

**GRECO** Група на држави против корупција  
ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЈА 1 – ПРАВНИ ПРАШАЊА  
ОДДЕЛ ЗА КРИВИЧНИ ПРОБЛЕМИ

Совет на Европа

Стразбур, 10 декември 2002

Доверливо  
Greco Eval I Rep (2002) 7E  
финално

## **Прв круг на оценка**

# **Извештај за оценка на Република Македонија**

Усвоен од GRECO  
на нејзиниот 12-ти пленарен состанок  
(Стразур, 9-13 декември 2002)

## **I. ВОВЕД**

1. Република Македонија беше 26-тата членка на GRECO што требаше да се провери во првиот круг на оценка. Тимот за оценка на GRECO (во понатамошниот текст ГЕТ) го сочинуваа господин Јон Грејвсен, главен детектив – началник на полиција, јавен обвинител за тешки економски кривични дела (Данска, експерт за спроведување на законот); господин Владимир Туран, обвинител, Единица за борба против кривични дела на корупција, Државно обвинителство (Словачка, експерт за кривично право) и г-дин Жан Пјер Буеб, советник во Централното биро за спречување на корупција, меѓудепарментска служба којашто работи во рамките на Министерството за правда (Франција, експерт за општа политика). Оваа ГЕТ, придружувана од член на Секретаријатот на Советот на Европа, го посети Скопје од 18-21 март 2002 година. Пред посетата, македонските органи на експертите на ГЕТ им доставија одговор на прашалникот за оценка (документ Greco Eval I (2001) 24 E).
2. ГЕТ се состана со официјални претставници од следните институции на Република Македонија: Министерство за правда; Јавното обвинителство; Врховниот суд; судовите; Министерството за финансии (Управа за јавни приходи, Царина, Централниот внатрешен сектор, Сектор за даночна политика, Сектор за внатрешна ревизија, стручњаци за прашања од областа на јавните набавки и перењето пари); Министерството за внатрешни работи и полицијата; Парламентарната комисија за имунитетни прашања; Агенцијата за инвестиции и развој; Народниот правобранител.
3. Понатаму, ГЕТ се сретна со претставници од Transparency International и претставник на медиумите.

4. Се потсетува дека GRECO, на својата 2. пленарна седница (декември 1999 година), се договори 1. круг за оценка да тече од 1 јануари 2000 до 31 декември 2001<sup>1</sup> година, и дека, во согласност со член 10.3 од својот Статут, постапката за оценка ќе се заснова врз следните одредби:
- водечки принцип 3 (во понатамошниот текст "ГПЦ 3": органи одговорни за спречување истрага, гонење и пресудување на кривични дела на корупција: правен статус, овластувања, средства за прибирање докази, независност и самостојност);
  - водечки принцип 7 (во понатамошниот текст "ГПЦ 7": специјализирани лица или органи кои се занимаваат со корупција, средства на нивно располагање);
  - водечки принцип 6 (во понатамошниот текст "ГПЦ 6": имунитетот истрага, гонење или пресуда за корупција).
5. По состаноците наведени во став 2 и 3, експертите на ГЕТ на Секретаријатот му доставија индивидуални согледувања во врска со секој поодделен сектор и предлози за препораки, врз основа на кои е подготвен овој извештај. Главната цел на овој извештај е да се оценат мерките усвоени од органите, и таму каде што е можно нивната ефективност, со цел почитување на условите кои произлегуваат од ГПЦ 3, 6 и 7. Во извештајот прво се опишува ситуацијата со корупцијата во "поранешна Југословенска Република Македонија", генералната антикорупциска политика, институциите и органите одговорни за борбата против неа - нивното функционирање, структура, овластувања, експертиза, средства и специјализација - и системот на имунитет. Вториот дел содржи суштинска анализа на претходно опишаната ситуација, особено оценувајќи дали постојниот систем е целосно компатибилен со мерките што резултираат од ГПЦ 3, 6 и 7. На крај, во извештајот е вклучена листа со препораки од GRECO до Република Македонија со цел оваа земја да го подобри степенот на усогласност со предметните водечки принципи.

## **II. ОПШТ ОПИС НА СИТУАЦИЈАТА**

---

<sup>1</sup> На 7. пленарна седница (декември 2001 година) GRECO одлучи да го продолжи Првиот круг за оценка до 31 декември 2002 година.

6. Република Македонија зафаќа површина од 25.713 км<sup>2</sup> а вкупното население е околу 2 милиони жители . Граничи на копно со Албанија, Бугарија, Грција и Поранешна Република Југославија. Според Народната банка на "поранешна Југословенска Република Македонија" бруто домашниот производ (БДП) опаднал за 4.6% во 2001 година по петгодишен континуиран пораст од 1.2% во 1996 година до 4.3% во 2000 година. Поради економското влијание на косовската криза, БДП по жител (1.848 УСД во 1999 година) исто така ослабе од +3.9% во 2000 година на - 5.1% во 2001 година. Просечната стапка на инфлација во периодот јануари-ноември 2001 година изнесуваше 5.7%, а просечната стапка на индустриско производство опадна за 8.8%. стапката на невработеност (30/32%) е една од највисоките во Европа со околу 700.000 невработени лица.

**а. Појавата на корупција и нејзиното перцепирање во "поранешната Југословенска Република Македонија"**

i) *Леџислатива*

7. Кривичниот законик предвидува одредби според кои се дава дефиниција на корупцијата и делата поврзани со корупција: активен поткуп ("Давање поткуп") се дефинира во член 358 и постои кога "Тој кој што на службено лице<sup>2</sup> ќе му даде или вети подарок или друга корист, за да изврши во рамките на своето службено овластување службено дејство што не би смеело да го изврши, или да не изврши службено дејство што би морало да го изврши, или тој којшто посредува при ова, ќе се казни со казна затвор од шест месеци до пет години". Член 357 го дефинира пасивниот поткуп

---

<sup>2</sup> Според член 122 од Кривичниот законик, "службено лице", кога тоа е означено како сторител на кривично дело, се смета:

- а) избран или именуван функционер во Парламентот, во Владата на "поранешна Југословенска Република Македонија", во органите на државна управа, во судовите и во другите органи и организации што вршат одредени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на Републиката, во локалната самоуправа, како и лица кои постојано или повремено вршат службена должност во овие органи и организации;
- б) Овластено лице во правно лице кое со закон или со некој друг пропис донесен врз основа на закон му е доверено вршење на јавни овластувања, кога должноста ја врши во рамките на тие овластувања;
- в) Лице кое врши одредени службени должности, врз основа на овластување дадено со закон или со други прописи донесени врз основа на закон;
- г) Воено лице, кога се во прашање кривични дела во кои како извршител е означено службено лице;
- д) Претставник на странска земја или меѓународна организација во "поранешна Југословенска Република Македонија".

("Примање поткуп") како "Службено лице кое ќе побара или ќе прими подарок или друга корист, или ќе прими ветување за подарок или друга корист, за да изврши службено дејство во рамките на своето службено овластување, што не би смеело да го изврши, или да не изврши службено дејство што мора да го изврши, ќе се казни со затвор од една до десет години". Кривичниот закон предвидува и за кривично дело "Поткуп при избори и гласање" (член 162), "Неовластено примање подароци" (член 253), "Противзаконито посредување" (член 359), "Злоупотреба на службената положба и овластување" (член 353), "Фалсификување или уништување деловни книги" (член 280), "Фалсификување службена исправа" (член 361), "Измама во службата" (член 355)<sup>3</sup>. Освен тоа, би требало да се спомене дека постојат или се во подготовка кодексите за однесување на државните службеници и вработените во јавниот сектор<sup>4</sup> полициските службеници, вработените во судството и вработените во Министерството за финансии.

8. Според одредбите од Кривичниот законик на "поранешна Југословенска Република Македонија", сторители на кривичните дела "Давање поткуп" и "Примање поткуп" може да бидат: службени лица, "одговорни лица", одговорни лица во странско правно лице, странски службени лица, и лица кои вршат работи од јавен интерес. Согласно член 7 точка 11 од Законот за измена и дополнување на Кривичниот законик, поимот "Лица кои вршат работи од јавен интерес", подразбира лица кои вршат функции, должности или работи од јавен, односно, заеднички интерес, како наставник, воспитувач, лекар, социјален работник, новинар, нотар, адвокат или било кое друго лице кои ги извршува овие работи.
9. Во контекстот на корупцијата, нема разлики помеѓу "одговорни лица" во јавниот и приватниот сектор<sup>5</sup>. Според законската дефиниција за "одговорни

---

<sup>3</sup> Збирка на релевантната легислатива е вклучена во Додаток I од овој извештај.

<sup>4</sup> „Законот за државните службеници., е усвоен во Јули 2000.

<sup>5</sup> "Одговорно лице", согласно член 122 точка 9 од КЗ, се смета лице кое работи во правно лице кое, имајќи ја предвид неговата функција или посебното овластување што му е дадено во правното лице му е доверен определен круг на работи што се однесуваат на извршувањето на законските прописи на правното лице во а) управувањето, б) користењето и располагањето со имот, в) управување со производниот или г) некој друг стопански процес или надзорот над нив.

лица" не се прави разлика помеѓу правни лица во јавниот и приватниот сектор. Тоа значи дека одговорни лица во правни лица во приватниот сектор исто така може да се сторители на кривични дела активен и пасивен поткуп.

10. Во правниот систем на "поранешна Југословенска Република Македонија", правните лица не може да бидат одговорни за кривични дела, вклучувајќи ги и кривичните дела на корупција<sup>6</sup>.
11. Според информациите доставени до ГЕТ пред и за време на посетата, има причини да се верува дека во некои специфични области постои врска помеѓу организираниот криминал и корупцијата и истата вклучува особено силен меѓународен елемент. Во овој контекст за време на средбата со Министерот за правда ГЕТ беше информиран дека е потребна зајакната регионална соработка во борбата против корупцијата, земајќи ја предвид особено местоположбата на земјата.
12. Во Република Македонија нема специјални мерки за заштита на жртви, вклучувајќи ги и оштетените лица. Полицијата може да обезбеди физичка заштита на оштетена страна или на некој близок на него/нејзе само на негово барање.
13. Нема специјална програма за заштита на сведоци, вклучувајќи и случаи на корупција. Полицијата е одговорна за физичка заштита на сведоците на нивно барање. Меѓутоа, нема случаи кога истата била употребена конкретно за кривични дела на корупција. Нема органи за заштита на сведоци. ГЕТ забележа дека во Законот за спречување на корупција<sup>7</sup>, донесен по посетата, на 18 април 2002 година, се уредува заштитата на сведоци за случаи на корупција – со општи услови – во член 19 став 2 кој гласи: “лице кое дало изјава или сведоштво во постапка за кривично дело корупција се заштитува. Лицето има право на надомест на штетата што тој

---

<sup>6</sup> Согласно информациите на ГЕТ, по посетата, кривичната одговорност на правните лица е инкорпорирана и регулирана во Предлогот на новиот Кривичен законик.

