесно поврзани. Постои тесна врска меѓу квалитетот на легислативата и квалитетот на владеењето на правото и демократијата. Јасно е дека квантитетот и квалитетот на законот во секоја држава е функција на нивото на економската моќ, општествениот поредок и утврдените права и слободи. Квалитетот на легислативата зависи од нивото на способноста, знаењето, образованието и искуството на изготвувачите на законите, лицата кои носат одлуки за спроведување одредени политики и политичарите како законодавци. Освен тоа, квалитетната легислатива и правилното владеење треба да ги земат предвид нивото на развојот, образованието, капацитетот и желбата на луѓето кои законите ги засегаат да се однесуваат во согласност со тие закони. На земјите им е потребно соодветно ниво на регулатива за да обезбедат ефикасно и ефективно управување со економијата и општеството, но таа треба да се одржува на неопходно минимално ниво зашто, во крајна линија, помалку значи повеќе. Развојот на законодавната област треба да ги поттикнува законодавците да донесуваат помал број закони, но и да бидат сигурни дека тие закони се квалитетни и дека се ефикасно применувани. За сите демократски земји, било да се тие во развој или се развиени, би можел да се даде еден мал, но добар совет: Помалку квантитет, повеќе квалитет! Законодавецот треба да ја ограничи инфлацијата на законите. Потребна е поголема нагласка на напорите луѓето да бидат запознаени и да ги разбираат законите. Ваквиот напор го олеснува спроведувањето на законите. Донесување нацрт-закони и и донесувањето закони мора да се спроведува што е можно попрецизно и што погрижливо, со примена на сите научни инструменти од оваа област и преку следење на сите заеднички воведени стандарди. Меѓутоа, ниту политичарите, ниту законодавците, ниту членовите на парламентот или оние за кои законите се наменети не смеат да го забораваат она што го кажалe т.н. Татковци на американскиот Устав од 1787:

„Нека нè води искуството, зашто разумот може да нè однесе на погрешен пат!“





## ► THEMES OF PRIORITY REFLECTING IN EVERY EUROPEAN CITIZEN'S LIFE

—

author: Margarita Popova

The ideal for which the mankind is craving is a social order which allows searching for truth, freedom, peace, democracy and tolerance. Economic and public progress is unimaginable without a real judicial system. The more complicated the pattern of society is, the higher degree of legal improvement is required. That is why all countries, which are genuinely determined to be members of the international family have to permanently improve their judicial systems.

A complex system of consistencies and subordinations is a challenge that could be illustrated by the following example of the penal judicial sphere:

Economic *dynamism*, which usually accompanies political opening stages, unveils various opportunities for directing criminal intentions to a new stage of play. New *forms of criminality* spring up in tact with the progress and for countering the new models of criminality, specific measures in different spheres have to be taken. Police investigation, transparency of the financial sphere and the judicial system play central roles in implementing these specific measures.

Usually, *economic crime* is mostly emerging on this scene, and it is closely tied with *organized crime*. *Corruption* is almost a constant element which puts criminal intentions into effect.

The adequate response imposes following obligatory measures:

- timely *updating* of the legislative penal system;
- providing for a high degree of *specialization* in order to sentence adequately and competently deeds disguised by a number of technical operations – and often under the protection of legislations of various countries in which the movement of capital is treated in different ways;

- along with the permanent work on legislation updating with regard to countering new types of crime, it is impermissible to leave behind the efforts for *guaranteeing the protection of fundamental rights*;
- *conditio sine qua non* is the *determination of the public authorities* to provide for the means that the state must provide in order to tackle challenges which the judicial system is facing, etc.

While the example given above is isolated, criminality is progressively acquiring *transnational* character as a natural effect of the European integration and the globalization processes. Hence, every country's care is active participation in the process of the European *harmonization of the legislation* and enhancing mutual trust in the penal judicial system, not only of the member states, but also of the countries in advanced membership preparation stage.

*The European discussion* on the Lisbon Treaty implementation and the further development of its clauses regarding the space of freedom, justice and security give the unique chance to *Bulgaria to simultaneously take part in the discussion and make it a part* of its legislative programme, as well as of the instruction of the magistrates to adjudicate within the terms of the Treaty.

*The Stockholm Programme* which was elaborated to respond to the expectations and needs of the citizens set a new direction and reordering of the priorities in the sphere of justice. The document itself states that Europe is expected to tackle many more challenges. The challenges must be surmounted by an integral approach. Therefore, additional efforts are required for an improvement of the *coherence among policy ranges*. Besides, the cooperation with partner states has to be enhanced.

Of course, the first step in the adoption of a programme is the elaboration of the action plan for its implementation. This was assigned to the European Commission which presented a draft on 20 April 2010.

However, it appeared to be the first – and probably one of the most difficult – of the foreseen challenges. The action plan draft was subject to a number of claims and criticism in the member states' opinions, (those expressed by the Council as well), including neglected competences and the right to assessment; neglected right of independent legislative initiative on the part of the member states; incomplete congruence; displacement of the focus from, or going far beyond the scope of the Stockholm Programme's instructions.

Meanwhile, the Bulgarian Ministry of Justice undertook introducing in its own working programme the directions of the Stockholm Programme as a basic political document of the Community. The new *Strategy to continue the judicial reform in terms of full EU membership* which was adopted by the Bulgarian government in June 2010 is the programme document of the present team of the Ministry of Justice together with representatives of the NGO sector. The document addresses the real needs of the magistrates, the citizens and the business and aims at

strengthening the trust in the judicial system, maximal transparency in the work of the judiciary, high quality services rendered within the competence of the system, high qualification and preparedness of the magistrates and guaranteed access to justice. The basic principle of the Strategy is consolidating the efforts of the state bodies and the society in considering proposals and accomplishing concrete actions to guarantee establishment of the rule of law. Taking into account the results achieved thus far, the Strategy determines the priorities in continuing the reform and systemizes three groups of strategic objectives:

1. Better management of the judicial system;
2. High quality justice; posing the viewpoint of the citizens in the centre of the judicial reform debate;
3. Countering corruption in the judicial system;

For working out the strategic objectives, the following five basic priorities have been developed in detail:

- Improving the judicial institutions' management;
- Strengthening the institutions of the judiciary;
- Development of the personnel potential and enhancement of the magistrates' integrity;
- Improving the quality of justice and achievement of European standard of law enforcement; strengthening the supremacy of law;
- The dialogue between the judiciary and the citizens as a guarantee of trust.

An action plan setting detailed measures for the implementation of the Strategy was elaborated.

The support of the Konrad Adenauer Foundation for issuing the Strategy in booklets in Bulgarian, German and English through its office in Sofia was exceptional. The booklets will ease the access to information regarding the measures, the terms and the pursued effect of the judicial reform to interested representatives of various legal professions, civil and the business societies in Bulgaria, as well as interested foreigners.

---

Since the beginning of the term of the present government, the Minister of Justice of Bulgaria has co-tabled initiatives and legislative proposals on:

- the Directive of the European Parliament and the Council on European Investigation Order;
- the Directive on European Protection Order;
- the Framework Council Decision on the transfer of penal proceedings.

Within the European agenda in the field of justice, Bulgaria outlines as particularly urgent and important for the region, along with other issues, decisions such as:

- The European initiative for countering *human traffic and protection of the human traffic victims*, because it stresses the need for the enhancement of the *cooperation based on the regional principle*. The receiving countries and countries of origin should be involved in the international cooperation process. The proposed measures aim at a better protection of the victims and facilitating the procedures of international legal cooperation.
- The *proposal for a Directive* of the European Parliament and the Council of the European Union for fighting sexual abuse, sexual exploitation of children and children pornography, and
- further discussions and review of the *antiterrorist instruments on a European level* with regard to a rapid response and consolidation of the European Union policy in this field.

---

An expected and indispensable contribution to a *global, strong and secure Europe* should be the identifying of the *strategic partners of the European Union* in the fight against transnational crime, the development of the civil and economic relations based on a geographic principle, as well as identifying of the most expedient ways for interaction with those partners.

The common objective – a *unified European legal culture* – can be realized through the instruction of magistrates and law enforcement bodies in the domain of the complex of European legal instruments, along with the assessment of their implementation effects and reported best practices.

## РЕЗИМЕ

Светскиот напредок има две лица: стремење кон совршенство во однос на квалитетот на животот и однесувањето на луѓето и нови феномени скриени во илегални и криминални дејствија. Правниот систем на секоја земја е сè повеќе оптоварен со сè поголеми надлежности и зголемени очекувања од страна на општеството. Извршната и судската власт во земјите-членки, како и во земјите-кандидати мора да се обединат во напорите насочени кон загарантирани човекови права и ефикасна борба против криминалот. Од друга страна, пак, земјите и немаат друг избор освен да соработуваат и да ги усогласат своите законодавни системи, на тој начин гарантирајќи му на европскиот простор слобода, безбедност и правда.



## ► IMPLEMENTING THE RULE OF LAW IN ALBANIA: CHALLENGES FOR THE FUTURE

—

authors: Denar Biba / Xhezair Zaganjori

### INTRODUCTION

Though one of the oldest countries in Europe, yet Albania is a state struggling to implement and reinforce the principles of constitutional democracy and the rule of law. Coming out only two decades ago from, probably, the most ferocious Communist dictatorship experienced in the eastern block, Albania represents today a country with firm and obvious aspirations to become part of the western democracies. Actually, it is a member of the most of Euro-Atlantic structures like NATO, the Council of Europe (CoE), the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), etc., and an applicant country for full EU membership<sup>2</sup>.

Certainly, a commitment of such a high level is marked by numerous challenges.

This paper aims at addressing some of the essential elements effecting the appliance of the rule of law in Albania, considering its implementation as one of the basic criteria for Euro-Atlantic integration, country development and growing socio-economic and cultural prosperity of the citizens.

---

<sup>1</sup> The views expressed in this paper are those of the authors and do not reflect the opinion of the institutions to which they are related.

<sup>2</sup> A Stabilisation and Association Agreement between the EU and Albania entered into force in April 2009, superseding the Interim Agreement on trade and trade-related aspects, which entered into force in December 2006.

## RULE OF LAW AND ALBANIAN INSTITUTIONAL REALITY

One of the basic principles of constitutional democracy is the rule of law. This is a complex, multilayered, and opaque concept, comprising various principles that escapes a simple, standard definition.<sup>3</sup> Consensus exists, however, on which elements belong to it.<sup>4</sup> A state under the rule of law, in the *formal* sense, includes separation of powers, lawful government, as well as administrative and constitutional jurisdiction. Further *formal* elements include legal equality and legal security through the same treatment of all people and publicly accessible, substantively clear legal norms. However, the commitment to laws in itself has little meaning when the content of the laws does not at the same time meet certain liberal demands. The formal elements of a state under the rule of law are accordingly complemented by elements in a *material* sense, in particular by the guarantee of fundamental rights. Lastly, it is essential that these rule-of-law principles are also implemented in practice.<sup>5</sup> A constitutional democracy could not possibly function in the absence of the rule of law.

The *principles of the rule of law* and the *welfare state* are essential pillars of the political philosophy of the Albanian Constitution (1998), literally stressed in its *Preamble*:

“We, the people of Albania, [...] with determination to build a social and democratic state based on the rule of law, and to guarantee the fundamental human rights and freedoms, [...], with a pledge to protect human dignity and personhood, [...] with a deep conviction that justice [and] peace [...] between nations are among the highest values of humanity, [...] establish this Constitution [...]”,

while Article 4 of the Constitution stipulates that “The law constitutes the basis and the boundaries of the activity of the state”.

The Albanian Constitutional Court has also contributed with its share in this direction while, through its jurisprudence, it states that “The rule of law is one of the most important and basic principles of a democratic state and society. As such, it constitutes an independent constitutional norm, whose violation constitutes by itself sufficient grounds for the declaration of a law as unconstitutional” (Decision no. 34/2005).

The rule of law is one of the constitutive and fundamental values of the European Union. It is referred to on Article 6 (1) TEU, among the principles on which the Union is founded, and all prospective Members are expected to comply to it.<sup>6</sup> It is not surprising, then, to find that the rule of law has played a prominent part in the Copenhagen criteria, the conditions against which candidate states are now

<sup>3</sup> Paul Craig, “Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy”, PUBLIC LAW 92 (2003).

<sup>4</sup> “The Rule of Law”, Nomos XXXVI (American Society of Political and Legal Philosophy), Ian Shapiro ed., 1994.

<sup>5</sup> Craig, Paul, “Formal and Substantial Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework”, 1997, *Public Law*: 467.; Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London 1885), cited by the Oxford University Press’s *Dictionary of Law*.

<sup>6</sup> Article 49 TEU.

judged. Although it is mentioned expressly in *the first* of the criteria (stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities) it is also highly relevant to *the second* (the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union) and the *third* (the ability to take on the obligations of membership). Bound up as it is with the operation of legislative, executive and judiciary powers in a well-functioning state, it underpins a state's ability to function in the complex environment of the EU regulatory model.<sup>7</sup>

The rule of law is seen by the EU and its Member States as a pre-requisite for economic, social and political development, and as such has become a key element in the EC's technical and financial assistance and its development cooperation and association agreements.

“Governance is a key component of policies and reforms for poverty reduction, democratization and global security. This is why institutional capacity-building, particularly in the area of good governance and the rule of law is one of the six priority areas for EC development policy that is being addressed in the framework of EC programmes in developing countries.”<sup>8</sup>

Article 78 of the Stabilisation and Association Agreement between the EU and Albania states that:

“[T]he Parties shall attach particular importance to the consolidation of the *rule of law*, and the reinforcement of institutions at all levels in the areas of administration in general and law enforcement and the administration of justice in particular”.

One of the main goals of the EU-Albania cooperation (among others) consists of strengthening the independence of the judiciary and improving its efficiency, improving the functioning of the police and other law enforcement bodies, providing adequate training and fighting corruption and organized crime.

## PRESENT AND FUTURE CHALLENGES

Albania is a potential candidate country for EU accession following the Thessaloniki European Council of June 2003. On 18 February 2008, the Council adopted a new European partnership with Albania. The Stabilization and Association Agreement (SAA) was signed with the country on 12 June 2006 and entered into force on 1 April 2009. It supersedes the Interim Agreement on trade and trade-related aspects, which entered into force in December 2006. The EU-Albania visa facilitation agreement entered into force in January 2008, while the readmission agreement entered into force in 2006. Albania submitted its application for EU membership on 28 April 2009. While this paper was being written, the European Union has agreed to lift travel restrictions for Albanian citizens who, from mid-December

<sup>7</sup> Marise Cremona, *The European Neighborhood Policy: Legal and Institutional Issues*, CDDRL WORKING PAPERS, Number 25 (2 November 2004).

<sup>8</sup> Commission Communication on Governance and development, COM(2003) 615 final, para 3.

2010, can freely travel to the European Union's Schengen Zone. At the same time, the EU Commission postponed the granting of the candidate status for Albania. In its address to the Albanian Government, the Commission states that negotiations for the accession to the European Union should be opened with Albania once the country has achieved the necessary degree of compliance with the membership criteria, and in particular the Copenhagen political criteria, requiring the stability of institutions guaranteeing, notably, democracy and the rule of law.<sup>9</sup>

Nevertheless, Albania has made progress towards fulfilling the Copenhagen political criteria.<sup>10</sup> As regards the functioning of democratic institutions and civil service, it has established a constitutional and legislative framework in line with European standards. Albania has in recent years strengthened the rule of law, in particular by conducting legislative and institutional reforms of the judiciary and in the fight against corruption. Law enforcement bodies have been strengthened. The country's legal and institutional framework on human rights is largely in place and broadly corresponds to European standards.

As for the Albanians, among the Western Balkan countries, they still remain the population that most firmly believes that EU integration is the right road for the country. On 18 November, in Brussels, Gallup Europe, in cooperation with the European Policy Centre and the European Fund for the Balkans, presented the results of the *2010 Balkan Monitor* survey. According to it, "in the case of an EU referendum, however, a vast majority (93%) of Albanians would be ready to vote 'Yes' to accession to the EU – the highest such figure in the region."<sup>11</sup>

However, we must face the fact that in Albania, there are still certain deficiencies in the democratic institutions and their effective performance. The most pressing case, actually, is that of the parliament, which has not functioned properly for months causing, as a consequence blocking of the reforms within some areas of vital impact for state activity, because Albanian Constitution (1998) stipulates that the most important laws are to be adopted by three-fifths of all members of the Assembly.<sup>12</sup> Albanian politics obviously suffers from a lack of a consolidated tradition of dialogue and tolerance, western mentality for good governance and a responsible political confrontation, as well as a sincere co-operation between the majority and the opposition in parliament, all needed for a noble cause: the prosperity of the country and realization of socio-economic reforms.

Almost thirty legislative projects which have been suspended as a consequence of the above also include the Electoral Code, whose improvement is one of the

<sup>9</sup> Commission Opinion on Albania's application for membership in the European Union, COM (2010) 680.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> [http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010\\_Summary\\_of\\_Findings.pdf](http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf).

<sup>12</sup> Article 81 § 2: "The following are to be approved by three-fifths of all members of the Assembly: the laws on the organization and operation of the institutions referred to by the Constitution; the law on citizenship; the law on general and local elections; the law on referenda; the codes; the law on the state of emergency; the law on the status of public officials; the law on amnesty; the law on administrative divisions of the Republic."



recommendations of the representatives of the OSCE - ODIHR Mission monitoring the last election process in 2009.<sup>13</sup>

For the same reasons, i.e. the malfunctioning of the legislative body, another legal initiative of a high priority – the Law on the Functioning and Organization of Administrative Courts – is still waiting for the consensus of the majority and the opposition in the parliament. The U.S. Embassy in Tirana, reacting to the failure of the parliament to pass the Administrative Courts Law on 30 September 2010, delivered a press release stressing that “the Administrative Courts Law was designed to reduce opportunities for corruption, improve transparency in the judicial system, strengthen the rule of law, boost citizen trust in public institutions, and further align Albania’s judicial system with required European Union integration standards.”<sup>14</sup> The absence of administrative courts in the country is leading the courts of first and second instances into a situation of backlog, causing delays in delivering justice throughout the country.

A clear manifestation of the malfunctioning of the institutions and the lack of political understanding is also the gridlock regarding the replacement of a considerable number of Constitutional and Supreme Court members, whose term has expired months ago. In the European Commission Opinion on Albania’s application for membership in the European Union, the Commission notes with criticism “the lack of transparency in the appointment, promotion, transfer and evaluation of judges”, as well as “the politicization of the vote on the President’s Constitutional and High Court appointments” by the deputies in the parliament which “are of concern as they challenge fundamental principles such as the independence of the judiciary and the respect for the rule of law.”<sup>15</sup>

The rule of law and democracy are not goals *per se*. Nevertheless, based on the best tradition and experience of the western democracies, they are *conditio sine qua non* for the prosperity of a country and the socio-economic and cultural growth of its citizens. Consequently, the implementation of a state governed by the rule of law serves as an antidote against corruption, one of the most negative social and institutional weaknesses slowing down the economic development of the country, acting as an obstacle for potential foreign investments, presenting a bad image of the society abroad, keeping away funds from important programmes of social assistance and leading to poverty the weakest strata of a society. It is a perception shared by many that corruption remains still a problem impeding Albania’s reform regarding country’s integration into EU. Therefore, the implementation of the anti-corruption strategy and action plan needs to be ensured, as well as a solid track record of pro-active investigations and prosecutions with conclusive indictments and convictions in corruption cases established at all levels.

Having said that, it is worth mentioning that Albania has recently undertaken genuine measures against corruption, such as the approval of the National

<sup>13</sup> Republic of Albania Parliamentary Elections, 28 June 2009, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report.

<sup>14</sup> [http://tirana.usembassy.gov/10pr\\_1006.html](http://tirana.usembassy.gov/10pr_1006.html).

<sup>15</sup> [Http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/al\\_opinion\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf).

Strategy for the Prevention and Fight Against Corruption and for Transparent Governing (October 2008); the introduction of the electronic procedures for public procurements, taxations and business licensing and registration (December 2007). Recently, on 26 October 2010, the world annual ranking of public perception of corruption by Transparency International (TIA) moved Albania up by 8 places compared to 2009, when it was 87th out of 178 countries. However, representatives of TIA expressed their concern that, with reference to the region of southeastern Europe, Albania left behind only Bosnia and Herzegovina and Kosovo. According to them, "considered in general, the results of the Index 2010 are worrisome, because they show that corruption still keeps hiding where governing is not transparent, where institutions are not strong enough and where institutions do not implement the legal framework against the corruption".<sup>16</sup>

The immunity against criminal investigation and indictment of individuals holding high positions in politics as well as in the judiciary has served in more than one occasion as an "escape boat" for some of them, making thus impossible the clarification of a number of cases, perceived by the general public and media as corruptive affairs. Certain attempts aimed at legislative interventions in this direction have failed, mainly because of the lack of trust between the political factors within the parliament.

Of special importance in regard to the strengthening and honoring of the principle of the rule of law in Albania is the role played by the Constitutional Court. The Court, through its jurisprudence, has identified and elaborated principles such as *constitutionalism, rule of law, constitutional democracy, separation and check and balance of powers, independence of the judiciary, local autonomy, social equality, acquired rights, legitimate expectations and citizens' confidence in public institutions*.

## CONCLUSION

Although it is an undeniable fact that, in the recent years, Albania has made a considerable progress toward strengthening the rule of law, especially by undertaking significant reforms in the legislative as well as in institutional areas within the framework of the fight against corruption, there still remains much to be done.

Political collaboration and a climate of mutual trust and tolerance between political powers are crucial for the broadening and deepening of the reforms, aimed at the country's integration into the EU. Political factors in Albania must keep in their minds that they are "public trustees", and that their mission is to act only for the benefit of the public. Institutional authorities - legislative, executive or judiciary - as well as the individuals representing them, do not have interests of their own; they exist only for the interest of the people. The decision-making capacity entrusted in them by the people obligate them to honesty, accountability and reasonability while

<sup>16</sup>As quoted by the Albanian daily newspaper "Shekulli", 27 October 2010.

passing legislation, governing and serving justice. It is up to the Albanian society as a whole, and to the state institutions – mainly those in the area of justice, to fulfill their constitutional and legal duties, showing independence, competence and proper functioning.

Finally, the authors would like to emphasize again the prominent role played by the Albanian Constitutional Court – probably the most highly esteemed domestic institution abroad – regarding the implementation of the rule of law in Albania. The Constitutional Court has asserted its increasing independence since 2005. In several cases, it suspended laws that had already been adopted. In the course of 2007–2010, 33 laws were subjected to constitutional review: 18 were found partially unconstitutional, 2 entirely unconstitutional, and in 13 cases the Court rejected the complaint on grounds of unconstitutionality. One of the recent pivotal decisions of the Court was the suspension of the Law on Lustration, declaring it unconstitutional.<sup>17</sup>

Albania and Albanians should make further progress by drafting and adopting laws in compliance with western European standards, thus transforming them into their reality.

*Keywords: Albania, rule of law, EU integration, political dialogue, responsible government.*

<sup>17</sup>Commission Staff Working Document {SEC (2010) 1335} *ANALYTICAL REPORT accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Albania's application for membership in the European Union* {COM (2010) 680}.

## РЕЗИМЕ

Примената на владеењето на правото во Албанија е еден од основните критериуми за евро-атлантските интеграции, развојот на земјата и растезот на општествено-економскиот и културниот просперитет на граѓаните. Албанија покажа напредок во исполнувањето на Копенхагенските политички критериуми. Што се однесува до функционирањето на демократските институции и јавните служби, земјата ги има развиено уставните и правните рамки во согласност со европските стандарди. Во последниве години владеењето на правото е зајакнато, особено во спроведувањето на правните и институционалните норми во правосудството и во борбата против корупцијата. Работата на органите за спроведување на законите е исто така зајакната. Правните и институционалните рамки во поглед на човековите права се во голема мерка почитувани и во висок степен соодветствуваат на европските стандарди. Меѓутоа, треба да се прифати фактот дека Албанија сè уште ја плаќа цената

на слабостите во функционирањето на демократските институции кои не се целосно ефикасни како и постоењето на корупцијата; ова претставува една од најголемите негативности во општеството и институциите кои го забавуваат економскиот развој на земјата. Иако во последно време Албанија презема вистински мерки против корупцијата, таа сепак треба да оди чекор понатаму од само донесување нацрт закони и нивно усвојување заради хармонизација со западноевропските стандарди, туку треба и да ги преточи во своја реалност.



## ▶ ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

—

author: Slagjana Taseva

“In regard to the slow improvements in the indicators that are showing progress in the efficient fight against corruption, there is a need for strengthening of the understanding that the declaratively expressed political will and determination to fight corruption must imply detachment from political party and narrow political interests in the best interests of overall societal development”.

S. Taseva, Ph.D.<sup>1</sup>

### **ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN THE WESTERN BALKAN<sup>2</sup> COUNTRIES**

The war and collapse of former Yugoslavia, accompanied by uncertainties in the process and economic reforms, resulted in a sharp decline in the economic activity, dramatic increase of unemployment and poverty rates and rapid decrease of Human Development Index (HDI). Of the components of the HDI, only

---

<sup>1</sup> Slagjana Taseva, Ph.D., is Chair of Transparency Zero Corruption - TI Chapter in formation in the former Yugoslav Republic of Macedonia

<sup>2</sup> South East Europe: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Kosovo. Western Balkans is here defined as comprising Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Kosovo

income and gross enrolment are somewhat responsive to short-term policy changes. For that reason, it is important to examine changes in the human development index over time. The human development index trends tell an important story in that respect. Between 1995 and 2007 the former Yugoslav Republic of Macedonia's HDI rose by 0.30% annually from 0.782 to 0.817 today. (HDI 2007).

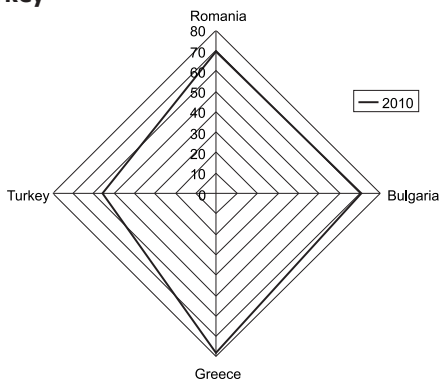
According to the Human Development Reports, unemployment is very high in almost all countries across the region and it is around 30%. HDI for 2004 was at the same level as HDI in 1991, a year marked with the beginning of the political and economic crisis in the region, similar in all countries in the Balkans. Following the restoration of the peace and stability in the region, the governments have been carrying out comprehensive reforms programmes aimed at establishing a liberal economic system and democratic processes.

Despite the considerable progress in the setting of democratic and market institutions, the governing structures are still hindered by the poor reinforcement and implementation of the newly adopted laws, insufficient institutional capacity, incompetent administration and lack of strategic coordination among state institutions. Consequently, in the period of transition, the states were not able to respond adequately to the changes that have occurred and the demands of the transformation to a free market, which to a large extent lead to the emergence of corruption. It could be said that until now, the existing institutional frameworks have remained unable to address the issues related to the conflict of interest, transparency in the decision making process and corruption in an effective manner. Different polls and surveys conducted in the region have shown that both the public and the business are seeing corruption as one of the priority areas to be addressed. On the latest Corruption Perception Index (CPI 2010)<sup>3</sup> ranking list, the best positioned countries from the region are FYR Macedonia and Croatia at 62<sup>nd</sup> place with a score of 4.1 index points; Montenegro is 69<sup>th</sup> 3.7; Serbia 78<sup>th</sup> with 3.5; Albania 87<sup>th</sup> with 3.3 Bosnia and Herzegovina 91<sup>st</sup> with 3.2 and Kosovo for the first time ranked as 110 with 2.8 index points. This presents progress compared to the previous years, and shows that the countries in the sub-region have initiated efforts to improve their image of highly corrupt countries.

---

<sup>3</sup> Corruption Perception Index 2010, Published by Transparency International, [www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/gcr\\_2007](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007)

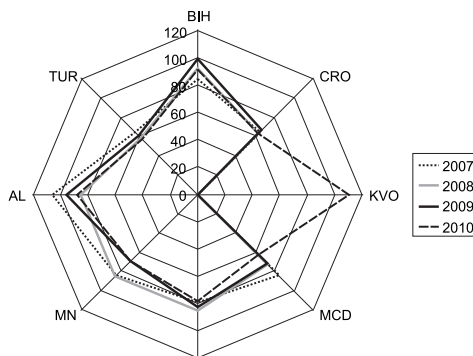
**Graph 1: CPI 2010 for the EU member countries Romania, Bulgaria and Greece with Turkey**



Romania 3.7 (69), Bulgaria 3.6 (71) and Greece 3.5 (78); with Turkey 4.4 (56).

On the Corruption Perception Index (CPI) 2007<sup>4</sup> ranking list, the best positioned country from the region was Croatia ranked 64<sup>th</sup> with a score of 4.1 index points; Serbia 79<sup>th</sup> with 3.4; Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Macedonia shared the 84<sup>th</sup> position with 3.3 and Albania was ranked 105<sup>th</sup> with 2.9 index points.

**Graph 2: CPI 2007, 2008, 2009, 2010 for the Western Balkan countries**



Year	BIH	CRO	KVO	MCD	SER	MN	AL	TUR
2007	84	64		84	79	84	105	64
2008	92	62		72	85	85	85	58
2009	99	66		71	83	69	95	61
2010	91	62	110	62	78	69	87	56

<sup>4</sup> Corruption Perception Index 2007, Published by Transparency International, [www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/gcr\\_2007](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007)

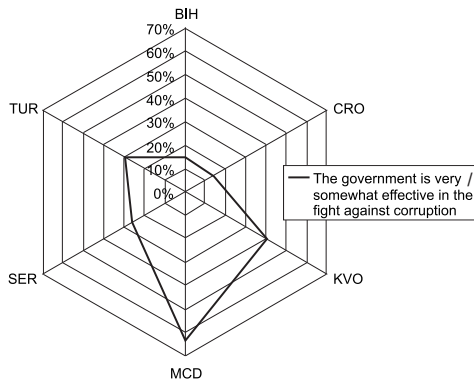
### GLOBAL CORRUPTION BAROMETER

However, the results of the Global Corruption Barometer<sup>5</sup> in 2007 have shown that more than 32% of the respondents in Albania, Kosovo and Macedonia, and between 18-32% from Serbia have reported paying bribes to obtain a service. This demonstrated that even though the countries have developed national anti-corruption strategies and action plans, and have undertaken some specific steps for strengthening their institutional and legislative capacities to prevent and confront corruption, there was a strong need to strengthen the implementation, achieve sustainability and solid government's commitment towards qualitative improvement that will make a difference in the society. In this respect a substantial and coordinated donors' support has been considered to be crucial.

Results from the global Corruption Barometer 2009 have shown that 63% of the respondents in Macedonia consider the government very or somewhat effective in the fight against corruption. The same opinion share 40% of the respondents from Kosovo, 29% from Turkey and 26% from Serbia. Only 15% of Croatian and 14 % of respondents from Bosnia and Herzegovina share this opinion.