<sup>7</sup> Копија од законот за спречување на корупција се наоѓа во Прилогот бр.2

или член на неговото семејство може да ја претрпи поради дадената изјава или појавата во својство на сведок.”<sup>8</sup>

14. Што се однесува до соработниците и информаторите, член 358 став 3 од Кривичниот законик (“Давање поткуп”) пропишува дека “сторителот кој дал поткуп по барање од службено лице, а ќе го пријави пред да дознае дека делото е откриено, ќе се ослободи од казна”. Покрај тоа, член 19 став 1 од Законот за спречување на корупција наведува дека “не може да се поведе кривично гонење против лице кое открило податоци кои укажуваат на постоење на корупција, и истото не може да се смета за одговорно”.
15. Главниот фактор што придонесува на постоењето на перење пари во “поранешна Југословенска Република Македонија” е големата употреба на трансакции во готово, трансакции на нерезидентни сметки што не подлежат на доволно контрола, и процесот на приватизација каде врските со девизни средства може лесно да се воспостават и може да доведат до перење пари. Законот за спречување на перењето пари, што беше донесен во август 2001 година а стапи во сила на 1 март 2002 година, главно се заснова на меѓународните искуства и стандарди во оваа област, вклучувајќи ги 40-те препораки на ФАТФ, Виенската конвенција и Конвенцијата на Советот на Европа. Само Кривичниот законик и Законот за спречување на перење пари содржат законска регулатива што се однесува на спречувањето на перењето пари. Член 273 од Кривичниот законик се однесува на кривично дело перење пари<sup>9</sup>. Законот за

---

<sup>8</sup> ГЕТ беше информиран по посетата дека се дискутира за предлог за изменување на Кривичниот законик и вметнување нов член 292а за заштита на сведоци.

<sup>9</sup> (1) “Тој кој што во банкарското, финансиското или друго стопанско работење ќе пушти во оптек, ќе прими, преземе, замени или раситни пари за кои знае дека се прибавени со трговија со наркотици, трговија со оружје или со друго казниво дејство, или на друг начин ќе прикрие дека потекнуваат од вакви извори, ќе се казни со затвор од една до десет години. (2) Со казната од став 1 ќе се казни и тој којшто ќе пушти во продажба или во друг вид на промет имот, предмети од вредност или друга добра за кои знае дека се прибавени со трговија со наркотици, трговија со оружје или со друго казниво дејствие, или на друг начин ќе прикрие дека потекнуваат од вакви извори. (3) Тој кој што ќе го стори делото од ставовите 1 и 2, а бил должен и можел да знае дека парите и другата имотна корист се прибавени со казниво дејство, ќе се казни со парична казна, или со казна затвор до три години. (4) Тој кој што делото од ставовите 1 и 2 ќе го изврши како член на група, банда или друго здружение што се занимава со перење пари и друга имотна корист ќе се казни со затвор најмалку пет години. (5) Парите и другата непосредна и посредна имотна корист ќе се одземат, а ако одземањето не е можно поради нивното префрлање во странство, од сторителот ќе се одземе друг имот што одговара на нивната вредност”.

спречување на перење пари ги утврдува ентитетите, ги пропишува мерките и дејствијата што треба да се превземат против перењето пари и утврдува како да се контролираат и имплементираат овие мерки. Исто така предвидува одредби за формирање, во рамките на Министерството за финансии, на Дирекција за спречување на перење пари, формирана во септември 2001 година. Тоа е административно тело, одговорно за прибирање, анализирање и чување податоци добиени од ентитетите обврзани да превземат мерки и дејствија за откривање и спречување на перење пари. Дирекцијата, при вршење на мерките за откривање и спречување на перењето пари, соработува со Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство, Царинската управа, Народната банка и другите државни органи како и со меѓународни институции за борба против перењето пари. Како Единица за финансиско разузнавање, Дирекцијата прима информации врз две основи: а) извештаи за редовни трансакции над 20.000 евра и б) известува за сомнителни трансакции. И двата вида извештаи се добиваат од финансиските институции и други субјекти што се обврзани со закон да превземат мерки и активности за спречување на перењето пари: физички лица и правни лица како и службени лица и лица одговорни во рамките на правните лица за вршење на активности поврзани со инвестирање, кредитирање, конверзија, трансфер и други парични трансакции. Тоа се однесува на сите финансиски институции како банки, штедилници, брокери, осигурителни компании, берза итн. Според законодавството, сите, вклучувајќи ги адвокатите, јавните нотари, овластени сметководители и ревизори, се обврзани да доставуваат извештаи до Дирекцијата во врска со трансакции кои се сметаат за сомнителни и со кои може да се врши перење на пари.

*ii) Меѓународна соработка*

16. Република Македонија” ја ратификуваше Казнената Конвенцијата за корупција на Советот на Европа и ја потпиша Цивилната Конвенцијата за корупција на Советот на Европа. Европската конвенција за екстрадиција,



Европската конвенција за заемна помош во кривични предмети и Конвенцијата за трансфер на осудени лица се ратификувани и стапија во сила. Таа има склучено билатерални договори за правна соработка во кривични предмети со Албанија, Австрија, Бугарија, Белгија, Хрватка, Кипар, Република Чешка, Франција, Грција, Ирак, Унгарија, Монголија, Германија, Полска, Романија, Руската Федерација, Словачка, Словенија, Шпанија и Турција.

17. Барањата за правна помош во кривични предмети од домашните судови се доставуваат до странските органи по дипломатски пат. Барањата за правна помош од странски органи се доставуваат до домашните судови на истиот начин. Кога барањето се однесува на кривично дело за кое не е дозволена екстрадиција според домашните прописи, судот бара инструкција од Министерството за правда. Нема фактори што би ја ограничиле или попречиле меѓународната правна помош во случаи на корупција. Екстрадицијата на странски државјани за корупција е дозволена додека, не е дозволена екстрадиција на државјанин за кривично дело корупција или за било кое друго кривично дело.

ii) *Статистички податоци*

18. Според статистичките податоци доставени до ГЕТ, во 2001 година до органите за спроведување на законот се пријавени 20 случаи на пасивен поткуп, 12 на активен поткуп и 513 за злоупотреба на службена положба и овластување; имало 7 осуди за примање поткуп, 8 за давање поткуп и 36 за злоупотреба на службена положба и овластување<sup>10</sup>.

19. ГЕТ забележа дека во Република Македонија јавната перцепција е дека корупцијата е загрижувачка појава што влијае на активностите на некои важни државни институции и го поткопува демократскиот и пред сè економски развој на земјата.

## **б. Органи и институции одговорни за борба против корупцијата**

---

<sup>10</sup> Комплетни табели за корупција и сродни дела се вклучени во Прилогот бр.3.

## 61. Полиција

### i) Организација

20. Според Законот за внатрешни работи, донесен на 29 март 1995 година главната задача на полицијата е одржувањето на јавниот ред и безбедност и обезбедување на заштита и помош на јавноста. Член 1 од овој Закон дава општи одредби како “заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните” итн. Член 8 ја опишува задачата на полицијата: *“Полицијата е одговорна за вршење на задачи поврзани со непосредно одржување на јавниот ред и мир, регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата, контрола на преминувањето на државната граница, безбедноста на езерата, како и други работи од член 1 на овој закон, чија природа или услови бараат да ги извршуваат униформирани работници...”*.
21. Член 12 ги опишува задачите на криминалистичка полицијата: *“Работите на сретнување на вршење на кривични дела, откривање и фаќање на сторители на кривични дела, криминалистичко-техничките работи, контрола на престојот и движењето на странци, инспекцискиот надзор во заштитата од пожари и експлозии, како и други работи од член 1 на овој закон, ги врши криминалистичка полиција на Министерството”*. Според член 9 од гореспоменатиот закон, *“За непосредно извршување на полициските и другите внатрешни работи, во секоја општина се формира најмалку една полициска станица”*.
22. Владата го доделува годишниот буџет за полицијата. Полицијата доставува годишен извештај до Владата вклучувајќи податоци за буџетот, обемот и развојот на криминалот итн. Парламентот и Владата можат да дадат насоки на полицијата во врска со приоритетот за работата на полицијата, но досега никој не можеше да се сети дека тоа воопшто се случило, според информациите дадени на ГЕТ.

23. Полицијата е организирана на централно, регионално и локално ниво. Полицијата спаѓа во рамките на Министерството за внатрешни работи. Вкупниот број на вработени е околу 10.000.
24. Централното ниво се состои од “Управа за јавна безбедност” и “Дирекција за безбедност и контраразузнавање” на чие чело е директор. Во рамките на Управата за јавна безбедност во Одделот за криминалистичка полиција, има специјален отсек за “организиран криминал” чијашто структура вклучува одделение за економски и финансиски криминал како и единица одговорна за корупција, даночна евазија, шверц, перење пари, изнудување, рекет, фалсификување пари, компјутерски криминал. Во рамките на оваа Единица, двајца инспектори работат на случаи на корупција. Во рамките на отсекот за организиран криминал, има многу високо квалификувани лица со доволно искуство во оваа област, што овозможуваат таквите одделенија успешно да се справуваат со гореспоменатите криминални активности.
25. Има 18 полициски окрузи вклучувајќи го главниот град Скопје. Секој полициски округ има полициски орган на чие чело е -началник на Управа за внатрешни работи, кој е одговорен за работата на полицијата во регионот, вклучувајќи и вообичаени раководни одлуки. Сè до 1991 година, началникот на Управата за внатрешни работи беше одговорен за вработување или отпуштање на полициски работници, но од 1991 година овие одговорности се централизирани во Министерството за внатрешни работи.
26. Случаите на поткуп спаѓаат или во надлежност на Секторот за организиран криминал на централно ниво и на регионално ниво или надлежност на началникот на Управата за внатрешни работи. За сложени, големи или чувствителни случаи може да се формираат специјални ad hoc тимови за спроведување на истрагата, а ако е потребно и заеднички тимови од централно и регионално ниво.
27. Постои Кодекс за однесување на полициските службеници

ii) *Обука*

28. Не постои централна Полициска академија во "поранешна Југословенска Република Македонија", но во 2000 година Владата почна да подготвува нов закон што предвидува формирање на Национална полициска академија. ГЕТ беше информирана дека се предвидува законот да биде усвоен наскоро.
29. Како дел од курсевите за основна обука, полициските службеници се обучуваат во областа на корупцијата. На ГЕТ му беше кажано дека има постојан континуитет на професионализмот и специјализацијата во едукацијата на полицијата со цел подобрување на свесноста на полициските службеници за своите задачи и обврски. Едукацијата се врши преку различни курсеви, семинари, работилници, инструкциски состаноци, студиски посети во својата земја и во странство, вклучувајќи други форми на професионална специјализација и едукација.
30. Такви активности се организираат во соработка со други служби на Министерството или со помош и соработка на различни меѓународни организации, странски полициски сили и други специјализирани служби за борба против конкретни видови на криминал.

iii) *Кривични истраги за корупција*

31. Во правниот систем на "поранешна Југословенска Република Македонија", нема посебни органи или институции со мултидисциплинарен карактер кои се занимаваат исклучиво или претежно со борбата против корупцијата.
32. Полицијата спроведува предистраги за случаи на корупција и корумпирано однесување. Меѓутоа, како што веќе е споменато погоре во рамките на полициските структури нема "специјализирана" единица за борба против корупцијата. Според информациите доставени до ГЕТ, истрагите за случаи на корупција и коруптивно однесување ги водат високо обучени работници кои имаат поминато многу курсеви за обука од областа на

борбата против корупцијата. Ги назначува индивидуално нивниот шеф. Под терминот “високо обучени”, македонските органи подразбираат експерти во областа на “примање поткуп” и “давање поткуп” (кривични дела според член 357 и 358). Понатаму, на ГЕТ му беше кажано дека пред да биде избран на оваа специјална задача, полицискиот службеник треба да има долгогодишно практично искуство од областа во борбата против корупцијата, финансиските кривични дела и сродните закони.