### WESTERN BALKAN/ POTENTIAL EU CANDIDATE COUNTRIES

**Graph 3: How would you assess your current government's actions in the fight against corruption?**

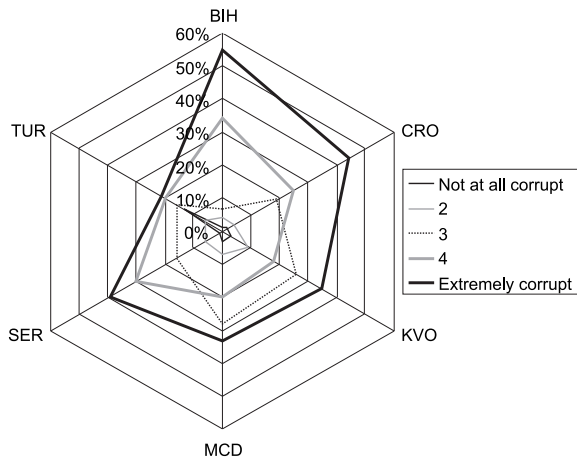


	Total Sample	BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	Total
The government is very / somewhat effective in the fight against corruption	29%	15%	14%	40%	63%	26%	29%	29%

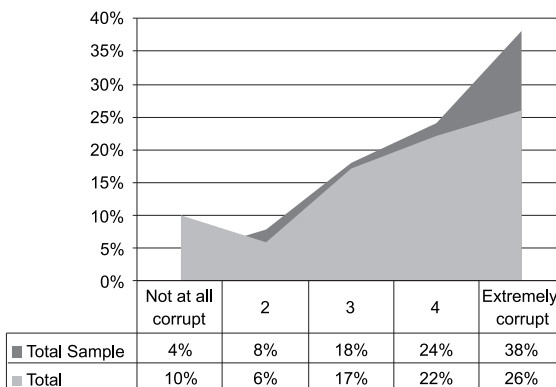
<sup>5</sup> Global Corruption Barometer Report, Published on 6 December 2007 by Transparency International, [www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/gcr\\_2007](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007)



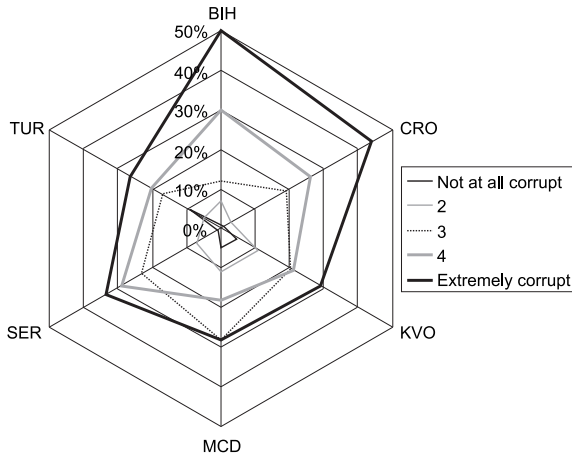
**Graph 4: To what extent is this category affected by corruption in your country: political parties?**



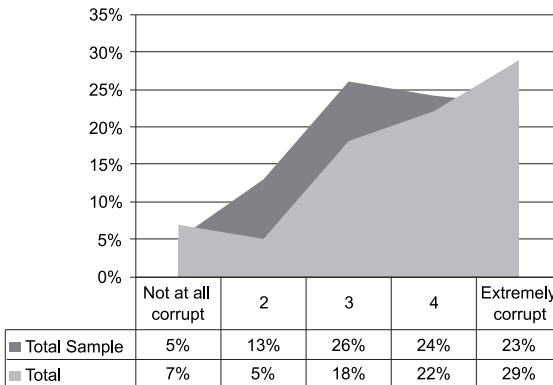
	Total Sample	Western Balkan/ potential EU candidate countries						Total
		BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	
Not at all corrupt	4%	1%	2%	3%	3%	1%	13%	10%
2	8%	4%	4%	9%	7%	6%	6%	6%
3	18%	7%	19%	26%	28%	16%	16%	17%
4	24%	34%	25%	18%	20%	30%	20%	22%
Extremely corrupt	38%	55%	44%	35%	33%	39%	21%	26%



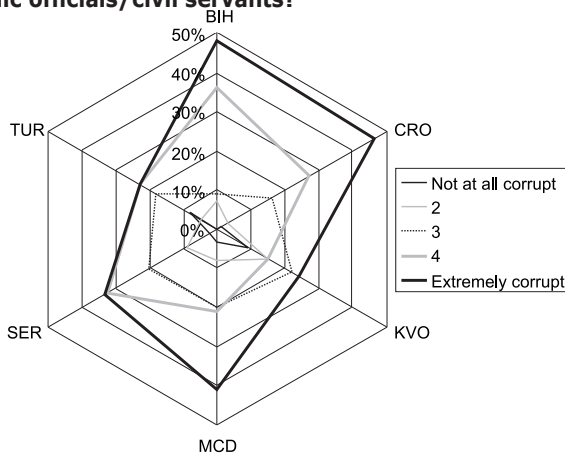
**Graph 5: To what extent is this category affected by corruption in your country: business/ private sector?**



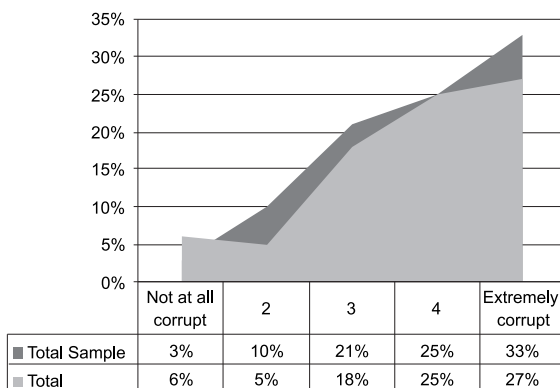
	Total Sample	Western Balkan/ potential EU candidate countries						Total
		BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	
Not at all corrupt	5%	1%	1%	5%	5%	1%	9%	7%
2	13%	7%	3%	11%	11%	7%	5%	5%
3	26%	12%	19%	20%	28%	23%	17%	18%
4	24%	30%	26%	21%	18%	29%	20%	22%
Extremely corrupt	23%	50%	44%	29%	28%	33%	26%	29%



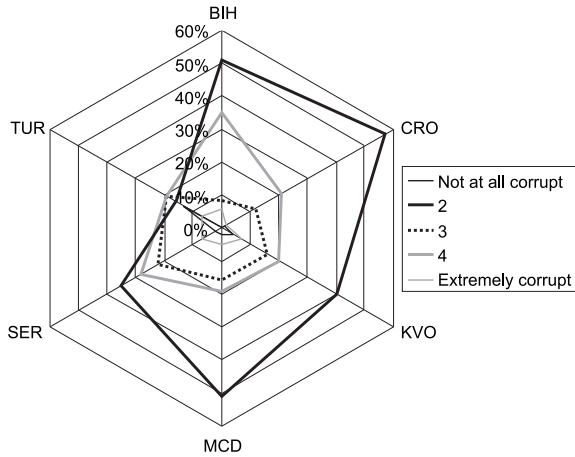
**Graph 6: To what extent is this category affected by corruption in your country: public officials/civil servants?**



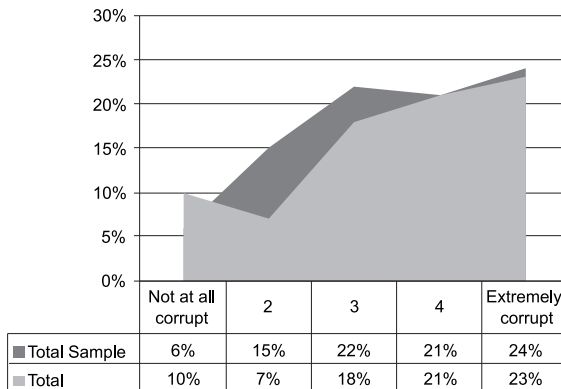
	Total Sample	Western Balkan/ potential EU candidate countries						Total
		BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	
Not at all corrupt	3%	0%	1%	9%	3%	2%	8%	6%
2	10%	7%	3%	15%	8%	9%	5%	5%
3	21%	9%	16%	22%	20%	20%	18%	18%
4	25%	36%	27%	15%	21%	32%	23%	25%
Extremely corrupt	33%	48%	46%	24%	41%	33%	23%	27%



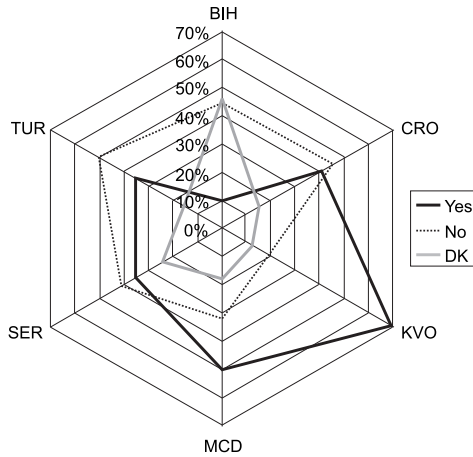
**Graph 7: To what extent is this category affected by corruption in your country: the judiciary?**



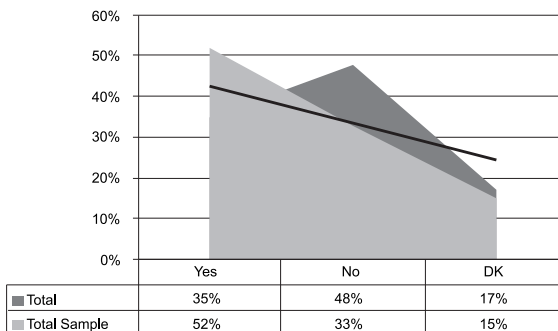
	Total Sample	Western Balkan/ potential EU candidate countries						Total
		BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	
Not at all corrupt	6%	0%	1%	4%	2%	2%	13%	10%
2	15%	6%	2%	7%	5%	7%	7%	7%
3	22%	8%	12%	16%	16%	22%	19%	18%
4	21%	35%	21%	20%	19%	28%	19%	21%
Extremely corrupt	24%	51%	57%	40%	51%	35%	16%	23%



**Graph 8: Would you be willing to pay more to buy from a company that is clean/corruption free?**



	Total Sample	Western Balkan/ potential EU candidate countries						Total
		BIH	CRO	KVO	MCD	SER	TUR	
Yes	52%	10%	41%	69%	50%	35%	35%	35%
No	33%	44%	45%	19%	32%	41%	50%	48%
DK	15%	46%	15%	12%	18%	24%	15%	17%



## UNODC BALKAN STUDY

In the executive summary of its latest Balkan study<sup>6</sup> entitled "Crime and its impact on the Balkans and affected countries" published in March 2008, the UNODC concludes: "While conventional crime levels are low and organized crime appears to be in decline, there is one area of criminal activity that is *especially problematic in the Balkans – corruption and economic crime*. These offences are particularly difficult to measure, but there are two areas where South East Europe leads the world in victimization according to the crime *victim surveys: payment of bribes and consumer fraud*. *More recent surveys have shown that large shares of the population continue to report paying bribes.*"... This Report additionally stresses the need for closer identification of the problem with corruption in the Western Balkan region, and especially the need for its more efficient suppression.

## IN-COUNTRY ACTIVITIES

The countries of the Western Balkans recognize that public corruption is a serious problem affecting the political, social and economic aspects of the everyday life of their citizens. The European Commission (EC) in its Progress Report published in November 2007 states for the entire sub-region that "*The enforcement of the rule of law, notably through judicial reform, and the fight against corruption and organized crime are top priorities*".

The communication highlights the progress the Western Balkans and Turkey have made towards European integration during a difficult year of global economic crisis, and spells out the main challenges facing them in the months and years to come. In the light of the progress achieved, the Commission decided to recommend the opening of negotiations with the former Yugoslav Republic of Macedonia. In a major step forward for the region, visa liberalization for the Western Balkans will progress substantially in 2010. In its 2009 progress report Brussels criticized the EU-hopefuls over widespread corruption and shortcomings in the judiciary in the document.<sup>7</sup>

As a result of the strong emphasis put on anti-corruption efforts in all WB countries in the EU progress reports as well as the fact that all countries in the Western Balkans region have ratified the UN Convention against Corruption (UNCAC came into force on 14 December 2005), a number of initiatives have been launched with respect to combating corruption.

In order to implement the UNCAC, most of the countries in the region have developed national anti-corruption strategies, programmes and action plans, and have undertaken some specific steps for strengthening their institutional and legislative capacities to prevent and confront public corruption. Some of the countries have already started the procedure for revising the existing

<sup>6</sup> For the purposes of this Report, the Balkans comprises the nine nations of the Stability Pact: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, and Serbia. This study was undertaken by the Research and Analysis Section of the United Nations office on Drugs and Crime within the framework of the project "Illicit Market Studies" (GLO/H93).

<sup>7</sup> [http://en.wikinews.org/wiki/European\\_Commission\\_publishes\\_progress\\_report\\_on\\_Western\\_Balkans](http://en.wikinews.org/wiki/European_Commission_publishes_progress_report_on_Western_Balkans)

strategies (Montenegro, Serbia, Kosovo, Croatia) and monitoring mechanisms, while some have been more advanced and have already adopted follow-up AC Programmes based on the efficiency indicators (FYR Macedonia). However, the key implementation commitments of the national strategy to combat corruption are yet to be fulfilled.

The establishment of the anti-corruption bodies differs through the region. In some of the countries the AC bodies are independent administrative units based on special laws, as in the former Yugoslav Republic of Macedonia and Kosovo and recently in Serbia (the Agency for the Fight against corruption in Serbia), the Unit for Anti-corruption Initiative in Montenegro, with some announcement for the future changes in their status and position, while others are functioning as part of the prosecutor's office (USKOK in Croatia). A common characteristic of these bodies is that they are not appropriately resourced (lack of staff, equipment and budgeting), they are not accordingly treated by the parliaments and the governments, and there is a need for better cooperation with the judiciary, other law enforcement agencies, state agencies and governments. The State Commission for Prevention of Corruption in the former Yugoslav Republic of Macedonia has inspection powers and supervisory functions in respect of officials' assets, conflicts of interest and incompatibilities as well as for controlling of political campaign financing.

The development concerning the legislative reforms related to fight against corruption is evident. The legal framework addressing various forms of corruption has been extended, both qualitatively and quantitatively. Part of the anti-corruption legislation in the WB countries comprises different acts related to: Conflict of Interest Prevention; Corporate Criminal Liability, Money Laundering Prevention, Witness Protection; Personal Data Protection; Right to Access to Information and others. It is important to note, however, that the operational implementation of the laws has been weak to date. In most cases, the bodies responsible for the implementation of the adopted laws lack resources, both human and financial, to adequately carry out their mandate. It results in a situation where the public perception of corruption is disproportionate to the detection and prosecution of corrupt practices, which means that additional efforts are to be made both in terms of legislation and enforcement.

## **ANTICORRUPTION ACTIVITIES IN THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA**

The Government of the Republic of Macedonia adopted the Law on the Prevention of Corruption in 2002 and the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) has been established. The commission prepares and adopts the State Program for Prevention and Repression of Corruption. Since its establishment, the Commission has adopted two mid-term State Programs (2003-2007 and 2007-2011) with annual plans and programs for implementation. The Government adopted the Law on Prevention of Conflict of Interests in 2007 which has been amended in 2009 by

including public officers from health care, education and social services. The fight against corruption is not connected only to legal acts and corresponding institutions for their implementation. The ethical preventive measures have also been adopted, as a Code of Ethics for civil servants.

From a general point of view, Macedonia has created a modern legal framework and institutions dealing with corruption. The question is how successful is the anticorruption policy?

The State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) published regular reports on the implementation of the State Program and the Action Plan ([www.dksk.gov.mk](http://www.dksk.gov.mk)). The report in mid-2007 stated: "Analyses of the National Integrity System and of the reports on the fulfillment of the European standards and political criteria for European integration reveal that there is still no complementary system of measures for prevention and repression of corruption in the Republic of Macedonia. Corruption and the deficiency of transparent governance constitute the greatest obstacles for Macedonia to become an EU member and to achieve sustainable economic growth." (2007 State Program, pp. 7-8). The 2009 annual report emphasizes the better implementation of both legal acts concerning corruption; however, the abovementioned general conclusions are still valid.

There are several NGOs that monitor and estimate the level of corruption in Macedonia. Their evaluation is rather critical. Nevertheless, they identify positive changes in the field. As regards public administration, there is one main remark: the Law on the Prevention of Corruption needs to be applied to all public servants. The general conclusions of the NGOs' reports are that Macedonia has a good legal and institutional framework to fight corruption, but the implementation activities are not decisive and radical.

The EU includes anticorruption activity as one of the benchmarks which were closely monitored and evaluated in the progress report. In the 2008 Progress Report, the EC pointed out that: "Some further progress has been made in implementing anti-corruption policy, which is a key priority of the Accession Partnership. The legal and institutional framework has been strengthened and some further results have been achieved in implementation." (2008 Progress Report, p. 14). A number of changes have been introduced in order to reach a more efficient anticorruption policy: the SCPC has started the implementation of the new program for the prevention and suppression of corruption, the action plan for the implementation of the Law on Conflict of Interests was adopted and implemented, the assets declarations have been published, and amendments to related legal acts have been made. Many recommendations of GRECO have been taken into account. Despite the progress made, the EC is still critical of the Macedonian efforts in the fight against corruption. In the 2009 Progress Report, the following was concluded: "Nevertheless, corruption remains prevalent and continues to be a serious problem in many areas. Continued efforts are needed, in particular as regards the implementation of the legal framework" (2009 Progress Report, p. 14).



In the 2010 Progress Report the Commission reiterated the view it expressed a year ago, that the former Yugoslav Republic of Macedonia, a candidate country since 2005, is ready to begin accession talks. While the report recognized the country's bilateral relations with its neighbors as generally good, it noted that relations with Greece continued to be adversely affected by the dispute over its use of the name 'Macedonia'. The name dispute meant that the Commission's recommendation has remained blocked in the Council.

In terms of the political criteria for accession, the report points to uneven progress after the significant advances made in 2009. Some progress has been made in reforming the parliament, the police, the judiciary, the public administration and in the protection of minorities. But more work must be done to safeguard the independence of the judiciary and to further the reform the public administration and guarantee freedom of expression in the media.

### **STIMULATE THE POLITICAL WILL**

What is crucial for combating corruption is to create and stimulate the political will and determination of public authorities. By adopting different programmes for the prevention and fight against corruption the respective governments, parliaments and political parties have expressed their political will and determination to act against corruption. However, having in mind the slow improvements in the indicators that are showing progress in the efficient fight against corruption, there is a need to strengthen the understanding that the declaratively expressed political will and determination to fight corruption must imply detachment from political parties and narrow the political interests in the best interests of overall societal development.

Civil society in the WB region is not playing the requisite role in facilitating the participation and raising awareness and exercising different kind of pressure on the governments and the politicians to act. The active involvement of the civil society in the process of political, social and economic reform in the Western Balkans has been acknowledged as an essential element for strengthening of the democracy in the public life and reconciliation. Having been recognized, the importance and the role of the civil society for the processes of EU association and integration, in April 2008, the European Commission organized a conference devoted to Civil Society Development in SEE. The conference *Civil Society Development in South East Europe: Building Europe Together* was held on 17-18 April 2008 for the representatives of the Non-Governmental Organizations from the WB and SEE countries. During the conference the Civil Society Facility has been presented as a newly established institutional EC mechanism. The facility will build on the strategy developed over time, but on increased focus and importance to raise the capacity of the local NGOs; strengthen the responsibility in the CSO's sector;

facilitate the networking and partnership building and create mutual knowledge and understanding.<sup>8</sup>

However, despite some positive steps, civil society in the WB region remains weak and needs to be adapted to the present circumstances. It is, therefore, important to create conditions conducive to further growth of their activities. In this respect UNDP CO's have already supported the implementation of projects aiming to strengthen the civil society capacities in some of the countries in the region (Kosovo).

In addition, and bearing in mind that the phenomenon of corruption has to be tackled from more sides and with different means, there is also a need for stronger cooperation, coordination and networking among the anti-corruption bodies and stakeholders in the society, such as NGO, media, universities, donor community and others. Transparency and communication with the public and media are to be developed in the future in order to develop public opinion and to facilitate public support of the anti-corruption activities and anti-corruption institutions. In addition to the participation and strengthening of the role of the civil society, there is a need for additional support of the awareness raising, investigative journalism and accurate and appropriate media information, as well as for the integrity trainings and education for young journalists.

## **FACILITATION OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES**

Given the importance of the UNCAC implementation for all countries in the region of the Western Balkans, the need for creating an additional mechanism for coordinating the implementation activities with the EU accession processes may be envisaged. The importance of the two ongoing processes may enable conceiving of and contemplating a future possibility for the establishment of a specific focal point for coordination, planning and programming of the sub-regional anti-corruption activities. The UNCAC is providing a legal basis for different cooperation activities, such as the recommendation for state parties to consider using sub-regional, regional and international conferences and seminars to promote cooperation and technical assistance and to stimulate discussion of problems of mutual concern, including the specific problems and needs of the developing countries and countries with economies in transition.

The embracing mission of the UNDP is supporting the national efforts for promoting sustainable development and helping the countries to develop socio-economic structures and governance systems that ensure sustainable, equitable, high and growing human development for all, which has a very strong correlation with the EU accession processes and the implementation of the UNCAC. This may be an

<sup>8</sup> According to the presentation of Mr. Yngve Engstrom, Head of Unit, Regional Programmes, Civil Society Facility, IPA 2008-2010 for Albania provides 4.9 million foreseen to support civil society and media on the basis of the recommendations to be provided by the multi beneficiary "tailor-made" technical assistance; 3.5 million Euro for B&H; 1 million for FYR of Macedonia for improving decision making processes, increase social services and community-based activities; raise awareness of fight against corruption and organized crime.

additional niche for closer cooperation and creation of a unique and correlated approach towards a sub-regional facilitating mechanism for facilitating the anti-corruption activities within the UNDP structure.

## INTEGRITY

Integrity has also been strongly incorporated in the UNCAC where in Article 5, as a part of preventive anti-corruption policies and practices it recommends that: "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anticorruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability. In Article 8 related to the Codes of conduct for public officials it states: *"In order to fight corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system."*

If we accept the understanding of the integrity as a concept which has to do with consistency of actions, values, methods, measures, principles, expectations and outcomes — not necessarily in every minute detail, we can agree on the GRECO<sup>9</sup> input to the member countries integrity. When evaluating things in terms of integrity, GRECO estimate and validate the quality of a system through the all above listed techniques: member check, interviewer corroboration, peer debriefing, prolonged engagement, negative case analysis, auditability, confirmability, bracketing, and balance, and all within the terms of that particular system's (state's) ability to achieve its own goals.

---

<sup>9</sup> Group of States against Corruption (GRECO) Council of Europe

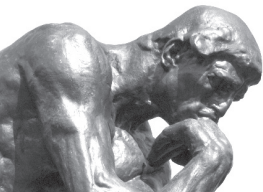
## РЕЗИМЕ

Имајќи го предвид бавниот напредок во индикаторите кои го покажуваат напредокот во ефикасната борба против корупцијата, постои потреба за зајакнување на разбирањето дека декларативно изразената политичка волја и определба за борба против корупцијата мора да подразбираат одвојување од политичките партии и тесниот политички интерес, во интерес на севкупниот општествен развој.

Антикорупциските активности во земјите од Западниот Балкан можат да се следат преку повеќе индикатори. Најрелевантниот индикатор заснован на истражување на репрезентативен примерок на испитаници од сите држави во регионот, Глобалниот барометар за корупцијата, спроведено за потребите на Transparency International од страна на Брима Галуп, покажува речиси

непроменета слика која се пресликува во повеќе сфери: корупцијата во политиката, во приватниот сектор, во државната администрација, во судството. Во сите овие сфери преовладува оценката за висок степен на корупција, што пак од своја страна не соодветствува со оценката за тоа колку владите се ангажирани во борбата против корупцијата.

Активностите кои ги преземале владите соодветствуваат со подигнатата свест и меѓународните заложби за зајакнување на системите за превенција и борба против корупцијата. Донесени се голем број закони, формирани се нови институции. Но сепак, оценките во меѓународните извештаи остануваат во рангот на недоволно имплементирање на донесените закони, неефикасност и силна политизираност на институциите и недостаток на политичка волја за борба против корупцијата. Поради ова неопходно е да се препознаат вистинските ефикасни инструменти за поттикнување на антикорупциските активности и за стимулирање на политичката волја.



## ▶ THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AND EU INTEGRATION IN SERBIA AND THE WESTERN BALKANS

—  
author: Nemanja Nenadić

### EU INTEGRATION CONTEXT

The European perspectives of all Western Balkan countries, including Serbia, are burdened with the shade of corruption. The state of affairs, developments and efforts of states to curb corruption are monitored by EU bodies and assessed through annual progress reports. Success in the fight against corruption played an important role during the 1990s and during the first decade of the 21<sup>st</sup> century. EU perspectives appeared to be a major driving force of changes in the institutional and legislative framework of former Socialist countries in Eastern and Central Europe. The consequence was the establishment of anti-corruption mechanisms which were more developed than in the traditional democracies of Western Europe.

There are various examples of that phenomenon: new democracies widely opted for the establishment of specialized independent bodies, including anti-corruption agencies, information commissioners, special prosecution offices, while in most of “old democracies” this job is still performed by traditional institutions, government ministries, prosecution offices or ombudsmen. Similarly, there is a difference in anti-corruption legislation, including the wave of anti-corruption laws on political party financing, conflict of interest, access to information and other tools to prevent illicit behavior or to ensure greater transparency throughout Central and Eastern Europe.

However fast the development in the field of anti-corruption was during the process of EU integration, the sustainability of action is still questionable. Namely, according to available reports from many anti-corruption champions from CEE, the level of enthusiasm to fight corruption is constantly decreasing once EU monitoring ended in integration.

During the last decade, the focus on anti-corruption in the process of EU integration was particularly stressed after the accession of Romania and Bulgaria. Being aware of serious corruption problems in these countries, the EU established special monitoring mechanism that includes identified priority in reforms in the field of fight against corruption and the rule of law. There is no doubt that Western Balkan countries will be similarly or even more harshly monitored till accession or even after that.

The level of success in the anti-corruption agenda could be measured in various ways. As explained, one way is to analyze measures taken in the institutional and legal framework, implementation of adopted legislation and processing of corruption cases, etc. Another indication are various indexes presenting perceived corruption in one society. Among those tools, the most quoted is the Transparency International Corruption Perception Index. It is a composite index, using data from other relevant researches, thus trying to identify the average opinion, mostly coming from country analysts, experts and the business community. The latest TI CPI, on the scale from 0 to 10 (where 10 represents country "cleanest from corruption") presents Eastern Europe in the following way:

**Table 1: Former Socialist countries of Central and Eastern Europe on TI CPI 2010**

Estonia	6.5	Croatia	4.1	B&H	3.2
Slovenia	6.4	Macedonia	4.1	Moldavia	2.9
Poland	5.3	Georgia	3.8	Armenia	2.6
Lithuania	5	Montenegro	3.7	Belarus	2.5
Hungary	4.7	Romania	3.7	Ukraine	2.4
Czech R.	4.6	Bulgaria	3.6	Russia	2.1
Slovakia	4.3	Serbia	3.5		
Latvia	4.3	Albania	3.3		

One may clearly notice the links of corruption perception with the level of EU integration. Countries which have been members of EU for a longer period are higher on the list, countries under "observation" after joining the EU (Romania and Bulgaria) are lower, and Western Balkan countries are generally better placed than

the rest of Eastern Europe. For SEE a matter of concern is not only poor ranking, but rather the slow progress of changing the perception of widespread corruption as it could be seen in the example of former Yugoslav countries, presented in Table 2:

**Table 2: Former Yugoslav countries' scores on Transparency International Corruption Perception Index 2000-2010**

Rank 2010 on world list	Country	Score 2000	Score 2003	Score 2004	Score 2005	Score 2006	Score 2007	Score 2008	Score 2009	Score 2010	Number of sources- CPI 2010
27	Slovenia	5.5	5.9	6.0	6,1	6.4	6.6	6.7	6.6	6.4	8
62	Croatia	3.7	3.7	3.5	3.4	3.4	4.1	4.4	4.1	4.1	8
62	Macedonia	/	2.3	2.7	2.7	2.7	3.3	3.6	3.8	4.1	5
69	Montenegro (with Serbia 2000 - 2006)	1.3	2,3	2.7	2,8	3,0	3.3	3.4	3.9	3.7	5
78	Serbia (with Montenegro 2000-2006)	1.3	2.3	2.7	2.8	3.0	3.4	3.4	3.5	3.5	6
91	Bosnia and Herzegovina	/	3.3	3.1	2.9	2.9	3.3	3.2	3.0	3.2	7

### **FIGHT AGAINST CORRUPTION IN SERBIA IN THE LAST DECADE**

The events of October 5<sup>th</sup> 2000<sup>1</sup> carried only one undivided desire of the participants - the change of the regime during whose rule the country collapsed. All other expectations, especially ideas on how to achieve those expectations were different, not only among the citizens, but also among those who, after the changes, had a chance to govern.

The diagnosis of the situation regarding the toxicity of the society's corruption and the causes of corruption in Serbia were generally known in the first days after October 5<sup>th</sup>. What clearly lacked at the beginning of the new democratic government, which is largely lacking today, are clear, fully developed plans on how

<sup>1</sup> Mass demonstration after reluctance of Slobodan Milosevic's regime to recognize Vojislav Kostunica's victory in the first round of federal presidential elections on September 24<sup>th</sup> 2000.

to combat corruption, as well as the awareness and political will as to what should be done to achieve these goals.

The fight against corruption has an important place in the document entitled The DOS Program for a Democratic Serbia, which was drafted in 2000 by the non-governmental organization G17 Plus and accepted by the coalition members. The preamble of the article reads:

“With this document, we are committed to restore public trust in the government, root out corruption in the administrative organs and public institutions, and move together to a comprehensive reform aimed at recovering an equal place for Serbia in the community of European states...We have an opportunity to replace the current corrupted politicians with real people’s representatives. The state can no longer be the protector of slackers and criminals, and a tool for personal accumulation of wealth by government and party officials.”

In the very same document, in the first hundred days of the new government, there was a plan to adopt an anti-corruption law that would “impose draconian penalties for any misuse and fraud in regard to the state, community and private money and property. Special sanctions will be taken against those acts that are aimed at making profit or other material benefit by using public office. Serbia will join the Group of States Against Corruption and ratify the criminal and civil laws, and the Council of Europe conventions on corruption. Appropriate changes in domestic legislation will be based on these conventions.”

The new Parliament adopted laws which stipulated the following: all MPs and members of the government must not accumulate functions during their term of office and adopted the parliamentary resolution that all members of the government and parliament members will be obliged to publish a detailed review of their financial status and property status of the close family members at the time of taking office, as well as at the time of leaving office. Deputies and government members will be required to publicly register gifts, financial contributions and donations received during the term of office, during official visits, official contacts, and performing of other public duties.

Today, ten years later, some of the commitments made during the first hundred days of democratic government are still not fulfilled, although it is undeniable that many of them are. For example, Serbia has already ratified the Anti-Corruption conventions, joined GRECO and received its recommendations. However, some of the commitments are still not being fully met, such as providing adequate protection to whistleblowers and providing the compensation for victims of corruption. The obligation to disclose assets of public officials in public exists only since January 1<sup>st</sup> this year, and checking the accuracy and completeness of such information should follow. Particularly problematic is the promise to ban the accumulation of functions, particularly in the context of recently enacted unconstitutional amendments to the Law on the Agency for the Fight Against Corruption, since certain deputies retained those functions.



The intention expressed ten years ago for “draconian punishment” of those who have abused state, social or private property deserves special attention. It is undisputed that since 2000 onwards the number of detected and prosecuted cases of corruption increased. The legal and institutional framework to combat corruption is now much better than before, but it is obvious that the system does not function smoothly. Cases such as the alleged corruption at the Kragujevac Law School which remains unresolved, the verdict on “road mafia” where not all of the organizers of the robbery have been indicted, the unfinished court proceedings for the case of fraud in the reconstruction of the Belgrade Airport, the Satellite affair, the illegal acquisition of the Railway Company and many other cases in which corruption was suspected, but which have not reached the point of pre-trial and/or have not been processed, clearly indicate that the repressive mechanisms of the state are still not strong enough to deter corruption and properly sanction those responsible for corruption.

Despite these shortcomings and weaknesses, there are significant improvements in place. The progress in building the legal and institutional framework for combating corruption in the past ten years is undeniable. For example, it is possible now to use special investigative techniques in all cases of corruption when there is an element of organized crime, financial gain, illegal participation of state officials, seizure of property of those suspected for crimes but cannot prove the legal origin of their wealth. However, such measures are rarely used in corruption cases.

It appears that the greatest progress was made in the first years after 5 October 2000 in the economic sphere, where the government effectively removed some of the causes of corruption (e.g. abandoning permissions for import and export, changes in the tax system, regulation of trade excise tax, adoption of a uniform Law on Public Procurement). Unfortunately, this effort in the fight against corruption seems to be more a matter of individual initiative rather than a short-term result of systematic and synchronized combat in the long run. In recent years, there are even the processes taking place in the opposite direction - increased participation of the state in the market through government subsidies whose application is not subject to adequate control, deviation from the rules that is justified by the economic crisis (as in the case of deviation from the principles of Public Procurement Law justified as aid to the construction industry), government intervention or administrative barriers that enable the creation of monopolies and cartels, etc.

Add to that the fact that the process of privatization of state owned enterprises, which was from the very beginning followed by both founded and unfounded attacks, has not yet been completed. This process is obviously not followed by proper and independent control of the fulfillment of obligations, causing some cases of abuses and fraud that have only recently become the subject of criminal investigations.

We are witnessing the last ten years of struggle against corruption marked by a difficult process of establishing independent state authorities which are

implementing anti-corruption laws, but this process has not been completed. The most important controller of Public Finances, the State Audit Institution, effectively started operations only in 2009 according to the law passed in 2005, although the basis for an independent audit of public finances was set in 2001. This institution is still not working with its full capacity and does not control all those who dispose of public property and funds in a manner that would ensure that taxpayers receive a reasonable insurance as to whether the legislative procedures are respected and whether the procurement was both lawful and appropriate. Particularly disturbing is the fact that after the first report submitted in 2009 by SAI, a major problem still remains unresolved – an incomplete list of the assets of the Republic of Serbia. It was also reasonable to expect that the Parliament would analyze more carefully the audit findings and use it for a more effective supervision of the executive branch.

The great advances in the field of public procurement include the establishing of rules made in accordance with European directives in 2002 and the establishment of the Public Procurement Portal, run by the Public Procurement Office since 2008. However, these improvements are largely shadowed by a significant delay in the implementation of important provisions of the law. The most prominent of them is the delay in setting up of the State Commission for the Protection of Rights in Public Procurement, the authority that controls the validity of valuable tenders as an independent body that happened in October 2010 instead in July 2009.

The Law on Financing Political Parties (2003) and the Law on Conflict of Interest (2004, replaced by the 2008 Law on the Anti-Corruption Agency) implemented in the decisions of government officials are influenced by their party or personal financiers and have not yet borne fruit. Lobbying is not regulated, although it was foreseen five years ago in the anti-corruption strategy. It is indicative that no one has been punished for violating the Law on Financing Political Parties because a complete and thorough review of the accuracy and completeness of all party financial statements has never been conducted. Currently, there are efforts to pass a new law on financing political entities. Conflict of interest rules have been tightened since the beginning of this year, but there is still no public information on any proceedings taken against violations of this law and eventual sanctions.

The past ten years have marked the work of the Council of the Serbian Government to fight corruption. Although the Council does not have the status of an independent state body, but a Government working body, it informed the government and then informed the general public about the corruptive phenomena in certain areas. After these reports, the Council has encountered a wall of silence from its founder. Affairs in which the Council pointed out several instances and which are ignored by the government, attracted the deserved attention only through the efforts of the media.