33. Во секој регион во Македонија има еден високо обучен полициски работник кој се занимава со корупцијата; шест во регионот на Скопје, а пет на централно ниво (Секторот за организиран криминал). На ГЕТ му беше кажано дека, особено на регионално ниво, прилично е тешко полициските работници да работат во осетливата област на истражување на поткуп и корупција. Потешкотиите во работата на полициските службеници на регионално ниво главно се поврзани со фактот што тие работат во ситуација каде што речиси сите жители меѓусебно се познаваат, се пријатели или роднини. Ова особено се однесува на оние лица кои заземаат високи позиции во цивилната служба или имаат раководни позиции. На ГЕТ исто така му беше кажано дека од таа причина, оштетените лица се колебаат да ги пријават случаите на корупција на органите за спроведување на законот и да соработуваат со нив. Заради тоа, стандардна практика е веднаш да се информира седиштето на полицијата за случаи во коишто се инволвирани високи службени лица со цел преземање на неопходните истражни дејствија.
34. Началникот на Управата за внатрешни работи одлучува за поведување на истрага во врска со корупција. Според интерните прописи, началникот на Управата за внатрешни работи е обврзан да ги информира за истрагата централните институции (Секторот за организиран криминал). Според информациите што за време на посетата беа дадени на ГЕТ, деталите за сите истраги поврзани со корупција се ажурираат во централната база на податоци.
35. Со цел да се искористат севкупните полициски ресурси (стручната и личната компетенција) во специфична област/задача итн., началникот на Управата

за внатрешни работи може да одлучи да соработува со други регионални началници на полицијата и/или со директорот на полицијата на централно ниво. Примери за области каде веќе постои оваа соработка се истражни дејствија за корупција каде истрагата на регионално ниво може да се предаде на централно ниво (Секторот за организиран криминал при Управата за јавна безбедност) или централното ниво може да ги поддржи истражните дејствија на регионално ниво<sup>11</sup>. Друг пример за соработка помеѓу полициските органи на регионално и централно ниво е обуката во областа на корупцијата.

36. Истражните дејствија за интерни случаи на корупција во рамките на полицијата ги врши Управата за внатрешна контрола. Нејзината организациска структура е централизирана и во неа работат деташирани полициски работници од Управите за внатрешни работи. Кога има елементи за кривично дело Единицата го предава случајот на криминалистичката полиција заради натамошна истрага. Ако во текот на истражните дејствија Единицата дојде до заклучок дека е сторена повреда на професионалните должности, подготвува извештај до министерот за внатрешни работи т.е. до управникот на одделот на кој припаѓа лицето каде се предлагаат дисциплински мерки. Дисциплинската постапка ја води независна дисциплинска комисија на Министерството за внатрешни работи. ГЕТ беше информиран дека минатата година Управата за внатрешна контрола е трансформирана во Единица за професионални стандарди<sup>12</sup>.
37. Истражните техники во случаи на корупција се исти како и оние што се користат во другите кривични истраги. Во согласност со Уставот, во секоја истрага за прибирање докази, вклучувајќи и случаи на корупција, не е дозволена примена на специјални средства и техники, како, снимање, електронско следење, прислушкување на комуникации, фотографирање

---

<sup>11</sup> Началниците на управите за внатрешни работи меѓусебно соработуваат во случаи кога криминалната активност се случува во различни области. Во речиси сите такви случаи, седиштето се информира и ја превзема координацијата на истражните дејствија.

<sup>12</sup> Овие промени се извршени како резултат на проектот на Соединетите Американски Држави ICITAP (на меѓународната програма за помош за обука за криминалистички истраги).

итн. Користењето на агент провокатор и прислушни уреди исто така припаѓаат на групата на средства и методи што не можат да се користат ниту во истрагата ниту во докажувањето на случаите поврзани со корупција.

38. За време на посетата, Парламентот ја разгледуваше измената на член 17 од Уставот<sup>13</sup> (чиешто толкување оневозможува во практиката да се применуваат специјални истражни средства во кривичните постапки) со цел да се дозволи употребата на прислушување и други форми на специјални истражни средства под одредени услови според кривичното право.
39. Можат да се користат анонимни сведоци за време на истрагата, но изјавите дадени од анонимни сведоци не се прифаќаат како доказ.
40. ГЕТ беше информиран дека не е невообичаено во "поранешна Југословенска Република Македонија" кривична истрага за корупција да биде поведена врз основа на информации добиени од јавноста или од полицијата. Во исто време, ГЕТ беше информиран дека некои други јавни институции биле помалку од помош за информации во врска со корупцијата. Не беше спомената некоја конкретна јавна институција.

## **62. Јавно обвинителство**

41. Статусот и надлежноста на Јавното обвинителство (во натамошниот текст: ЈО), статусот и овластувањата на Државниот обвинител (во натамошниот текст: ДО), надлежноста на другите обвинители како и организацијата и контролата на ЈО се уредуваат и регулираат со Уставот, Законот за кривична постапка и Законот за Јавното обвинителство. Според член 2 од овој закон, "Јавното обвинителство е единствен и независен државен орган, што ги гони лицата кои извршиле злосторства и други кривични

---

<sup>13</sup> "Се гарантира слободата и тајноста на писмата и сите други облици на општење. Отстапувањето од начелото на неповредливост на тајноста на писмата може да се одобри само врз основа на одлука на суд, ако е тоа неопходно за водење на кривична постапка или тоа го бараат интересите на одбраната на Републиката".

дела утврдени со закон (...)" . Член 3 предвидува ЈО да ги извршува функциите врз основа на и во рамките на Уставот и Законот<sup>14</sup>.

42. Според член 106 од Уставот и член 5 од Законот за ЈО, ДО и замениците се избираат за шест години (можност за реизбор) од Собранието (во натамошниот текст "Парламентот") на предлог на Владата (Министерот за правда). Тие може да бидат разрешени од Парламентот. Сите други обвинители исто така ги поставува Парламентот, - но на трајна основа - следејќи ја истата процедура но совет дава ДО за тие кандидатури<sup>15</sup>. Бројот на заменици во јавните обвинителства на сите нивоа го утврдува Владата.
43. Според член 31 од Законот за ЈО, јавниот обвинител може да се разреши само:
- "кога тоа сам ќе го побара;
  - кога трајно ќе ја изгуби психофизичката способност за вршење на функцијата во Јавното обвинителство, што го утврдува Владата на „поранешната Југословенска Република Македонија,, врз основа на документација со наод, и мислење на надлежна здравствена комисија;
  - кога ги исполнил условите за старосна пензија;
  - кога е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци;
  - кога ќе се утврди дека извршил потешка дисциплинска повреда ;

---

<sup>14</sup> Член 42 од ЗКП пропишува дека:

"(1) Основно право и основна должност на Јавниот обвинител е да ги гони сторителите на кривични дела;

(2) За кривични дела за кои се гони по службена должност, Јавниот обвинител е надлежен:

- 1) да превземе потребни мерки во врска со откривањето на кривичните дела и со пронаоѓањето на сторителите и заради насочување на преткривичната постапка;
- 2) да бара спроведување на истрага;
- 3) да го подига и застапува обвинителниот акт односно обвинителниот предлог пред надлежниот суд;
- 4) да изјавува жалби против неправосилните судски одлуки и да поднесува вонредни правни лекови против правосилните судски одлуки.

(3) Јавниот обвинител врши и други дејствија определени со овој Закон.

<sup>15</sup> Сите кандидати за функцијата Обвинител се обврзани да положат Државен испит по две годишно практично правно искуство во државниот или приватниот сектор. Потоа кандидатот мора да работи за ЈО најмалку три години за да се стекне со потребното знаење и вештини за да биде поставен за обвинител.



- кога нестручно и несовесно ја врши функцијата во Јавното обвинителство, што го утврдува Владата на Република Македонија, на предлог на Јавниот обвинител "
- 44. Според член 35 од истиот Закон, за тешка дисциплинска повреда се смета злоупотребата на функција, којашто ќе му наштети на неговиот углед и на угледот на ЈО, или кога ќе врши должности и одговорности што може да влијаат на неговиот интегритет.
- 45. Дисциплинската постапка против јавен обвинител поради нестручно и неморално вршење на функцијата ја спроведува Владата преку Првостепенa дисциплинска комисија. Јавниот обвинител или заменикот јавен обвинител за кој е утврдена дисциплинска одговорност, и лицето коешто го поднесува предлогот за дисциплинска одговорност, имаат право да поднесат жалба против првостепената одлука на Второстепената дисциплинска комисија на Владата. Јавниот обвинител или заменикот јавниот обвинител за кој е утврдена дисциплинска одговорност може да побара судска заштита пред Врховниот суд.
- 46. За време на посетата, на целата територија на Република Македонија работеа 198 јавни обвинители. Јавните обвинителства се формираат на три нивоа што одговараат на судските нивоа: дваесет и седум основни јавни обвинителства што одговараат на дваесет и седумте првостепени судови; три виши јавни обвинителства што кореспондираат на трите апелациони судови (Скопје, Битола и Штип) и Јавното обвинителство на "поранешна Југословенска Република Македонија" воспоставено за целата територија, лоцирано во Скопје а на чие чело е ДО.
- 47. Во рамките на ЈО нема специјални единици коишто се занимаваат со организиран криминал, корупција или други тешки форми на криминалитет.
- 48. Местата за јавни обвинители и заменици јавни обвинители на сите различни нивоа на обвинителства се огласуваат во државните весници со одлука на Парламентот - најдоцна 15 дена од одлуката со која се утврдува бројот на испразнети места - специфицирајќи ја природата на местото и

потребната квалификација: т.е. за местото заменик јавен обвинител, кандидатите мора да се државјани на Република Македонија кои ги исполнуваат општите услови утврдени со закон за вработување во државните институции, да биде дипломиран правник, и да "ужива углед за вршење на функција на јавен обвинител" (член 25 од Законот за ЈО).

49. Кандидатите за основните јавни обвинителства треба да имаат работно искуство со потврдени позитивни резултати и со петгодишна практика во судската област, а девет години за кандидатите за место во вишите јавни обвинителства. Што се однесува до кандидатите за место Јавен обвинител или Заменик јавен обвинител на Република Македонија, покрај гореспоменатите услови, тие мора да бидат истакнати стручњаци по право со најмалку дванаесет годишно работно искуство.
50. ДО му одговара на Парламентот. Ниту Владата ниту Парламентот, ниту било кои други државни или политички органи не може да даваат инструкции или да влијаат на обвинителите околу водењето на истрагите и гонењето на сторителите на кривични дела во конкретни случаи; инструкции за конкретен случај може да даде само виш обвинител на понизок обвинител во писмена форма. Копија од секоја таква инструкција треба да се достави до ЈО. Инструкциите обично содржат и правно мислење на вишиот обвинител за тоа како да се реши конкретниот случај и сугестии или инструкции за соодветни мерки што треба да се превземат со цел успешно да се завршат истрагите или обвиненијата.
51. За време на посетата, ЈО не подготвуваше никаква специјална програма за обука за прашања од областа на корупцијата и други форми на организиран криминал. Сепак, обвинителите прилично редовно учествуваат на меѓународни семинари за овие теми. На ГЕТ му беше кажано дека информациите што учесниците ќе ги приберат за време на овие семинари и сесии за обука подоцна се доставуваат до пониските обвинители.

52. На ГЕТ му беше кажано дека Здружението на јавни обвинители, формирано во 1999 година, обезбедува едукација и обука за обвинителите. Сепак здружението има малку финансии и поголемиот дел од активностите за обука на обвинителите сè уште ги обезбедуваат некои невладини организации.
53. Не постои Кодекс на однесување за обвинителите. На ГЕТ му беше кажано дека во подготовка е ваков Кодекс<sup>16</sup>.

### **63. Судови**

54. Случаите на корупција ги судат судовите. Според член 21 од Законот за кривична постапка, "судовите во кривични случаи судат во границите на нивната стварна надлежност определена со закон". Уставот и Законот за судовите ја уредуваат организацијата на судскиот систем. Според Законот за судовите (член 24-35), судскиот систем е организиран на три нивоа на судови и "судската власт ја вршат судовите од прв степен (27), апелационите судови (3) и Врховниот суд.
55. Во кривични предмети, првостепените судови се надлежни да одлучуваат за сите видови на кривични случаи, вклучувајќи и случаи на корупција. Според член 33 од гореспоменатиот закон "апелационите судови се надлежни (1) да решаваат по жалби против пресудите на основните судови, (2) да решаваат за судир на надлежности меѓу основните судови од своето подрачје и (3) вршат други работи определени со закон".
56. Според член 101 од Уставот, Врховниот суд е највисокиот суд, "којшто го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите". Тој ја применува судската власт на целата територија и е надлежен, меѓу другото, да одлучува во трета или конечна инстанца по жалби против одлуките на апелационите судови, да одлучува во прва и втора инстанца по управни предмети и врши други должности утврдени со закон.

---

<sup>16</sup> По посетата ГЕТ беше информиран дека на 25 мај 2002 година Собранието на Здружението на јавните обвинители го донесе "Етичкиот Кодекс за јавните обвинители".

57. На крај, Уставниот суд одлучува, меѓу другото, за согласноста на законите со Уставот, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите (член 110 од Уставот).
58. Во Република Македонија не постојат специјални јурисдикции кои се занимаваат со случаи на корупција и тешки економски кривични дела.
59. Како и обвинителите, судиите ги избира Парламентот. Меѓутоа, има голема разлика помеѓу двата системи на поставување: обвинителите се поставуваат на предлог на министерот за правда (види став 38), додека судиите се избираат, доживотно, на предлог на Републичкиот судски совет (во натамошниот текст: РСС). Член 104 од Уставот предвидува РСС да го сочинуваат седум члена, што ги избира Парламентот "(...) од редот на истакнати правници (...)" за време од шест години со право на уште еден избор. Според член 105, "РСС (1) на Собранието му предлага избор и разрешување на судии и утврдува предлог за разрешување од судиска функција во случаите утврдени со Уставот, (2) одлучува за дисциплинската одговорност на судиите, (3) ја оценува стручноста и совесноста на судиите во вршењето на нивната функција и (4) предлага двајца судии на Уставниот суд".
60. Судија не може да се премести или оддалечи од функцијата против своја волја, освен како резултат на кривична или дисциплинска санкција. Според член 99 од Уставот "судијата се избира без ограничување на траењето на мандатот". РСС е надлежен да разгледа барање за разрешување на судија што е доставено до Парламентот. Според член 19 од Законот за РСС, основите за разрешување на судија се следни:
- ако трајно ја загуби психофизичката способност за вршење на судиската функција;
  - поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција; и
  - поради извршена потешка дисциплинска повреда пропишана со Закон<sup>17</sup>, што го прави недостоен за вршење на судиската функција.

---

<sup>17</sup> Согласно Законот за судовите, сериозни дисциплински повреди за кои може да се поведе постапка според член 69 се сметаат:

61. Утврдувањето на нестручното и несовесно вршење на судиската функција го врши РСС врз основа на прибавени податоци и остварен увид во работата на судијата. РСС ја поведува оваа постапка по службена должност. Покрај постапката по службена должност, предлози за поведување на постапка со цел утврдување на дисциплинска одговорност на судијата може да дадат претседателот на судот, претседателот на повисокиот суд и општата седница на Врховниот суд. Тие се доставуваат до РСС којшто формира Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност составена од три члена на Советот. По спроведувањето на постапката Комисијата донесува одлука. Судијата и поднесувачот на предлогот може да поднесат жалба против одлуката.
62. По утврдувањето на дисциплинска одговорност на судија, Советот може да изрече дисциплинска мерка "писмена опомена" или "привремено намалување на платата" што не може да изнесува над 15% од месечната плата на судијата за период од еден до шест месеци. По дисциплинската постапка поведена против судија, може да се даде предлог за негово разрешување, по прибавување на мислењето на судот каде што судијата работи и на општата седница на Врховниот суд.
63. Според член 51 од Законот за судовите "судијата има право и обврска на постојано стручно усовршување за време на траењето на судиската функција". Професионалната обука на судиите ја обезбедува Центарот за континуирана едукација, што е формиран од РСС. Центарот подготвува годишни едукациски програми<sup>18</sup>. Финансиските ресурси на Центарот главно се добиваат од невладини организации, меѓународни фондации, западно-европските земји итн.
64. Постои Кодекс за однесувањето на судиите.

- 
- потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува неговиот углед и угледот на судот,
  - партиски и политички активности,
  - вршење на јавна функција или професија; и
  - потешка повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката со што се нарушува угледот на судот и судиската функција.

<sup>18</sup> Види ја програмата за 2002 година во Прилог бр. IV

#### **64. Кривична истрага во претходна постапка**

65. Според член 141 од ЗКП "секој може да пријави кривично дело за кое се гони по службена должност" до надлежниот обвинител, во писмена форма или усно. Државните служби и институции кои вршат јавно овластување, и сите вработени кои работат во тие органи и институции, се обврзани да пријават кривични дела кои се гонат по службена должност вклучувајќи случаи на корупција и случаи поврзани со корупција и да превземат мерки за спречување на губење или уништување на трагите на криминалот (или предмети врз кои или со кои е сторено кривичното дело) и да прибегнат други докази (чл. 140 ЗКП).
66. Штом се пријави кривично обвинение до полицијата или до друг орган за спроведување на законот, тие мора веднаш да го информираат надлежниот јавен обвинител и да му ја предадат пријавата. За време на претходната кривична постапка, полицијата може да ги превземе сите ургентни дејствија и неопходни мерки за зачувување на трагите и предметите што се однесуваат на кривичното дело, да ги најдат сторителите и да спречат нивно бегство. Тие можат да побараат осомничените да дадат изјави што може да бидат корисни за успешно водење на кривичната постапка. Меѓутоа, изјавите дадени од осомничениот и некои други категории на лица (сведоци, оштетени итн.) на полицијата не можат да послужат како доказ во текот на судењето, бидејќи, според член 339 од ЗКП, судот донесува пресуда само врз основа на фактите и доказите презентирани на главниот претрес<sup>19</sup>.
67. Јавниот обвинител е законски надлежен да ги превземе сите потребни мерки за прибирање на докази дека е извршено кривично дело, да ја насочува претходната постапка, да побара од полицијата да изврши

---

<sup>19</sup> Единствениот исклучок е предвиден со член 325 став 2 од ЗКП според кој записниците со изјавите на сведоците, сообвинетите, или веќе осудените учесници, и записниците и други писмена за наодите и мислењето на вештите лица може да се користат само во случаи кога обвинетитот починал, ментално се разболел, или не може да се пронајде, или нивното доаѓање на суд не е можно или е значително отежнато поради старост, болест или други важни причини; а сведоците или вештите лица без законски причини не сакаат да дадат исказ на главниот претрес.

истражни дејствија со цел наоѓање докази и податоци што се неопходни за истражниот судија да донесе одлука за поведување или неповедување на истрага. Сите информации прибрани за време на оваа претходна фаза на кривичната постапка имаат само информативно овластување и не можат да се користат како докази во текот на постапките пред судовите освен ургентните дејствија. Член 17 од ЗКП предвидува: "Јавниот обвинител е должен да преземе кривично гонење ако е сторено кривично дело за кое се гони по службена должност". Врз основа на информациите прибрани од полицијата, јавниот обвинител може:

- а) да го достави случајот до истражниот судија со барање за поведување истрага;
  - б) да побара од полицијата да изврши дополнителни истражни дејствија а потоа да го достави случајот до истражниот судија со барање за поведување на истрага.
  - в) да одлучи дека информациите прибрани во претходната постапка не се доволни за поведување на истрага против јасно идентификувани лице и да го отфрли случајот.
  - г) со согласност на оштетениот, да ја прекине постапката кога кривичното дело се казнува со парична казна или казна затвор од три години и ако осомничениот се согласил да исполни одредени обврски со кои штетните последици од делото ќе се намалат или отстранат.
68. Ако обвинителот заклучи дека информациите прибрани во текот на претходната постапка се доволни за поведување истрага против доброидентификувано лице за одредено кривично дело, го доставува случајот до истражниот судија со барање за поведување истрага. Јавниот обвинител е исто така надлежен да бара истрага од истражниот судија, да побара од него да изврши одредени дејствија, да биде присутен кога се спроведуваат истражните дејствија и да биде информиран за мерките превземени од истражниот судија во текот на истрагата.
69. Република Македонија ја има институцијата истражен судија на кого мора да му се обрати јавниот обвинител со барање за поведување на истрага. Заради тоа, истражниот судија може 1) да поведе истрага или 2) ако не се

согласува со барањето на обвинителот за истрага, може да побара од судот ("Советот") да ја донесе релевантната одлука. "Истрага се поведува против лице кога постои основано сомневање дека сторило кривично дело" (чл. 150 ЗКП). Заради тоа истрагата ја спроведува надлежниот истражен судија (судија од првостепен суд, одговорен за кривични случаи). Тој е исто така одговорен за одобрување на сите истражни мерки што би можеле да влијаат на примената на основните права и слободи на осомничениот. Само информации и податоци добиени преку интервенцијата на истражниот судија може да се користат како доказ пред судот. Со цел спроведување на дејствијата неопходни за прибирање на докази (т.е. претресување на домот или лице или привремено одземање на предмети - чл. 155 став 3 од ЗКП), истражниот судија може да побара помош од полицијата.

70. Според член 167 од ЗКП, "Истражниот судија ја завршува истрагата кога ќе најде дека состојбата на работите во истрагата е доволно разјаснета". По завршувањето на истрагата, истражниот судија ги доставува списите до јавниот обвинител кој е обврзан да даде предлог за завршување на истрагата или да подигне обвинителен акт или да изјави дека се откажува од гонењето.
71. Во Република Македонија, нема специјална координативна институција, а односите помеѓу полицијата, ЈО и судовите се пропишани, во рамките на нивните респективни надлежности, во Законот за кривична постапка, Законот за внатрешни работи и Законот за јавното обвинителство. Нема посебни правила со кои се уредуваат односите помеѓу полицијата, ЈО и истражните судии кога се постапува и се справува со случаи на корупција. Меѓутоа, полициските работници, обвинителите и истражните судии со кои се сретна ГЕТ потврдија дека секојдневната соработка помеѓу нив е многу успешна и дека не постојат лични или професионални проблеми.

## **65. Други органи и институции**

72. Постојат други органи во Република Македонија, кои, иако не се директно инволвирани во областа на кривичното право, играат важна



улога во спречувањето и разоткривањето на корупцијата. Во тој поглед, неопходно е да се споменат Министерството за финансии и Јавниот правобранител.

*i) Министерството за финансии*

73. ГЕТ се сретна со претставници од различни оддели при Министерството за финансии. Министерството е особено активно во борбата против корупцијата и може да води истраги во владини департменти и други органи, особено во однос на јавните набавки, како и во друштвата. Проверките што се вршат ги опфаќаат јавните расходи, трансферите на парични средства и движењето на стоки, итн; со цел откривање на измами, корупција, перење пари итн.