Undoubtedly, great progress in the fight against corruption has been made by passing the Law on Free Access to Information in 2004, which has radically changed the relationship between the citizens and state organs. The right to request and obtain any documents in the possession of public institutions is certainly a great contribution to reducing corruption and other abuses and irregularities. The

extensive work done by the first Commissioner for Information of Public Importance in almost impossible working conditions (and with frequent obstruction), always emphasizing the right of access to information and the success of the public in several prominent cases, gained this institution and the official who headed it recognition as an example of best practice both in Serbia and internationally.

Other anti-corruption bodies and particularly the Information Commissioner have an important ally in the Office of the Ombudsman since 2007. In this regard, particularly significant are the recommendations of Ombudsman for the better work of public administration, an attempt to establish the protection of the whistleblowers and its involvement in relation to legislation that threatened to jeopardize the achieved level of access to information and other human rights.

The Constitutional Court, as one of the major controllers of both legislative and executive branches, was blocked for years by non-election of its members. Now, the Constitutional Court has the difficult challenge to cope with a large number of cases on which it has to decide because the other state bodies, making the regulations or decisions, violate the Constitution and laws or issue decisions on the selection of candidates for important public offices without providing reasons for the decision and information on legal remedies. This is particularly true of the process of the re-appointment of judges and public prosecutors.

Independent bodies have faced various obstacles, ranging from delays in the nomination and election of members of these bodies by the competent authorities, failure to ensure adequate working space, financial resources or the possibility to employ the necessary staff. However, the most serious was the failure to execute decisions and implement the recommendations of these bodies. In this regard, the submission of annual reports by independent institutions which emphasize the problems or obstruction could be a big help for the Parliament to exercise its supervisory role over the government. In 2010, the Assembly in its Rules of Procedure regulated further acting with annual reports, but the way it was done is objectionable. In accordance with this Rules, the emphasis has shifted from cooperation of the Assembly with independent bodies towards the control over these bodies.

The fight against corruption needs to be defined at the state level, through strategic documents, whose application would not depend on the change of political leadership. Perhaps the best illustration of drifting in the fight against corruption is the fact that only five years after the October changes, Serbia adopted the National Strategy for Combating Corruption, and that another five years had to pass before the beginning of a systematic check on what has been done for its achievement. In the meantime, the laws were written and measures taken, regardless of the Strategy, with the exception of the establishment of the Agency for the Fight against Corruption.

At the same time, all governments in the past ten years put the fight against corruption at the top of their priority list. However, these programs contained

considerably less concrete measures and actions than they should have, and it is therefore difficult or impossible to measure their performance against clear targets. Some of the causes of systemic corruption in the past ten years have not even been cracked, let alone crushed. The excessive influence of politics on various areas of the public sector, party control over the work of public enterprises, the maintenance of the "division of the spoils" system, the competition of coalition partners in promises instead of keeping the uniform policy are still part of our everyday life. The influence of financial and other interests on the creation of the public opinion is still in a gray zone because of the lack of transparency in media ownership and other factors.

The constitutional right of the citizens to influence the decision-making process has been brought into question by a full control over the work of the members of parliament by party leadership, which is standardized by Article 102, para. 2 of the Constitution. In addition, the constitutional right of the citizens' legislative initiative is thwarted by the absence of commitments and readiness of the parliamentary majority to put such proposals on the agenda.

For all that, there is a new decade and Serbia has to do a lot of work that could have been completed in the previous years. While the fight against corruption in Serbia would certainly have the support of the international community, particularly through the evaluation of the implemented reforms and conditions for the EU accession process, the keys of reform are still in the hands of Serbian citizens. Of their intolerance towards corruption, which in the past ten years significantly increased, and the willingness to punish or reward the behavior of those political actors who have been given trust to conduct public affairs, primarily depends on whether the politicians will behave accountably and whether they will perform their job properly.

There is no doubt that the fight against corruption in the next decade will be the top priority of all those who seek power. However, in order to enable the public to evaluate the effectiveness of the government's performance and the viability of the alternative solutions offered by the governments' opponents, the plans for the fight against corruption in the next decade should be concrete at least like those from 2000 and subjected to the permanent review of the civil society and independent bodies.

Key words: *EU integration, Western Balkans, CPI, anti-corruption, Serbia.*

## РЕЗИМЕ

Авторот зборува за важноста на успешната борба против корупцијата во контекст на европската интеграција, а особено се осврнува на поранешните социјалистички земји од Централна и Источна Европа, како и на земјите од Западен Балкан. Во 1990 година ЕУ го следеше напредокот на земјите кандидати, пред сè начинот на кој тие го усвојуваат антикорупциското законодавство и воспоставувањето на специјализирани антикорупциски институции. По приемот на Бугарија и Романија во ЕУ, применет е специјален надзор од страна на Европската Унија, токму поради проблемите со корупцијата. Се очекува надзорот за борба против корупцијата кај балканските земји да биде уште поуспешен. Авторот исто така го претставува и рангирањето на земјите според индексот за перцепција на корупцијата на Транспаренси интернешнел и потенцијалната поврзаност со CPI (индексот на трошоците на живот) со ЕУ интеграцијата. Во вториот дел од текстот авторот зборува за развојот на анти-корупцијата во Србија во првата декада од 21 век. Тој се осврнува на предизборната програма на DOS во 2000-та година и ветувањата за борба против корупцијата како и степенот на нивната имплементација. Исто така, се дискутираат и клучниот развој и ефектите од антикорупциските закони (вклучувајќи го конфликтот на интереси, пристапот до информациите, финансирањето на политичките партии, законот за јавна набавка) како и статусот на институциите кои го применуваат ова законодавство. Се споменуваат и проблеми кои не биле решени во последните 10 години, вклучувајќи ја и „поделбата на пленот“ (*division of spoils*) меѓу коалиционите партнери, недостатокот на закон за лобирање и слабоста на механизмот за надзор.





## ► ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ И НЕЈЗИНИТЕ АКТИВНОСТИ

—  
автор: Анета Арнаудовска

### **ПРВА ФАЗА ОД ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА АКАДЕМИЈАТА**

Целосното функционирање на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, а особено активностите во насока на воспоставување, одржување и унапредување на квалитетен и објективен систем на продуцирање на профилот на идните судии и јавни обвинители преку почетната обука, но и активностите за обука на судиите и јавните обвинители и другите судско-обвинителски кадри беше приоритет во реформите на правосудството во Република Македонија во насока на јакнење на неговата независност, стручност и транспарентност, во интерес на граѓаните на Република Македонија, што пак претставува значаен предуслов и критериум за отпочнување на преговорите на Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската Унија.

Академијата имаше среќа, но и капацитети да добие два значајни проекти на ЕУ во разни фази од своето постоење.

Имено, имплементацијата на оваа прва фаза од воспоставувањето и функционирањето на Академијата беше одбележана со успешната соработка и помош на ЕУ, поддржаниот CARDS 2004 проект „Техничка помош за поддршка на формирање на институт за обука на правосудството“ кој се состоеше од помош во трите најзначајни сегменти и тоа: нормативна – при изготвување/измена на релевантната законска и подзаконска регулатива; при изготвување и спроведување на сите програми за обука, спроведување на подготвителна настава за

припадниците на заедниците во Република Македонија, на квалификационен тест, приемен и завршен испит; при организирање на обуки со учество на експерти на ЕУ; поддршка на институционалниот развој на Академијата и обезбедување на нејзината одржливост.

Академијата спроведува стратегија заснована врз меѓународните стандарди на современите и со богата традиција тренинг институции во соседството и Европа, принципите содржани во документите на Советот на Европа, на Консултативниот совет на европски судии – Мислењата 4 и 9, документите и актите усвоени од Лисабонската мрежа за соработка меѓу тренинг институциите во рамките на Советот на Европа, како и документите на ЕК од кои најновата е Стокхолмската програма, која ја истакнува исклучителната важност на обуката на правосудството во идните политики на ЕУ за наредните години, а особено обуките за ЕУ право кои треба да бидат интегрален дел на програмите за обука, особено на ЕЈТН – Европската мрежа за судска обука.

## ОСТВАРЕНИ АКТИВНОСТИ

Во доменот на почетната и континуираната обука и воопшто во целокупната законска дејност, активностите се одвиваа во целосна координација со Управниот одбор, Програмскиот совет, Комисиите за приемен и завршен испит, едукаторите и менторите, како и со сестрана соработка со Врховниот суд на Република Македонија, Советите, МП, судовите и јавните обвинителства од сите инстанции во Република Македонија, другите институции, организации и невладиниот сектор во правец на имплементација на заедничките програми, во делот на обуките како и професионалните здруженија на судиите, јавните обвинители и коморите на адвокати, извршители, медијатори, нотари.

Остварен е значаен успех и на полето на информатичките технологии, имено, набавено е и имплементирано софтверско решение кое беше изготвено за потребите на Академијата – SharePoint портал на Академијата, во кој се води комплетна база на податоци за учесниците во почетната обука и за учесниците во постојаното стручно усовршување, а се води запис за сите активности кои се одвиваат во Академијата, како за наставата во почетната обука така и за реализацијата на обуките за постојано стручно усовршување.

Академијата организира и води библиотека која се уредува согласно европските и меѓународни стандарди за библиотечно работење и која ќе настојува континуирано да се надградува, а започна и со издавање на стручното списание „Јустисија“, при што досега се издадени три броја.

Во доменот на почетната обука е извршен прием на четири генерации на почетна обука, од кои две генерации на кандидати ја завршија обуката, третата генерација во моментот ја следи практичната настава и во декември ќе го полага завршниот испит, а четвртата генерација започна да ја следи обуката на 15 септември 2010 година. Во рамките на теоретската настава, Академијата настојува покрај домашни експерти да вклучува и странски експерти кои своите



искуства од судската практика им ги пренесуваат на кандидатите за идни судии и обвинители. Така, во изминатите 4 години беа ангажирани приближно 40 странски експерти кои одржаа свои предавања во почетна обука. Од двете генерации избрани се вкупно 38 кандидати за судии и јавни обвинители.

Почетната обука се одликува со мултидимензионалноста на наставните теми и содржини – преку изучување на класичните правни предмети, но и предмети потребни за развој на комплементарните вештини на младите кандидати, како етика, деонтологија, управување со предметите, комуникациски вештини, компјутерски технологии, странски јазици, судска психологија, медицина, психијатрија, медијација, недискриминација, правото на ЕУ и меѓународното право итн., кои ќе овозможат создавање на професионалци кои го познаваат и умеат да ги толкуваат правото и законите, но и ќе бидат отворени кон општеството, кон меѓународната соработка и јавноста, следејќи ги сите модерни текови и барањата на современото општество, во поглед на обврските и статусот на еден судија и јавен обвинител.

Академијата настојува своите млади кандидати да ги оспособи за отвореност кон компаративните сознанија, за директна размена на искуства и знаења. За таа цел, кандидатите на Академијата изминатите три години се дел од сите европски меѓународни натпревари на школите од овој вид и рамноправно со своите колеги ги покажуваат стекнатите практични знаења и вештини неопходни за успешно практикување на судско-обвинителската професија.

Континуираната обука претставува вториот сегмент од работењето на Академијата, кој воедно е и најобремен. Ова со оглед дека Академијата обезбедува законска задолжителна обука за секој судија и јавен обвинител во вид на определен број часови во зависност од годините на стажот. Врз основа на сеопфатна методологија за оценка на потребите за обука, се изготвува Рамковна двегодишна програма за обуки според области и теми, која се спроведува по пат на изговување на детални тримесечни календари за обука. Обуките се спроведуваат по децентрализиран принцип и тоа во Академијата, како и на подрачјето на апелациските судови, по кој принцип се одвива и практичниот дел од почетната обука (менторството). Академијата практикува спроведување на обуки од најразличен тип и методологија и со користење на интердисциплинарен пристап (со учество на повеќе целни групи кои учествуваат во спроведување на односниот закон).

Во поглед на тематските содржини, Академијата е во чекор со сите движења и трендови во современото судство и општество (глобализација, компјутеризација, отвореност, транспарентност, создавање на судство ориентирано кон корисниците на судските услуги, барањата за квалитет на правдата на микро, средно и макро ниво, прашањето за евалуација на судиите, но и на судовите, менаџирањето на судството итн.). Сите овие движења наметнуваат редефинирање на улогата, пред сè, на судиите кои треба да имаат поинаков, т.е. проактивен пристап во процесот на унапредување на сопствената независност, но и на независноста на судството во целина. Оттука,

се наметнува потреба и за таа цел се спроведуваат обуки за управување со предметите, за управување со судовите, за вештини на раководењето, менаџирање, буџетирање, справување со судскиот заостаток, за односите со клиентите, медиумите итн., наменети за претседателите на судовите. Исто така, Академијата посебно креира и спроведува обуки и за други категории на целни групи – за судиите на Врховниот суд, за Судскиот совет и Советот на јавните обвинители на Република Македонија, обуки во заедничка соработка со професионалните комори на другите правни професии – нотари, медијатори, извршители, адвокати, за судската и обвинителската администрација, стручните соработници, државните службеници од Министерство за правда итн.

Во поглед на континуираната обука, во текот на изминатите четири години се одржаа над 800 обуки на кои учествуваа над 17.000 учесници, со вкупно 320 странски предавачи. Ваквата бројка е плод на интензивната работа на сите органи на Академијата и на стручната служба и резултат на континуираното ширење на активностите, дејностите и на партнерите на Академијата низ годините, како бенефит од доследното и квалитетно извршување на преземените обврски од проектите. Со тоа Академијата ја стекнува довербата кај домашните и странските соработници, но ваквиот раст на обуките претставува и голема одговорност и обврска за постојано зголемување на квалитетот на обуките, на наставните материјали и видливоста на работата на Академијата, кои треба да доведат и до подобро правосудство во корист на граѓаните на Република Македонија.

Покрај домашната соработка, Академијата особено внимание посветува на воспоставување и одржување на успешна и плодна меѓународна соработка со многу школи за правосудна обука од регионот и Европа, меѓународни организации задолжени со европската обука, бројни проекти. Академијата прераснува во форум за размена на судии, јавни обвинители, кандидати, предавачи, ментори и форум на кој се одвива интензивна размена на знаења, искуства и вештини.

Така, во изминатите четири години Академијата организираше и вкупно 128 студиски посети, обуки, конференции, работилници, форуми и други настани во странство на кои испрати вкупно 208 судии и 80 обвинители.

Соработката со школите за обука беше официјализирана со потпишување на меморандуми за соработка со академиите во Романија, Албанија, Словачка, Косово, а истовремено Академијата остварува непосредна соработка и со сите школи за обука во регионот, како и со академиите со богата традиција, какви што се во Франција, Шпанија и Португалија. Од оваа година во рамките на соработката со Школата за магистрати на Франција од Бордо (ENM), започна меѓусебна размена на кандидатите од почетната обука и нивните ментори, како и учество на кандидатите од почетната обука на Европската недела која секоја година, традиционално се одржува во ENM и во рамките на која нашите кандидати, заедно со кандидатите од другите школи, ќе учествуваат во натпреварот за симулирано судење на конкретен случај на семејно насилство.

Мошне значајна е вклученоста на Академијата како членка на Лисабонската мрежа на Советот на Европа. Во рамките на соработката со Советот на Европа, особено е значајно учеството на Академијата во развојот на HELP програмата, која значи развој на модули на учење од далечина за одредени членови од Европската конвенција за човекови права, со што дава придонес за развој на судската практика.

Континуирана и успешна соработка остваруваме и со проектите на ЕУ-ИПА на Управниот суд, во кој учествуваме во сегментот на изработка и имплементација на програмата за обука на судиите и советниците на Управниот суд.

Значајна е соработката (досегашна и идна), која се остварува со ТАИЕХ инструментот за техничка помош на Европската Унија (со чија техничка помош се организираат посети во европските судови во Стразбур и Луксембург и голем број работилници од областа на правото на ЕУ, кои во целост се одобрени за 2011).

Сметано од 2007 година, Академијата има статус на набљудувач на Европската мрежа на тренинг институциите (ЕЈТН), но полноправно учествува во сите активности во вид на взаемна размена на судии и јавни обвинители со земјите на ЕУ во вид на двенеделен престој со што се овозможува промоција на правосудството на Република Македонија, запознавање на нашите судии и јавни обвинители со правосудните системи на другите држави, но уште позначаен сегмент на овие размени е воспоставување директна и непосредна соработка и размена на искуства помеѓу правните професионалци. На повеќе форуми одржани од оваа мрежа е истакнато квалитетното и целосно исполнување на обврските од овие активности од страна на Република Македонија.

Вредна е да се напомене и директната соработката со клучните носители на европскиот тренинг во Европа, и тоа Академијата за европско право во Трир (ЕРА), преку која се обезбедува присуство на наши судии и јавни обвинители на обуки во оваа Академија од областа на правото на ЕУ, а од оваа година нашата Академија доби понуда да испраќа претставници на правосудството на двенеделен престој во ЕРА. Од неодамна започна соработката со ЕИПА Институтот за јавна администрација во соработка со Министерството за надворешни работи на Луксембург, во рамките на кои се одвиваат престои на обуки во овој институт за правото на ЕУ и студиски посети на ЕСП.

Во рамките на соработката со Советот на Европа, особено е значајна и плодна соработката со Европскиот суд за човекови права каде само во изминатите две години беа испратени преку 40 судии, а планирани се посети на уште 40 судии и јавни обвинители. При овие посети, како и на покана на наши обуки за одделните членови од ЕКЧП, беа остварени средби со 12 судии од ЕСЧП. Започна и долгорочен МАТРА проект со Кралството Холандија со голем број партнери – домашни институции, правни факултети и невладин сектор во поглед на развој на јуриспруденцијата на домашните и меѓународните судови,

пред сè на Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правдата, чиј носител ќе биде Врховниот суд на Република Македонија.

Во рамките на организација на обуки од областа на најновите измени на домашното законодавство, хармонизирано со правото на ЕУ и меѓународното право, значајна е соработката со голем број проекти и тоа UNICEF, USAID, OBSE, GTZ, IRZ, IOM, UNODC, PROSECO и други проекти, амбасади и други меѓународни организации

Досега постигнатите резултати беа позитивно оценети од страна на Европската комисија во нејзините извештаи за напредокот на Република Македонија за 2007, 2008, 2009 и 2010 година каде функционирањето и работата на Академијата за обука на судии и јавни обвинители на Република Македонија е оценета како успешно реализиран приоритет на Република Македонија во насока на исполнување на политичките критериуми за приближување и членство на Република Македонија во Европската Унија.

## **ВТОРА ФАЗА ВО ИЗГРАДБАТА НА АКАДЕМИЈАТА**

Како заокружување на четиригодишното работење на Академијата, усвоен е нов Закон за Академија за судии и јавни обвинители, чија цел е јакнење на независноста и самостојноста на судството и обвинителството особено преку проширување на почетната (иницијалната) обука за кандидатите за судии и јавни обвинители на 2 години (наместо досегашните 15 месеци), зајакнување на критериумите за влез и прием во Академијата, определување на кандидатите, по завршување на теоретската настава, за судија или обвинител, со што се придонесува за понатамошна специјализација на правосудството во Република Македонија, се поставуваат појасни критериуми за следење на успехот, прогресот на секој кандидат и за поттикнување на натпреварот и создавање на пореална ранг листа, а со тоа и пообјективни критериуми за нивниот избор врз мерит системот од страна на Советите. Во делот на континуираната обука, се поставуваат појасни услови за зголемување на професионалното, стручното и квалитетното извршување на судиската и обвинителската функција, преку понатамошно унапредување но и поголема специјализација на постојаното стручно усовршување на судиите и обвинителите во текот на вршењето на функциите.

Со усвојувањето на новиот Закон за Академија за судии и јавни обвинители, воведени се значајни измени во однос на претходниот законски текст, институцијата доби и поширок спектар на дејност. Самата промена на називот (наместо Академија за обука – Академија за судии и јавни обвинители) доволно зборува дека Академијата во иднина ќе настојува да биде модерна, силна и независна институција со силни ресурси за остварување на едно повисоко ниво на развој, од тренинг институција да прерасне во институција која ќе биде способна да прави истражувања, анализи, да води разни статистики за потребите не само на Академијата, туку и на правосудството воопшто, да развие

солидна библиотека и правна база со материјали за обука достапни за сите, без оглед дали се учесници на обуките, развој на индикатори и мерливи показатели за мерење на успешноста на обуките, развој на долгорочно стратешко планирање на пополнување на правосудството и на обуките; развој на систем на буџетско планирање на обуките итн. Значи, градење на институција, заснована на сите меѓународни стандарди за обука

Со тоа започнува нова, втората, напредната фаза во изградбата на Академијата која ќе значи унапредување и натамошно градење на институцијата на едно повисоко ниво и нејзино промовирање како модерна тренинг институција.

Во доменот на почетната и континуираната обука, ќе се работи и на воведување нова методологија за креирање, унапредување и спроведување на програмите за почетна и континуирана обука, а особено преку развивање на индикатори за мерење на квалитетот и квантитетот на програмата за обука, развивање на модерен систем на индикатори за евалуација на обуката, на буџетска стратегија за планирање на трошоците, подобрување на децентрализираниот пристап на спроведување на обуките.

Во рамките на ИТ одделението најголемиот фокус ќе биде ставен на воспоставување *e-learning систем* (електронско учење или учење од далечина) и негово одржување, како и редирање и одржување на веб страната на Академијата, додека пак во библиотечното работење ќе се работи на зголемување на библиотечниот фонд како со домашна така и со странска правна литература од правото на ЕУ и меѓународното право и практиката на меѓународните судови.

Проектот ИПА 2008 „Понатамошно јакнење на институционалните капацитети на Академијата за обука на судии и јавни обвинители“ доаѓа во прав момент за Академијата во пресрет на остварување на горезацртаните стратешки цели и планови, со оглед дека станува збор за институција која целосно е воспоставена и функционална, влегува во фаза на адаптација на новите законски решенија и која треба да зачекори на едно повисоко ниво од својот развој.

За таа цел, од Проектот очекуваме остварување на предвидените проектни задачи, а кои сосема се во линија со нашите стратешки планови, особено реализација на целите во поглед на подобрување на системот на подготовка на програмите за обука, подобрување на системот на децентрализирана обука, воспоставување *e-learning систем* (електронско учење), како и јакнење на капацитетите на Академијата во поглед на библиотеката и веб страната.

Нашата цел во поглед на имплементацијата на овој проект е успешно да се спроведат сите планирани конкретни цели и активности во наредните 20 месеци во пресрет на најдобрите интереси на Академијата, а потоа, што е најважно, да се имплементираат и самостојно да се одржуваат и развиваат заради обезбедување одржливост на капацитетите.

Со сите активности на домашен план (преку соработката не само со професионалните здруженија на судиите и јавните обвинители, на правните факултети, со претставниците на другите правни професии – адвокати, нотари, извршители, медијатори, со државните институции и невладиниот сектор), како и во доменот на меѓународната соработка, Академијата ќе настојува да даде свој придонес во подобрување на независноста, ефикасноста и квалитетот на правосудството на Република Македонија во правец на создавање профил на судии и јавни обвинители, модерни, отворени за соработка, ефикасни, квалитетни и подготвени да бидат дел од европското поле на правдата.

## ABSTRACT

The complete functioning of the Academy for training of judges and public prosecutors, especially the activities in relation to the establishment, maintenance and improvement of a quality and objective system of producing a profile of future judges and public prosecutors through initial training, but also the activities for training of judges and public prosecutors and other judicial and prosecutorial staff was a priority of the judicial reforms in the Republic of Macedonia whose objective was strengthening of its independence, professionalism and transparency. The Academy implements a strategy based on international standards of modern training institutions from neighboring countries and Europe which have a rich tradition in the field of judicial training and on principles included in the Council of Europe documents, as well as European Commission's documents among which is the latest Stockholm Programme which emphasizes the great importance of the judicial training in the future EU policies.

In the field of initial training, four generations of candidates have been admitted, out of which two generations have finished the training, while the third generation will sit for a final exam in the second half of December 2010. The fourth generation began the initial training on 15 September 2010. The initial training consists of multidimensional training courses and content by studying not only the classical legal subjects, but also subjects necessary for the development of the complementary skills of the young candidates.

Continuous training is the second segment of the Academy's activities. It is compulsory for each judge and public prosecutor. During the past four years, around 800 training sessions have been held with the participation of over 17, 000 participants and a total of 320 foreign experts as trainers.

In addition to national cooperation, the Academy pays special attention to the establishment and maintenance of successful and fruitful international cooperation with many judicial training schools from the region and Europe, international organizations in charge of European training, as well as with many projects. It is

of great importance to highlight the Academy's participation as a member of the Lisbon network within the Council of Europe as well as its role as an observer in the European Judicial Training Network (EJTN).

The four years of the functioning of the Academy are made complete with the adoption of a new Law on the Academy for Judges and Public Prosecutors whose purpose is to strengthen the independence of the judiciary. Thus begins a new, second and advanced phase in the Academy's establishment which will present an improvement and further development of the institution on a higher level and its promotion as a modern training institution. The IPA 2008 Project "Further strengthening of the institutional capacities of the Academy for training of judges and public prosecutors" comes at the right time for the Academy, in the anticipation of achieving its strategic goals and plans that have been set, having in mind the fact that it is an institution which is already completely functional, and enters a phase of adaptation to the new legal solutions so as to step forward to a higher stage of its development.







## ► MOST IMPORTANT CHALLENGES FACING MONTENEGRO AND THE WESTERN BALKANS

—

author: Nenad Koprivica

In the case of the Western Balkans, the main question today is how to integrate it in the institutional, political, economic and cultural mainstream of Europe. Just by accepting the European integration as a strategic way of development, the Western Balkans comes to changes of real social structures which have a positive effect on development. But, the line between success and failure is the least guarded border in the region. The Balkans is still not an issue done for the international community. For, while Croatia is expected to become the EU's 28/29<sup>th</sup> member state in 2012 (unless Iceland makes it in before), many of the other countries in this region have been disturbed by enlargement fatigue and by harsh criticism of the accession of Bulgaria and Romania in 2007.

EU's internal inconsistency: enlargement serves the European Union's strategic interest in stability, security and conflict prevention. It has helped to increase prosperity and growth opportunities and to enhance the EU's role in the world. Given the abundance by the Copenhagen criteria and according to the provisions of the EU Agreement, each European country can qualify for EU membership. EU enlargement process and its policy towards the Balkan countries remains within more general framework of overall EU common foreign policy, which for itself suffers from many institutional deficiencies and from other political shortages when common interests of Member States are to be determined. The definition by the European Council of common strategies relates to common activities in areas where the Member States have important

interests in common. Common strategies set out their objectives, duration and the means to be made available by the Union and the Member States. But, it is still questionable who manages the enlargement process? The EU Commission or the Member States? Therefore, the Balkan countries should be aware of these limitations in order not to have too high expectations from the EU. The unification of Europe will not be complete until the Western Balkan countries join the European Union. Unfortunately, the absence of a coherent strategy for the Western Balkans ensures that small but potentially dangerous crises can flare up unexpectedly at any time. In the long term, this may create a sense of mistrust between the Western Balkan countries and the EU that could undermine attempts to stabilize the region. It is important to emphasize the possibility for the opposite option, that the process of enlargement may be halted and the region further marginalized and the Western Balkans perceived as some kind of good neighborhood in the long term. Nationalism and ethnic tension remains an obstacle to reconciliation and integration. There are still strong anti-reform and anti-democratic forces in the Balkan states, where radicals and nationalists could use the opportunity to spread fears in the population that EU future is just an illusion.

The European integration of the South Eastern Europe and especially the Balkan region is based on mutual interest between the EU and the countries concerned. Therefore, it is important for EU to confirm its commitments to the enlargement process and to send a positive message to the Balkan states that they are indeed eligible for EU membership. The European prospect, leading to EU membership, must be visible and credible to the people of the region in terms of more flexible and more constructive EU approach, i.e. more carrots, fewer sticks. The areas of justice, freedom and security is, and will be, the main focus of scrutiny for the EU in the framework of the current Western Balkans enlargement agenda. The countries of the Western Balkans are aware there will be no leniency on the way to Brussels. The experiences of Bulgaria and Romania have taught them that the rule of law, transparency and good governance are conditions for accession, not projects to be taken up after entering the EU gates.

### **MOST IMPORTANT CHALLENGES FACING MONTENEGRO**

Montenegro has undergone profound political, social and economic transformations during the last two decades. Over the past four years, following the proclamation of independence, it has moved closer to the EU as a result of the broad support in the country for a European future and has also invested substantial efforts at nation-building. Still, Montenegro is confronting a number of challenges which could have far-reaching implications on stability, well-being and sustainable development. Despite advancing the formalities of integration, the European Union continued to highlight deep-rooted levels of corruption as a key obstacle in Montenegro's accession process. Overall, Montenegro continues to put in place the necessary legal framework for democratic consolidation, but slow implementation continues to be an obstacle. Problems of implementation are sometimes deliberate, but more

often they result from the small-town nature of Montenegrin society, where family, connections and friendships among a population of 670,000 have traditionally governed relationships that the law seeks to regulate. Although the machinery of the Communist system is being dismantled, the mentality of one-party rule still influences public perceptions and interferes with the development of an open society that respects the rule of law and demands accountability from its elected leaders. It is not a curiosity that DPS has continuity of government and winning all the elections held up to now. As curiosity, there has been no change of authority in Montenegro for the last twenty years. The question is if the unchangeable authority in Montenegro speaks about the citizens' support current authorities because they are satisfied with them or because there is no worthy alternative to the current authorities? This is one of the questions where the qualitative estimation of the state of democracy in the Montenegrin society depends on its answer.<sup>1</sup> Almost two decades after the disintegration of the former Yugoslavia and collapse of the Communist regime, Montenegro is still in the process of democratic consolidation. The country faces many challenges that may potentially weaken the process of democratization and slow down the adoption and implementation of democratic standards and values of good governance and rule of law. Challenges are numerous and diverse: consumed political class, lack of competence and administrative capacities, nepotisms, low level of political culture and of the political management which, as a consequence, have strong leaders and weak institutions. Anyway, a continuity of authority in Montenegro undoubtedly has its negative sides. Due to the symbiosis of the political and economic elite formed as a consequence of oligarchic clientelism in the initial phase of transition, continuity of authority shows insufficient personnel circulation within the ruling structure. Also, the omnipotence of the authorities creates a high level of animosity from the opposing political and broader public. Currently, opposition parties are not serious opponents of the government as some other structures are. There are three current driving forces of serious opposition to the government. Firstly, it is part of the financial elite which is not inside the ruling structure or has become 'alienated' from this structure in the previous period. This alternative financial elite acts in a symbiosis with a couple of influential media in Montenegro and represents an opponent which, in some scenarios, could seriously shake the ruling DPS, more than the opposition parties. Secondly, it is dissatisfaction itself, not as a group of workers who protest, but as an everyday fact of a social life which has the broad support of the public. The third is part of the NGO sector which acts explicitly politically and opposition-like and has the financial support of part of the international community. Their influence and activities should be perceived in the light of the inefficient activities of the political opposition. Those three structures of serious political opposition of current government do not act together; the symbiosis is becoming more obvious, especially between the media and part of the NGO sector. Therefore, today in Montenegro

---

<sup>1</sup> Democracy Index in Montenegro in 2009, CEDEM, Montenegro.

there are still omnipotent authorities, a weak opposition and a loud, passionate minority which disputes the legitimacy of the authorities.

Over the past few years, Montenegro has also moved closer to the EU by implementing certain reforms and making progress in meeting the established criteria and conditions. Establishing an independent judiciary, police reform, better accountability mechanisms for human rights violations and combating corruption and organized crime are all areas to address. The reform processes in Montenegro in these crucial areas and further progress toward the EU integration will require increasing involvement and contribution of various stakeholders. Full democratization can be achieved only if all the relevant stakeholders (the Government, the opposition, the civil sector, the citizens) contribute to this process to the best of their abilities. One of the major problems that troubles Montenegro today is lack of human resources. It hampers Montenegro's faster economic growth and political and social stability and affects all the sectors, including government, opposition parties and the civil sector. The lack of human and financial resources, combined with structural weaknesses and corruption, continue to hamper the effectiveness of the public administration and, as a whole, administrative capacity remains limited. At the same time, government policies are shaped as a response to short-term pressures, are ideologically-driven and tackle causes, not symptoms. Opposition parties, lacking their organizational and human resources, are unable to produce alternatives to the government. The civil sector has made tremendous efforts to compensate for the deficit in human resources of the opposition, but it succeeded only to a certain extent. Also, a huge obstacle to faster, modern, more stable social development lies in the marginalization of the civil society and its limited role in the policy-making process. The civil society is an essential element of democratic public life. Its active involvement in the process of political, social and economic reform strengthens democracy and the rule of law. However, civil society organizations in Montenegro remain weak and need concentrated capacity efforts to adapt to present circumstances and play an important part in policy development and implementation. After years which saw a considerable advancement of the civil society, the sector is now faced with declining foreign support, while at the same time, most of the NGOs are still unable to sustain themselves on their own. This jeopardizes their chances of developing the much needed capacities. It is, therefore, important to create conditions conducive to further growth of their activities and allow the NGOs to play an increasingly important role in the pre-accession process of Montenegro and in shaping national policies, since a well-developed and functioning civil society is uniquely placed to play a key role in expressing the needs, demands, rights and aspirations of the citizens.