74. Се формира Единица за финансиска полиција со кадар од Министерството за финансии особено потпомогната со претставници од Царинската служба како и од Министерството за внатрешни работи.

75. По посетата, ГЕТ беше информиран дека на 16 јули 2002 година е донесен Законот за финансиската полиција со цел да се имплементира од 1 септември 2002 година. Според овој Закон, финансиската полиција е орган на државна управа во рамките на Министерството за финансии што функционира униформно на територијата на "поранешна Југословенска Република Македонија" и со чијашто работа раководи директор. Финансиската полиција ги извршува следните задачи:

- контрола за правилно имплементирање на даночните и царинските прописи;
- прибирање на информации и податоци во соработка и координација со другите отсеци во Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство и други државни органи со цел откривање на кривични дела како даночна евазија, перење пари, шверц, недозволена трговија со добра и производи или други видови на кривични дела кои инволвираат поголеми или значителни суми на даночен, царински или друг приход;

- истраги против едно или неколку лица за кои постои основано сомневање за вмешаност во недозволените финансиски активности;
- истраги кои инволвираат физички лица или претпријатија што се занимаваат со активности кои се во спротивност со постоечките прописи за перење пари, даноци или други видови на финансиски криминал;
- истраги за финансиски криминал што не може да се потврди непосредно со постоечките докази и инволвираат методи на посредно докажување, како: расходи, проценка на вредности или постоење на банковни сметки итн; што се користат во случаи кога еден дел или целокупната финансиска документација на даночниот обврзник не постои, е уништена или е недостапна;
- воведување на база на податоци за потенцијално ризични даночни обврзници, односно лица кои веќе се осудувани за тешки кривично дела или од некоја друга причина се смета дека претставуваат ризик; и
- експертска компјутерска анализа на одземените докази во форма на компјутерски податоци од мобилни телефони или други електронски уреди и медиуми коишто содржат информации.

76. Во вршењето на задачите во рамките на својата надлежност, финансиската полиција има право, меѓу другото, да изврши увид во и да испита деловни книги и други документи и податоци што се однесуваат на лица под истрага; да зема изјави од осомничени и од сведоци; да претресе деловни простории со судски налог<sup>20</sup>. Задачите на финансиската полиција ги вршат финансиски полициски работници кои ги поставува и разрешува министерот за финансии на предлог на директорот на финансиската полиција.

77. Во ноември 2002 година, ГЕТ беше информиран дека Единицата за финансиска полиција сè уште не е формирана, и дека не е назначен директор.

78. Неодамна Министерството за финансии креираше веб-страница за да даде информации на јавноста и да одговори на нејзините прашања. Оваа иницијатива, чија цел е поголема транспарентност во комуникацијата помеѓу традиционално "затвореното" министерство и јавноста, треба да

---

<sup>20</sup> Комплетната листа на задачите на финансиската полиција се наоѓа во Додаток V. (само на англиски јазик)

се поздрави. За жал, ГЕТ не можеше да ги тестира ставовите на корисниците за службата, бидејќи беше формирана многу скоро.

#### Царинска служба

79. Во рамките на Царинската служба, која припаѓа на Министерството за финансии, формирана е специјална истражна единица. Улогата на оваа единица е водење на предистраги за претставници на Царинската служба кои се осомничени дека сториле кривични дела. Случаите на корупција извршени против или од работници се исто така вклучени во нејзините истражни должности. Царинската истражна единица соработува со надлежните обвинители според одредбите од Глава XV од Законот за кривична постапка на ист начин како и полицијата. Информациите што ќе ги добие Царинската истражна единица ги доставува до надлежниот обвинител, кој може да побара од истражен судија да поведе истрага за конкретен случај.
80. ГЕТ беше информиран дека имало случаи во рамките на Царинската служба коишто биле на последната фаза во судовите и каде што претставници од службата биле осудени на казна затвор. Очигледно, сите овие случаи се однесувале на полесни случаи на корупција (200/250 евра).

#### Јавни расходи и јавни набавки

81. Министерството за финансии ги следи јавните расходи, проверува како различните јавни ентитети ги вршат расходите и, пред сè, дали се почитуваат постапките за јавни набавки. Една внатрешна ревизија спроведена во октомври 2000 година не откри никакво недозволено однесување. Доколку имало, Министерството за финансии ќе го доставело предметот до судските органи за поведување на кривична постапка.
82. Јавните набавки се уредени со "Законот за јавни набавки" што стапи во сила на 20 јуни 1998 година. Овој закон беше изменет со Законот за измена и дополнување на Законот за јавни набавки донесен на 10 јануари 2002 година а стапи во сила на 25 јануари 2002 година. ГЕТ сметаше дека

легислативата на Република Македонија за јавни набавки е целосно во склад со релевантните директиви на Европската Унија. Таа предвидува формирање на органи за набавка ("Комисија за јавни набавки") во секој ентитет (купувач), која мора да вклучи претставник од Министерството за финансии и чиишто членови се поставуваат за две години и со можност да бидат повторно избрани. Заради тоа овој систем ќе гарантира еднакви можности за сите фирми кои наддаваат за договори и ќе обезбеди транспарентност на процедурите за набавки. Министерството за финансии испитува било каков можен судир на интереси. Понатаму, и имплементираниите процедури и компаниите на кои им се доделени договорите подлежат на ревизија од страна на ревизорите на Министерството за финансии. Член 11 и 12 од Законот за јавни набавки ја третираат корупцијата<sup>21</sup>.

#### Претпријатија

83. Министерството нема посебни ресурси за водење на своите истраги и има само "конвенционални" иследници и ревизори (Управата за јавни приходи). Инспекциите се вршат редовно во сите претпријатија, вклучувајќи ги јавните претпријатија, (во просек еднаш на секои четири години). Се вршат и ad hoc инспекции на барање на други министерства или по информации добиени од информатор или анонимни информации. Не постои обврска да се информираат фирмите за целта на инспекциите. Понатаму, може да се извршат неколку сукцесивни инспекции ако барањата на различни органи опфаќаат различни поединечни елементи. На крај, ревизорите вршат проверки на банките и сметките што тие се обврзани да ги објават.
84. Инспекторатот е поделен на три отсеци што се занимаваат респективно со големи, средна и мали претпријатија и трговци-поединци. Инспекциите ја опфаќаат работата на претпријатијата, трансферот на средствата и

---

<sup>21</sup> Член 11: "Членовите на Комисијата за јавни набавки и одговорните и раководните органи во купувачот како и членовите на нивната потесна фамилија не може да се појават како наддавачи".

финансиските трансакции (сите девизни трансакции над 10.000 евра и сите набавки и продажби над 20.000 евра мора да се пријават на органите) и, индиректно на вработениот персонал.

### **Физички лица**

85. Министерството врши проверки на своите вработени, но тие не се обврзани да пријават било какви акции што може да ги поседуваат во претпријатијата или други органи. Се превземаат специфични мерки за намалување на ризикот од измама и корупција на особено сензитивните места. Тука еден пример е "ротацијата" на царинските работници. Министерството врши и проверки на физичките лица (особено нивниот приход), обрнувајќи посебно внимание на трансакциите помеѓу резидентите и нерезидентите и други расходи од поедини граѓани со цел откривање на било какви нелегални трансфери на средства или перење пари, итн.

#### *ii) Народен правобраниител*

86. Народниот правобранител е формиран во 1997 година за заштита на "правата на граѓаните кога се повредени од органи на државната управа и други органи и организации со јавни овластувања". Во него се вработени 30 лица, од кои половината се ангажирани во разгледување на жалбите добиени во Правобранителството. Тука спаѓаат сите владини служби и може да инволвираат или однесување на поедини официјални претставници или процедурални неправилности. Секој ден, околу 10 лица го посетуваат Правобранителството во врска со жалби за урбанистичкиот, здравствениот, образовниот, полицискиот или судскиот систем<sup>22</sup>.

87. Ако случај спаѓа во надлежност на Народниот правобранител, тој ја разгледува жалбата, тој "може: а) да побара дополнителни информации

---

Член 12: "Купувачот ќе ја отповика одлуката за набавка, доколку наддавачот даде, директно или индиректно, подарок или било каков вид на услуга на Комисијата што влијае или би можело да влијае на донесувањето на одлуката за набавка".

<sup>22</sup> Јавниот правобранител нема овластување да се занимава со суштината на судските одлуки туку може да испитува случаи од процедурална гледна точка.

од органите и службите за кои станува збор; б) да изврши директен увид во и да ги истражи надлежностите на органите и службите; в) да повика претставник или работник од орган или служба, како и било кое друго лице; г) да побара мислење од научни или стручни институции" (член 19 од Законот за Народниот правобранител)- Ако народниот правобранител смета дека не постои повреда, жалбата се отфрла, а образложението се доставува до страните. Од друга страна, ако се утврди повреда народниот правобранител дава препорака на лицето или органот за кој станува збор. Ако се открие кривично дело, вклучувајќи и корупција, документот се доставува до ЈО или барање за поведување дисциплинска постапка (за ситни прекршоци,) се доставува до надлежниот управен орган.

88. Вредноста на Народниот правобранител е во фактот што тоа не само што одговара на жалбите на граѓаните со спроведување на истраги туку и дава предлози и препораки до органите против кои има жалба за да се спречи повторување на жалбите. Ако односниот орган не ги земе предвид предлозите и препораките на народниот правобранител, се информира Владата и се превземаат санкции против одговорните лица.

**в. Имунитет од истраги, гонење и пресуда за кривични дела на корупција**

89. Во Република Македонија имаат имунитет следните органи:

- претседателот на Републиката,
- пратениците во Собранието,
- шефот и членовите на Владата,
- судиите,
- обвинителите,
- членовите на Републичкиот судски совет и на Уставниот суд.

90. Според член 83 од Уставот "Претседателот на Републиката ужива имунитет. За секој случај на одземање на имунитетот на претседателот на Републиката и одобрување на притвор одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Понатаму, според член 87, претседателот на Републиката може да одговара "за секое кршење на Уставот" во вршењето на своите должности: постапката ја

покренува Парламентот со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. За одговорноста на претседателот одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Ако Судот донесе одлука со која "утврди одговорност на претседателот", функцијата му престанува.

91. Легислативата предвидува два вида на имунитет за пратениците, членовите на Владата, судиите и обвинителите:
  - прво, "неодговорност" во постапки во врска со гласање, изразено мислење и одлуки донесени за време на нивниот пратенички мандат или нивната функција, и
  - второ, "неповредливост" ("имунитет од апсење") да не бидат уапсени, притворени или гонети без согласност на релевантниот орган.
92. Степенот на неповредливост е директно поврзан со Водечкиот принцип 6.
93. Според член 64 став 2 од Уставот, пратеникот "не може да биде притворен без одобрување на Собранието, освен ако е затечен во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години". За време на средбата со претставниците на Парламентарната комисија за имунитетни прашања на ГЕТ му беше кажано дека според општо прифатеното толкување на оваа одредба пратеник не може да биде уапсен и не може да биде подложен на кривична истрага без одобрение на Парламентот освен ако не е затечен *flagrante delicto* и кога односното кривично дело е казниво со казна затвор од најмалку пет години. Во сите други случаи може да биде уапсен (и може да се поведе кривична истрага) само откако Парламентот ќе одлучи да му го одземе имунитетот со двотретинско мнозинство гласови.
94. Според член 89 точка 3 од Уставот и член 14 од Законот за Владата, претседателот на Владата и министрите уживаат имунитет. За имунитетите на своите членови одлучува Владата. Понатаму, според член 15 од Деловникот на Владата, член на владата не може да биде притворен без одобрение на Владата, освен ако не се затече во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од над пет години.

95. На ГЕТ му беше кажано дека никогаш немало барање за одземање имунитет на пратеник или член на Владата за случаи на корупција.
96. Според член 29 од Законот за ЈО и член 65 од Законот за судовите, обвинителите и судиите не може да бидат притворени/уапсени без одобрение на Парламентот (со претходно добиено мислење од Републичкиот судски совет само за судиите) освен ако не бидат затечени во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

### **III. АНАЛИЗА**

#### **а. Општа политика за корупција**

97. Во Република Македонија, јавноста сè повеќе е свесна за појавата на корупцијата, којашто се смета за најсериозен проблем на земјата заедно со невработеноста. Во текот на својата посета, на ГЕТ му беше кажано дека корупцијата е генерално широко распространета во здравствените служби (пристап до болничка нега и дијагнози), системот за образование (особено испитите и запишувањето на универзитет), и царинските органи и полицијата. Меѓутоа, засегнати се и други области, особено инвестиционата потрошувачка и градежните проекти, каде проценките за трошоци систематски се надувуваат со цел лично збогатување или финансирање на изборни кампањи. Покрај тоа, ГЕТ сметаше дека донациите од странски земји и меѓународни институции може да создадат значителни поволни можности за корупција во земјата. Понатаму, како што беше изнесено во описниот дел на овој извештај, во некои конкретни области може да се видат врски помеѓу корупцијата и организираниот криминал. Во тој поглед, ГЕТ смета дека земајќи ја предвид особено местоположбата на земјата, што ја прави транзит за различни меѓународни шверцерски канали, било да се работи за шверц на дрога или луѓе, потребна е засилена регионална соработка за борба против корупцијата.



98. Република Македонија ги усвои или е во фаза на усвојување, на сите меѓународни стандарди во областа на борбата против корупцијата, но, засега, ефектите на легислативата што е веќе донесена или е во подготовка сè уште не се забележителни. ГЕТ сметаше дека сознанието за појавата на корупција се заснова врз едно општо убедување дека ~~неоткој~~ корупцијата има земено замав и е широко распространета во земјата, што може да се поврзе со некои – видливи, очигледни форми на организиран криминал, вклучувајќи тешки форми на организиран криминал. Тоа се потврдува со испитувањето на јавното мнение што е прилично релевантно бидејќи прашањето поврзано со корупцијата не може да се дефинира прецизно преку статистични податоци или други официјални податоци. Заради тоа, истражувањето за реалните или потенцијалните жртви на корупцијата е најсигурно. Врз основа на испитувањето на јавното мислење, нивниот број е загрижувачки голем.
99. Фактот дека борбата против корупцијата е голема грижа за јавноста покажува дека корупцијата е широко распространета во "поранешна Југословенска Република Македонија". Истовремено, многу е тешко да се знае кој области се највулнерабилни. На пример, некои лица со кои беа остварени средби во текот на посетата му кажаа на ГЕТ дека нема некои особени проблеми со јавните органи и, во исто време, дека корупцијата е редовна практика во сите процеси на јавни набавки, со цел лично збогатување или финансирање на политички партии. На ГЕТ исто така му беше кажано дека полициските и царинските органи спаѓаат меѓу најкорумпираните. Меѓутоа, нема средство да се потврди вистината на овие искази. Сите овие информации мора да се верифицираат и поткрепат. *Заради тоа, ГЕТ препорача спроведување на редовни студии за подобрување на сознанието за обласните најмногу засегнати од корупцијата со цел оформување на детална слика за корупцијата врз основа на статистички податоци и истражување со цел да се измери појасно степенот на појавата на корупција во земјата.*

100. Република Македонија се смета себеси за “земја во транзиција”. Органите објаснуваат дека процесот на економска реформа е некомплетен а тоа го спречува исполнувањето на основните услови за сузбивање на корупцијата. ГЕТ смета дека е непобитно дека реформите како приватизацијата, либерализацијата, дерегулацијата, и воспоставувањето на слободна пазарна економија останува да се заокружат. Сепак, мора да се истакне дека тие, во принцип, не се мерки наменети за сузбивање на корупцијата и всушност ќе ја охрабрат, ако истовремено не се постават и неопходните контролни механизми. Овие мерки имаат за цел да ја зголемат довербата кај потенцијалните инвеститори или земји донатори, но не нудат гаранција за сузбивање на корупцијата. Повеќето од лицата со кои ГЕТ оствари средби во текот на посетата, и јавни службеници и претставници на граѓанското општество се согласија дека земјата е широко контаминирана од корупција и дела поврзани со корупција, до степен што го доведува во опасност натамошниот политички, економски и општествен развој на земјата. На ГЕТ еден висок официјален претставник му кажа е дека “приходот од корупција веќе не се префрла во странство, туку сторителите сега повеќе тежнеат да ги инвестираат парите во земјата”
101. Според податоците и информациите за пријавените случаи на корупција што ги доби ГЕТ, области за кои постои најголемо сомневање за постоење на корумптивното однесување во Република Македонија се царината, полицијата и вработените во даночната управа и здравствените служби. Ваквото сомневање за примање поткуп може, до некаде, да се објасни со нискиот приход и фактот дека таквото однесување произлегува од видот на работата што ја вршат и функциите што ги извршуваат. ГЕТ смета дека за да се победат корупцијата и корумпираното однесување во Република Македонија, потребна е една сеопфатна, долгорочна и прагматична стратегија, со која се дефинираат приоритетите за дејствие и се поврзуваат сите релевантни агенции што се инволвирани. Јавните службени лица на сите нивоа мора да примаат информации за антикорупциските мерки што треба да се воведат. Во исто време, јавноста мора да стане свесна за превземените мерки и

направените напори и добиените резултати. *Заради тоа, ГЕТ прејорача усвојување на сеопфатна национална антикорупциска стратегија, како и зголемување на свесноста кај јавните прејственици и јавноста за опасността што ја наминува корупцијата.*

102. Според мислењето на ГЕТ, висок степен на транспарентност и јавна одговорност во јавната администрација би можела да помогне да се зголеми владината ефикасност и да доведе до намалување на јавното мнение за јавната администрација во врска со актуелните “гласини” за корупцијата. Некои независни институции го информираа ГЕТ за потешкотиите за добивање на информации од некои јавни администрации. *Заради тоа ГЕТ прејорача да се развие поголема транспарентност и јавна одговорност во јавната администрација за да се зголеми владината ефикасност.*
103. Мислење на ГЕТ е дека, со цел да се започне со добивање на успешни конкретни резултати во Република Македонија, важно е да се инволвира јавноста во напорот за борбата против корупцијата со тоа што таа ќе игра активна улога во спречувањето на корупцијата и корумпираното однесување и овозможувајќи и охрабрувајќи ја да пријавува сомнителни случаи на корупција на релевантните органи за спроведување на законот. *Заради тоа, ГЕТ прејорача јавноста да може да ги идентификува оние со кои доаѓаат во контакт и да биде добро информирана за постопнатите поднесувања жалби.*
104. ГЕТ го подвлече фактот дека во спречувањето и борбата против корумпираното однесување сите лидери и раководители на државни органи и служби мора јасно да ја изнесат својата намера за одржување на највисок степен на интегритет во рамките на своите респективни органи и служби. Според ГЕТ, исто така е многу важно лицата што се одговорни за раководење и надзор да обезбедат утврдување на соодветен степен на одговорност во сите фази на работата на службените лица, и да се почитуваат стандардите на етиката. ГЕТ потсети на важноста од создавање и одржување на една атмосфера во рамките на секоја државна

агенција каде секој се чувствува сигурен во приговарањето на несоодветно однесување. ГЕТ оценува дека долгите периоди на служба во одредени сензитивни места без ефективно раководење може да доведат до корупција. *Од таа причина, ГЕТ препорача, покрај она што веќе постои, да се осмислат и имплементираат процедури и политички насоци за поддршка на раководителите на државните органи и служби за идентификување, спречување, осигурување и управување со корумпирано, нечесно и неморално однесување. Таквите процедури треба да вклучат едукација, обука и превенција.*

## **б. Легислативата и превентивните мерки**

105. Иако координираната криминализација на корупцијата на национално и меѓународно ниво (Водечки принцип 2) не е дел од оваа оценка, сепак ГЕТ одблиску ја испита правната рамка во која македонските органи ја реализираат антикорупциската политика, со оглед на тоа што тоа е директно поврзано со делокругот на стандардите зацртани во водечките принципи 3,6 и 7. Како што беше нагласено, ГЕТ со задоволство можеше да забележи дека во текот на изминатите години Парламентот и Владата донеле и ставиле во сила прилично значителен број на закони коишто се однесуваат директно или индиректно на прашања од организираниот криминал, вклучувајќи ја корупцијата, и дека органите се сè уште во процес на промена и ажурирање на легислативата во таа област. Република Македонија има потпишано поголем дел од постојните меѓународни обврски во оваа област и ги инкорпорира во своето домашно право. Законот за спречување на корупција беше неодамна усвоен. Понатаму, постојат кодекси за однесување, или се во фаза на подготовка, за државните службеници и вработени во јавниот сектор, полициски службеници, вработените во судството и Министерството за финансии. Легислативата за договорите за јавни набавки неодамна е изменета. Покрај тоа, донесени се разни позитивни мерки за спречување, откривање, одвраќање и казнување на корупцијата:

- Министерството за финансии имплементира голем број на контролни мерки врз компании и, индиректно, врз вработени, за трансферот на средства помеѓу резиденти и нерезиденти, за приватни расходи, итн.;
- Државните службеници се поттикнуваат да пријавуваат лица осомничени за измама (на нивното раководство или на независен орган);
- Внатрешна ревизија на одлуките и однесувањето на персоналот, и ротација на кадарот којшто работи во чувствителни области (особено царината);
- Оценка на потенцијалните судири на интерес во случајот на јавните службеници, кодексите за етика, итн.;
- Воспоставување на функцијата омбудсман за да постапува со споровите помеѓу органите и јавноста.