After the May 2006 referendum settled the question of 'independence', the key issue that dominates the agenda in Montenegro is that of European integration. Montenegro is a potential candidate for membership to the EU whose European perspective was reaffirmed by the Council in June 2006 after the recognition of the country's independence by EU member states. It is expected that Montenegro

will be given candidate status in December 2010. According to the opinion polls<sup>2</sup> the idea of joining the EU is one of the most legitimate ideas in Montenegrin public and one of the rare issues where it is possible to reach consensus among warring political options; there is consensus regardless of political orientations, party affiliations and ideological profile of the citizens. In the coming year, Montenegro has an opportunity to redefine its international image and to prove that it is capable of following in the footsteps of Croatia. Establishing a consistent implementation of the rule of law is a key to attracting foreign investment, increasing the public's confidence in the administration and enabling effective cooperation with the European Union. The judiciary is one of the key parameters for assessing the effectiveness of the rule of the law in a country. A transparent and independent judiciary is a pre-condition for European accession and therefore is a key European Partnership priority. The Commission's Opinion on Montenegro's application for membership in the European Union<sup>3</sup> presented on November 9<sup>th</sup> considers that negotiations for accession to the European Union should be opened with Montenegro once the country has achieved the necessary degree of compliance with the membership criteria and in particular the Copenhagen political criteria requiring the stability of institutions guaranteeing notably the rule of law. In this regard, Montenegro needs, among seven key priorities, primarily to meet the following: *strengthen the rule of law, in particular through de-politicized and merit-based appointments of members of the judicial and prosecutorial councils and of state prosecutors as well as through the reinforcement of the independence, autonomy, efficiency and accountability of judges and prosecutors.*

<sup>2</sup> Political Public Opinion in Montenegro in 2009, CEDEM, Montenegro.

<sup>3</sup> Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, November 2010.

## РЕЗИМЕ

Европската интеграција на Балканот се заснова врз взаемен интерес помеѓу ЕУ и засегнатите земји. Европската перспектива што води до членство во ЕУ мора да е видлива и веродостојна за луѓето од регионот за пофлексибилен и поконструктивен ЕУ пристап, односно *more carrots, less sticks*. Во текот на изминатите години Црна Гора успеа да се приближи кон ЕУ, преку спроведување на одредени реформи и преку напредокот во исполнувањето на поставените критериуми и услови. Воспоставувањето на независно судство, полициски реформи, преземање на поголема одговорност при прекршување на

човековите права и борбата против корупцијата и организираниот криминал се областите кои претрпеа реформи. Реформските процеси во Црна Гора во овие клучни области и понатамошниот напредок кон интеграцијата во ЕУ ќе бара поголем ангажман и придонес од засегнатите страни. Воспоставување на доследно спроведување на принципот на владеење на правото е клучот за привлекување на странски инвестиции, зголемување на довербата на јавноста во администрацијата и овозможување на ефективна соработка со Европската Унија.

Транспарентно и независно судство е предуслов за влез во Европа и затоа е клучен приоритет на европското партнерство.



# ► HORIZONTAL ACCOUNTABILITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE RULE OF LAW: COOPERATION BETWEEN THE JUDICIARY AND THE ANTI-CORRUPTION UNIT IN MACEDONIA

—

authors: Dane Taleski /Tanja Tomić

## 1. INTRODUCTION

The Accession Partnership between the EU and Macedonia lists the main priorities in the EU integration process of the country (OJ L 80, 19/03/2008). Reforms in the judiciary and the implementation of anti-corruption legislation are listed among the key short-term priorities. Even though they are listed as separate areas, judiciary reforms and anti-corruption policies are highly interdependent. Results in the fight against corruption depend on both.

The system for fighting corruption in the Republic of Macedonia was set up with the enactment of corruption legislation in 2002. The 2005 judiciary reforms further strengthened the system. The established system seemed to yield results. According to the Transparency International corruption perception index, the Republic of Macedonia made substantial progress: ranked 105 in 2006, the

country moved to position 84 in 2007, then to 72 in 2008, 71 in 2009, finally reaching position 62 in 2010.

However, the Bertelsmann Transformation Index states that “corruption in Macedonia is a serious and widespread problem that affects many aspects of the social, political and economic life” (BTI Macedonia, 2010: 10). The Freedom House report of 2009 finds that “improving the independence and the efficiency of the judiciary remained a major challenge” (Nations in Transit, 2009: 350). The 2009 and 2010 reports of the European Commission note some progress in the anti-corruption policy, yet they conclude that “corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem” (COM (2010) 660).

The data from the State Commission for the Prevention of Corruption (SCPC) shows that none of the initiatives in the field of criminal trials raised with the public prosecutor between 2007 and 2010 has led to a court sentence. Furthermore, while three large-scale corruption operations were carried out leading to the arrests of many border policemen, doctors and administrative workers from the Pension Fund, all of the arrested were acquitted in the court processes. The question arises as to why anti-corruption cases do not end with a court judgment?

To answer that question, this policy paper first looks at the cooperation between the SCPC and the judiciary. The second part explains the set-up of the anti-corruption system and institutions. The third part is an analysis based on interviews with experts and a public opinion poll conducted in Skopje, the capital of the Republic of Macedonia. The fourth part offers conclusions and recommendations.

This policy paper highlights the lack of structured cooperation between the SCPC and the judiciary, namely the public prosecutor. The research finds that the lack of political will is the main reason for this shortcoming. It seems that political interference from the executive is impeding the anti-corruption system in the Republic of Macedonia.

## **2. THE SYSTEM IN PLACE AND THE IDENTIFICATION OF THE PROBLEM**

The Law on the Prevention of Corruption was enacted in 2002 and with it the SCPC was established. Its role is primary preventive. The anti-corruption commission gives opinions on laws, monitors the wealth of elected and appointed political officials and monitors the work of public companies and the state administration. However, the commission can initiate processes aimed at combating corruption with relevant institutions (i.e. SCPC can ask the public prosecutor to start a criminal investigation and raise a trial for cases of corruption). Furthermore, the Law on the Prevention of Conflicts of Interests enacted in 2007 gave the SCPC competences over cases of conflict of interests’.

Constitutional reforms were enacted in 2005 in order to strengthen the independence of the judiciary. In that respect, a Judiciary and a Prosecutor’s Council were established for the election of judges and prosecutors. The Minister of



Justice was nominated as a member in both councils, hence the political influence in both was retained. Over the years, an Academy for Judges and Prosecutors was established, which improved the quality of human resources. Moreover, an independent judiciary budget was secured. Organizationally, within the judiciary, special units were developed for the fight against corruption.

In 2004 a cross-sectoral working group for the fight against corruption was established. It was coordinated by high-ranking officials from the Ministry of Justice, and included inter-ministerial officials as well as members from the judiciary and the SCPC. The working group still exists today, but while the technical level meetings have intensified, "the high-level political commitment to the monitoring of the implementation of anti-corruption policies has weakened" (COM (2010) 660: 14).

The fight against corruption for several years seemed to be intensifying. In three separate cases in 2009, numerous public employees were arrested. The arrests included border policemen, pay toll employees, doctors and administrative workers from the Pension Fund. The arrests were followed by a media frenzy and were widely publicized. Some of the institutions involved in the process, namely the Ministry of Interior (MoI) aided the publicity of the process. However, the high media exposure jeopardized the constitutional rights of the arrested in terms of their presumption of innocence. In some cases, the MoI gathered evidence for the arrests using surveillance techniques.

On charges from the public prosecutors, mass court processes were started and many of those arrested were detained for several weeks, and even months. Some of the cases were sent back to lower courts due to procedural flaws in the first instance. The renewal of the trials was mainly due to mistakes in the investigative and evidence-gathering procedures. Others arrested persons were acquitted and even got positive judgments from the Courts of Human Rights in Strasbourg for extended detention. In several cases the state was required to pay compensations to the once alleged perpetrators of corruption.

According to SCPS, between 2007 and 2010, 52 separate initiatives to start criminal investigation were submitted to the public prosecutor. Among them there is not a single case where corruption was detected among high-level national politicians. In twelve cases, the SCPS suspects that public administration officials were involved in corruption. In thirteen cases, those suspected are heads and employees of public companies, while local politicians (i.e. mayors) are involved in fifteen cases. In five cases, employees in the local administration were involved, and multiple actors were involved in seven cases.

The public prosecutor denied 15% of the initiatives, on the grounds that there is not enough evidence or that there is no act of corruption. The prosecutor has opened an investigation in 67% of the cases, while 6% of all of the cases are currently in trial. There is no information on the status of 12% of the cases. The most surprising fact is that none of these cases has resulted in a court judgment. Why is this so?

### 3. RESEARCH RESULTS AND ANALYSIS

To research the problem, we carried out a public opinion phone poll and additionally conducted interviews with experts. The phone poll was carried out in Skopje on 374 respondents that were randomly chosen. The sample was stratified on the basis of the 11 municipalities making up the city of Skopje. The respondents were asked on a scale from 1 (lowest) to 5 (highest) to judge the work of the government in terms of the fight against corruption and to give scores for the judiciary and the SCPC. They were also asked about the motives for the fight against corruption and about the level of corruption compared to previous years.

The government received a mean score of 2.9, and so did the SCPC. A share of 38.5% of the respondents gave a 1 for the government, while 16% gave a 5, and in the case of SCPC 18% gave a score of 1 and 11% gave a 5. The judiciary received a mean score of 2.3, where 32% of the respondents gave a 1 for the judiciary and only 4.5% gave a 5. These results show that the public considers the judiciary to be least effective in the fight against corruption, and while many think that the government is not effective, the results are close to average for the SCPC.

The results presented in Graph 1 show that close to 60% of respondents think that in the Republic of Macedonia the fight against corruption is politically motivated, while 31.5% think that it is impartial. Furthermore, 42.8% of the respondents said that now there is more corruption compared to previous years, while 22.7% said that there is no significant difference and that the level of corruption remained the same. In comparison, 30.8% of the respondents said that today there is less corruption than in the previous years. These results show that for the public in Skopje, the fight against corruption is not impartial, and that the level of corruption has not decreased.

Beyond the poll, interviews with 28 experts were conducted. The majority of the respondents for these interviews, 16 in total, were Members of Parliament from three parliamentary committees, namely the Legal Committee, the Committee on the Political System and the EU Affairs Committee. Half of the MPs were from parties in the government coalition and the other half were from oppositional parties. Of the other interviewees, seven were experts working on the issue of corruption, law professors or working in anti-corruption NGOs. The remaining five were journalists from different media outlets that follow developments in the judiciary and in corruption cases.

The research team also approached the SCPC to get answers from the members of the commission, sent the questionnaire to the Ministry of Justice and contacted several judges and prosecutors. The SCPC provided some data on their work; however, the members of the SCPC failed to return any answers. The answers from the Ministry of Justice are pending on their review of our request where the research project was explained and further information on the Progress institute was requested. The judges and prosecutors denied answering any of the questions. One of the main reasons pointed out was fear of reprisal and punishment for the

answers given. Despite the promises for anonymity, there is a negative experience from a previous poll conducted by the OSCE in the field of judiciary. The results of the OSCE poll showed that the judiciary lacks independence and is under systematic political pressure. Nevertheless, the survey was not followed by adequate reforms, but instead the Minister of Justice and other high judicial officials publicly denied the results, and some judges and prosecutors were later downgraded and punished.

The respondents in the expert interviews were asked a series of six questions to judge the political will and independence of the institutions fighting corruption, as well as the cooperation between the judiciary and the SCPC. The answers were given on a 5-point scale where the lowest points, showing negative results, were mutually exclusive with the highest points, showing positive results. The analysis of the results shows that there is a high consistency of the answers among the respondents. Namely the Crombach's Alpha for the questions measuring the political will and independence is .852, and for the answers for the cooperation between the judiciary it is .749.

The mean scores, presented in table 1 of the appendix, show that there is low political will for fighting corruption in Macedonia and that the judiciary and the SCPC are under political pressure. The results in table 2 show that there is a lack of cooperation between the judiciary and the SCPC, while the division of competences between them is somewhat obscure. 82% of the experts said that the fight against corruption is not impartial, but politically driven.

The interview with the experts also included a series of qualitative questions. Firstly, they were asked what the main impediments for the fight against corruption in the Republic of Macedonia are. Widespread poverty and a deteriorating economic situation were suggested by some, but most agreed that there is a lack of political will to seriously and impartially fight corruption. Many noted that the legal provisions and the capacities of the institutions may always be improved, but what is substantially missing is a strong political will.

The institutional reforms were judged positively by all. The enactment of anti-corruption legislation in 2002 and the constitutional reforms strengthening the judiciary in 2005 set the basis for a strong system for fighting corruption and further anti-corruption legislation was enacted. However, the practices of that system today do not match the expectations and the needs for the eradication of corruption. In that respect, the experts point to two factors as to why anti-corruption cases fail in courts. On the one hand, some say that the main purpose is to have a media spectacle, a public performance that would create the impression that the government is seriously fighting corruption. On the other hand, some say that the procedural steps for the investigation and preparation of the cases by the prosecutors are not carried out correctly, and sometimes may even be conducted unlawfully. With the legal forms and procedures for gathering evidence or detention not being observed, the cases fail in court.

Overall, the work of the SCPC was seen as positive, but rather symbolic. The definition of the SCPC is dubious. It is not a fully preventive unit, as it does not screen contracts and procurements before they are done. On the other side, it can start initiatives with other institutions, but it cannot investigate cases or take offenders to court. Many of the experts criticized the appointment process of the SCPC members and their status. Because the members are elected in Parliament, some see political influence in the composition of the SCPC. As the term of the SCPC is drawing to an end, many fear that the political influence over the commission is likely to increase. Also, the members are not professionals, which hampers their dedication to their work.

The current capacities and resources of the commission are rather scarce. The SCPC depends on the state budget, and earlier in 2010, when the government was re-balancing the budget the SCPC was practically left without adequate means to function normally. This decision was redrawn after a strong public reaction of the newly elected president of the SCPC and after the EU raised concerns. The integrity of the president of the SCPC is seen as a crucial point. The previous president was seen as trying to tone down the fight against corruption. At the same time, she held several other public offices, which raised concerns over a possible conflict of interests. A big crux in the work of the SCPC is that it does not prioritize the corruption cases it handles. In that respect, an unlawful appointment of a public school director in a small rural municipality would be regarded as being equal to the mismanagement of funds in a big public company or in a national ministry. Furthermore, the SCPC does not always react to reports from the State Audit Office. For example, the auditors' reports in 2009 showed concerns about procurements in several line ministries (i.e. Ministry of Transport and Telecommunication, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs), but none were examined by the SCPC. The data from SCPC shows that audit reports were the base for one third of the cases initiated with the public prosecutor in 2009 and 2010, while external initiatives were the base for two thirds of the cases. Only one case was raised as an internal initiative of the SCPC. None of these cases involves high-level political figures, but instead most dealt with local politicians or public administration officials.

Although MPs from some governing parties disagree, most of the interviewees consider that the judiciary is under strong political pressure. They point to politicized practices of election and dismissal of judges and prosecutors in the respective councils. The views of the experts are best conveyed in the EU's progress report, which states that "the Judicial Council and the Council of Public Prosecutors need to ensure high standards of independence and impartiality of the judiciary in practice. (...) The role of the Minister of Justice within the Judicial Council raises serious concerns about the interference of the executive in the work of the judiciary. (...) The independence of the judiciary remains a matter of serious concern affecting the determination to combat corruption" (COM (2010) 660: 13-15).

The cooperation between the SCPC and the judiciary lacks a clear structure. The SCPC can only initiate cases with the public prosecutor; and the latter usually depends on the MoI to gather evidence, sometimes using special investigative measures. Experts are skeptical that investigative measures will be transferred to the public prosecutor. It would effectively mean losing political control over the process. At the same time, the EU report states that “the role of the Ministry of the Interior in authorizing the use of interceptions is not in line with EU standards and raises concerns about undue political interference” (COM (2010) 660: 14). In general then, the efficiency of the fight against corruption fully depends on political factors.

#### **4. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

A lack of political will and political interference in the processes seem to be the main factors hindering the fight against corruption in Macedonia. The fight against corruption seems to be politically motivated. The dominant goal is to influence the public perception rather than to actually eradicate corruption. The structural cooperation between the main anti-corruption unit, the SCPC, and the judiciary is lacking. The SCPC does not have the competence to start trials, while the public prosecutor does not have the competence to investigate the alleged cases of corruption. None of the processes initiated and submitted to the public prosecutors by the SCPC since 2007 have been concluded; none of them involved high political figures. Instead, they were focused on alleged corruption at the lower levels of the pyramid of power.

#### **WHAT CAN BE DONE ABOUT IT?**

Option 1: No change. Essentially, since this is a “no-option”, the current problems with corruption are likely to remain. Furthermore, political influence is likely to increase as the mandate of the current SCPC members is drawing to a close and new members will again be elected in Parliament.

Option 2: Cutting political power and institutional upgrading. This option mostly depends on the political will of the executive. More specifically, the Minister of Justice would withdraw from the Judicial and Prosecutor’s Councils and the MoI would transfer investigative competences to the Public Prosecutor. The SCPC would mainly have competences to screen public procurement and public appointments. More investments would be made in the capacities and resources of the SCPC and the Prosecutor’s Office, and the budget of the SCPC would not be changed if the state budget is re-balanced.

Option 3: New system, new competences. The role and competences of the SCPC are redefined. The members of the SCPC are fully professionalized. The

SCPC no longer deals with the mere prevention of corruption, but instead has the competences to investigate and start trials for cases of corruption. In that respect, the SCPC would very closely cooperate with the Public Prosecutor's Office, or it is integrated within the Public Prosecutor's Office. To a large extent the model resembles the Croatian USKOK model for fighting corruption and organized crime.

## APPENDIX

**Table 1. Political will and institutional independence for fighting corruption in Macedonia**

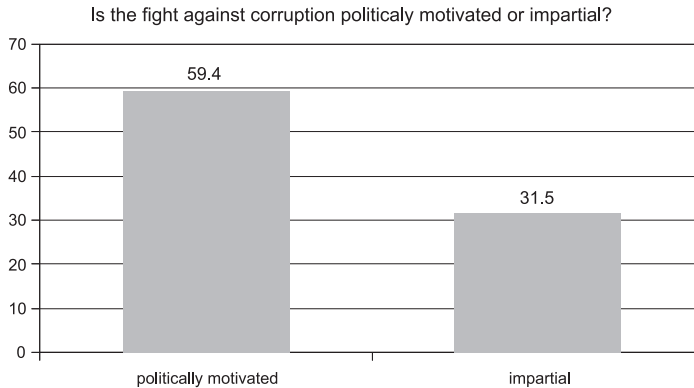
	1	2	3	4	5
The government instigates corruption					The government is fully dedicated to the fights against corruption
Mean score		2.17			
The fight against corruption is politically driven					The fight against corruption is impartial
Mean score	1.8				
The judiciary is under political pressure					The judiciary functions independently
Mean score	1.5				
The anti-corruption commission is under political pressure					The anti-corruption commission functions independently
Mean score		2.3			

Crombah's Alpha .852

**Table 2. The cooperation between the judiciary and the anti-corruption commission**

	1	2	3	4	5
It is a disaster					It is fantastic
Mean score	1.9				
There is overlap and competition					There is clear division of competences
Mean score		2.7			

Crombah's Alpha .749

**Graph 1. Public opinion on the motives for fighting corruption****РЕЗИМЕ**

Борбата против корупција е еден од главните елементи во имплементацијата на владеењето на правото во Македонија. Во последните неколку години, според индексот на Transparency International, Македонија има направено значителен напредок во борбата против корупцијата. Но, според Европската Унија, а и според извештаите на Freedom House и Bertelsmann Transformation Index, корупцијата е доминантна пречка за владеењето на правото и за демократизацијата на државата. И покрај напредокот многу од посочените случаи за корупција немаа соодветна судска завршница. Овој труд нуди одговор, зошто е тоа така?

Трудот го истражува системот за борба против корупцијата во Македонија, поточно соработката меѓу Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и судството. Анализата се заснова на интервјуа со експертската јавност (на пр. пратеници во Собранието на РМ, универзитетски професори, експерти од невладини организации и новинари). Во трудот се приложени и резултатите од анкета на јавното мислење за борбата против корупцијата, спроведена во Скопје. Анализата посочува на недостатоците и слабостите во соработката меѓу ДКСК и судството. Не постои структурна соработка меѓу ДКСК и судството, поточно јавното обвинителство. Според истражувањето, ова е последица на недостатокот од политичка волја. Се чини дека политичкото мешање од извршната власт го попречува системот за борба против корупцијата. Неколку можни подобрувања се посочени во заклучокот на трудот.







## ► BOOK REVIEW: *THE LAW* BY CLAUDE FRÉDÉRIC BASTIAT (1801-1850)

author: Bojan Bogeovski

### 1. WHAT IS THE LAW?

The meaning of the legal maxim “rule of law” represents common knowledge nowadays. But, the question on which this legal phrase depends is what *law itself is!* The logical mind concludes that when law in its essence is actually *anti-law*, then the essence of the “rule of law” makes no sense at all. Precisely around this thesis rotates one of the best written essays of the famous classical liberal theorist, political economist and member of the French Parliament, Frédéric Bastiat (1801-1850).

The interest that exists about his *magnum opus*, especially in the USA and among the political heirs of the classical liberals, the libertarians, is immense and with reason. It was after WWII that the Americans reprinted *The Law* as a conservative liberal manifesto against the collectivistic ideas that were growing in popularity at that time. In the period between 1950 and 1970, after being republished by the Foundation of Economic Education, *The Law* was sold in 500 000 copies<sup>1</sup>. Therefore, I believe Frédéric Bastiat is an intellectual who deserves “resurrection” in Macedonia as well. For those who are interested, its e-version is available for download at the site of the Ludwig von Mises Institute<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> George H. Nash, *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945*, New York, Basic Books, 1976, chap. 1.

<sup>2</sup> <http://mises.org/books/thelaw.pdf>



Thus, about *The Law*...Bastiat opens his essay with a strong statement that leaves the reader confused:

*The law perverted...The law, I say, not only diverted from its proper purpose but made to follow one entirely contrary... Instead of checking crime, the law itself is guilty of the evils it is supposed to punish!*<sup>3</sup>

Inspired by the social circumstances of his time, Bastiat tendentiously begins his essay with a strong statement. He felt bound to draw the attention of his fellows, because he believed that a menacing "spectre is haunting Europe". As today, the threat was that the law was becoming a magic lamp that fulfils at least three wishes of those who possess it. *The Law* represents a serious intellectual effort to expose this self-annihilating tendency in legal development. According to him, this inclination leads to the self-destruction of law. Bastiat calls the twisting of law as a social category a legal plunder. He uses this term in "its scientific acceptance - as expressing the idea opposite to that of property"<sup>4</sup> (theft) no matter if the plunder is organized by a gang or by the state apparatus. Hence, the perversion of the law is what the author is trying to contest in his essay.

Building from the ground up - from the origins of peoples' rights - he uses the theory of natural law<sup>5</sup> as a tool to explain the spirit of the laws. "We hold from God the gift that contains all others"<sup>6</sup> (he refers to our lives and our bodies) says the author, and sets forth the fundamental rights that are an *inherent pre-condition* for the existence of the law itself:

Life, liberty and property do not exist because men have made laws. On the contrary, it was the fact that life, liberty and property existed beforehand that caused man to make laws in the first place...These are the three basic requirements of life, and the preservation of any one of them is completely dependent upon the preservation of the other two.<sup>7</sup>

But, still, the question remains: what *is law*? What is the purpose of law and what is the source of its power? Where are its *natural* limits? Bastiat is very clear in answering these questions. Using deductive reasoning, i.e. using the previously acknowledged inalienable human rights, especially human freedom, he concludes that law is nothing more and nothing less than "organization of the natural right of lawful defense."<sup>8</sup> It represents a collective organization created to protect the *immanent* rights and freedoms of the individual and it draws its power from the right of the people to protect themselves, their freedom, their life and their property from external threats. The crucial point of *The Law* is that Bastiat, in this logical

<sup>3</sup> Bastiat, Frederic: *The Law*, Ludwig von Mises Institute, Alabama, 2007, p. 1.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>5</sup> See on the following, Kambovski, Vlado: *Природно-правната суштина на основните човекови слободи и права, Европските стандарди за човековите права и нивната имплементација во правниот систем на Република Македонија, Книга IV, МАНУ, Скопје, 2009, p. 47-71.*

<sup>6</sup> Bastiat, *The Law*, p. 1.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>8</sup> *Ibid*, p.3.

definition, exhausts the essence of the law, i.e. exhausts its purpose and its limited sphere of action. No one can put it in more remarkably accurate terms than he himself did; therefore, this is his idea *in extenso*:

*Since an individual cannot lawfully use force against the person, liberty, or property of another individual, then the common force for the same reason-cannot lawfully be used to destroy the person, liberty, or property of individuals or groups. Such a perversion of force would be, contrary to our premise. Force has been given to us to defend our own individual rights. Who will dare to say that force has been given to us to destroy the equal rights of our brothers? Since no individual acting separately can lawfully use force to destroy the rights of others, does it not logically follow that the same principle also applies to the common force that is nothing more than the organized combination of the individual force? If this is true, then nothing can be more evident than this: The law is the organization of the natural right of lawful defense.<sup>9</sup>*

Indeed, Bastiat's essay presents a serious attempt to limit the law to its proper domain. And, in my opinion, this is what he actually had accomplished. At least, theoretically, he nailed the power and the law to the foundations of individuality. To put it simply, the power and the law cannot be used for anything more than what the individual can use as power of his own. Thus, he thinks that every other function of the law becomes contradictory to itself and we have "legal plunder, and complete perversion of the law"<sup>10</sup>.

*The Law* can be divided in three main parts and all of them are intertwined in one great essay. As I had explained thus far, in the first part he speaks about the law and what its basic aim is. In this part, at the beginning of the essay, Bastiat not only grasps the essentiality of the law perfectly, but he also goes one step further. He provides us with solutions, but only after he illustrates the dire effects of the historical and social development of our legal systems. I shall draw the attention of the reader to the fact that these warnings are as relevant today as they were the day he declared them. When the law becomes a tool for legal plunder everyone will want to be the legislator or, at least, to influence (this is known today as "lobbying") the lawmakers to pass a law on their behalf. The final outcome of such activities would be the eternal struggle of each individual against everyone else and the law will represent a most dangerous weapon. In this struggle, the individuals will forget the difference between justice and injustice; they will mix the moral and the immoral; they will lose the highest ideal of a civilized society - *political freedom*. From this day on, "legislation will never be guided by any principles of justice, but only by brute political force."<sup>11</sup>

Reading his monumental work, we get the feeling that Bastiat was writing for our times. In a period when the call for security, equality of chances, "social" justice and democracy are the main political themes, liberty quietly and inconspicuously fades

<sup>9</sup> Ibid, p. 3.

<sup>10</sup> Ibid, p. 3.

<sup>11</sup> Ibid, foreword by Thomas Di Lorenzo.

away from our political life! Still, Bastiat was an optimist who provides us through his wit and joyful satire with the possible solutions. The solution is to “restrict the law” and thereby break the citizens’ social antagonisms. Now, everyone will have an equal interest in the law and that would mean equal protection of our liberty, property and life. And we can ask nothing more. He adds:

*See whether the law takes from some persons that which belongs to them, to give to others what does not belong to them. See whether the law performs, for the profit of one citizen, and, to the injury of others, an act that this citizen cannot perform without committing a crime. Abolish this law without delay; it is not merely an iniquity-it is a fertile source of iniquities, for it invites reprisals; and if you do not take care, the exceptional case will extend, multiply, and become systematic.<sup>12</sup>*

This is Bastiat’s advice to begin with. Starting from here, he exclaims: “[stop] “the fighting around the door of the Legislative Palace”.

## 2. THE BATTLE AGAINST THE SOCIALISTS

Why did Frédéric Bastiat feel the need to express his views about this issue? Why did he write *The Law*? Wasn’t it enough to establish the justification of *lex, rex*?<sup>13</sup> Bastiat knew that it was not enough. He and his France were surrounded by socialist intrusions that were trying to occupy the law. This was the main reason that inspired Bastiat to write this remarkable essay. Guided by the ideal of freedom (*which is usual for the classical liberals, but uncommon for modern liberals*) and theological natural law, his critique of socialism represents a logical, legal and moral attack on their views. Especially since, according to Bastiat, their views of economic rights (regulation, subsidies, progressive taxes, minimal wage, etc) were simply “legal plunder”. He saw contradictions in their claims. The law is a collective organization of justice supported by the government monopoly of power. Therefore, Bastiat showed that justice demands the following:

*Excluding the idea of using law (force) to organize any human activity whatever, whether it be labour, charity, agriculture, commerce, industry, education, art, or religion. How, in fact, can we imagine force encroaching upon the liberty of citizens without infringing upon justice, and so acting against its proper aim?<sup>14</sup>*

The aforementioned quotation clearly shows the inconsistency Bastiat saw in the socialist claims. You cannot use might against right! If the purpose of the law is to defend the natural freedom of the citizens, then every extension outside this sphere would constitute a violation of one’s freedom, individuality and property. Socialists try to combine something that is not possible to combine. Either we will have liberty and equality before the law, or we would be plundered by our own creation. In his correspondence with Lamartine (Bastiat’s fellow citizen), Lamartine objected to Bastiat’s political programme. Supposedly, it was not really liberal because Bastiat

<sup>12</sup> Ibid, p. 14.

<sup>13</sup> “Law is King”.

<sup>14</sup> Ibid, p. 16.

stops at *liberty*; Lamartine includes also the ideal of *fraternity*. In his style, Bastiat replied:

The second half of your program will destroy the first! In fact, it is impossible for me to separate the word fraternity from the word voluntary. I cannot possibly understand how fraternity can be legally enforced without liberty being legally destroyed, and thus justice being legally trampled underfoot.<sup>15</sup>

It is important to underline that Bastiat wasn't against the socialist ideas *per se*. He only "disputes their right to impose them upon us through the medium of the law, that is, by force and by public taxes"<sup>16</sup>.

The pages that follow and to the very end, the author continues to demolish every socialist idea they wanted to establish as law. His "socialist wish to play God" is one of the most original critiques that deserve to be mention. Bastiat observed that socialists of his time "look upon people as raw materials to be formed into social combinations"<sup>17</sup> and with this statement he anticipates all future tyrants and despots in the world who would try to remake the world in their image, whether that image would be communist, fascist, that of the "glorious union" or "global democracy". Bastiat was convinced that socialist proposals would not reach their ends, and more importantly, they were the mortal enemies of liberty who obliterated the "*rule of law*." This is the main reason why the refutation of their proposals represents such a major section of *The Law*.

For this member of the French Parliament, the social planners were different and many, but the plan was the same: enforced conformity. They saw themselves as potters and they looked down on their people as clay. Thus, Frédéric Bastiat dramatically reacts against this fatal deceit:

Oh, sublime writers! Please remember sometimes this clay, this sand, and this manure which you so arbitrarily dispose of, are men! They are your equals! They are intelligent and free human beings like yourselves! As you have, they too have received from God the faculty to observe, to plan ahead, to think, and to judge for themselves!<sup>18</sup>

### 3. THE HIGHEST POLITICAL END - FREEDOM!

*The Law* presents another monumental work in the defensive line of freedom. In the last pages of the essay, Bastiat explains again, with his clear disposition, that the law is only a mechanism for preserving the political freedom that is in line with our natural rights. The freedom of every citizen in a society is the rational limit of the law, which is an organized defense of the pre-existing rights to life, property and freedom. "The essence of the law is freedom; the law is freedom as an idea" (*Hegel*).

<sup>15</sup> Ibid, p. 17.

<sup>16</sup> Ibid, p. 46.

<sup>17</sup> Ibid, p.

<sup>18</sup> Ibid, p. 35.

The reason I have decided to review this essay is my belief that today, just like in Bastiat's period, we perceive the law as a lobbying instrument for our own *moral* or *financial benefit*. Moreover, in the Republic of Macedonia, many of the academics and young scholars are socialist romanticists. Thus, *The Law* is an excellent start for everyone who is interested in the political philosophy and the philosophy of law that represents a great example of the refutation of socialist fallacies and the fallacies of many others who view the law as a lobbying instrument. Maybe the style of the author would be simplistic to some and the consequences of his ideas somewhat radical, but I see nothing wrong or radical in freedom. Besides, I am quite convinced that it is "God's gift" to be able to write about complicated subjects and at the same time to be so easily comprehensible. Many intellectuals before and after Bastiat have written about the meaning of law, but rare are the ones who combine the law and liberty so logically and clearly that everyone could understand their point. Perhaps, it is this feature that irritated Karl Marx so much that he called him "the shallowest and therefore the most successful representative of the apologetics of vulgar economy."<sup>19</sup> But, while Marx's works produced a whole industry of interpreters of what Marx really meant, the greatest contribution of *The Law* is "that it took the discourse out of the ivory tower and made ideas on liberty so clear that even unlettered can understand them and statisticians cannot obfuscate them."<sup>20</sup>

In the end, I would like to point out only one minor remark. Although Bastiat clearly shows the origin of rights and the reasonable hierarchical order - God, individual, government, law - still, his theological view of the natural law<sup>21</sup> is not very popular among intellectuals and academics. But this is an isolated case that does not injure the theory which presents the foundation of his work.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Karl Marx, *Kapital*, Belgrade: Prosveta. Foreword, 2<sup>nd</sup> edition, p. 22.

<sup>20</sup> Frédéric Bastiat, *The Law*, The Foundation for Economic Education, 1998. Foreword by Walter Williams.

<sup>21</sup> For another view on natural law as a rational conception see Rothbard, Murray, *The Ethics of Liberty*, New York University, 1998, 2002.

<sup>22</sup> I would like to express my gratitude to Despotovska Ana for proofreading this text.

## РЕЗИМЕ

Реткост е денес некој да не ја разбира есенцијата на правната максима „владеење на правото“. Но, прашањето од кое зависи „владеењето на правото“ е што е *Правото!* Дискусијата за правото како општествена категорија (*што е и што треба да биде*) е една од најинтригантните во политичко-правната филозофија и ќе претставува тема на која ќе се осврне текстот што следува.

За таа цел, избрав да напишам рецензија на еден од најпознатите политички есеи на оваа тема, *Правото* од Фредерик Бастијат. Напишан во 1850 година овој *tagnum opus* е вон-временски; неговата важност е подеднакво значајна и за денешните либерално-демократски уредувања како што била некогаш за новопечените демократии. Прашањето кое го одговара ова ремек-дело од Бастијат е: како да знаеш кога правото е неправедно или кога создавачот на правото станува негов прекршител? И веднаш станува јасно од самото прашање дека кога правото е во суштина *не-право*, тогаш смислата на „владеењето на правото“ нема смисла. „Правото“ е одличен есеј за секој љубител на политичката слободарска мисла која е врежана во владеењето на правото, но само ако правото кое владее е *праведно*.

Рецензијата ќе биде поделена во три дела, а во секој дел посебно ќе се осврнам на трите најважни лекции кои Бастијат ни ги пренесува. Најпрвин, ќе го прикажам ставот на Бастијат за улогата и суштината на правото во едно демократско и цивилизирано општество. Потоа, ќе го прикажам „Правото“ како дело исполнето со контра-одговори на правните ставови на социјалистите во тој период, кои ниту малку не се разликуваат од денешните. Во третиот дел ќе се осврнам накратко на најважната порака што доаѓа од ова дело, а тоа е дека правото е само алатка за обезбедување на човековата слобода – ништо повеќе.







## ► ПОЛИТИЧКАТА ОДГОВОРНОСТ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЕФИКАСНО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

—  
автор: Андреј Дамески

*„Стратешката комбинација ... е Нешова рамнотежа (еквилибриум) ако ниту еден играч нема намера да ја смени неговата стратегија во случај ако другите играчи не ја менуваат нивната сопствена“<sup>1</sup>*

Погорниов цитат ќе го сретнете во бројни трудови од една мултидисциплинарна, но прецизно математички обработена и регулирана научна област, наречена Теорија на игри. Феноменот познат во Теорија на игрите како Нешова рамнотежа<sup>2</sup>, е концепт на решение на игра предложен од Џон Форбес Неш, игра во која учествуваат два или повеќе играчи. Секој играч се претпоставува дека ги знае рамнотежните стратегии на другите играчи, и ниту еден играч нема ништо да добие со менување на својата стратегија ако и додека другите играчи ги чуваат своите стратегии несменети. Главно, во ваквите ситуации на постоење на Нешова рамнотежа, потребна е, или нагла промена на севажечките правила на играта која е анализирана, или надворешно, „нефер“ чепкање во ресурсите кои играчите ги

<sup>1</sup> Rasmusen, Eric, „Games and Information, Third Edition: An Introduction to Game Theory“, Blackwell Publishers, 2001, стр. 51 (превод: Дамески).

<sup>2</sup> Терминот употребен во странската литература е *Nash equilibrium*, што кај нас би можело да се преведе буквално со терминот „еквилибриум“, кој за некои би звучел „понаучно“. Со оглед на тоа дека имаме сосема соодветен збор за потребниот термин, се одлучив да го употребам зборот „рамнотежа“.

поседуваат (а кои се важни за победување во конкретната игра), како тие би морале да ја сменат својата стратегија за да се приспособат на новите услови кои настанале. Оваа научна област, иако носи можеби несреќно име кое може да имплицира несериозност, е посветена на аналитичко моделирање на стратегии на „игра“ во случај на конфликт на интереси. Како и да е, спомнувањето на Нешовата рамнотежа треба да поттикне разработка на ваквиот концепт, и да се забележат неколку слични аналогии со Нешовата рамнотежа од вистинскиот, материјален живот.

А примери од вистинскиот живот се безбројни: еден љубовен пар се вели дека е во Нешова рамнотежа ако личноста А го почитува договорениот ексклузивитет, знаејќи дека и личноста Б го прави истото – а истото важи и за личноста Б, која ја има предвид „стратегијата“ на личноста А; друг пример се германските и англиските војници во Првата светска војна, кога, по долго војување, веќе не пукале едни на други;<sup>3</sup> исто така, меѓусебното нуклеарно неуништување на СССР и САД во најжешките периоди на студената војна е ваква рамнотежа; и секако, сеприсутен денешен пример е политиката. Најчесто забележуваме дека спротивставените страни ги влечат своите потези на политичката шаховска табла во однос на договорените правила на игра, кои важат за сите. Тие што не ги почитуваат, биваат казнети за таквиот ексцес. На пример, сè додека натпреварот се одвива на цивилизирано ниво, сите се држат до истата стратегија – натпревар со цивилизирани средства. Во првиот момент кога некој ќе се осуди да користи погрдни зборови или друг недозволен начин на игра, тоа отвора простор и тие од спротивниот табор да го сторат истото, така ефективно симнувајќи ја играта на пониско ниво.

Токму за последниот спомнат пример ќе стане збор во овој текст. Ќе се постави прашање, како ова сè е поврзано со владеењето на правото. За да се одговори тоа прашање, потребно е потсеќање кон местото на политиката во современото, демократско општество. „Политичките контроверзии се уште еден плоден извор на ситуации кои содржат конфликти на интереси. Во додаток на тешкотиите на економските и воените проблеми во однос на лошо-дефинираните домени на акција, знаеме дека пука има значајна неодреденост за резултатот, наградата, функцијата дури во познат домен на можни акции. Ова е ... прекуочигледно во политиката, каде што, на пример, поразот на еден кандидат понекогаш се припишува (...) на една реченица од стотиците што тој ги изговорил во кампањата“.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Всушност, понекогаш дури и си доаѓале на гости за празници кои ги славеа и двете страни (Божиќ, итн.), под прекутен договор дека никој нема да пука на другиот сè додека и вториот не пука, исто така. Некогаш растојанието меѓу нив било толку мало што, ако сакале, можеле веднаш да се уништат, меѓутоа, заедничкиот и двостран договор за ненапаѓање (или стратегија на игра) не го дозволувал ова. Секако, генералите не би биле задоволни кога нивните војници, место да се убиваат, си пијат кафе и пушат цигари заедно, па војниците, исто така прекутно, се договориле од време на време, во празно, да пукаат и да фрлат мини, колку да не станат сомнителни. Па дури и, кога некој ќе ја нарушел ваквата рамнотежа со тоа што, на пример, ќе пукнал кон војниците од спротивниот табор а не во празно, се случувало тој да дотрча и да се правда дека тоа било случајно и дека не сакаат неговите да се растури мирот!

<sup>4</sup> Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard, „Games and Decisions: Introduction and Critical Survey“, Dover Publications Inc., 1989, стр. 9 (превод: Дамески).

Една од главните функции на политиката е спротиставување на идеи и стратегии за постигнување одредени општествени цели, кои (ќе) се спроведуваат од востановените институции на системот. А една од тие цели кон која (треба да сакаат да) се стремат сите цивилизирани општества, е ефикасното владеење на правото. Што не е воопшто чудно, со оглед на тоа што владеењето на правото и функционирањето на општеството се меѓусебно целосно зависни, и нефункционирање на било кое, неизбежно предизвикува негативни последици (распад, декаденција) кај другото. Од друга страна, ефикасното владеење на правото неизбежно повлекува други далекусежни позитивни последици, како на пример, зголемена економска благосостојба или зголемена доверба во институциите на системот, кои важат за апсолутно сите слоеви на општеството. Владеењето на правото е срце на општествениот организам – мора да го има, а кога веќе е така, подобро да работи како што треба. Оттука, од исклучителна важност е имањето политичка волја и насока кон остварување на оваа општествена цел. И токму тука е одговорот на погоре поставеното прашање.

Разликата меѓу општества во „транзиција“ (кои, како нашето, се често во стагнација на својата економска, научна и граѓанска благосостојба) и општества со изградена демократска структура е во стратегиите на игра избрани од политичките противници во меѓусебниот натпревар и во отсутството на далекусежна визија за постигнување на потребните општествени цели. Во транзиционите општества политичките играчи често играат нечисто, користејќи стратегии на игра кои неизбежно повлекуваат слични или исти стратегии (казна) од нивните противници, и се создава одреден момент на нечиста игра сè додека таквото меѓусебно превирање и кршење на правилата не почне да ги гуши ним самите. Тогаш почнуваат да се договараат за нови, фер правила на играта кои ќе важат за сите, и овие нови правила се почитуваат за кратко време – често биваат своеволно прекршени од различни играчи, што потегнува казна од нивните противници, што носи до повторни расправи околу правилата на игра, *ad infinitum et ad absurdum* (ова јасно се предочи на една неодамнешна симулација на политички преговори, организирана од Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за меѓународно образование „CIVIC“). Оттука, јасно се гледа дека за да можат да се воспостават далекусежни стратегии за остварување на потребните општествени цели (како што е ефикасното и целосно владеење на правото), неопходно и есенцијално е политичките структури и опоненти да се самодисциплинираат да не ги кршат правилата на игра. Впрочем, самата Европска Унија како свој најважен критериум при анализирањето на напредокот на државите-кандидатки за влез во Унијата, го зема политичкиот критериум<sup>5</sup> (иако ЕУ е првенствено економска унија!), што кажува доволно за есенцијалната важност на исполнувањето на овој критериум за здравото функционирање на секое современо демократско општество.

Прашањето зошто на политичките субјекти тешко им оди да се префрлат кон повисоко („поцивилизирано“) ниво на натпревар кога веќе ќе влезат во

<sup>5</sup> <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>, Treaty on the European Union, 7.2.1992; преземен на 9.7.2008.

„магичниот круг“ (ќе се спуштат на пониско ниво), се крие во многу едноставен одговор: играњето на стратегијата „мило за драго“<sup>6</sup> е најефикасната стратегија на игра во случај на конфликт на интереси, и токму ваквиот начин на игра ги држи сите политички играчи во истата „каша“. Во анализирањето на „играта“ наречена *Затвореничка дилема*<sup>7</sup>, предложена од А. Такер (A. W. Tucker), е најдено дека најуспешната стратегија е токму оваа, „мило за драго“ („Мило за драго доби во просек 504,5 поени: 84 проценти од нашата скала од 600, тоа е добар резултат“;<sup>8</sup> инаку ова било најдобриот резултат во симулацијата од сите стратегии). Воедно било најдено дека „добронамерните“ (фините)<sup>9</sup> стратегии се најуспешни и добиваат најмногу поени. На компјутерските симулации изведени од Роберт Акселрод, при кои објавил барање до научната јавност да му придонесат стратегии за оваа игра, и при кои примил 14 (и додал една своја), открил дека „од 15-те стратегии кои влегле во натпреварот, 8 биле добронамерни. Значително, 8-те стратегии со најмногу поени се истите тие 8 добронамерни стратегии, останатите 7 зловни стратегии заостануваа доста зад нив. Останатите добри стратегии добија малку послаби резултати, добивајќи во просек меѓу 83,4 и 78,6 проценти. Има голема разлика меѓу овој резултат и 66,8 проценти постигнати од Грааскамп (Graaskamp), најуспешната од сите зли стратегии. Изгледа доста убедувачки дека добронамерните момци постигнуваат добри резултати во оваа игра“.<sup>10</sup>

Иако не се потребни математички истражувања и симулации да се увиди дека постапувањето („играњето“) на фин начин и со меѓусебно почитување е далеку попродуктивно од еден сеопшт момент на злонамерни постапки и злоупотреба, сепак, отрезнувачки е да се погледнат ваквите истражувања кои се поддржани со неприкосновена математичка и аналитичка логика која не трпи никакви полемии и демагогија. Со оглед на тоа дека „мило за драго“ е стратегија која најверојатно ќе продолжи да се користи од политичките субјекти, потребно е нивните меѓусебни комуникација и натпревар да се подигнат на повисоко,

<sup>6</sup> Во англискиот јазик е позната како *Tit for tat*. Јас зедов слобода да ја преведам со најблискиот синоним кој можев да го најдам („мило за драго“), меѓутоа оставам да се најде посоодветен превод кој повеќе би одговарал на идејата на оваа стратегија.

<sup>7</sup> Правилата на играта се следниве: Двајца осомничени се земено во притвор и се одделени. Јавниот обвинител е сигурен дека тие се виновни за некој конкретен злостор, но нема пригоден доказ за да ги осуди и двајцата на судење. Тој предочува до секој осомничен дека секој од нив има две алтернативи: да го признае злосторот за кој полицијата е сигурна дека го сторил(е), или да не го признае. Ако двајцата не признаат, тогаш обвинителот кажува дека ќе ги тужи за некоји мали дела ... како нелегално поседување на оружје, и двајцата ќе добијат мала казна; ако и двајцата признаат, ќе бидат судени, но (обвинителот; дод. на чит.) ќе препорача помала од најтешката казна; но ако еден признае а другиот не, тогаш тој што признал ќе добие олеснет третман за давање на докази на државата, додека другиот ќе ја добие максималната казна; Luce и Raiffa, „Games and Decisions: Introduction and Critical Survey“, стр. 95 (превод: Дамески).

<sup>8</sup> Dawkins, Richard, „The Selfish Gene (30th Anniversary Edition reprinted)“, Oxford University Press, 2009, стр. 212 (превод: Дамески).

<sup>9</sup> Под „добра“ и „добронамерна“ стратегија тука се мисли на нејзината карактеристика да не биде „зловна/лоша“, туку да биде „фина“. Во цитат од Докинс: „Најпознатата категорија која Акселрод ја препознава е „добронамерна/и“ (фина/и; обј. на цит. од Дамески). Добронамерна стратегија е дефинирана како таква која никогаш прва не отстапува негативно (не е зловна, *defect* во оригиналот; Дамески). Мило за драго е таков пример. Таа е способна за негативно отстапување, но само во самоодбрана (*retaliation* во ориг.; Дамески); Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem (превод: Дамески).

поцивилизирано ниво. Играјќи фино едни кон други, ќе постигнат повеќе прекупотребни последици:

1. Ќе ја елиминираат потребата бесконечно да се договараат околу правилата на игра и ќе овозможат да се посветат тие заштедени ресурси за ангажман околу далеку позначајни општествени цели;
2. Со поставувањето на Нешовата рамнотежа на повисоко ниво, ќе се намалат несигурноста<sup>11</sup> и ризикот при носењето одлуки, со што ќе се намали степенот на страв<sup>12</sup> при самото носење на тие одлуки; ова ќе овозможи усвојување ефективни и целисходни стратегии кои ќе помогнат, не само на просекот од граѓаните, туку и на тие што биле избрани од нив да ги водат. Односно, како што спомнав погоре, ќе помогнат на апсолутно сите слоеви на општеството;
3. Ова секако ќе донесе до подобрување на работата и напредокот на севкупната општествена јавност, а особено научната, индустриската и креативната, кои ќе ја подигнат создавачката способност на нашето општество далеку над сегашната состојба;
4. Ќе се зголеми перцепцијата на политичките играчи за нивните меѓусебни потреби, при што ќе можат за нив отворено да разговараат и да го договараат нивното остварување;
5. Ако би се остварил ваков момент на општествено размислување и развој, тоа секако ќе помогне и за побрзо и поквалитетно задоволување на критериумите на Европската Унија за владеење на правото и, секако, политичките критериуми (со оглед на тоа што сме апсурдно долго време земја-кандидат без одреден датум за преговори).

Оттука, верувам дека јасно предочив дека одговорноста за излегување од статус-кво состојбата во која се наоѓаме (општо општествена, а особено на владеењето на правото) е главно политичка. И поправањето на ваквата состојба мора да се одвива преку реформа на начинот на однесување на политичките субјекти во нашето општество. Тие, како што е наведено погоре, мораат да се самодисциплинираат и да го зголемат дострелот на својата остварувачка визија, подалеку од секојдневни демагошки полемизирања, до далекусежни позитивни промени кои ќе влијаат позитивно и на нив самите.

„Интуитивно, проблемот на конфликт на интерес, за секој учесник, е проблем на индивидуално носење одлука под влијание на мешавина од ризик и несигурност, несигурноста која доаѓа од неговото незнаење што другите ќе направат“.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> „Несигурност ако која било акција или сите имаат како своја консеквенца збир на можни одредени резултати, но каде веројатностите на овие резултати се целосно непознати или дури не се ни значајни“; Luce и Raiffa, „Games and Decisions: Introduction and Critical Survey“, стр. 13 (превод: Дамески).

<sup>12</sup> Уште Чарлс Дарвин ја препознава блокирачката функција на стравот, која може да се примени и во другите случаи на страв од избор или одлука: „Функцијата на стравот е да го алармира и мобилизира организмот за средба со надворешна опасност. Премалку страв дава сулува одважност, а премногу страв раѓа паника. Само оние кои ќе се одржат можат да ги пренесат своите адаптивни особини на следните генерации.“; Дарвин, Чарлс, „Искажување на емоции кај луѓето и животните“, 1872.

<sup>13</sup> Luce и Raiffa, „Games and Decisions: Introduction and Critical Survey“, стр. 14.

**Користена литература:**

- Dawkins, Richard, „The Extended Phenotype“, Oxford University press, 1982;
- Dawkins, Richard, „The Selfish Gene (30<sup>th</sup> Anniversary Edition reprinted)“, Oxford University Press, 1976 (препечатено 2009);
- Ferguson, Thomas S., „Game Theory“; преземен од [http://www.math.ucla.edu/~tom/Game\\_Theory/Contents.html](http://www.math.ucla.edu/~tom/Game_Theory/Contents.html) (преземено на 14.2.2010 година);
- <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>, *Treaty on the European Union*, 7.2.1992 (преземено на 9.7.2008 година);
- Luce, R. Duncan и Raiffa, Howard, „Games and Decisions: Introduction and Critical Survey“, Dover Publications Inc., 1989;
- Mansour, Yishay, „Computational Game Theory“, 2003/4; преземено од <http://www.scribd.com/doc/41530387/Computational-Game-Theory-Lctn-Yishay-Mansour> (преземено на 8.6.2010 година);
- Osborne, Martin J., и Rubinstein, Ariel, „A Course in Game Theory“, Massachusetts Institute of Technology, 1998;
- Rasmusen, Eric, „Games and Information, Third Edition: An Introduction to Game Theory“, Blackwell Publishers, 2001;

**ABSTRACT**

Given the obvious and ominous indecisiveness towards a thorough implementation of the rule of law in the Republic of Macedonia and the region and, hence, the significantly slower acquirement of the key democratic, humane and economic values and the market, this text explores various reasons and strategies for improving the situation. The insidious and often blatant disregard of the law brings about a whole “culture” in the same manner, where individuals and organizations constantly break the rules of political communication for their short-termed personal benefit. Political opponents are stuck into a vicious circle where they are unable to lift the level of political communication to a higher, more civilized level, and are blocked in their working out the rules of agreement in repetitio. This brings about a situation where no real progress is made and antagonistic struggles keep the economical and intellectual advancement suspended and reaching no significant goals. Moreover, it creates a loop where policy-builders who should improve the application of the law cannot do so, as they are in the same situation while trying to pass such bettering policies which, in turn, continues to drown the society's momentum in the lawless and disorganized climate. This makes the acceptance of the improvement of laws and policies significantly more difficult ad infinitum. This momentum must be immediately interrupted if the societies' stability and progress are to acquire the desired applicable characteristics.



## ▶ PREVENTING TORTURE IN MACEDONIA

author: Velimir Delovski

### PROHIBITION OF TORTURE

Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment are considered to be among the most brutal assaults on human dignity and as such are prohibited by the international community.<sup>1</sup> Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), this prohibition has been repeatedly reaffirmed in numerous national, regional and international instruments.<sup>2</sup> The prohibition of torture and other ill-treatment is absolute which means that neither torture nor any other form of ill-treatment can ever be justified. Furthermore, this prohibition has non-derogable character which means that no exceptions, including armed conflict, public emergency, terrorism or threats to national security are permitted under international law. At the same time, it is regarded to be a norm of customary international law which is binding on all states, regardless of whether they have ratified any human rights instruments.

This jus cogens norm was codified with the adoption of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) as a major international instrument dealing with this complex issue.<sup>3</sup> It provides a solid

<sup>1</sup> For ease of reading, 'other ill-treatment' will be used in this article when referring to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>2</sup> See Universal Declaration of Human Rights, UN Doc. GA Res. 217A (III), UN Doc. A/810, Article 5, 10 December 1948; the UN Convention against Torture, 10 December 1984; the UN Convention on the Rights of the Child, Articles 37 and 39, 20 November 1989; the American Convention on Human Rights, Article 5, 22 November 1969; the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, 9 December 1985; the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 3, 4 November 1950; the Final Act of Helsinki of 1975, Principle VII, 1 August 1975; the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 November 1987, along with Protocols I and II, 4 November 1993; and the African Charter on Human and Peoples' Rights, Article 5, 26 June 1981.

<sup>3</sup> Macedonia has acceded to CAT on 12 December 1994.

legal framework to combat and prevent torture and other ill-treatment by imposing several interconnected obligations upon the States parties to prohibit, prosecute and punish torture and adopt several measures in this respect.<sup>4</sup> In view of ensuring an effective implementation of its provisions, CAT provides for the establishment of the Committee against Torture with the task of supervising the implementation of the Convention by means of state reports, individual and interstate complaints as well as by means of an inquiry procedure.

As a result of the difficulties in the enforcement at national level, but also as a result of the success of the preventive visits carried out by the regional mechanisms, primarily the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) which was set up with the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 1987,<sup>5</sup> it was necessary to strengthen the existing system of combating torture at universal level. The outcome of these efforts was the Optional Protocol to the CAT (OPCAT or the Protocol)<sup>6</sup> of 18 December 2002. With its adoption, a new, pragmatic and proactive approach to the prevention of torture has been promoted.

This paper examines the most essential elements of the concept of prevention of torture under the OPCAT and analyses the current developments regarding the creation of an appropriate framework for eradicating torture in Macedonia in compliance with the standards embodied in this instrument.

## THE CONCEPT OF PREVENTION OF TORTURE UNDER THE OPCAT

The OPCAT aims to prevent torture and other ill-treatment by establishing a system in which regular visits to all places of detention within the jurisdiction and control of States Parties are undertaken and, on the basis of these visits, recommendations on improving domestic prevention measures are submitted to the authorities of the States Parties.<sup>7</sup>

There are several reasons to consider it as an innovative, *sui generis* treaty within the UN human rights system.

First of all, unlike other optional protocols to human rights treaties, the OPCAT is viewed as an operational treaty rather than a standard-setting instrument. Unlike

<sup>4</sup> Torture and other ill-treatment are absolutely prohibited under international law and states should reflect this international prohibition in their constitutions and/or legislation. In accordance with the provisions of the CAT, torture should be made a crime under domestic criminal law and offences should be punished by appropriate penalties. Moreover, evidence gathered via torture or other ill-treatment should be inadmissible in legal proceedings sincethis would negate one of the main reasons that such abuses are committed. (More: CAT, Articles 2, 10, 11 and 16; and CAT, General Comment No 2, Implementation of article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008.)

<sup>5</sup> CETS no.126, opened for signature 26 November 1987, entry into force 1 February 1989.

<sup>6</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/RES/57/199, 18 December 2002.

<sup>7</sup> Actually, this concept was first envisaged by Jean-Jacques Gauthier, a banker and philanthropist from Geneva, who borrowed it from the International Committee of the Red Cross (ICRC) in the 1970s. For a long time, the states were reluctant to accept this revolutionary idea as it was believed that it would strongly interfere with the holy principle of State sovereignty to empower an international body, without asking explicit authorisation by the government concerned, to inspect prisons, police lock-ups, psychiatric institutions, military and other detention facilities.



individual complaints and state reporting mechanism, the OPCAT introduces a practical and complementary element to the preventive framework set out under the CAT. The requirement for States Parties to the CAT to include visits to places of detention has been emphasised by the CAT in its interpretation of Articles 2 and as a result, any State that has ratified the CAT can and should ratify the OPCAT.<sup>8</sup>

Second, rather than reacting once violations have occurred, it pays special attention to the aspect of prevention. The Committee which was set up under CAT undertakes inquiry procedure under Article 20 only in exceptional circumstances, if there are well-founded allegations that torture is being systematically practised. In contrast, the Subcommittee on the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT or the Subcommittee) which is an expert body established by the OPCAT, undertakes preventive visits on a regular basis.<sup>9</sup> Moreover, these visits are in principle unannounced and there is no need for further permission to be given for a visit by the authorities of the state concerned.

Third, the OPCAT establishes a system for complementary international and national efforts. In addition to the visiting powers of the SPT, it also requires States Parties to establish or designate National Preventive Mechanisms (NPMs) based on a set of criteria elaborated within the provisions of the OPCAT. Apart from the operational function (i.e. to carry out in-country missions and monitor places of detention), SPT preventive mandate also incorporates an advisory function (i.e. to provide advice on issues relating to NPMs and on domestic preventive measures generally).

Fourth, rather than public condemnation of violations that have already been committed, the OPCAT emphasizes cooperation and constructive dialogue with States Parties. In this context, it establishes a triangular relationship between the OPCAT bodies (the SPT and NPMs) and the States Parties. This relationship includes a set of mutual powers and obligations. While the SPT and NPMs have the power to conduct visits to places of detention and to propose recommendations to the States Parties, the latter are supposed to allow visits by the SPT and NPMs, to facilitate direct contact between the SPT and NPMs as well as to consider the recommendations of the OPCAT bodies. The idea is not to carry out a fact-finding and investigative visits which will be dealing with individual cases of torture; instead, the patterns of conduct shall be examined in an impartial and objective way in order to identify the root causes which might lead to torture or ill-treatment and take appropriate measures to prevent torture from taking place.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> If a State has signed the CAT, it can also sign the OPCAT, but it cannot ratify the OPCAT until it has ratified the CAT. So far 67 States have signed the OPCAT and 57 of them are States Parties to the Protocol. Updated information on the status of ratification is available at: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en)

<sup>9</sup> The Subcommittee was established in February 2007 when the first 10 experts to serve as members were elected by States Parties. Following the 50th ratification of the OPCAT, the SPT increased to 25 members who will commence their term in January 2011, making it the largest UN human rights treaty body.

<sup>10</sup> "...the Subcommittee on Prevention shall be guided by the principles of confidentiality, impartiality, non-selectivity, universality and objectivity." (OPCAT, Article 2, paragraph. 3)

## MONITORING PLACES OF DEPRIVATION OF LIBERTY

The new approach of monitoring the places of detention is driven by the fact that persons deprived of their liberty (i.e. detainees) are most at risk of being subjected to torture and other ill-treatment. It is believed that places of detention are, by definition, closed to the outside world and therefore making them an object of independent, external scrutiny is the only way to put an end to the violations which might occur there.

According to the broad definition of the term 'place of detention'<sup>11</sup> not only prisons and police stations, but also pre-trial detention facilities, orphanages and correctional centres for juveniles, places of administrative detention, security force stations, detention centres for migrants and asylum-seekers, transit zones in airports, checkpoints in border zones, psychiatric institutions, and social care homes might be in the focus of the preventive visits.<sup>12</sup> The scope of the mandate of the SPT and NPMs also extends to unofficial and secret places of detention, as well as to institutions which are run by private entities.

In addition to the practice of monitoring, a range of procedural safeguards should be established for persons deprived of their liberty. For example, they should be granted unlimited access to legal aid and basic health care. Furthermore, procedures and rules should be regularly reviewed, and reformed if necessary. Proper implementation also implies that all officials involved in deprivation of liberty should receive appropriate training and that any breach will not be tolerated and will be appropriately sanctioned. When analyzing the situation in prisons and police stations, special attention shall be put to the compliance of states with the fundamental principles of separation between women and men, children and adults, convicted and remand prisoners, as well as to the conditions of detention of persons belonging to some of the vulnerable groups (women and children in conflict with the law; foreigners, migrants, refugees, internally displaced persons and asylum seekers; persons with disabilities and mental health problems; persons belonging to particular ethnic or religious groups, etc.).

Carrying out preventive visits to the penitentiaries requires proper preparation and gathering relevant information. In order to arrive at objective findings, a thorough assessment shall be made regarding all aspects of conditions of detention and the administration of detention including 1) physical conditions in the premises in terms of number of prisoners, issue of overcrowding, furnishing, sanitation, hygiene and distribution of food; 2) detention regime and activities such as relations between the inmates and the correctional officers, existence of inter-prisoner violence, access to facilities for physical exercises, opportunities for occupation or vocational training; 3) procedures for custody registration, exercise of disciplinary measures and solitary confinement; 4) material and other conditions of the staff, etc.

---

<sup>11</sup>OPCAT, Article 4.

<sup>12</sup>Although it goes beyond the definition of the deprivation of liberty, some NPMs have included into their mandate preventive visits to homes of elderly.

## LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE PREVENTION OF TORTURE IN MACEDONIA

Macedonia signed the *OPCAT* on 1 September 2006 and ratified it on 13 February 2009.

Establishing a legislative framework that prohibits and prevents torture and other ill-treatment is the foundation element of any preventive strategy. The Macedonian Constitution contains, *inter alia*, the following human rights provisions: right to life (Article 10); right to physical and moral integrity and prohibition of torture and other form of inhuman or degrading treatment and punishment; right to liberty (Article 12), accompanied by certain procedural guarantees, including right to access to lawyer and limitation of the length of the pre-trial detention (Article 12) and presumption of innocence (Article 13).<sup>13</sup> These fundamental principles, along with the right to a fair trial are further elaborated in the Law on Criminal Procedure.<sup>14</sup>

With regard to the police, the Law on Police imposes obligations upon police officers to exercise their duty in a humane manner, as well as to respect the dignity and the human rights and fundamental freedoms of each citizen.<sup>15</sup> Procedures conducted by the police are prescribed in detail in order to prevent any form of police misconduct.<sup>16</sup> Unfortunately this law does not provide for any possibility of external monitoring. Moreover, with the amendments to the Law on Criminal Procedure, a new model has been designed in a manner which enables an independent control by the Public Prosecutor's Office of the work of the police, from the moment of discovering the committed crime to the filing of charges and thereafter.<sup>17</sup>

The Directorate for the Enforcement of Sanctions, established with the Law on the Enforcement of Sanctions of 2006,<sup>18</sup> is an organ linked to the Ministry of Justice which has the responsibility to ensure provision of conditions of detention which are in compliance with the international standards in this field,<sup>19</sup> provides for minimum rights of the detainees and organizes appropriate training programs for the staff employed with the penitentiary system.<sup>20</sup> Its powers are limited to the penitentiaries and do not apply to psychiatric hospitals (Bardovci near Skopje, Demir Hisar, Negorci and Demir Kapija), police stations and several other institutions

<sup>13</sup>Constitution of the Republic of Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia No.52, 22 November 1991.

<sup>14</sup>Law on Criminal Procedure, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 15/97, 3 February 1997. The right to a fair trial is laid down in Article 4.

<sup>15</sup>Law on Police, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 114, 3 November 2006, Article 32

<sup>16</sup>For instance, see articles 80, 81, 83, 84, 85, 91 which limit the use of force by police officers only to exceptional circumstances prescribed by the law.

<sup>17</sup>Law Amending the Law on Criminal Procedure, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 74, 22 October 2004.

<sup>18</sup>Law on the Enforcement of Sanctions, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 2/2006, 9 January 2006 and Law Amending the Law on the Enforcement of Sanctions, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 57, 26 April 2010

<sup>19</sup>In this regard, of significant relevance are the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners adopted by the First UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977.

<sup>20</sup>See the Program for training and education of the employees of the penitentiary and correctional institutions and educational correctional institutions adopted by the Directorate for the Enforcement of Sanctions on 24 November 2008.

which might fall under the scope of the definition of places of detention.<sup>21</sup> The Directorate has adopted several regulations which do stipulate precise rules on the administration of detention and lay down high standards in this area.<sup>22</sup> However, it provides only for administrative management and inspection over the prison facilities and their installations.<sup>23</sup>

Another organ vested with the power to carry out periodic visits to the prisons is the State Commission on the Enforcement of Sanctions, composed of judges, independent experts coming from various relevant fields, as well as public servants of the respective ministries.<sup>24</sup>

In addition, the capacities of the Sector for Internal Control and Professional Standards within the Ministry of Internal Affairs to deal with individual cases of torture and ill-treatment have been enhanced.<sup>25</sup>

Nevertheless, Macedonia as a State Party to OPCAT is expected to create an NPM institution in accordance with Article 17 of the Protocol.<sup>26</sup> This was also underlined in the latest Concluding Observations of the UN Committee against Torture of 2008.<sup>27</sup>

There are various modalities which might come into play, such as designation of one or several bodies, including new specialised bodies, existing human rights commissions, ombudsperson's offices and parliamentary commissions.

The following notification has been made upon the ratification of the OPCAT: "In accordance with Article 17 of the Protocol, the Republic of Macedonia declares that the Ombudsman of the Republic of Macedonia is designated as a national preventive mechanism for the prevention of torture at the domestic level.

The non-governmental organizations registered in the Republic of Macedonia

<sup>21</sup>The penitentiary system in Macedonia consists of a network of closed, semi-open and open penitentiary correctional institutions, including prisons in Idrizovo near Skopje (with its department in Veles), Kumanovo (with its department in Kriva Palanka), Stip, Strumica, Gevgelija, Prilep, Bitola, Tetovo, Struga and Ohrid, Skopje remand prison and the educational correctional institution for juveniles in Tetovo. According to the database established by the King's College in London, total prison population stands at 2,235 (as of 1.9.2008) which, when compared to the official capacity of the prison system of 2,005 indicates overcrowding (occupancy level is estimated at 111.5%). 16.9% of all prisoners are pre-trial detainees, 2.3% are women, 1.4% juveniles and 3.6% foreigners. (Available at: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_country.php?country=153](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=153)).