106. Меѓутоа, земјата сè уште е во првичната фаза, фаза на подготвување на законите и прописите, и останува да се види што ќе се случи кога новите закони ќе се имплементираат. ГЕТ особено забележа дека во Република Македонија нема јасна стратегија за имплементирањето на новите закони и мерки чија цел е спречување и борба против корупцијата. Според ГЕТ, утврдувањето на приоритетите е од фундаментална важност за превземање на ефективно дејствие против корупцијата, бидејќи задачата е огромна а ресурсите на државата се ограничени. ГЕТ исто така забележа и отсуство на врска и јасно отсуство на координација помеѓу различните органи инволвирани во спречувањето и борбата против корупцијата. Во некои сектори во јавната администрација нема специјални органи, инспекциски органи или лица одговорни за спречување и проверка на внатрешни случаи на корупција. Оваа ситуација генерално јасно влијае на ефективноста на антикорупциските напори. *Заради тоа, ГЕТ препорача формирање, или завршување на тоа каде што веќе постојат, на специјални дејарџментии и/или инспекциски органи одговорни за спречување и испитување на внатрешни случаи на корупција.*

107. Република Македонија го донесе Законот за спречување на корупцијата. Законот укажува дека од превентивна гледна точка најголемата улога ќе мора да ја има Државната комисија. Улогата на оваа комисија е исто така значајна и во откривањето на корумптивни активности. Според гореспоменатиот закон (види глава V во Прилог бр. II), Државната комисија ќе се состои од 7 експерти што ги избира Парламентот. Сепак, според ГЕТ функциите и планот за акција на Државната комисија не се опишани на начин што би појаснил како тие треба да постигнат конкретни резултати во превентивните активности против корупцијата. ***ГЕТ препорача брзо имплементирање на сите мерки предвидени со Законот за спречување на корупција, и во исто време, воспоставување од страна на Државната комисија глобален и јасен план за акција. ГЕТ исто така препорача работата на комисијата да се објавува во годишен извештај до Парламентот.***
108. Член 17 од Уставот гласи: “Се гарантира слободата и тајноста на писмата и на сите други облици на општење. Само врз основа на одлука на суд може да се оствари од начелото на неповредливост на тајноста на писмата, ако е тоа неопходно за водење на кривична истрага или тоа го бараат интересите на одбраната на Републиката”. Претставниците на Јавното обвинителство, на Министерството за правда и судиите со кои се сретна ГЕТ потврдија дека во текот на изминатите 40 години немало судска одлука за отстапување од начелото на неповредливост на тајноста на писмата и другите облици на општење. Од друга страна, претставниците на Парламентарната комисија за имунитетни прашања изјавија дека ова правило е прекршено од судовите неколку пати со цел водење на истраги за најтешките кривични дела и дека судовите прифатиле докази прибрани со прислушување на телефонски разговори и некои други специјални истражни средства. Според информациите што ги доби ГЕТ, од 1994 година Министерството за правда бара да се измени овој член но нема политичка волја да се направи тоа. ГЕТ утврди дека Законот за кривична постапка не ја регулира примената на специјални истражни средства

(прислушување на телефонски разговори, користење на тајни агенти, контролирана испорака, замрзнување на банкарски сметки итн). Дозволено и регулирано е само претресување на живеалиште и на лице, и привремено одземање на предмети (член 198 до 207 од ЗКП). Тоа значи дека ако судот дозволел примена на специјални истражни средства во текот на истрага за кривичен случај, нема законски услови коишто утврдуваат како да се извршат истите и кој е одговорен за нивната примена. Оваа пропуштена можност за користење на специјални истражни средства е огромна препрека во кривичните истраги и гонењето на сите видови на кривични дела во "поранешна Југословенска Република Македонија", вклучувајќи и истраги за кривични дела на корупција каде е особено корисна употребата на тие специјални средства. ***Заради тоа, ГЕТ препорача да се извршат неопходните измени на член 17 од Уставот и на Законот за кривична постапка, особено со воведување на нови и јасни одредби со кои се овозможува употреба на специјални истражни средства во кривичните истраги за најтешките кривични дела, вклучувајќи ја и корупцијата. Овие правни мерки мора да бидат проследени со конкретни дејствија за обезбедување на соодветна обука и соодветна техничка опрема за полициските работници, обвинители, истражните судии и судиите.***

109. Според член 339 од Законот за кривична постапка, судот ја заснова пресудата само врз основа на фактите и доказите што се изнесени на главниот претрес. Изјавите од анонимни сведоци не може да се користат како доказ; постојните одредби за заштита на сведоци не се целосно имплементирани: досега нема случаи на заштита на сведоци за кривични дела на корупција и не се формирани служби за заштита на сведоци. Според ГЕТ, тоа води до фактот дека сведоците и оштетените лица не се спремни да сведочат пред судовите и од таа причина многу често истрагите за тешки кривични случаи вклучувајќи ја и корупцијата се неуспешни. ГЕТ сметаше дека се потребни мерки за подобра заштита на идентитетот на клучните сведоци. ***Заради тоа, ГЕТ препорача воведување и пред сè имплементирање на една соопшта законска***

*рамка која прецизно ќе ги дефинира мерките за заштитата на сведоците. ГЕТ исто така препорача воведување, а пред се имплементирање на сеопфатна правна рамка која прецизно ќе ги дефинира мерките за заштитата на сведоци. ГЕТ, исто така препорачува да се размисли за воспоставување на постапка за илустрирање на информатори и други сведоци чијшто идентитет го знае само надлежниот судски орган.*

110. ГЕТ со задоволство забележа дека Кодексот за однесување што се однесува на Законот за внатрешни работи е донесен уште во 1995 година и дека во 2000 година е донесен “Законот за државни службеници”. Сепак, според ГЕТ, суштински елемент за секоја ефективна антикорупциска стратегија е што секоја државна служба или департамент воведува адекватни етички стандарди и обезбедува првична обука, што ги запознава работниците со Кодексот за однесување и прописите за вработување. Јавните службеници треба да се запознаат со кодексите за однесување и етичките правила и процедури преку курсеви за континуирана обука. Тоа ќе им овозможи на поединците јасно да ги идентификуваат недозволените или корумпирани практики или подоцна да не може да ја користат несигурноста во однос на правилните процедури како изговор за акти на корупција. *Заради тоа, ГЕТ препорача сите јавни службеници да добијат обука за кодексите за однесување и важечките правила и прописи за илустрирање/ефикасност се однесуваат на нивно вработување.*

**в. Полицијата и обвинителставата**

*и) Истрага и координација*

111. ГЕТ смета дека органите во Република Македонија треба да преземат прилично значителен број на мерки, за постигнување на многу ефективна превенција и борба против корупцијата. Во согласност со мерките што се однесуваат на водечките принципи 3, 6 и 7, кои го сочинуваат делокругот на оваа оценка, ГЕТ забележа дека во “поранешна Југословенска Република Македонија” нема специјални органи или институции од мултидисциплинарен карактер коишто се



занимаваат исклучиво или претежно со борбата против корупцијата. По посетата, ГЕТ беше информиран дека во јули 2002 година е донесен “Законот за финансиската полиција” (повеќе детали во став 75, 76, 77 и копијата на Законот во Прилог бр. V) со цел формирање на финансиска полиција во рамките на Министерството за финансии. Сепак, ГЕТ забележа дека во описот на задачите на оваа нова полиција нема упатување на било каква активност поврзана со спречувањето и борбата против корупцијата. *Заради тоа, ГЕТ препорача формирање на специјализирана антикорупциска единица, или како засебен орган или како специјална единица интегрирана во финансиската полиција или пак како посебно тело во рамките на друга државна служба. Оваа единица треба да биде одговорна за справување особено со спречувањето, откривањето и истражувањето на случаи на корупција. Тој исто така препорача единицата да подготвува годишен извештај за напредокот на своите активности што треба да се направи достапен за јавноста.*

112. ГЕТ исто така забележа дека оваа специјализирана единица треба да вклучи специјализирани полициски работници, експерти во областа на правото, финансиите и банкарството, експерти од даночната управа, итн; и дека би требало да може да се воспостави како работна група на која секогаш кога ќе биде неопходно ќе може да ѝ се приклучат експерти од други области. Сите органи за спроведување на законот и други органи треба да се обврзани да ја известат специјализираната единица за секое сомневање за корумпирано однесување. Случаите на корупција, штом ќе се идентификуваат за време на предистрагата треба да се пренесат на единицата, којашто треба да продолжи и да ја продлабочи истрагата. Според мислењето на ГЕТ, би било потребно нужно да се обезбеди шефот и вработените во специјализираната антикорупциска единица да имаат најголем интегритет и нивното назначување, активност и резултати да се целосно транспарантни и отворени за независна контрола.

ii) *Јавно обвинителство*

113. Јавното обвинителство нема формирано специјализирано тело што ќе се занимава со случаите на корупција, бидејќи нема законски услови за такви чекори ниту пак е утврдена посебна политика со која се воспоставува квалификувана обука во оваа област. Големината на земјата едвај да ја оправдува специјализацијата на обвинителите во сите регионални и локални обвинителства. Би изгледало многу поефективно на една единица во рамките на Јавното да ѝ се додели адекватна специјализација, обука како и материјал и човечки ресурси. Специјализираната единица треба да се формира за да посвети особено внимание на справувањето со корупцијата и случаите поврзани со корупцијата што подоцна ќе обезбеди една поактивна улога на обвинителството во антикорупциската стратегија. За време на посетата, во повеќе наврати претставници на ЈО му кажаа на ГЕТ дека веруваат дека формирањето на специјализирана група на обвинители кои ќе се занимаваат со случаите на корупција и тесно ќе соработуваат со другите релевантни институции ќе биде неопходен чекор во правата насока кон ефикасна политика за спречување и борба против корупцијата. ***Подоцна ГЕТ прејорача превземање на неопходните мерки за формирање, во рамките на Јавното обвинителство, на специјален одсек/единица одговорен за справувањето со корупцијата и кривични дела поврзани со корупција. Тој исто така прејорача да се изврши селекција на специјализирани и добро обучени обвинители кои исклучиво ќе се занимаваат со овие форми на криминал и да им се обезбеди соодветната едукација, обука и техничка опрема. Од таа причина, ГЕТ прејорача да се подготват интерни насоки и годишна едукација/обука за обвинителите на сите нивоа од Јавното обвинителство.***

114. И покрај фактот што и Уставот и Законот за јавното обвинителство јасно наведуваат дека обвинителите се независни и дека ниту Владата ниту Парламентот ниту поединечни министри не може да даваат инструкции или да влијаат на обвинителите за тоа како да постапуваат во поединечни случаи (види став 50), за време на посетата ГЕТ слушна

тврдења дека се јавиле некои случаи на политички притисоци врз раководството на Обвинителството: на ГЕТ му беше кажано за неуспешен обид од некои политички групи да го разрешат државниот обвинител. ГЕТ смета дека не можеше да добие неспорни информации во врска со политичкото влијание врз ЈО и неговите активности. Меѓутоа, ГЕТ забележува дека се чини неопходно органите на Република Македонија да спроведат законски реформи со цел намалување на можноста на Парламентот за несоодветна интервенција во однос на обвинителите, а особено неговото овластување за назначување и разрешување на државниот обвинител и неговите заменици.