<sup>22</sup>For instance, the Guidelines on the types and methods of treatment of the convicted persons of September 2007, the Rulebook on security in the correctional establishments of 2008 and the Handbook for convicted persons of 2009.

<sup>23</sup>Supra note 17, Article 9.

<sup>24</sup>Supra note 17, Article 82.

<sup>25</sup>Amnesty International has expressed its concern that "in the absence of an independent oversight mechanism, allegations of torture and other ill-treatment were subject to internal investigations by the Interior Ministry, which failed to be independent or impartial." (More: <http://www.thereport.amnesty.org/en/regions/europe-central-asia/macedonia#prison-conditions>)

<sup>26</sup>Out of 57 States Parties to the Protocol, only 33 of them have designated their NPM.

<sup>27</sup>"The Committee notes that the Sector for Internal Control and Professional Standards (SICPS) within the Ministry of Interior is the body mandated to monitor the conduct of the police, but is concerned that an independent and external oversight mechanism for acts committed by the police is lacking. In this respect, while welcoming the adoption of a law strengthening the Office of the Ombudsman in 2003, it is concerned that this Office has still limited functions, and that its decisions are not binding. The State party should intensify its efforts to establish a system of independent and impartial monitoring to investigate and monitor alleged police misconduct. In this respect, the State party should consider strengthening and extending the mandate of the Ombudsman, including the capacity to investigate acts committed by police officers." (Committee against Torture, Concluding Observations on Macedonia, adopted at its Fortieth session held at Geneva from 28 April – 16 May 2008, CAT/C/MKD/CO/2, 21 May 2008)

and organizations which have acquired the status of humanitarian organizations in the Republic of Macedonia, may perform some of the competences of the national preventive mechanism, in agreement with, and with prior consent of the Ombudsman of the Republic of Macedonia."<sup>28</sup>

For the purpose of implementing the OPCAT, the Law on the Ombudsman has been amended in order to strengthen its role and its financial independence and create conditions for the performance of the duty of national preventive mechanism.<sup>29</sup> The amendments provide for regular and unannounced visits to places of detention and unimpeded access to documentation and other information, as well as conversations with official persons, with apprehended, detained or persons found at the official premises in an unimpeded manner.<sup>30</sup>

Even prior to the enactment of the new legislative provisions, the Ombudsman visited the penitentiary institutions in June and July 2009<sup>31</sup> in line with the respective law.<sup>32</sup>

## CONCLUDING REMARKS AND RECOMMENDATIONS

Preventing torture is a difficult task for every state. It requires not only improvement of the conditions in places of detention, but a comprehensive analysis of the entire context and elimination of all the circumstances and factors which might contribute to its likelihood to appear. This also entails deep understanding and reforms of the criminal justice system and penal system, as well in the management of penitentiary institutions, etc. It is likely to be expected that those countries which have general problems with the corruption and organized crime, inefficient judiciary, developed culture of impunity, failures and shortcomings in the process of administration of justice in general would also tend to establish such practices which might imply torture or other forms of human rights violations committed either by police or other law enforcement officers.

Macedonia has to make more efforts in its combat against torture and impunity for perpetrators of torture. More importantly, it shall address the root causes of torture

<sup>28</sup> Available at : [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en)

<sup>29</sup> Law amending the Law on the Ombudsman, Official Gazette of the Republic of Macedonia no.114, 14 September 2009.

<sup>30</sup> In April 2010, the Ombudsman's Office adopted a Rulebook on the organisation and scope of the work of the Ombudsman Administrative Office, which confirms the creation of an Organisational Unit for Prevention of Torture. Two additional documents were adopted which provide further information on the methodology of preventive visits and specify the powers granted to the Ombudsman when acting as NPM, including access to all places of detention and their facilities; access to all relevant information and access to all persons. The documents reaffirm the right to have interviews in private, with the persons of the Ombudsman's choice, at the location of his/her choice.

<sup>31</sup> See: Information about the respect and protection of the rights of convicted and detained persons, adopted by the Ombudsman of the Republic of Macedonia in September 2009. Available at: <http://www.ombudsman.mk/default.aspx?cid=132&lan=EN>

<sup>32</sup> "The Ombudsman shall follow the situation regarding the respect and protection of the constitutional and legal rights of individuals in organs, organizations and institutions in which the freedom of movement is limited and especially that of: detained persons, persons in custody and persons serving a prison sentence or educational correctional measure in the penitentiary correctional and educational correctional institutions." Law on the Ombudsman, Official Gazette of the Republic of Macedonia no.60, 2003, Article 31

and other ill-treatment and, thus, build an environment where torture is unlikely to occur.

Despite the initial steps undertaken in this field, Macedonian NPM is still not fully operational due to the lack of resources for recruitment of appropriate staff. Even when designated, its development must be viewed as an on-going process. Macedonian NPM will face continual challenges in its work. In this regard, active engagement of all the relevant stakeholders, in particular the domestic civil society organizations which are dealing with the respective issues shall be encouraged. At the same time, it should learn from the experiences and best practices developed by the other NPMs who have already been made operational, but also by both regional and universal preventive mechanisms (primarily, CPT and SPT). Most importantly, it shall keep a critical distance from the government when performing its activities and strive to gain the confidence of the public as a credible institution which is completely committed to preventing torture and ill-treatment in all places of detention throughout the country. In the process of its establishment, the authorities shall take into consideration the specific guarantees and safeguards in respect of national visiting bodies which are set out in the OPCAT in order to guarantee the effective and independent functioning of NPMs. Thus, it is going to be avoided a situation where a country is subjected to criticism regarding the performance of the NPM`s role in the prevention of torture, as it was the case with the Ombudsman.<sup>33</sup> It is only by proper exercise of its powers that the Macedonian NPM will contribute to the effective implementation of OPCAT, but Macedonia will also demonstrate its commitment to improve permanently the human rights situation in general and once again reaffirm the importance of the rule of law as an essential principle by which all national human rights institutions shall be bound.

*Key words: torture, prevention, places of detention, deprivation of liberty, Optional Protocol, Subcommittee on Prevention, preventive visits, monitoring, cooperation, National Preventive Mechanism (NPM), independence.*

<sup>33</sup>The Committee welcomes the establishment of the Office of the National Ombudsman, but notes that it is not fully in accordance with the principles relating to the status of national institutions (Paris Principles), adopted by the General Assembly in Resolution 48/134 (art. 2). The State party should ensure that the ... Ombudsman... is completely independent also in terms of funding." (Human Rights Committee, Concluding Observations on Macedonia, adopted at Ninety-second session held at New York from 17 March-4 April 2008, CCPR/C/MKD/CO/2, 3 April 2008).

**Bibliography:**

Association for the Prevention of Torture (2006), Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms. (Geneva: APT)

Association for the Prevention of Torture and Inter-American Institute of Human Rights (2010), Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Implementation Manual. (Geneva: APT and IHR)

Krause, L./ Scheinin, M. (2009), *International Protection of Human Rights: A Textbook*. (Turku/ Abo: Abo Akademi University. Institute for Human Rights), pp.151-182

Casale, S. (2009), 'A System of Preventive Oversight', in: *Preventing Torture in the 21st Century: Monitoring in Europe Two Decades On, Monitoring Globally Two Years On*, Part I, Essex Human Rights Review, Vol. 6, No 1, pp. 9-20

**РЕЗИМЕ**

Апсолутната забрана на тортура согласно меѓународното право наметнува соодветни обврски за државите кои пристапиле кон односните регионални и универзални правни инструменти. Како последица на неефикасноста на постојните механизми за борба против тортурата беше прифатен нов концепт кој е насочен кон спречување на тортурата и соработка со државите во насока на елиминирање на системските празнини и недоречености кои овозможуваат или поттикнуваат создавање на поволни услови за нејзина појава. Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување воспоставува двостолбен систем кој се состои од превентивни посети во установите за лишување од слобода од страна на Поткомитетот за спречување на тортура и сродни активности на т.н. национален превентивен механизам кој секоја држава, договорна страна на Протоколот е должна да го воспостави во согласност со меѓународните стандарди кои гарантираат негова независност и објективност. И покрај утврдената правна рамка, Република Македонија мора да преземе дополнителни напори за оживотворување на превентивниот мандат на Народниот правобранител како национален превентивен механизам. Со тоа не само што ќе се подобрат условите за престој на лицата лишени од слобода постојано или привремено сместени во установи од затворен тип (осудени и притворени лица во полициски станици и казнено-поправни установи, штитеници во воспитно-поправни домови и установи за душевно болни лица и сл.), туку непосредно ќе се придонесе за спречување на тортурата и зацврстување на принципот на владеење на правото во Република Македонија.

Клучни зборови: *Тортура, спречување, соработка, факултативен протокол, Поткомитет за спречување на тортура, установи за лишување од слобода, превентивни посети, национален превентивен механизам, независност.*







## ► ЈАЗИК НА ОМРАЗА VS. СЛОБОДА НА ГОВОР ВО ПРАВНИТЕ СИСТЕМИ НА САД И ЕВРОПА И НЕКОИ ИСКУСТВА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

—  
автор: Ненад Живановски

### 1. ВОВЕД

Нема демократска држава во светот, која во својот устав ги нема одредбите со кои се забранува секаков вид на дискриминација и која не гарантира слобода на мислење и изразување, слобода на медиумите и забрана на цензурата. Сите овие одредби во националните законодавства се базираат на неколкуте универзални и меѓународно усвоени документи, кои се однесуваат на човековите права и слободи, како и за потребата од борба против расизмот, расната дискриминација и секаков друг вид дискриминација. Тие го гарантираат *правото на слободно изразување* и го спречуваат *јазикот на омраза* бидејќи тој ја поттикнува, оправдува или велича дискриминацијата врз основа на расна, етничка, полна, верска, политичка, старосна или некоја друга разлика.

Во историски контекст, оправдувањето на слободата на говорот од аспект на „барање на вистината“ потекнува од утилитарната филозофија на *Џон Стјуарт Мил*<sup>1</sup>. Уште во 1644 година, англискиот поет *Џон Милтон* ја напишал „класичната“ одбрана на слободата на говорот. Неговиот централен аргумент е дека

---

<sup>1</sup> John Stuart Mill, *On Liberty*, 1859, Courier Dover Publications, 2002, Поглавје II.

само со допуштање на сите страни да зборуваат, (и) изразување дури и на оние идеи кои многумина ги наоѓаат за навредливи, можеме да стигнеме до вистината.<sup>2</sup> Двесте години подоцна, англискиот филозоф Џон Стјуарт Мил во своето најпознато дело „*За слободата*“ посочил дека забраната им штети на луѓето независно дали забранетото мислење е точно или лажно. Според Мил, ние можеме да веруваме во вистината на мислењето, само ако е отворено за дебатирање. Согласно неговата оптимистичка верба во општествениот прогрес, вистината секогаш ќе ја надминува лагата, сè додека е возможна дискусија. Затоа, Мил ја пропагира заштитата на говорот сè додека тој не вклучува поттикнување на насилство.<sup>3</sup>

Во поновата теорија, јазикот на омраза се дефинира како *вид на говор кој се употребува со намера да се навреди индивидуата на расна, етничка, религиска или друга основа*. А, според *Универзалната декларација за човекови права* од 1948 год., *слободата на говорот е право на слобода на изразување кое ја подразбира и слободата да се застапува одредено мислење без никакво вмешување и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи од сите видови, на кој и да е начин по слободен избор*.

Сепак, и покрај општо прифатените меѓународни повелби, декларации и конвенции (темелени и на позитивните историски наследства) и нивното имплементирање во националните законодавства на повеќето држави, во науката постои широка дебата и полемика околу тоа кога еден акт на јавно изразување (вербално, невербално, пишувано, со симболи, гестикултивно) треба да се третира како јазик на омраза, а кога тоа потпаѓа под корпусот на уставно и законски гарантираните права на слободно изразување. Затоа, во правните системи на едни држави јазикот на омраза се третира порестриктивно, а во друг правен систем односот е полибеарален и таквата толерантност се толкува како индикатор за степенот на развој на индивидуалните човекови права. Генерално, главната поделба оди во два пристапа: *западноевропски и американски пристап*. За полесно да се разбере, ќе наведеме два случаи од практиката, карактеристични за двата погледа.

Во 1995 година, во САД, извесен десничарски радиоводител изјавил во својата емисија дека користел цртежи со американскиот претседател *Бил Клинтон* и неговата сопруга *Хилари*, како и цртежи со федерални полициски агенти за да вежба на нив стрелање со огнено оружје. За него тоа било правно оправдано. Во истата емисија, тој им предложил на сограѓаните, кога ќе го бранат својот дом од полицијата, *„да пукаат два пати во нивното тело, а ако тоа не биде доволно да пукаат и во пределот на препоните“*. Иако од критичарите бил осуден за неумесни и шокантни коментари, сепак од страна на *Националното*

<sup>2</sup> Види кај Robert E. Mutch, „Political Tolerance“, *Dissent and Democracy*, Special Feature Service 070, # 4A.

<sup>3</sup> Заклучокот е на Michel Rosenfeld, Hate Speech in Constitutional Jurisprudence: A Comparative Analysis, *Cardozo Law Review* (Vol. 24:4), 2003.

здружение на водители на радио talk show емисији ја добил наградата за „слобода на говор“ поради „искажаната храброст“.<sup>4</sup>

Деновите во Европската Унија е актуелен почетокот на судењето на лидерот на холандската Партијата на слободата, Герт Вилдерс. Тој е обвинет за ширење на јазик на омраза на европско тло и е изведен на обвинителна клупа под обвинение дека предизвикувал антимуслимански чувства бидејќи го споредуваат исламот со нацизмот и побарал во Холандија да се забрани светата книга *Куран*, која ја споредил со *Мајн кампф* на Хитлер. Иако Вилдерс се брани дека му е загрошено правото на слободен говор и дека го изразува мислењето на најмалку еден и пол милион граѓани, на него му се заканува казна затвор од една година.

Од овие примери јасно се гледа дека правното искуство на Европа е порестриктивно и тоа се должи на трауматичната скорешна историја низ која поминал континентот со *холокаустот* и систематското уништување на цел еден народ. Добро познати се политичките говори на *Гебелс* и повикот за конечна пресметка.<sup>5</sup>

Од друга страна, многу често, американското правосудие јазикот на омраза го толерира во име на фундаменталното човеково право за слобода на говор. И нивното објаснување се темели на историското искуство бидејќи САД настанале после војната за независност против Велика Британија. Ова е воочливо уште во *Првиот амандман на Уставот на САД* кој ја штити слободата на изразување. Со тоа, во САД на говорот на омраза му се дава широка уставна заштита.

## 2. АМЕРИКАНСКА И ЕВРОПСКА ГЛЕДНА ТОЧКА

Како што рековме во случајот на САД, правната доктрина за регулирање на слободата на говорот е изникната од толкувањата на *Првиот амандман на Уставот на САД*, кој обезбедува дека „*Конгресот нема да донесе закон... кој ја скратува слободата на говорот*“.<sup>6</sup> За *Марк Гребер* толкувањата го потенцираат значењето на слободниот говор како индивидуално право, кое, слично на правото на сопственост, не може да биде повредено, освен ако не е тесно поврзано со криминална активност.<sup>7</sup> *Ентони Кортес* истакнува дека ваквите толкувања кај говорот на омраза се огледаат во ставовите дека пораките на омраза, летоците и графитите едноставно се примери за практикувањето на уставното право на слободен говор од страна на индивидуите. Тој додава дека

<sup>4</sup> Објавено од Louis Alvin Day, „Ethics in Media Communications – Cases and Controversies“.

<sup>5</sup> Во концентрациониот логор Аушвиц, во музејскиот дел, како сведоштво и опомена и денес можат да се прочитаат зборовите на нацистичкиот генерал, кој управувал со Полска, дека Евреите се раса која мора да биде тотално уништена. Во друга рамка се зборовите на Министерот за правда во Третиот Рајх, дека германската нација мора да се ослободи од Полјаците, Русите, Евреите и Ромите. Ваквото болно минато ја прави Европа да биде многу внимателна и сензибилизирана кон појавата на јазик на омраза.

<sup>6</sup> Устав на САД, Прв амандман, [www.usconstitution.net/const.html](http://www.usconstitution.net/const.html)

<sup>7</sup> Mark A. Graber, *Transforming Free Speech: The Ambiguous Legacy of Civil Libertarianism*, 1991, цитирано според Mark Kessler, *Free Speech Doctrine in American Political Culture: A Critical Legal Geography of Cultural Politics*, *Connecticut Public Interest Law Journal*, Vol. 6:2, 2007.

е многу полесно да се дозволи говор со кој се согласуваме, отколку говор од кој се згрозуваме.<sup>8</sup> Сепак, толкувањата кои преовладуваат се на линија на тоа дека Првиот амандман, кој го заштитува општествениот интерес за слободно изразување, мора да биде балансиран со другите интереси со кои може да се судри. Но американската судска практика, за Кортес, сè уште е далеку од „влегување во костец со“ и „пресекување“ на слободниот говор (правата од Првиот амандман) со слободата од дискриминација (заштитена со 14-тиот Амандман). Тоа значи дека јазикот на омраза потпаѓа под заштита на *Врховниот суд на САД* кој, вообичаено, јазикот на омраза го смета за близок со политичкиот говор, што пак автоматски го става во заштитена категорија, без оглед на ефектот кој го има на слушателот и општеството. Во практиката, заклучува Кортес, САД како да не се отидени подалеку од доктрината на „јасна и присутна опасност“.

Имено, во американската правна традиција, слободниот говор не е заштитен во случај на „јасна и присутна опасност“<sup>9</sup>. Оваа доктрина потекнува од судијата на Врховниот суд на САД, *Оливер Вендел Холмс Јр.*, според кого говорот треба да биде заштитен само доколку не наметнува „јасна и присутна опасност“ за луѓето. Тој тоа го објаснува со реторичкото прашање: „*Дали некој може да се повика на слобода на говор ако лажно, во преполна театарска сала, викне „пожар“ и предизвика паника*“<sup>10</sup>. Во Холмсовиот пример, разумните индивидуи се присилени да дејствуваат од страв по нивната безбедност. Значи, според доктрината на „јасна и присутна опасност“ битно е дали зборовите се употребени во такви околности, и се од таква природа, што создаваат јасна и присутна опасност дека ќе остварат некои основни зла кои Конгресот има право да ги санкционира.

За разлика од САД, во останатите западноевропски демократии постои (по) голема тенденција да се стават ограничувања на слободата на изразување кога е во прашање правото на заштита од дискриминација. На меѓународно ниво идологијата на слободата на изразување не е императив кој може да ги поклопи другите човекови права и определени општествени вредности. Според *Мајкл Росенфилд* „*колективните грижи и вредностите како честа и достоинството, лежат во срцето на концепциите на слободниот говор настанати во меѓународните договори или во уставната јуриспруденција на другите западни демократии*“<sup>11</sup>. Таму, говорот на омраза во голема мера е забранет и е подведен под кривични санкции.

За *Тарлах Мекгунагал*, не е дозволено слободата на говорот да гази преку еднаквоста или не-дискриминацијата. Всушност, слободата на изразување е едно право, кое е повеќе или помалку нијансирано, и не е примарно во однос

<sup>8</sup> Anthony Cortese, *Opposing Hate Speech*, Westport, Connecticut, 2006.

<sup>9</sup> Sandy Starr, „Understanding Hate Speech, Hate Speech on the Internet“, December, 2004 [http://www.osce.org/publications/rfm/2004/12/12239\\_94\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2004/12/12239_94_en.pdf)

<sup>10</sup> Schenk v. US, 249 U.S. 47, 1919, <http://caselaw.lp.findlaw.com>

<sup>11</sup> Michel Rosenfeld, Hate Speech in Constitutional Jurisprudence: A Comparative Analysis, *Cardozo Law Review* (Vol. 24:4), 2003.

на останатите, конкурентски права.<sup>12</sup> Такво е неговото место во системот на правата гарантирани со *Универзалната декларација за човековите права*, *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права*, *Конвенцијата за укинување на сите форми на расна дискриминација* и *Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи на Советот на Европа*.

Во Казнениот закон на *Германија* има три члена кои го санкционираат јазикот на омраза. Со нив се санкционираат само оние говори кои го нарушуваат јавниот мир и предизвикуваат насилно делување. Во членот кој се однесува на групна клевета, се допушта да бидат казнени само клеветите кои се „пресметани да го нарушат јавниот мир“. Посебна одредба во германскиот казнен закон, која го забранува таканаречениот *Auschwitzlüge*, е одредбата која дозволува да бидат казнети оние кои го оспоруваат или минимизираат холокаустот.

Од ова јасно се гледа дека европската реалност е многу посензибилизирана со проблемот на јазик на омраза од либералната американска традиција, која како да гради култ од слободата на говорот.

### 3. НЕКОИ ТЕНДЕНЦИИ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ДВАТА ПРИСТАПА

Сепак, колку и да е евидентна разликата меѓу двата концепта, тенденциите кои се присутни после *11. септември 2001 г.* и глобално прокламираната борба против тероризмот, водат кон размислување дека е на дело нов тренд на приближување на двата погледи. Реакцијата во САД, како последица од нападот на *Светскиот трговски центар*, беше изгласувањето на контроверзните т.н. *Патриотски закони*, кои за многу правници и активисти за човекови права се во директна колизија со гарантираните човекови права. И покрај тоа, многу влијателни гласови денес бараат да се дополни Првиот амандман, за да говорот на омраза на радикалните исламисти би можел да биде прогласен за противзаконски.

Ваквата тенденцијата на промени, можеби, најпрецизно ја детектира британскиот писател од индиско потекло, *Кенан Малик* во својата книга *„Од фатфа до џихад“*<sup>13</sup>. Во неа тој наведува пример од 1989 година, во време кога се воделе најжестоките дискусии за изречената смртна казна за авторот на *„Сатанските стихови“*, *Салман Ружди*. Во една таква јавна полемика, која ја организирал *Муслиманскиот институт* во Велика Британија, пред присутните ТВ камери, основачот на институтот *Калим Садики*, јавно ги запрашал присутните колкумина од нив ја поддржуваат смртната казна за Ружди. Најголемиот дел од нив ја подигнале раката. На следното прашање, колкумина од нив се подготвени да ја спроведат казната, добил приближно ист одговор од присутните. Извесен адвокат се обратил до *Меѓународниот одбор за одбрана на Салман Ружди* со сугестија да се побара од британското јавно обвинителство

<sup>12</sup>Tarlach McGonagle, „Wrestling (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech“, *Dublin University Law Journal* (ns) 21, 2001.

<sup>13</sup>Malik, Kenan, „From Fatwa to Jihad: The Rushdie Affair and its Legacy“.

против Садики да се покрене тужба за поттикнување на убиство. Одборот го разгледувал проблемот и дошол до заклучок дека Садикиевите зборови, иако шокантни и одбивни, не претставувале поттикнување, бидејќи ниту тој ниту неговите следбеници биле во можност заканите да ги спроведат бидејќи ниту знаеле каде се наоѓа Ружди, ниту поседувале оружје за тоа да го направат.

Осумнаесет години подоцна, пишува понатака Кенан Малик, во 2007 год., група муслимани протесирале пред данската амбасада во Лондон, поради навредувачките карикатури на *Мухамед*. Лидерот на групата, извесен *Абдула Мухид*, бил забележан од полицијата како скандира „Бомбардирајте ја Велика Британија“ и покажувал транспарент со слоган „Уништете ги оние кои го навредуваат исламот“. Друг протестант извикувал дека британските војници треба да се вратат од Ирак во ковчези и дека сака да види како нивната крв тече по улиците на Багдад. Трет протестант извикувал „Да ги бомбардираме Данска и САД“, а четврт дека Европа ќе плати со крв.

За Малик е јасно дека овие протестанти уште помалку биле во позиција да ја спроведат својата закана во дело отколку што бил Калим Садики во позиција да го убие Салман Ружди, но, и покрај тоа, тројцата најгласни протестанти биле осудени на шест години затвор поради поттикнување на убиство, додека четвртиот бил осуден на четири години затвор поради предизвикување расна омраза.

Контрастот помеѓу третманот на антируждиевските протести и оние кои протестирале против карикатурите е пример како разбирањето за слободата на говорот се променило во последните 20 години. Ограничувањето на говорот, наводно поради заштита на културата и достоинството на малцинските заедници, сега се користи за нарушување на граѓанските слободи на истите тие заедници, заклучува Малик. Според него, законот сега се користи за криминализирање не само на говорот, кој директно доведува до повреда, туку и говор кој индиректно би можел да доведе до повреда, или таков кој се смета за морално неприфатлив.

Со други зборови, објаснува Малик, обично не постои директен однос помеѓу зборови и дела. Како луѓето реагираат на зборови во многу зависи од самиот поединец. Они се тие кои се одговорни за интерпретација на зборовите и нивно спроведување во дело. Помеѓу зборовите и делото стои човечко битие, со сопствен ум, способност да суди за исправно и погрешно и одговорно да се соочи со сопствените дела. За овој писател нема сомнеж дека повеќето луѓе ќе се согласат дека постои разлика помеѓу зборовите и делата. Меѓутоа, во пост-руждиевскиот свет, законот често постапува како помеѓу нив двете да не постои никаков простор. Зборовите се дела, пишува *Езол*. А така е се чини и според британскиот закон. Муслиманските демонстранти кои извикуваат „Бомбардирајте ја Данска“ или „Смрт на оние кои го навредуваат исламот“ можеби се навредливи и идиотски. Меѓутоа, идејата дека тие поттикнуваат на убиство еднакво е идиотска и навредлива по нашата интелигенција. Луѓето не реагираат на зборовите како работи. Тие размислуваат, расудуваат и

работат според своите мисли и судови. На загрижените фанатици секако дека влијаат фанатичните говори. Но фанатичите мораат да сносат одговорност за преведувањето на говорот во дело, заклучува Малик.

Тенденцијата на ограничување на слободата на говор и проширувањето на сферата под која ќе се санкционира јазикот на омраза, како пишува уредникот *Брендон О'Нил* во списанието „Спикед“, под лупата на законот во Велика Британија од неодамна го става и т.н. *Mate speech*, т.е. другарски говор. Според О'Нил, интимните разговори повеќе не се работа на соговорникот и нас – доколку некој од страна случајно го начуе нашиот разговор и се најде навреден, или ако процени дека тој е навредлив за кој било друг, автоматски подлегнуваме под законски санкции. Нема врска што проблематичната фраза за нас имала некое сосема безазлено, дури и спротивно значење – што ако некој случаен минувач ја слушне и утре, поради тоа, убие илјадници припадници на некое малцинство!? „Добредојдовте во друштвото без смисол на хумор“, иронично порачува О'Нил.

Дека ова не е само фиктивна секвенца од *Орвеловата „1984“*, може да се види и од филмот на *Мајкл Мур*, „*Фаренхајт 9/11*“. Според сведоштвата на еден пензионер од Калифорнија, тој во една прилика зборувал со своите пријатели за 9. септември, војната во Авганистан, *Бин Ладен*, *Џорџ Буш*. Во разговорот еден од учесниците рекол дека Бин Ладен е идиот поради смртта на многу луѓе. На тоа пензионерот му возвратил: „Точно, но тој никогаш нема да биде поголем идиот од Буш, кој бомбардира ширум светот за да остварат профит нафтените компании“. Вечерта, на вратата на неговиот дом тропнале агентите на ФБИ, кои, по пријава од соговорникот, дошле да го испитаат поради тоа што јавно зборувал за 9. септември, Авганистан, Бин Ладен, Буш и профитот на нафтените компании.

#### 4. МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ

Регионот на *Југоисточна Европа* воопшто не е изолиран од појави на јазик на омраза во политичкиот говор и во медиумите. Просторот би можел да се подели на два подрегиона. Едниот се државите од поранешна *Југославија*, додека другиот се останатите држави. Поради неодамнешните крвави војни, при распадот на заедничката држава, новонастанатите држави, слично како и поствоена Германија, доста се чувствителни на пројавување на јазик на омраза, особено ако тој е инспириран од етничка омраза. Улогата на новинарите и медиумите во запалувањето на омразата за време на војните во деведесеттите воопшто не е спорна, така што и разбирливо е свеста на јавноста да биде сензибилизирана доколку бидат пројавени такви индиции.

Десетина години по последниот крвав конфликт на подрачјето на поранешна Југославија, во *Србија*, од тамошното *Независно здружение на новинари* се има покренато иницијатива да се испита кои новинари за време на војните придонеле за поттикнување на омраза и војна преку своите написи во кои

практикувале јазик на омраза. Во рамки на оваа иницијатива, српското обвинителство наскоро ќе објави извештај за медиумската слика во Србија во текот на последната деценија на минатиот век и она што обвинителството го открило во предкривична постапка. Со тоа, тамошното обвинителство ја испитува сомнежта дека некои личности од медиумите извршиле кривично дело „организирање и поттикнување на извршување геноцид и воени злосторства“ од Кривичниот закон на поранешна Југославија. Според судијата *Владимир Вукчевиќ*, во кривичното законодавство, во текот на 90-тите години, постоело и казниво дело распирување на расна и верска омраза. Но, кога се во прашање деведесеттите години, за него тоа е веќе застарено дело, иако хушкачките говори одвеле на фронтите илјадници луѓе и разбудиле во нив мотив за тешки злосторства.<sup>14</sup> Сепак, многу правници се согласни дека докажувањето на нечија вина дека преку јазик на омраза поттикнувал на омраза и убиства е практично однапред изгубена битка, бидејќи таквото обвинение не може општо да се однесува за еден новинар и неговиот текст или прилог, ако не се пронајде и извршителот на злосторството, кој би признал дека злосторство го направил токму мотивиран од конкретниот новинарски труд.<sup>15</sup> Ваквата ситуација во голема мерка може да се преслика и на состојбите во *Босна и Хрватска*.

Во случајот на *Македонија*, експлицитни пројавувања на јазик на омраза можат да се најдат за време на конфликтот од 2001 година. Во тие неколку месеци на воена криза, на некои (полулегални) радиостаници на албански јазик можеа да се слушнат песни со крајно навредлив текст и повик на убиства (рефрен „*Каурска глава ќе се тркала од Калето*“). Слични рефрени имаше и на македонска страна, во кои во негативен контекст се пееле песни за „*Арнаутите, муслиманите, џамиите*“. За среќа, ваквите појави беа од краток временски карактер и со крај на конфликтот исчезнаа.

Од тогаш, јазикот на омраза, иако ретко, повеќе е присутен во Македонија интраетнички и е мотивиран од партиска и политичка различност. Доколку стриктно се примени дефиницијата за тоа што претставува јазик на омраза, тогаш класичен пример за јазик на омраза имаме во зборовите на еден тв водител, кој јавно се закани дека следна фаза од пресметката со неистомислениците на Владата за прашањето за спорот со името со Грција, ќе биде нивна ликвидација. Сепак, доколку овој случај се изгледува пофлексибилно, како во примерот со антируждиевската група, би можело да се постави прашањето дали тв водителот поседувал и реална моќ заканата да ја

<sup>14</sup> Zarka Radoja, „Uloga medija u ratnim sukobima na prostoru bivše SFRJ, Kako kazniti ratno huškanje?“, <http://www.e-novine.com/drustvo/36020-Kako-kazniti-ratno-huskanje.html>

<sup>15</sup> Во прилог на ова оди и фактот дека од Втората светска војна до денес има само два случаи во кои биле процесуирани новинари поради користење на јазик на омраза. Првиот е во *Нирнбершкиот процес*, кога бил осуден *Julius Streicher*, основач и уредник на анти-семитскиот магазин „*Der Sturmer*“, поради поттикнување на убиство и истребување. Втор случај е при *Меѓународниот кривичен суд за Руанда*, во кој биле процесуирани предмети против четворица основачи и новинари на *Radio Television Libre des Milles Collines*. Тие се осудени бидејќи во своите извештаи јавно публикувале имиња на припадници на племето *Тутски* и повикувале на нивно убиство, како и јавно соопштувале локации каде се криеле некои бегалци и повикувале на нивно пронаоѓање и уништување.



спроведе во дело, како и да се испита дали тој воопшто поседувал оружје со кое би ја извршил.

Втор случај е писмото на премиерот *Никола Груевски*, кое тој го упати до општинските комитети на неговата партија и во кое повикува на „финална пресметка и исчезнување на политичарите (т.н. транзициони) од сцената“<sup>16</sup>. Бидејќи говорот на омраза, според својата дефиниција се однесува и на омраза која се упатува, не само врз етничка, туку и политичка, родова, сексуална, старосна и друга основа, пораката од писмото можеше да се толкува и на таков начин.<sup>17</sup> Подоцнежното (до)објаснување дека не се мислело на физичко исчезнување, туку само на политичко, го немаше својот ефект, бидејќи меѓупартискиот орган веќе беше запален. Но, како наук за иднина, остана искуството дека на сериозен политички субјект не смее да му се случи, поради непрецизност и недоискажаност, да продуцира проблем кој на крајот ѝ наштети и на самата држава, со самото тоа што писмото беше третирано и од глобалната телевизиска мрежа *ЦНН*.

Особено тешко е да се идентификува јазик на омраза кога е изречен во метафорична форма и алегорично. Пораката од оној кој ја упатува е тешко да се декодира бидејќи може да се толкува на различен начин, за разлика од јасниот, експлицитен и директен говор. Добар пример за анализа е изјавата на лидерот на ДПА, *Мендух Тачи*, дадена по една физичка пресметка меѓу навивачките групи *Комити* и *Шверцери* во населбата *Нерези* во август 2009. Тогаш М. Тачи овој инцидент го нарече „*Кристална ноќ за Албанците во Македонија...*“. Алузијата на историскиот настан, во кој страдаа илјадници Евреи низ Германија, во предвечерјето на Втората светска војна, беше повеќе од јасна. Во својата споредба со Кристалната ноќ, лидерот на ДПА ги идентификува Албанците во Македонија дека се во идентична положба со Евреите во нацистичка Германија. Тој не зборува за население од Нерези или навивачка група, туку, генерално, за Албанците во Македонија. Логично се поставува прашањето, ако тие се жртвите, тогаш на кого тој му ја доделува улогата на целат бидејќи во Кристалната ноќ имало и егзекутор? Со оваа изјава, политичарот не само што имплицитно упатил говор на омраза кон македонскиот народ, туку, доколку би бил во Германија би бил обвинет и за минимизирање и негирање на жртвите од холокаустот, со тоа што хулиганската пресметка ја поистоветил со страдањата на Евреите.

Сепак, општ впечаток е дека во државите од поранешна Југославија не постои систематизиран, свесен и политички артикулиран дискурс во кој се користи јазикот на омраза. Повеќе тој е инцидентен, импулсивен и молскавичен, „на прва“, инспириран од моментална иритација. Конечно, државите како кандидати за членство во ЕУ се под силен меѓународен мониторинг и доколку тој би претставувал сериозна појава, сигурно би бил регистриран во годишните извештаи.

<sup>16</sup><http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=116414>

<sup>17</sup><http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=116509>

Иако се членки на ЕУ, посериозен е проблемот во *Бугарија* и *Грција*. Бугарија пред неколку месеци упати писмо со предлог за пријателство со Македонија, но во него се бара да се престане јазикот на омраза во македонските медиуми кон Бугарија, без да се посочат конкретни текстови или прилози каде се практикува таков говор. Од друга страна, тамошното судство ја толерира партијата АТАКА, чиј претседател *Волен Сидеров* и членовите во своите јавни говори јасно го користат говорот на омраза. Кога зборуваат за *Ромите* од собраниската говорница ги нарекуваат *Цигани*, колективно им препишуваат криминогени склоности и ги обвинуваат за „цигански терор“. Турското малцинство, поради високиот наталитет и неговите верски објекти, го третираат како закана за иднината на бугарската држава и народ. Оваа партија е во директна спрега со телевизијата *СКАТ*, која преку вешта манипулација со стари и необразувани соговорници од руралните краеве, извлекува изјави кои предизвикуваат етничка омраза и повик на војна меѓу бугарското и турското население. Овие појави постојано се нотирани во годишните извештаи на бугарскиот *Хелсиншки комитет за човекови права* и други организации.<sup>18</sup>

Во Грција експлицитен пример за промовирање на говор на омраза беше забележан на парадата на нивните специјални воени сили во март 2010 г., на која се извикуваше смрт за *Турците*, *Македонците* и *Албанците*. Иако скандалот доби на тежина бидејќи омразата беше промовирана од државна институција (армијата), Владата во *Атина* целиот случај го претстави за изолиран и најјави истрага за него.<sup>19</sup> Од најавената истрага и санкции до денес не се соопштени резултатите освен дека еден генерал бил суспендиран.

Инаку, законската регулатива во регионот на повеќе нивоа го третира јазикот на омраза. Покрај казнените закони, тука се во некои држави и Законот за јавно информирање, Законот за јавен радиодифузен сервис, како и генералниот кодекс на новинарите, но и во профилираните кодекси за новинарите кои работат во печатените, електронските или новите медиуми. Во сите овие документи јазикот на омраза не е дозволен и е осуден.

## 5. ЗАКЛУЧОК

Јасно е дека во различни правни системи, различно се толкува односот на слободата на изразување и јазикот на омраза. За едни јазикот на омраза е дел од слободата на говорот, додека за други тој е злоупотреба на основното човеково право на слободно изразување. Дилемата не е лесно решлива и не постои универзален одговор кој пристап е исправен – и најдобрата намера да се спречи ширењето на омраза лесно може да заврши во тоталитаризам и забрана на поинаквото мислење. Од друга страна, и преголемата отвореност во едно општество за најразлични погледи и ставови може да дегенерира во

<sup>18</sup>За повеќе види: [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16836\\_bg.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16836_bg.pdf), <http://www.mediatimesreview.com/september05/ataka.php>, <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&id=1312>, <http://www.vbox7.com/play:a258eb80>

<sup>19</sup><http://www.telegraf.mk/osuda-na-govorot-na-omraza-na-grchkite-vojnici.html>

злоупотреба на сфаќањето за слободно изразување. Инструмент кој би покажал дали нешто е слобода на изразување или негова злоупотреба не постои. Да постои таков инструмент, лесно би можеле да се одредиме и заземеме став за ситуации како онаа во Холандија, во која група политичари заговараат да се отвори јавна дискусија дали треба да се дозволи регистрација на партија која ќе се залага за легализирање на педофилијата. Дали тоа е легитимна политичка дебата или врв на морално деградиран јавен дискурс во едно либерално општество?

Во отсуство на таква алатка, кои се можностите кои ни остануваат за правилно да се позиционираме? Правосудството би требало во однос на политичкиот екстремизам, кој се манифестира преку јазикот на омраза, да го заземе местото на заштитник на државата, нејзините демократски вредности и толеранцијата. Но тоа е можно само под услов ако правосудството е независно, политички неутрално и компетентно за да може да ги применува законите со кои ќе ги ограничува неприфатливите јавни настапи. На прв поглед оваа задача не е тешка. Меѓутоа, проблемот се јавува при донесувањето на одлука дали некоја појава е прифатлива или неприфатлива во модерното општество. Еден од начините за да се утврди прифатливоста е дали јавниот настап се коси со интересот на националната безбедност, територијалниот интегритет, јавната безбедност, заштитата на здравјето, моралот, угледот и правото на другите. Значи, едното ниво на заштита од јазик на омраза би било преку директно спроведување на законските одреби и употреба на репресивните институции (судовите, полицијата), кои со строги законски казни би работеле на спречување на јазикот на омраза.

Меѓутоа, останува прашањето колку далеку смее да се оди со рестриктивните методи против јазикот на омраза, а притоа да не се загрози слободата на изразувањето, како едно од темелните човекови права. Би рекле дека репресивните механизми во едно здраво демократско општество би требале да бидат последниот коректив кој би требало да се активира за одбрана од јазикот на омраза. Првото ниво би требало да биде самиот амбиент кој е доминантен во општеството и кој би го изолирал јазикот на омраза како неприфатлива појава. Доколку тој нема следбеници и поддржувачи повеќе би претставувал исклучок кој сам по себе би се маргинализирал. За тоа да се постигне, потребно е во секое општество да се популаризираат едукативни методи и општоприфатени вредности, со цел да се спречат разни предрасуди кои можат да доведат до јазик на омраза. При тоа, особено е важна улогата на медиумите, бидејќи медиумите се од непроценлива важност за транспарентно функционирање на државата. Улогата на медиумите, јавната осуда на политичкиот екстремизам и мнозинскиот став дека одредени однесувања се неприфатливи, често ќе доведат до ситуација да не биде неопходно репресивно да реагира државата. Колку е реакцијата на општеството на неприфатливите однесувања посилна, толку потребата на државата за репресија е помала и обратно. Во здраво општествено опкружување, во кое најнепосакуваниот политички екстремизам

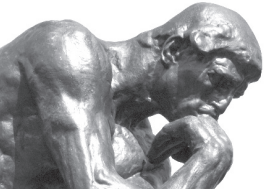
би бил изопштен, би било задоволено и начелото на слобода на говор и несанкционирање на јавно изнесеното мислење, како и неопходноста во секое општество да постои еден мал дел кој застапува екстремни ставови кои се неприфатливи за мнозинството.

Нема сомнение дека западноевропските држави и САД функционираат на тој начин и со право можат да им послужат како модел на останатите држави, вклучително и на нашиот регион и на Македонија како дел од него. Поригидното европско законодавство би требало да е поприфатливо за државите со скорешно лошо минато на меѓуетнички конфликти (пример, државите на поранешна Југославија), додека американскиот модел е добар пример за државите кои подолг период практикуваат стабилна демократија или немаат изразени меѓуетнички тензии.

## ABSTRACT

Despite the generally accepted international agreements, declarations and conventions and their implementation in the national legislation of many states, the practice shows that the question of hate speech and freedom of expression is wide and interpreted in various way in practice. While the legal systems of some states consider the speech of hatred more restrictive, in other legal systems the approach is much more liberal and such a tolerance is viewed as an indicator of the level of development of freedom of expression. Generally, the main division consists of two approaches: the West European and the American approach.

*Key words: hate speech, freedom of expression, media, holocaust, First Amendment, 11th September 2001, Islam.*



## ► ЗА ПРАВОТО И ЗА ЕТИКАТА!

—  
автор: Дејан Донеv

Во еден хронолошки след на настаните, цивилизацијата покажува дека човекот, како социјално битие, низ севкупната своја историја се труди да пронајде совршен модел и устројство на заедничко живеење. Во тие негови напори за осмислување и реализирање на моделот и устројството среќаваме периоди на разликување, судир<sup>1</sup>, но и периоди на блискост<sup>2</sup> и взаемно влијание меѓу правото и етиката, односно моралот, а од поново време тука е и осознаената нужност за амалгамно поврзување на правото и етика во намерите за достигнување и реализација на сеопшто посакуваниот идеал-модел-устројство на заедничкото живеење: *демократско уредување и правна држава*.

Во дофаќањето, т.е. реализацијата на овој идеал, методолошки анализирано, постојат две тенденции: имено, да се почитува слободата, т.е. правото на слобода на избор на човекот, како и да се почитуваат правилата на „игра“ во заедничкиот живот – за да на крај сето тоа не изроди со хаос, деградација, па и негација на вистинската вредност на човековата личност, туку истото да биде практична реализација на концепцијата на човековите права како негово олицетворение, израз на таа реална потреба.

<sup>1</sup> Најчесто во однос на прашањето за тоа кои општествени односи треба да ги регулира правото, т.е. дали оние кои се занимаваат со однесувањето и дејствувањето на луѓето, за разлика од другите норми какви што се етичките и моралните норми кои треба да ги регулираат внатрешните дејства, слободата на волјата и уверувањата или пак правото треба да го регулира човековото однесување како истото не би ја загрозило слободата на другите луѓе. Со други зборови, дали постои и до кој степен е изразена разликата меѓу правните и етичките норми, т.е. до кој степен на нужност се реферираат разликите при исполнувањето на нормите.

<sup>2</sup> Постојат размислувања и тенденции дека правото треба да ги регулира општите услови на постоене и дејствување на институциите на општеството и да обезбедува општествен поредок, ред и мир, а останатото да биде препуштено на етиката како рефлексива за моралноста, за појавите и процесите кои се морално релевантни и во кои секоко спаѓаат и општествените односи и уредувањето на истите внатре една заедница.

Предочено, со други зборови, во ова време на постмодерно живеење и толкување на нашата реалност сè поочигледна е категоричката императивност од реализација на овие тенденции заради осознаената последица од раширениот опсег на дејствување и важност на вредносниот релативизам, т.е. прашање на аксиолошкиот релативизам, кое во полето на етиката се јавува како гледиште за субјективноста, емоционалноста и релативноста на моралните судови или вредносните ставови, а на подрачјето на правото главно се изразува како доктрина за правниот позитивизам. Оттука, времето во кое живееме, онака како што меѓу останатите го најави и Т.С. Елиот во својата збирка „Карпа“ е време во кое нужно (ќе) се тендира да се најде и даде одговор на прашањата: „Каде е Животот кој го изгубивме во живеењето?“, „Каде е мудроста која ја изгубивме во знаењето?“, „Каде е знаењето кое го изгубивме во информациите?“, за да повторно го вратиме нашето битие на неговата вистинска основа, т.е. достоинството кое ни ја дава смислата на нашето постоење, а кое пак својата есенција ја изразува во заедничкиот живот со другите преку емпатичноста, довербата и толеранцијата во заедницата во која припаѓа.

Во овој напор, кој воедно е и резултат на енормниот број преголеми проблеми во природниот, социјалниот и индивидуалниот живот, а кои се резултат на човековиот досегашен индолентен однос кон својата иднина – решението или основата на едно можно решение се бара во етиката и тоа како сила на човечкото суштество да се избори да стигне до самодостоинството, а е можно пред и над сè преку почитување на сите човечки, а од поново време, и други живи суштества. Контекстуално, етиката – согласно промените во новото доба, а кои се однесуваат и на неа во смисла на инсистирање на етичка ригидност како суштина на социјалните и индивидуалните потреби – како клучен и најпродуктивен, ефективен и ефикасен одговор на моменталната ситуација, повторно е повикана на сцена и поставена како нужен покажувач на насоката во правилното, доброто избирање наспроти Злото. Таа се зема како индикатор, насочувач, но и алатка за нужните промени кај човекот, при што во новонастанатата ситуација најмногу ѝ е потребно содејството со/на правото.

Тоа е така затоа што правните и моралните норми стојат во релација со човекот кој преку слободно прифаќање се остварува како личност – што во етичка смисла е и целта на човековото постоење, неговата егзистенција и есенција – самоосвестено и самореализирано етичко битие! Меѓутоа, ова самоостварување не се случува како изолиран субјективен процес, туку тоа секогаш претставува и едно многу важно социјално дејствување, кое пак, од своја страна, подлежи на правните норми. Значи, човековото самоостварување или претходно споменатото почитување на слободата, во соживот со другите<sup>3</sup> е можно само тогаш кога му е обезбедено она што му припаѓа, т.е. ако му е дадено она што е негово, а тоа е субјективното право. И додека објективното право го штити

<sup>3</sup> Бидејќи човекот е пред и над сè социјално битие кое својата смисла ја реализира во соживот со другите.

и му го гарантира неговото субјективно право, тоа во исто време служи и за самоостварување на моралните карактеристики на човекот.

Во оваа смисла, може да се заклучи дека правото својата работа не може да ја реализира без моралноста бидејќи истото е насочено кон моралната цел и се оправдува преку моралноста. Со други зборови, обврзноста на правото лежи во обврзноста на моралот, т.е. правниот поредок е пред и над сè морален поредок, додека пак, од друга страна, целиот морален поредок, правно, не е можно да се изрази и санкционира.<sup>4</sup> Значи, додека етиката пропишува вредности и норми кои личноста треба да ги следи и извршува, со обврзност чија повреда значи грижа на совеста и најчесто осуда донесена од страна на јавното мнение, правото пропишува вредности и норми кои треба да се следат и почитуваат, а чија повреда на обврзноста е проследена со одреден број општествени санкции.

Сето ова укажува дека правото е еден построг систем на правила (за сметка на моралот) во осигурувањето на комплексните потреби на луѓето и истиот функционира во практиката преку исполнување на правните норми.<sup>5</sup> Неговата задача се состои во одредувањето на барањата на заедницата, што значи има задача да го толкува и проценува човековото дејствување со помош на правните норми и закони кои се израз на изворното морално однесување. Според тоа, правото настојува да го поправи или воспостави нарушениот правен поредок, при што во оваа смисла правото како свој темел ја претпоставува етиката или, послободно кажано, правото се јавува тогаш кога етиката свест ќе затаи и ќе се изродат негативни морални дејства.<sup>6</sup>

За сметка на правото, етиката повеќе функционира како патоказ за нужната промена на и во човекот во облик на нужна потреба од изградба на самосвест кај секого во однос на сопственото постапување, при што таа го насочува кон избор на Доброто наспроти Злото. Ова, во современата епоха, т.е. постмодерната реалност во која живееме, треба да се зема како аксиом во обидот да се надминат проблемите кои се сметаат за причини во погрешното обликување на мисловната, општествената и политичката клима на нашето време, а чии резултати се секако последиците и од проширеното подрачје на

<sup>4</sup> Овде, како дисперанца, може да се земе толкувањето на Г. Јеликен според кого правото е т.н. „етички минимум“, т.е. ништо друго освен оној минимум морал кој е апсолутно нужен за опстанокот на општеството, поради што самото општество го „храни“ со посебни санкции – правните санкции, а од него создава еден посебен вид општествени норми – правните норми.

<sup>5</sup> Тоа е така затоа што со создавањето на новата организација на општеството истото е испреплетено со најразлични општествени групи, и во овој контекст повеќе од потребно е да се регулираат некои општи и посебни правила на однесување на луѓето кои би обезбедиле опстанок на една ваква заедница – државата. Тие правила се правните норми и до нив мора да се придржуваат сите членови на општеството, при што за да се обезбеди истото предвидени се и одредени санкции од страна на органите на власта.

<sup>6</sup> Постои убедување согласно кое секогаш кога нешто не функционира во човештвото, односно кога истото е во криза, на сцена се повикува етиката. Согласно истото, секое доба кога и каде постои нужност од потребата на етиката е всушност период на човечка пред сè автодеструктивност и сеопшт негативитет. Оттука и промената на улогата на етиката од советодавец за добри постапки и постигнување на морален углед на етички заинтересираните поединци во заповедник на задолжителни дејства и водител низ тешките искушенија – наука за човечкиот и светскиот опстанок (забелешка во однос на укажувањата и сознанијата на проф. д-р Кирил Темков во низа расправи за повторното враќање на етиката денес).

вредносниот релативизам во нашиот секојдневен граѓански живот. Имено, губењето на довербата во објективните морални вредности, т.е. гледиштето дека разликувањето на доброто од злото во општествениот и приватниот живот е условено од идеолошки предрасуди, биолошки одредници или дека истото е напосто последица на интелектуалната малоумност – се одговорни за сè пораширениот аполитички песимизам, бегство во приватноста и внатрешноста на сопственото Јас, потоа за општиот морален пад во опсегот на невидениот пораст на уличниот и политичкиот криминал, па сè до цинизмот на политичките претставници и економските профитери. Ова губење на довербата во објективните морални вредности го услови и одумирањето на човековото општествено комуницирање, т.е. на оние конвенции на меѓусебно однесување кои се важна карактеристика на очовечувањето, па така сè помалку се води грижа за заедничкото добро. Во оваа смисла, наместо објективни критериуми на доброто и злото, сè повеќе се создава еден нов морал на технолошката цивилизација кој е целосно насочен кон моќта и управувањето и каде за еден од главните критериуми на она што е допуштено или недопуштено се зема јавното мнение.

Во вакви услови, помошта од страна на правото ѝ е повеќе од потребна на етиката и обратно, уште повеќе што и на двете, и на правото и на етиката, согласно нужниот етички дух на современото живеење – и покрај тоа што имаат различни методи во однос на обврзноста на нормите,<sup>7</sup> целта им е иста! Оттука, тие треба да се проникнуваат, испреплетуваат и помагаат во името на истата цел – обезбедување на добро живеење, заштита на истото и негово унапредување во блиска и далечна иднина, а не со повредување на истиот и негова манипулација, т.е. унижување на највисокиот принцип на современиот живот – „правната држава“ и „демократскиот поредок“.

Токму затоа, во името на граѓанската сигурност, стабилност, унапредување и заштита, треба да бидеме *ЗА правото и ЗА етиката!*

<sup>7</sup> Разликата во однос на обврзноста меѓу правните и моралните норми се состои во тоа што моралните норми се исполнуваат по сопствена волја, што пак не е случај со обврските кои произлегуваат од правните норми; потоа, исполнувањето на моралните норми може да се очекува, додека исполнувањето на правните норми може да се обезбеди со принуда; исто така, моралното однесување по правило е свесно барање, дејствување со свест за последиците, а прекршувањето на правните норми може да биде и покрај нашите намери и желби; како и фактот дека за неморалните дејства следуваат санкции какви што се грижа на совеста, каење, притисокот на околината, јавното мнение, додека за прекршување на правните норми следат санкции засновани на законот.



**Користена литература:**

- Лукић, Д. Радомир. *Социологија морала*. Београд: Српска академија наука и уметности, 1975.
- Čehok, Ivan et al. *Etika*. Zagreb: Školska knjiga, 1996.
- Matulović, Miomir. *Ljudska prava*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo, 1996.
- Pažanin, Ante. *Etika i politika*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo, 2001.
- Koprek, Ivan. *Kao dio mene*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo, 1995.
- Krivak, Marjan. *Biopolitika – Nova politička filozofija*. Zagreb: Antibarbarus, 2007.
- Ranciere, Jacques. *Mržnja demokracije*. Zagreb: Ljevak, 2008.
- Lukšić, Branimir. *Pravo i etika*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo, 1995.
- Стевановић, М. Витомир. *Морал и етика*. Београд: Независна издања Слободан Машић, 2003.
- Темков, Кирил. *Етиката денес*. Скопје: Епоха, 1999.

**ABSTRACT**

In the history of human civilization we can almost always find periods of confrontation as well as periods of reunion of law and ethics, as it has been in the recent period, when the scholarly necessity for a symbiotic connection between law and ethics is crucial in the intention for achieving and realization of a general and desirable ideal/model organization of everyday life: a democratic society with a legal structure.

As a result of this, there are two tendencies in the achievement and realization of this ideal: to respect freedom and to value the rules of the “game” in everyday life, so that at the end it does not end up in chaos, downgrading and negation of the true values of the individual.

Whereas law is one strict system of rules (in terms of morality) in its striving to meet the complex needs of people and ensure its functioning in practice (almost always through sanctions) when ethical conscience fails and negative moral actions arise, ethics functions more like a road sign which tells us about the necessary change in and for the man and the need for awakening conscientiousness in each of us; during this process, it directs us in our choices, to choose Good instead of Evil.

Conclusively, both law and ethics, besides applying different methods, have the same aim, and that is why they should be distinguished, they should intertwine and help in the name of that very aim – to provide the environment for a decent life, to protect it and encourage it in the near and distant future.

That is why, in the name of civil security, stability, promotion and proper behavior we should be FOR law and FOR ethics!





► **REVISION OF THE MIGRATION  
AND REFUGEE POLICIES OF  
BULGARIA AND MACEDONIA  
AS PART OF THE ACCESSION  
PROCESS TO THE EUROPEAN  
UNION:  
THE EU ACQUIS AND ITS  
IMPACT ON THE LEGAL ORDER**

—

author: Nataliya Nikolova

Nowadays, the issue of migration and refugee policies within the political agenda of the European Union is crucial and widely discussed. The latest improvements in the migrant policies - the introduction of the Stockholm Strategy and visa liberalization for specific countries in the Western Balkans sustain the need of debate of these policies for further development. The paper focuses on the revision of migrant and refugee issues in a new member state - Bulgaria and a country from the Western Balkans - Macedonia, which is on its way of harmonizing its laws with the European acquis as a precondition for membership. Although the topic requires more than the given limit of the text, it provides a brief overview of the policies.

**INTRODUCTION**

“Europeanization of asylum and immigration policies is an important part of the EU accession strategy because of the political sensitivity

of these issues among current member states”( Grabbe 2002: 91). These policies in CEE in that case and in Bulgaria are mainly impacted by the EU because of the limited development of migration policies prior to 1989. The former Warsaw Pact countries, as H. Grabbe states, “did not have immigration policies as such, because the focus was on preventing or regulating the emigration by their inhabitants. Wholesale transfer of EU border policies has thus filled institutional lacunae left by the legacy of communism. Border guards have had to adapt to a new task: to keep foreigners out rather than to keep their countrymen in”( Grabbe 2002: 91). Prior to 1989 Bulgaria, like the other former Soviet-bloc countries, was a country with limited migration. After 1989, the country became part of the European and the world migration system and is now under increasing migration pressure. The process of Europeanization can be defined as a set of processes whereby rules and procedures are constructed and defined in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic discourse and public policies (Radaelli 2003). Emil Giatzidis (Giatzidis 2004: 434-457) argues that “the process of EU integration is a complex process of social transformation aimed at establishing particular public structures, standards, consensual attitudes and strategies, compatible with the EU and acceptable to its member countries”. According to Johan P. Olsen, the term serves as “ a sort of synonym for institution building and institution development at the European level. Thus, many scholars portray Europeanization as the institutionalization, at a European level, of a distinct system of governance with common institutions and the authority to make, implement, and enforce Europe- wide binding policies”( Cini 2003: 337). Risse, Cowles and Caparaso define Europeanization as the “development at a European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with the problem solving that formalizes interactions among actors, and of policy networks, specializing in the creation of authoritative European rules” (Cini 2003: 337). It also can involve many other processes such as policy transfer, regime transfer and institutional development. Moreover, when discussing the applicant countries, the Europeanization process and the conditionality for membership gives the Union significant leverage in transferring to them its principles, norms, and rules and as well in shaping their institutional and administrative structures.

## **I. DEVELOPMENT OF THE MIGRATION POLICY IN BULGARIA**

### **BULGARIAN IMMIGRATION POLICY UNTIL 1989**

During the Socialist rule until 1989 Bulgaria did not have an immigration policy. At that time, Bulgaria signed several friendship treaties with other Comecon nations to ease the exchange of workers and tourism in the area of the former Warsaw Pact countries. In the 1980s, for example, a large number of Bulgarians worked in the construction and timber industries of the Komi Autonomous Soviet Socialist Republic (Komi ASSR) under an exchange agreement with the Soviet Union. On

the other hand, Bulgaria had similar agreements for the exchange of workers with other Socialist countries. For example, some Vietnamese construction workers sent to Bulgaria under the Comecon agreement in the 1980s remained, and in 1991 the Vietnamese population of Bulgaria was at 11,000. In that period Bulgaria maintained visa-free agreements with the Socialist states and free movement was closely controlled. Moreover, travelling between Warsaw Pact countries was stipulated with the special agreements between Bulgaria and third countries. Still, travelling in that area was less problematic than travelling to Western countries

### **BULGARIAN POLICY ON IMMIGRATION AND ASYLUM AFTER 1989**

The adoption of the EU asylum and immigration policies mainly concentrates on ensuring adaptation to the EU's framework for Justice and Home Affairs (JHA), which now includes the Schengen acquis. As Elena Jileva says, "the political project of European Union enlargement toward the CEE countries has been transformed into a technical, depoliticized process of exporting the Union's acquis to the CEECs." (Jileva 2002: 75)

### **THE ROLE OF THE EU**

The negotiations on Chapter 24 "Co-operation in the Fields of Justice and Home Affairs" were opened by Bulgaria on 1 July 2001. Later, in November 2001, Bulgaria adopted its National Schengen Action Plan. Within the EU accession process Bulgaria has practically fully harmonized its visa policy. The country accepts in full the acquis under Chapter 24 and does not consider it necessary to request any derogations and transitional periods in the field of JHA. At present, Bulgaria has brought its legislation and practices in the fields of visa policies, border control, migration and asylum largely in line with the acquis.

Even though the European immigration and asylum policies agenda is developing extremely intensively, Bulgarian legislation has followed all the dynamics in this area. In 2004, Bulgaria completed its negotiations for EU membership, which were expected to come into force in January 2007. We are, therefore, in the process of introducing European legislation in the field of migration. The accession process has been developing very dynamically over the recent years, and Bulgaria is making a serious effort to follow these developments. The national assembly has adopted new laws and regulations that are in compliance with EU legislation, and it has accelerated the process of accession. The process of adopting EU regulation and treaties in this sphere was a major task of many ministries and agencies, such as the Ministry of Labour and Social Affairs, Ministry of Justice, Ministry of the Interior, Ministry of Foreign Affairs, Agency for Refugees, UNHCR and many other NGOs. The assessment does not pretend to be completely exhaustive but presents the development of these policies within the EU integration process. Looking through/ analysing the various reports from 1999 on the EC in relation to the Bulgarian accession process, we can agree that relevant legislation was introduced.

## **ANALYSIS OF BULGARIA'S IMMIGRATION POLICY AT PRESENT**

At present, Bulgaria has made considerable progress with the migration acquis. Bulgarian migration legislation consists of international and domestic legislation in the field of migration control.

The compliance of the Bulgarian legislation with the European and international legislation, as well as the new migration policy, are aimed at achieving an optimal balance between the freedom of movement of people and the control of illegal immigration, "while respecting the basic human rights and freedoms" (Recent Developments 2002). According to the experts of the Government of Bulgaria, in practical terms this means "enhanced internal and border security with the final aim of undertaking regional responsibilities for protection of the EU external borders; development of regulated forms of migration; and respect for the rights and integration of the legally residing migrants" (Recent Developments 2002).

The migration legislation has developed very dynamically over the recent years and Bulgaria has made all the necessary introductions and alignments to follow these developments. As a result, the Bulgarian Migration Policy consists of international treaties and domestic legislation. According to the Bulgarian Constitution, international treaties that have been ratified, promulgated, and entered into force are part of domestic legislation and supersede it if the latter contradicts them.

The result of all the measures taken by the different sectors and actors, the main legal instruments in the field of visa policy, external border control, migration and asylum include: the Aliens Act and the Regulation on its Implementation, the Ministry of Interior Act, the Bulgarian ID Act, the Civil Registration Act, the Unemployment Protection Act, the Refugees Act, the Regulation on the Terms and Procedures for Issuing Visas by the Diplomatic and Consular Missions of the Republic of Bulgaria, the Regulation on the Border Checkpoints, the Structural Regulation of the Refugees Agency, etc. However, the process of strictly applying the rules in the area of Chapter 24 has brought up certain issues that need to be addressed. The strict application of the visa policy for countries outside the EU and, more specifically, to Russia and the countries around the western border, raised questions to be discussed by the citizens of these countries before accession. In addition, we should not forget that over the years Bulgaria was also an attractive tourist destination for the countries of the former Soviet Union. Later, the Foreign Ministry of the country facilitated the visa policy for tourists.

## **INFLUENCE OF INTERNATIONAL ACTORS – DEVELOPMENT OF THE NATIONAL ASYLUM POLICY BY STATE ACTORS AND THE UNHCR**

Nowadays, the legislative advances in the field of refugee policy are a fact – the National System for Refugee Protection "by and large [...] is functioning." (UNHCR-Bulgaria 2005:295). The state policy in the area of asylum, refugees and their integration has been implemented in accordance with the international legal instruments regarding refugee protection and the EU acquis in the field of asylum

as well as the Constitution of Bulgaria, the Law on Asylum and Refugees, and other national laws.

The policy regarding asylum in Bulgaria has been developed over the years very fast and in line with the needs of the region. At the top there is the indisputable assistance of the UNHCR as a main indicator for adoption and harmonization with European standards of this new policy in the past ten years. All new legislation, institution building and strategies were applied in order to successfully implement the requirements of Chapter 24. Bulgaria is building institutions and its capacity to implement the EU *acquis* in this area. In the process of 'returning to Europe', as Dr. Luise Druke (former Representative, UNHCR Representation in Bulgaria since October 2000) says, "this 'active leverage' of deliberate political conditionality has a causally important influence on the creation of institutions and legislation dealing with migration in Bulgaria" (Druke 2004: 127).

The European Union's common position of 15 October 2003, which recommends the provisional closing of Chapter 24, explicitly points out that Bulgaria strictly fulfils the requirements of European standards in asylum matters. The further reports sustain this progress. However, the accomplishment of the policy was a result of the cooperation of many actors – among them the State Agency for Refugees, the Representation of the UN High Commissioner for Refugees in Bulgaria, the Bulgarian state agencies and non-governmental organizations working with refugees.

As was already noted, the UNHCR in Bulgaria plays an important role in establishing cooperation for the emerging 'Law for Refugees' Protection and System. The office of the UNHCR was opened in May 1992 and in 1993 it made its first institutional arrangements at the national level by establishing the National Bureau for Territorial Asylum and Refugees (NBTAR), which was later replaced by the Agency for Refugees/SAR. The function of this division was to handle refugee-related activities within the executive branch. The official relations between the UNHCR and the Republic of Bulgaria began on 22 July 1993 with the signing of the Agreement. This has provided the legal basis for co-operation with the UNHCR. In that regard, the lobbying for a Refugee Law by the UNHCR started in 1995 with the participation of national-level policy-makers in UNHCR representation workshops and the various round tables held in Sofia on Bulgaria's EU Accession, European Harmonisation and International Refugee Protection. They have assisted the efforts in achieving the goal of consolidating support for and understanding of the national asylum system in Bulgaria.

In addition to the harmonization of the Bulgarian refugee policy with that of Europe and its development SAR, as the main legal authority in this field, follows all the improvements on the European level as well. Nevertheless, one of the most important contributors in the establishment and harmonization of the Bulgarian Asylum Policy remains the UNHCR representation in Bulgaria. It supports the governmental institutions through the agreements it has signed in all the spheres of implementation of new mechanisms and twinning projects.

## II. REVISION OF THE MIGRATION POLICY OF MACEDONIA

Nowadays, Macedonia is expecting to be given an exact date for future membership. The revision of the EU integration process can be traced through the transformation of the institutional infrastructure of the legislative and executive bodies. In other words, the Europeanization of institutions and institution building in the country is quite evident even though the state is still in a certain stage of the integration process. The 'broadening and deepening of the relations' between Macedonia and the European Union has not passed without leaving a trace on the institutional level. Moreover, until now, the process of Europeanization has been highly beneficial for the country, having an important and stimulating impact on its reforms. A major problem is the length of the process of European integration and the lack of tangible prospect for accession. The pace of integration has been highly influenced by the regional environment and the name issue with Greece.

For the purpose of this paper we focus on the elaboration of the migration policy, which is mainly discussed in chapter 24: justice, freedom and security of the progress reports and article 75-76 of the Stabilization and Association Agreement.

## EVALUATION OF THE MIGRATION AND REFUGEE POLICIES OF MACEDONIA

Globally, international migration, though of varying scope, intensity and along different routes has been continuously increasing over the past few decades. Nowadays the scope of migration is larger than ever before, and the growth trend is expected to continue in the near future.