115. Што се однесува до постапките за поставување на обвинители и судии, ГЕТ нотираше дека и едните и другите ги поставува Парламентот (види став 59). Сепак, има голема разлика помеѓу двата система: во постапката за поставување на судиите, важна улога има Републичкиот судски совет со давањето на совет за номинирањето, додека во случајот со обвинителите Владата (Министерот за правда) го дава предлогот за поставувањето по препораката на ДО. За време на посетата, претставниците на ЈО го информираа ГЕТ дека барања биле упатени и до Парламентот и до Владата за промена на системот: тие би сакале обвинителите директно да се поставуваат од Републичкиот судски совет којшто е неполитичко тело, составено само од професионалци (судии, обвинители, правници) така што би се гарантирала независноста на обвинителите од незаконско политичко влијание. На ГЕТ исто така му беше кажано дека според сегашниот систем, обвинителите се многу поврзани и зависни од политичките фракции и дека составот на ЈО се модифицира при секоја важна промена што се јавува во политичкиот систем. ГЕТ смета дека не се воспоставени јасни услови и прецизни правила за процедурите за поставување на судии и обвинители. Според сегашниот систем, номинирањето на обвинители изгледа дека се заснова повеќе на лично мислење на ДО и министерот за правда отколку на независни и професионални критериуми. *Заради тоа, ГЕТ препорача да се создадат јасно дефинирани услови и процедури за испитување за поставување на сите нови кандидати во Јавното обвинителство и во*

*судовиџе шџо џодеднакво ќе важат и за обвинителитџе и за судитџе. Понаџаму ГЕТ џреџорача да се џревземаџ ситџе неџходни мерки за намалување на ризикџо од било какво мешање во џроцесџо на номинирање на обвинителитџе и судитџе.*

#### **г. Јавни набавки**

116. Како што веќе е опишано во описниот дел од овој извештај (види став 82), Република Македонија ја има ажурирано и изменето легислативата за јавните набавки којашто сега е целосно во согласност со директивите на Европската унија. Покрај тоа, ГЕТ со задоволство забележа дека Министерството за финансии може да наметне казни во случај на непочитување на процедурите за јавните набавки. Меѓутоа, според ГЕТ, вниманието на органите треба да биде насочено кон важниот факт дека, како системот создаден од Европската унија, тоа не е средство за борба против корупцијата. Претпазливоста и проверките на Министерството за финансии од тие причини не треба да се намалат по стапувањето во сила на новата легислатива.
117. Жртвите може да ги пријават кривичните дела на корупција и на Министерството за финансии и да поднесат жалба до редовните судови против доделувањето на договори. Меѓутоа, ГЕТ смета дека таквите жалби не се доволно ефективни бидејќи судските постапки траат премногу долго: процедурата за набавки ќе биде завршена пред да се одлучи по жалбата во судот. Заради тоа е неопходно да се обезбеди судовите да може да ја суспендираат постапката и да поведат забрзана постапка. *Заради џоа, ГЕТ џреџорача во џредметитџе од јавнитџе набавки, судовитџе да може да изрекуват џеѓуџресуди со кои се суџендира џроцедуритџа на џендери во случај на жалба од сџрана на наддавач врз основ на незаконско исклучување од џроцедура на консулџација и џресуда.*

#### **д. Имунитети**

118. Како што е веќе опишано погоре во дескриптивниот дел на овој извештај, пратениците може да бидат уапсени (и може да се поведе кривична истрага против нив) без одобрение на Собранието само ако се затечени *flagrante delicto* и кога кривичното дело за кое станува збор се казнува со најмалку пет години затвор. Во сите други случаи, неопходно е одобрение на Парламентот за да се одземе имунитетот со двотретинско мнозинство гласови. ГЕТ е на мислење дека предусловите за казна затвор од над 5 години, заедно со фактот дека лицето кое ужива имунитет треба да биде затечено *flagrante delicto*, се многу високи и во практиката е речиси невозможно да се уапси -или да се поведе истрага против лицето– за кривични дела на корупција без одобрение од Собранието. Понатаму, потребното двотретинско мнозинство за одземање на имунитетот е прилично високо мнозинство. Заради тоа, ГЕТ забележа дека органите на Република Македонија треба да размислат за можноста за измена на националната легислатива (особено член 64 став 2 од Уставот) со цел намалување на опсегот на имунитет на пратениците и/или за поедноставување на постапката за одземање на нивниот имунитет.

~~119.~~ Што се однесува до членовите на Владата, според член 89 од Уставот и други релевантни законски одредби, Владата одлучува дали на своите членови ќе им се одземе или нема да им се одземе имунитетот. Понатаму, ниту еден член на Владата не може да биде притворен без одобрение на Владата. ГЕТ смета дека оваа процедура го попречува природниот тек на правдата со оглед на тоа што истраги и обвиненија во однос на членови на Владата може да се поведат само со одлука на извршната власт. Според ГЕТ, тоа е некомпатибилно со стандардите од Водечкиот принцип 6. **Според тоа, ГЕТ препорача да се измени националната легислатива за да се осигура процедурата за одлучување за имунитетите на членовите на Владата да не ја врши самата Влада.**

120. ГЕТ нотираше дека нема јасни насоки за лицата кои одлучуваат за одземање или неодземање на имунитет, особено членовите на

Парламентарната комисија за имунитетни прашања. Иако обврзувачки правила или критериуми не би биле компатибилни со суштината на институцијата на процедурален имунитет, според ГЕТ, такви насоки - содржани, на пример, во деловник - би биле корисно средство за да се спречи да биде политички злоупотребено. Таквите насоки треба да потсетуваат дека, по правило, имунитетот не треба да биде ислучок и не треба да се задржи ако има докази дека осомничениот ја злоупотребил својата службена положба за да се стекне со незаконска корист. *Според тоа, ГЕТ препорача да се воспостават насоки за примените во Собранието, а особено неговата Комисија за имунитетни прашања, во кои ќе се содржат критериуми што треба да се применат кога се одлучува по барања за одземање на имунитет.*

121. ГЕТ исто така беше заинтересиран за прилично широкиот делокруг на имунитети во Република Македонија. Тој беше целосно свесен дека широката примена на имунитети во некои земји во транзиција се смета за важно средство за заштитата на независноста на одредени институции. Оваа ситуација што преовладува во една млада демократија како Република Македонија" би можела сепак да доведе до широко распространето неказнување за кривични дела сторени во вршењето на јавните функции и да има негативно влијание врз борбата против корупцијата. Заради тоа е неопходно да се направи еден соодветен баланс помеѓу интересите кои се во прашање. **Според тоа, ГЕТ препорача да се намали на минимум листата на категории на лица опфатени со имунитет.**

#### IV. ЗАКЛУЧОЦИ

122. Тешко е точно да се одреди квантитативно степенот на корупција во Република Македонија, но може и да се потврди дека јавната перцепција е дека корупцијата е загрижувачка појава што влијае на активностите на некои важни државни институции и секако го поткопува демократскиот и, пред сè, економскиот развој на земјата: појавата на корупцијата се смета за најсериозен проблем на земјата заедно со невработеноста. И

јавните официјални претставници и претставниците на општество на Република Македонија се согласуваат дека земјата е на широко контаминирана од корупција и кривични дела поврзани со корупција, до степен што го доведува во опасност натамошниот политички, економски и општествен развој на земјата. Република Македонија ги има донесено, или е во фаза на донесување на, сите меѓународни стандарди во областа на борбата против корупцијата. Понатаму, во изминатите години Парламентот и Владата имаат донесено и се стапени во сила прилично важен број на закони што се однесуваат директно или индиректно на прашања од организираниот криминал, вклучувајќи ја корупцијата, а органите се сè уште во процес на промена и ажурирање на легислативата во областа: Законот за спречување на корупцијата; Кодексите за однесување за државните службеници и вработените во јавниот сектор, полициските службеници, вработените во судството и Министерството за финансии; легислативата за договори за јавни набавки која неодамна е изменета, како и разни позитивни мерки што се превземени за спречување, откривање, одвраќање и санкционирање на корупцијата.

123. И покрај тоа, засега сè уште не се видливи ефектите од легислативата што е веќе донесена или е во фаза на подготовка. Земјата е сè уште во првичната фаза и останува да се види што ќе се случи кога ќе се имплементираат новите закони. Република Македонија особено има потреба од една јасна стратегија за имплементирање на новите закони и мерки чија цел е спречување и борба против корупцијата и покоординирани политички насочници и ефективни цели во секојдневната работа на органите инволвирани во спречувањето и борбата против корупцијата.

124. Со оглед на горното, тимот за оценка на GRECO ги адресираше следните препораки до "поранешна Југословенска Република Македонија":

- i. да се вршат редовни студии за подобрување на познавањето на обласите најмногу погодени од корупцијата со цел развој на дејална слика за корупцијата врз основа на статистички податоци и*

- испиражување за појасно одредување на степенот на појавата на корупција во земјата;*
- ii. донесување на сеопфатна национална антикорупциска стратегија како и зголемување на свеста кај јавните службени лица и јавноста за опасностите што ја вовлекува со себе корупцијата;*
- iii. развивање на поцврста политика за транспарентност и јавна одговорност во јаната администрација за зголемување на владината ефикасност;*
- iv. јавноста треба да биде способна да ги идентификува лицата со кои доаѓа во контакт и да биде добро информирана за процедурите за поднесување жалба.*
- v. покрај веќе постоечките, да се развијат и имплементираат процедури и политички насочници за поддршка на раководителите на државните органи и служби со цел идентификување, спречување, спротивставување и справување со корумпирано, нечесно и неморално однесување. Таквите процедури треба да вклучат едукација, обука и превенција;*
- vi. формирање, или зацврстување таму каде што веќе постојат, на специјални дејателности и/или инспекциски органи одговорни за спречување и испражување на внатрешни случаи на корупција;*
- vii. брзо имплементирање на сите мерки предвидени со Законот за спречување на корупцијата, и во исто време, Државната комисија за борба против корупцијата да изготви сеопфатен и јасен план за акција. Исто така е препорачливо работата на Комисијата да се објавува во годишен извештај до Парламентот;*
- viii. да се извршат неопходните измени на член 17 од Уставот и на Законот за кривична политика особено со воведување на нови јасни*



одредби со цел овозможување на кориснеењето на специјални истражни средства во кривични истраги за најтешките кривични дела, вклучувајќи ја и корупцијата. Овие законски мерки треба да бидат проследени со конкретни дејствија за обезбедување на соодветна обука и соодветна техничка опрема за полициските службеници, обвинителите, истражните судии и судиите;

ix. воведување и пред сè имплементирање на соопшта законска рамка со која прецизно ќе се дефинираат мерките за заштита на сведоци и да се размисли за воспоставување на процедура за интервјуирање на информатори и други сведоци чијшто идентитет е познат само на надлежниот судски орган;

x. сите јавни службеници да добијат обука за кодексите за однесување и важечките правила и процеси за интегрирање/етиќа што се однесуваат на нивно вработување;

xi. формирање на специјализирана антикорупциска единица, било како посебна единица во рамките на новата финансиска полиција или како посебно шело во рамките на друга државна служба. Оваа единица треба да биде одговорна за работата конкретно на планот сретнување, откривање и истрага на случаи на корупција. Исто така се препорачува единицата да подготвува годишен извештај за некои на своите активности што треба да биде достапен за јавноста;

xii. превземање на неопходните мерки за формирање, во рамките на Јавното обвинителство, на специјален одсек/единица одговорна за управување со корупција и кривични дела поврзани со корупција. Исто така се препорачува избирање на специјализирани и добро обучени обвинители што ќе се занимаваат исклучиво со овие форми на криминал и ќе им се овозможи соодветна едукација, обука и техничка опрема. Од таа причина, исто така се препорача да се подготват

*интерни насоки и годишна едукација/обука за обвинителите на сите нивоа на Јавното обвинителство;*

*xiii. Создавање на јасно дефинирани услови и процедури на проверка за воспоставување на сите нови кандидати во Јавното обвинителство и судовите што подеднакво ќе важат и за обвинителите и за судиите. Понатаму се препорача да се превземат сите неопходни мерки за намалување на ризиците од било какво мешање во процесот на номинирање на обвинителите и судиите;*

*xiv. во прашања од јавните набавки, судовите треба да може да донесат меѓупресуди со кои се суспендира процедурата на тендери во случај на жалба на наддавач врз основ на незаконско исклучување од процедурата на консултирање или пресудување;*

*xv. измена на националната легислатива за да се обезбеди постапка за одлучување по имунитетот на членовите на Владата да не ја води самата Влада;*

*xvi. воспоставување на насоки за прашеници во Собранието, а особено неговата Комисија за имунитетни прашања, во кои се содржат критериуми што треба да се применат кога се одлучува по барања за одземање на имунитет;*

*xvii. сведување на минимум на листата на категории на лица за кои важи имунитетот.*

125. Понатаму, GRECO ги повикува органите на Република Македонија да ги земат предвид забелешките на експертите во аналитичкиот дел од овој извештај.

126. На крај во согласност со член 30.2 од Деловникот, GRECO ги повикува органите на Република Македонија да презентираат извештај за имплементацијата на гореспоменатите препораки најдоцна до 30 Јуни 2004 година.