The adoption of a migration policy is a significant activity that, amongst other things, is aimed at introducing a legal framework in the area of migration that is consistent with the EU legal framework. As we have mentioned already - granting candidate status to Macedonia in 2005, the EU set many conditions concerning migration.

## RESOLUTION ON MIGRATION POLICY FOR 2009 - 2014

The intensive work, which will be revised here, is based on the *Resolution on Migration Policy and Migration Profile 2009-2014 of Macedonia, prepared with the assistance of experts of the International organizations (UNHCR, ICMPD, MARRI, IOM) by the Inter-ministerial group in 2008 and accepted by the Parliament in January 2009*. The Resolution on Migration Policy is a strategic document defining the principles, criteria and standards of the migration policy of the Republic of Macedonia, as well as the adequate measures and activities for their implementation. The Resolution elaborates the position of the country on issues related to migration management for the period from 2009 to 2014 and contains directions as well as specific actions that need to be undertaken related to further alignment of the migration legislation and procedures with the EU Acquis. In addition, the *country's 2008 Migration Profile* was endorsed by the Government in



February 2009. The document addresses the following migration issues: regular migration, emigration, remittances, diaspora, irregular migration, institutions, competencies and international cooperation in the area of migrations, assessment and analysis of migration related problems.

## **INTRODUCTION OF NEW LEGISLATION AND PROGRAMMES IN THE AREA OF MIGRATION POLICY**

The government of the country has put efforts in defining and implementing consistent policies and programmes in the areas of rights and duties of foreign citizens residing in the country. In its alignment process to the Acquis Communautaire, the country is committed to applying a comprehensive, systematic and effective migration policy and takes proper actions in implementing the relevant new legislation. A year after the independence of the Republic of Macedonia, more precisely in November 1992, the Law on Citizenship was adopted in accordance with the Law on Movement and Stay of Foreign Nationals, which was in force until the adoption of the Law on Foreign Nationals.

## **VISA LIBERALIZATION**

In the framework of the *visa liberalisation* dialogue process, Macedonia made important progress in the areas of justice, freedom and security and fulfilled the roadmap benchmarks also confirmed by the progress report of the EC from October 2009. On the basis of this progress, the Commission in July 2009 proposed lifting the visa obligation for citizens of the country. The European Parliament and the Council recognise that Macedonia, Montenegro and Serbia fulfil all conditions for visa liberalisation. This has allowed for the adoption of the amendments to Regulation (EC) No 539/2001 in due time to allow those three countries to join the visa-free regime by 19 December 2009. But, looking beyond the fact of the visa liberalization, as part of the reforms made in the integration process, we should say that *“Visa liberalization should have a positive impact of reforms, as it is an example of the merit principle and effectiveness of conditionality. However, if the same principle is not applied to launching accession negotiations, then the policy of conditionality would be seriously undermined and the impact of visa liberalization on reforms limited”* (European Commission 2009: 64,65).

## **INTERGOVERNMENTAL INITIATIVES, INTERNATIONAL ACTORS AND NGOS RESPONSIBLE FOR THE MIGRATION POLICY IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT**

### **INTERNATIONAL ACTORS AND ORGANIZATIONS**

Alongside the governmental institutions, there is an involvement of the major intergovernmental organizations in the migration policy development of the country:

- *United States Agency for International Development (USAID)*
- *International Organization for Migration (IOM)*
- *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*
- *The European Agency for Reconstruction (EAR)*
- *The United Nations Children's Fund (UNICEF)*
- *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*
- *The Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MARRI)*

## THE ROLE OF CIVIC SOCIETY IN THE MIGRATION ISSUES

Revising the role of NGOs in the formation, implementation and development of the migration issues, we can observe that not so many of them are involved in the migration programmes. However, we see the role of the Open Society Foundation, which focuses mainly on Roma issues and the related trafficking and integration processes. Inevitable is the involvement of the Red Cross in issues pertaining to refugees, the World Vision – a Christian humanitarian organization, which works on helping and protecting displaced persons. The NGOs are not just involved in the implementation of programmes and policies, but also serve as a watchdog of the current enacted laws and implemented policies. Good examples of organizations, working in this field, are *The Center for Economic Analyses* and *Center for Research and Policy Making*.

In addition, we can conclude that the process of alignment with the European legislation presents a consistent process for Macedonia, which involves institution and capacity building, and involvement of all the actors.

## CONCLUSION

The main case study of this paper – Bulgari - a presents an interesting research effort. The introduction of new laws and institutions was the result of the European integration process of harmonization of specific legislation. The alignment with the European Union policies and instruments - financial and technical assistance in the field of Immigration and Asylum of Bulgaria - sustains the role of the EU as the main motor for development, improvement and creation. Moreover, in the discussed area – Immigration and Asylum - the European Union not just improved, but transferred through the conditionality many advanced policies (for the protection and integration) adopted, on the other hand, within the field of these policies on the European level. Moreover, as a result of the harmonization of the policies on the process of accession at present, we have changes and amendments of the main legal instrument in relation to the refugees protection, the Law on Refugees and Asylum, as a result of the developments of the EU directives of the Union from 2004, laying down the minimum standards for the provision of temporary protection – the so-called Qualification Directive. The Influence of the EU in the

state building in Bulgaria leads to setting of new institutions in the field of refugees - the State Agency for Refugees, in the area of migration – the special directorate in the Ministry of Interior – Directorate Migration. We see that the Union also gives legitimacy to organizations like the Presentation of the UNHCR. The latter plays an active role in refugees issues, supported governmental and NGO partners in Bulgaria dealing with the protection and assistance on the way to establishing a National Asylum System. The Bulgarian regulation of the migration process is congruent with the international norms and the EU legislation in this field because of all this effort aimed at harmonization.

The revision of the national and harmonized documents of Macedonia on the issue of migration and asylum policies presents the country's development as a continuous process, where we see the role of the European Commission as a strong impetus for changes in this area. For the purpose of this paper, I have been consulted by my dear colleague Mjellma Mehmeti whom I owe special gratitude. The process of Europeanization has been/ is highly beneficial for the country, having an important and stimulating impact on its reforms. However, the pace of European integration process is highly influenced by the regional environment and the name issue with Greece. Overall, the introduction of a consistent migration policy as a condition for EU membership is a process which needs institutional building and changes, but also requires capacity building. This is achieved through the assistance of all the programmes for accession.

However, the introduction of such policies is not just transferring leverage of knowhow; it also requires significant efforts aimed at helping people understand the harmonized legislation via a communicational strategy- shifting from political criteria to policy issues. Thus, the process of European integration, with all its new policies, will be easily conceived by the people once the negotiations start.

### **Bibliography:**

Cini, Michelle. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. 2003.

Grabbe, Heather. "Stabilizing the East while keeping out the Easterners: Internal and external security logics in conflict". In *Migration and the Externalities of European Integration* edited by S. Lavenex and E. Ucarer. London, p. 91. 2002.

Druke, Luise. "Developing national refugee regimes in Post-Communist countries in transition". In *Refugee and Migration Studies*, NBU/UNHCR, 1. p. 127. 2004.

European Commission. PROGRESS Report - Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. Brussels: pp. 64-65. 2009.

<http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/StrategyPaper20092.pdf>.

Giatzidis, Emil. "Bulgaria on the Road to European Union". *Journal of Southeast and Black Sea Studies* 4:3. pp. 434-457. 2004.

Jileva, Elena. "Larger than the EU: The emerging EU migration regime and enlargement". In *Migration and the Externalities of European Integration* edited by S. Lavenex and E. Ucarer, London p. 75. 2002.

Law on Citizenship of Republic of Macedonia, *Official Gazette of Republic of Macedonia*, No. 67/1992, 8/2004 and 98/2008.

Radaelli, Claudio M. "The Europeanization of public policy". In *The Politics of Europeanization* edited by K. Featherstone and C.M. Radaelli. Oxford, 2003.

"Recent developments of the Bulgarian migration policy". *Bulletin of the Ministry of Labour and Social Affairs*. 4. 2002.

*Resolution on Migration Policy and Migration Profile 2009-2014*, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No. 6/2009.

Regulation (EC) No 539/2001.

[http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.25716!menu/standard/file/111561.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.25716!menu/standard/file/111561.pdf)

Official website of the Center for Economic Analyses.

[http://www.cea.org.mk/index\\_eng.htm](http://www.cea.org.mk/index_eng.htm)

Official website of Center for Research and Policy Making.

<http://www.crpm.org.mk/Home.htm>

Official website of the European Agency for Reconstruction (EAR).

<http://www.ear.europa.eu/Macedonia/Macedonia.htm>

Official website of the International Organization for Migration (IOM).

<http://www.iomskopje.org.mk/>

Official website of the *Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MARRI)*.

<http://www.marri-rc.org/>

Official website of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

<http://www.osce.org/skopje/>

Official website of the Red Cross. <http://www.ckrm.org.mk/>

Official website of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Ж

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/country?iso=mkd>

Official website of the United Nations Children's Fund (UNICEF).

<http://www.unicef.org/tfyrMacedonia/activities.html>

Official website of the United States agency for international development (USAID).

<http://Macedonia.usaid.gov/>

Official website of World Vision - Christian humanitarian organization.

<http://meero.worldvision.org/about.php>

UNHCR-Bulgaria. *Protection and Integration of Refugees in the Republic of Bulgaria 2004-2005*. Sofia, p. 295.2005.

## РЕЗИМЕ

Трудот се фокусира на споредбена анализа на бугарската и македонската политика за азилот и имиграцијата во рамките на процесот за европска интеграција. Главното истражување е за бугарската политика за миграцијата и бегалците по падот на комунизмот и во однос на процесот за пристап кон ЕУ. Тоа расправа за тоа дека овие политики се воделе по почетокот на процесот на демократизација во 1989 година, а се среќаваат и сега, како дел од процесот на ЕУ интеграцијата.

Второто истражување во овој труд се фокусира на ревизија на процесот на европска интеграција со посебно внимание врз образложените/хармонизирани миграциони политики на Македонија како и на ефектите од можното членство во ЕУ.

Главната хипотеза на овој труд е тоа дека процесот за европската интеграција влијае врз градењето на државата. Методологијата применета во овој труд е врз основа на политички истражувања на бугарското, македонското и европското законодавство.

Ова бара аналитички истражувања на различните извори во ова поле, кои ги испорачуваат проценката, критичката анализа и редовните извештаи на Европската комисија за Македонија и Бугарија.



**Анета Арнаудовска** е директорка на Академијата за судии и јавни обвинители од 2006 година. Пред да стапи на оваа функција таа била судија во Кривичниот оддел на Основен суд Скопје I во Скопје од 1996 до 2006 година, а во периодот 2000-2002 и 2005-2006 година воедно и Претседател на Кривичниот оддел во овој суд. Таа е член на Судскиот буџетски совет, Советот за правосудни реформи и на работната група за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА). Арнаудовска била и Претседател на Работната група формирана во Министерството за правда за подготовка на новиот Закон за Академија за судии и јавни обвинители кој беше усвоен од Собранието на Република Македонија на 2 јули 2010 година, а започна да се применува од 10 ноември 2010 година. Исто така, била Претседател и на Работната група за подготовка на Акциониот план за имплементација на новиот Закон за кривична постапка, како и член на други работни групи за подготовка и имплементација на стратегијата за правосудни реформи. Од 2005 година судија Арнаудовска е претставник на Република Македонија во Консултативниот совет на европски судии при Советот на Европа како и член на работната група на овој Совет.

**Денар Биба** дипломирал право на Универзитетот во Тирана, а со научен степен магистер се здобил на Националниот и Каподистриски универзитет во Атина, Грција. Докторант е на Универзитетот во Тирана. Предава Уставно право на Универзитетот Илирија во Тирана и е автор на неколку научни трудови објавени во стручни списанија и весници во Албанија. Од 2002 г. работи како правен советник во Уставниот суд на Албанија.

**Бојан Богевски** го изработува својот магистерски труд на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, насока финансво право. Покрај формалното образование, тој активно истражува и се занимава со човековите права и слободи и со еколошко право. Негово хоби претставува преведување политичко-правни класици со либертаријанска содржина и читање и анализирање австро-економија. Стипендист е на „Конрад Аденауер“.

**Андреј Дамески** е роден 1987 во Скопје, (С.)Р. Македонија. Има дипломирано на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, на отсеко право. Има завршено Магистерски студии по меѓународно право и меѓународни односи на истиот факултет, и моментално работи на својата магистерска теза. Има учествувало на бројни семинари во областа на правото, политиката, информационите науки и економијата. Тој е сегашен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Скопје, Р. Македонија.

**Велимир Деловски** дипломирал право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Моментално е студент на постдипломските студии по меѓународно право за човекови права и меѓународно хуманитарно право на Европскиот универзитет Виадрина во Франкфурт на Одра, Германија. Од

јули 2010 е практикант во Канцеларијата на Високиот комесар за човекови права при Обединетите нации во Женева (Секретаријат на Поткомитетот за спречување на тортура). Истовремено, Деловски е стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

**Дејан Донеv**, роден 1976 година. Магистрира во јули 2005 година со темата „Етичките механизми на дејствување на невладините организации“, а докторира 2008 година на Филозофскиот факултет во Скопје со тема под наслов „Етичките вредности во менаџерството“.

Во моментот работи како насловен доцент доктор на предметите: „Етика во новинарството“ на Институтот за новинарство, медиуми и комуникации при Правниот факултет во Скопје и „Филозофија на менаџерството“ на Институтот за филозофија при Филозофскиот факултет во Скопје.

Досега објавувал бројни текстови со научна содржина во списанијата:

„Филозофија“, „Разгледи“, „Културен живот“, „Граѓански свет“, „Филозофска истражувања“, „Philosophy Synthesis“, „ARCHE“, „JAHR“, како и во списанието „Хабитус“, а учествувал и на бројни научни интернационални и домашни симпозиуми.

**Ненад Живановски** дипломирал новинарство и магистрирал Европски студии на тема „*Косово помеѓу историските митови и реален регионален проблем*“. Во моментот е докторант на тема „*Јазикот на омразата во политичкиот дискурс и во медиумите*“. Како новинар работел за повеќе македонски и странски медиуми, а еден период бил и раководител за односи со јавност во претставништвото на *Каритас* од Есен, Германија. Професионално се дообразувал на *London College of Printing*, *Radio Deutsche Welle*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, ПР службата на *Novartis* во Нирнберг и Медиа центарот на *Светското првенство во хокеј 2001* во Нирнберг. Фокус на научно и професионално истражување му е политиката, медиумите и анализа на дискурсот, како и Балканот во неговата понова историја.

**Џезаир Загањори**, проф. д-р, го предава предметот Меѓународно јавно право и Законот за човековите права на Правниот факултет на Универзитетот во Тирана, Школата за судии и Школата за европски студии во Тирана. Автор е на неколку научни студии објавени во Албанија и во странство. Од 2003 г. член е на Уставниот суд на Република Албанија.

**Улрих Карпен** (1938), доктор по правни науки. Студирал право и политички науки на универзитетите во Кил и Келн од 1960-1965. Посетувал практична обука како адвокат од 1966-1969. Правосудниот испит го положил во 1969. Докторирал право на Правниот факултет на Универзитетот во Келн. Во 1981 станал професор по право на Универзитетот во Келн (уставно и управно право). Во 1983 предавал право на Универзитетот во Хамбург, на Институтот за уставно и управно право Еден е од уредниците на *Zeitschrift für Gesetzgebung* (Списание



за законодавство) и на едисијата *Текстовите за правото во парламентите* (*Contributions to the Law of Parliaments*). 1987 - претседател на Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (Германско законодавно здружение). Предавал по покана во Армидејл (Австралија), Сантјаго де Чиле, Гватемала и Саутемптон. 1991 – претседател на Европското законодавно здружение (EAL).

**Ненад Копривица** дипломира 2003 година на Правниот факултет во Подгорица, а две години подоцна магистрира во областа европски студии на Универзитетот во Бон, Центар за студии по европска интеграција (ZEI) во Германија. Ненад Копривица е извршен директор на Центарот за демократија и човекови права (CEDEM) во Подгорица и исто така е и соработник во наставата на Факултетот за политички науки во Подгорица. Тој е PhD кандидат на Факултетот за политички науки во Подгорица. Бил стипендист на германската Фондација „Конрад Аденауер“.

**Михајло Маневски** (1937), во август 2006 година е избран за Министер за правда во Владата на Република Македонија. Во Јавното обвинителство на Република Македонија работел повеќе од 28 години. Бил Заменик околински јавен обвинител во Штип, Јавен обвинител во Основното јавно обвинителство во Велес, а од 1966 до 1976 година бил Заменик на Окружниот јавен обвинител во Скопје. Од 1976 до 1984 година бил Заменик на Јавниот обвинител на Република Македонија. Од 1984 до 1986 година бил Претседател на Окружниот суд во Скопје. Во 1986 година бил избран за член на Извршниот совет на Република Македонија и Министер за правосудство и управа. Функцијата ја извршувал до 1991 година. Од 1994 до 2000 година бил Советник во Владата, а во 2000 година бил именуван за Заменик на јавниот обвинител на Македонија. Во 2002 година бил избран за член на Државната комисија за спречување на корупцијата, а во декември 2005 година бил избран и за нејзин Претседател.

**Немања Ненадиќ**, 1972, Белград, по професија е адвокат. Тој е експерт во полето на антикорупцијата и од 2001 година работи за Транспаренси интернешнел во Србија. Одржувал предавања за корупцијата и борбата против неа на бројни семинари и конференции во Србија, учествувал во изготвување на антикорупциско законодавство и стратегиски акти, а работел и на проекти во кои била следена имплементацијата на антикорупциското законодавство.

**Наталија Николова** е магистер по психологија и социјални студии; магистер по политички науки, југоисточни европски студии на *National and Kapodistrian University* во Атина; област грчка, старогрчка и модерна грчка култура. Постдипломски студии / докторски студии на Институтот за психологија во Москва – стипендија Отворено општество; асистент на еден од членовите на Европскиот парламент. Независен истражувач.

**Маргарита Попова** е министер за правда во владата на Бугарија, каде што ја има и функцијата Чувар на државниот печат. Била претседател на Одделот за борба против криминалот во сегментот на загрозување на финансискиот систем на ЕУ при Врховниот касационен суд на Јавното обвинителство. Едновременно предава и на бугарскиот Национален институт за правда. Дипломирала бугарска филологија, како и германска филологија како втор главен предмет на Универзитетот Св. Климент Охридски во Софија. На тој универзитет се здобила и со научен степен магистер по правни науки. Учествовала во неколку меѓународни обуки и специјализации, како на пример обуката за меѓународна правна соработка во кривични случаи во Франција, специјализации во областа на структурата и надлежностите на обвинителството во Германија, интеракција, предистражна и истражна постапка, организираниот криминал, европската соработка во областа на кривичното право во Германија и обуката во областа на интелектуалната сопственост во САД.

**Дане Талески** е докторант по политички науки при Централно-европскиот универзитет (ЦЕУ) во Будимпешта. Тој е член во извршните одбори на Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) и во „Прогрес“ Институтот за социјалдемократија.

**Слаѓана Тасева** проф. д-р, е назначена во 2010 г. за генерален директор на ЕУРИСК Цонсалтинг, фирма за правен консалтинг. Нејзина потесна специјалност се областите перење пари, финансиски криминал, корупцијата и организираниот криминал. Професор Тасева се здобила со звање дотор на науки по право на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што и почнала нејзината академска кариера. Откако предавала на повеќе академски институции, била назначена во 2004 г. за директор на Полициската академија во Скопје. Во 2006 г. станала потпретседател на Асоцијацијата на европските полициски факултети.

Во 2001 г. ја основала НВО *Transparency Macedonia* каде била извршен директор до 2006 г. Следната година станала претседател на *Transparency International (TI) – Zero Corruption* за ТИ во Македонија. Од 2002 до 2007 г. била претседател на Државната комисија за спречување на корупцијата. Исто така раководела и со делегацијата на Република Македонија за GRECO (Група европски држави против корупцијата) на Советот на Европа во 2007 г.

**Тања Томиќ** е извршен директор на „Прогрес“ Институтот за социјалдемократија. Таа беше помлад советник за надворешна политика во Кабинетот на Бранко Црвенкоски, поранешниот Претседател на Република Македонија.

**Aneta Arnaudovska** has been Director of the Academy for Judges and Public Prosecutors since 2006. Before her election to this post, she served as judge at the Criminal Law Division of the Lower Court Skopje 1 between 1996-2006, and was elected President of this Court Division for the period 2000-2002 and 2005-2006. She is also member of the Court Budget Commission, Judicial Reform Council and the work team for the preparation of the National Programme for the Adoption of EU Law (NPAA). Aneta Arnaudovska has also been President of the work group formed at the Ministry of Justice in charge of the drafting of the new Law on the Academy for Judges and Public Prosecutors which was adopted by the Parliament of the Republic of Macedonia on 2 July 2010 and whose implementation began on 10 November 2010. She was also President of the work group for the preparation of the action plan for the implementation of the Law on Criminal Procedure, as well as a member of other work groups entrusted with the drafting and implementation of the strategy for the reforms of the judiciary. Since 2005 Judge Aneta Arnaudovska has been the representative of the Republic of Macedonia in the Consultative Council of European Judges at the Council of Europe and member of the work group of this Council.

**Denar Biba** holds a LL.B degree from Tirana University and an MA degree from the National & Kapodistrian University of Athens, Greece. He is a PhD candidate at Tirana University, lecturer in Constitutional Law at the Illyria University in Tirana, and author of a number of scholarly papers published in Albanian law magazines and newspapers. Since 2002 he has worked as Legal Adviser at the Constitutional Court of Albania.

**Bojan Bogeovski** is currently completing his MA studies at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. In addition to studying financial law, he is also active in the field of individual human rights and environmental law. His interests include translating political libertarian classics and reading and analyzing the works of the Austrian school of economic thought (*Austrian economics*). He is also a scholar of the German Konrad Adenauer Foundation.

**Andrej Dameski** (1987) holds a BA degree in law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, where he continues his education with his enrollment in the Master Studies Programme in International Law and International Relations, currently working on his thesis. He has participated in numerous seminars in the domains of law, politics, IT sciences and economy. He is currently a scholar of the Konrad Adenauer Foundation in Skopje, Republic of Macedonia.

**Velimir Delovski** holds a BA degree in law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. He is currently is enrolled in the LL.M. program in International Human Rights and Humanitarian Law at the Viadrina European University in Frankfurt (Oder), Germany. Since July 2010 he has been undergoing his Internship with the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights in

Geneva (Secretariat of the Subcommittee on Prevention of Torture). Delovski is a fellow of the Konrad Adenauer Foundation.

**Dejan Donev** (1976) obtained his MA degree in July 2005 on the theme of *Ethical Mechanisms in NGO Acting*. He received his PhD degree in 2008 from the Faculty of Philosophy with the defense of his doctoral thesis entitled *Ethical Values in Management*.

He is currently Assistant Professor of Ethics in Journalism at the Faculty of Journalism, Media and Communication at the Faculty of Law in Skopje and teaches Philosophy of Management at the Institute of Philosophy of the Faculty of Philosophy in Skopje.

He has published a number of scholarly articles in journals such as *Filozofija*, *Razgledi*, *Kulturenživot*, *Građanski svet*, *Filozofska istraživanja*, *Philosophy Synthesis*, ARCHE and JHR and has participated in many international and domestic scholarly symposia, conferences and seminars.

**Nenad Živanovski**, holds a BA degree in journalism and an MA degree in European Studies on the topic *Kosovo between Historical Myths and a Real Regional Problem*. Currently, he is a PhD candidate with his thesis entitled *Hate Speech in the Political Discourse and in the Media*. As a journalist, he has worked for several Macedonian and foreign media, and was head of the PR Office of Caritas Essen in Skopje. He expanded his professional experience and knowledge at the London College of Printing, Radio Deutsche Welle, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Novartis-PR Office in Nuremberg and the Media Center at the Hockey World Championships in Nuremberg. His focus of research is politics, the media and discourse analysis and the Balkans in its recent history.

**Ulrich Karpen** (1938) holds a Ph.D. degree in law. He studied Law and Political Science at the Universities of Kiel and Cologne (1960-1965). Practical training as lawyer 1966 – 1969. Final examination as lawyer in 1969. 1968 – Ph.D. degree in Law, Law School, University of Cologne. 1981 - Professor of Law, University of Cologne (Constitutional and Administrative Law). 1983 - Professor of Law, University of Hamburg, Institute of Constitutional and Administrative Law. Co-editor of the Zeitschrift für Gesetzgebung (Revue of Legislation) and the series "Contributions to the Law of Parliaments". 1987- Chairman of the Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (German Association of Legislation). Visiting Professor in Armidale (Australia), Santiago de Chile, Guatemala, Southampton. 1991 - Chairman of the European Association of Legislation (EAL).

**Nenad Koprivica** graduated in 2003 from the Faculty of Law in Podgorica and two years later he received his MA degree in the field of European studies from the University in Bonn, the center for studies in the area of European Integration (ZEI) in Germany. Nenad Koprivica is the Executive Director of the Center for Democracy and Human Rights (CEDEM) in Podgorica. He is also a PhD candidate at the Faculty

of Political Science in Podgorica. He is a scholar of the German Konrad Adenauer Foundation.

**Mihailo Manevski** (1937) was elected Minister of Justice in the Government of the Republic of Macedonia in August 2006. He has worked at the Office of Public Prosecution of Macedonia for over 28 years. He was also Regional Public Prosecutor in Stip, Public Prosecutor at the Office of Public Prosecution in Veles, and from 1966 until 1976 he was also Deputy Regional Public Prosecutor in Skopje. From 1976 to 1984 he was Deputy Public Prosecutor of the Republic of Macedonia. In 1986 he was elected Member of the Executive Council of Macedonia and Minister of Justice and Justice Administration. He held that position until 1991. From 1994 to 2000 he was State Counselor in the Government of the Republic of Macedonia and in 2000 he was appointed Deputy Public Prosecutor. In 2002 he was elected Member of the State Commission for Prevention of Corruption, and in December 2005, he was elected President of the Commission.

**Nemanja Nenadić** (1972) is lawyer by education. He is an expert in the field of anti-corruption and has worked for Transparency International in Serbia since 2001. He has given lectures on corruption and fight against corruption at numerous seminars and conferences in Serbia, has participated in drafting of anti-corruption legislation and strategic acts and organized projects which monitored the implementation of anti-corruption legislation.

**Nataliya Nikolova** MA in Psychology and Social studies; MA in Political Science, Southeast European Studies of the National and Kapodistrian University of Athens; specialization in Greek, ancient Greek and modern Greek culture; postgraduate studies/PhD studies at the Institute of Psychology in Moscow, Open Society Scholarship; assistant to a member of the European Parliament. Independent researcher.

**Margarita Popova** is Minister of Justice and Keeper of the State Seal of the Government of Bulgaria, former Head of the Department for Countering Crime Affecting the EU Financial System at the Supreme Cassation Prosecutors' Office and lecturer at the Bulgarian National Institute of Justice. She holds a BA degree in Bulgarian Philology and in German Philology as a second major from the St. Clement of Ohrid University in Sofia, where she also obtained her MA degree in law. She also participated in several international law trainings and specializations, including International Legal Cooperation in Penal Cases in France, specializations in the structure and competence of German prosecution, interaction, pre-trial and trial investigation, organized crime, European cooperation in the field of penal justice in Germany and Intellectual Property in the USA.

**Dane Taleski** is a doctoral candidate at the Political Science Department of the Central European University (CEU) in Budapest. He is a member of the executive boards of the Social Democratic Union and of the Progress Institute for Social Democracy.

**Sladjana Taseva** became General Manager of EURISK Consulting, a legal consulting company, in 2010. She specializes in issues related to money-laundering, financial crime, corruption and organized crime. Professor Taseva holds a PhD degree in law from Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Macedonia, where she started her academic career. Having taught at various academic institutions she was appointed Director of the Police Academy in Skopje in 2004. In 2006, she became Vice-President of the Association of European Police Colleges. In 2001 she founded the NGO *Transparency Macedonia* where she was Executive Director until 2006. The following year she became President of *Transparency International (TI) – Zero Corruption* of TI Macedonia. From 2002 to 2007 she was President of the State Commission for the Prevention of Corruption. She also headed the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), delegation of the Republic of Macedonia, in 2007.

**Tanja Tomic** is Executive Director of the Progress Institute for Social Democracy. She was junior adviser for international affairs in the cabinet of Branko Crvenkovski, the former President of the Republic of Macedonia.

**Xhezair Zaganjori** Prof. Dr., is lecturer in International Public Law, European Law and the Human Rights Law at the Faculty of Law, Tirana University, School of Magistrates and the School of European Studies in Tirana. He is also the author of several scholarly publications published in Albania and abroad. Since 2003 he has been member of the Constitutional Court of the Republic of Albania.

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

Списание за политичко-општествени теми

2003

бр. 1, март  
Големиот предизвик  
ЕВРОПА

бр. 2, јуни  
Новата (не) безбедност

бр. 3, септември  
Образование

бр. 4, декември  
Глобализација

2004

бр. 5, март  
Сиромаштија

бр. 6, јуни  
Избори, кампања,  
лидерство

бр. 7, септември  
Европа 2004

бр. 8, декември  
Религија, етика,  
толеранција

2005

бр. 9, март  
Локална самоуправа

бр. 10, јуни  
Предизвици на новата  
меѓународна политика

бр. 11, септември  
Европски профил на  
политичар

бр. 12, декември  
Регионална безбедност

2006

бр. 13, март  
Владеене на правото

бр. 14, јуни  
Избори 2006

бр. 15, септември  
Политички вредности и  
процеси

бр. 16, декември  
Идентитети и интеграции

2007

бр. 17, март  
Европска заедница и  
50 години од Римскиот  
договор

бр. 18, јуни  
НАТО

бр. 19, септември  
Новиот изглед на  
Балканот

бр. 20, декември  
Економија и  
слободна трговија

2008

бр. 21, март  
Религиозни слободи и  
дијалог

бр. 22, јуни  
НАТО по самитот во  
Букурешт

бр. 23, септември  
Човекови права и  
малцинства

бр. 24, декември  
Вредности на политичкиот  
плурализам

2009

бр. 25, март  
Избори и владеене  
демократски институции  
и имплементација

бр. 26, јуни  
Медиуми и политика

бр. 27, септември  
20 години по падот на  
Берлинскиот ѕид  
соочување со минатото

бр. 28, декември  
Пазарни економии во  
криза кон закрепнување?

2010

бр. 29, март  
Енергетска политика  
во време на климатски  
промени

бр. 30, јуни  
Политичката мисла во  
цивилното општество

бр. 31, септември  
Регионална соработка  
на Западен Балкан на  
пат кон ЕУ и НАТО

бр. 32, декември  
Предизвици при  
имплементирањето на  
владеене на правото  
во Македонија и регионот

2011

бр. 33, март  
Предизвици на  
образовната политика

бр. 34, јуни  
Етничка, полова и  
социјална еднаквост

бр. 35, септември  
20 години од  
Уставот на РМ

бр. 36, декември  
Стратеги за регионална  
енергетска безбедност



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Списанието можете да го купите  
директно во просториите на  
издавачите:

Фондација „Конрад Аденауер“  
„Максим Горки“ 16, кат 3  
МК-1000 Скопје  
Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290  
E-mail: Skopje@kas.de  
Internet: www.kas.de

Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје  
„Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје  
Тел./факс: 02 30 94 760  
E-mail: contact@idscs.org.mk  
Internet: www.idscs.org.mk

или да го добивате на Вашата адреса, доколку уплатите:  
за еден број 100,00 МКД, за четири броја - годишна претплата  
од 350,00 МКД на КАС Политичка мисла  
ПроКредит Банка, бр. на сметка: 380-1-001922-021-13 МКД

Старите издања можете да ги најдете на нашата веб страна: <http://www.kas.de/macedonia>

**Издавач:** Анри Боне **Основачи:** д-р Горге Иванов, м-р Андреас Клајн **Уредници:** м-р Владимир Мисев, м-р Сандра Кољачкова, Емилија Туџаровска Ѓорѓиевска, м-р Ненад Марковиќ, м-р Иван Дамјановски, Гоце Дртковски **Адреса:** ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“ 16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290 E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА "SOCIETAS CIVILIS" СКОПЈЕ, „Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk, Интернет: www.idscs.org.mk МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ E-mail: map@yahoogroups.com **Печат:** Винсент графика **Дизајн:** Дејан Кузмановски **Организација:** Даниела Трајковиќ **Техничка подготовка:** Пепи Дамјановски **Превод и јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.

Година 8, бр. 32, декември  
Скопје 2010  
ISSN 1409-9853

**Publisher:** Henri Bohnet **Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A. **Editors:** Vladimir Misev M.A., Sandra Koljackova M.A., Emilija Tudzarovska Gjorgievska B.A., Nenad Markovic M.A., Ivan Damjanovski M.A., Goce Drtkovski B.A. **Address:** KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3, MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290; E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de INSTITUTE FOR DEMOCRACY "SOCIETAS CIVILIS" SKOPJE, ul. Kraguevacka 2, MK - 1000 Skopje; Phone/ Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk; MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION; E-mail: map@yahoogroups.com **Printing:** Vinsent Grafika **Design:** Dejan Kuzmanovski **Organization:** Daniela Trajkovic **Technical preparation:** Pepi Damjanovski **Translation and English Language Editor:** Rajna Koska

The views expressed in the magazine are not the views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute for Democracy "Societas Civilis" Skopje. They are personal views of the authors. The publisher is not liable for any translation errors. The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities and foreign representatives in the Republic of Macedonia.

Year 8, N° 32, December  
Skopje 2010  
ISSN 1409-9853