

22 јуни 2018 година

GrecoRC4 (2018) 6

ЧЕТВРТ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА

Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите

Втор извештај за усогласеност

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Усвоен од ГРЕКО на својата 80-та Пленарна седница

(Стразбур, 18-22 јуни 2018 година)

I. ВОВЕД

1. Вториот извештај за усогласеност ги оценува мерките што ги преземаат властите на Република Македонија за спроведување на тековните препораки дадени во Извештајот за евалуација за Република Македонија за Четвртиот круг (види став 2) кој се однесува на "Превенција на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите".

2. Извештајот за евалуација за Република Македонија - Четврт круг на евалуација беше усвоен на 62-та Пленарна седница на ГРЕКО (6 декември 2013) и беше објавен на 17 март 2014 година по одобрувањето од страна на властите на Република Македонија (Greco Eval IV Rep (2013) 4E). Извештајот за усогласеност за четвртиот круг беше усвоен од ГРЕКО на неговата 72-ра пленарна седница (1 јули 2016) и беше објавен на 12 октомври 2016 година, после одобрувањето од страна на властите на Република Македонија (GrecoRC4 (2016) 8).

3. Како што се бара во Деловникот на ГРЕКО, властите на Република Македонија доставија Ситуациски извештај со дополнителни информации во врска со мерките преземени за спроведување на 16-те тековни препораки кои, според Извештајот за усогласеност, беа делумно спроведени. Овој извештај беше примен на 31 јануари 2018 година и служеше како основа за Вториот извештај за усогласеност.

4. ГРЕКО ги избра Ерменија и Данска за назначување на Известувачи за постапката за усогласување. Избраните известувачи беа г-дин Артур ОСИКИАН, во име на Ерменија, и г-дин Мартин Ведел СТАСЕН, во име на Данска. Ним им помогна Секретаријатот на ГРЕКО во изготвувањето на Извештајот за усогласеност.

II. АНАЛИЗА

5. Се потсетува дека ГРЕКО упати 19 препораки до Република Македонија во својот Извештај за евалуација. Во Извештајот за усогласеност, ГРЕКО заклучи дека земјата спровела задоволително или се справила на задоволителен начин со три од 19-те препораки (vi, x и xvii).

Усогласеноста со тековните препораки (i-v, vii-ix, xi-xvi, xviii и xix) се обработува подолу.

Превенција на корупцијата во однос на пратениците

Препорака i.

6. ГРЕКО препорача (i) брзо продолжување со изготвувањето на кодекс на однесување за членовите на Собранието и обезбедување дека идниот кодекс е лесно прифатлив за јавноста; (ii) воспоставување на соодветен механизам во рамките на Собранието, со цел и да се промовира кодексот и се подигне свеста меѓу членовите на Собранието за стандардите кои се очекуваат од нив, но исто така и да се спроведуваат таквите стандарди каде што е потребно.

7. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака не беше имплементирана. Работата за изготвување на кодексот беше иницирана, но беше прекината поради политички фактори (и требаше повторно да се започне на нова основа штом Парламентот стана функционален), а ГРЕКО се согласи да ги оцени сите промотивни мерки како и мерките за подигнување на свеста во врска со таков кодекс во подоцнежна фаза, тогаш кога кодексот ќе биде всушност усвоен.

8. Властите посочуваат дека на 28 јули 2017 година, претседателот на Собранието формираше работна група за да работи на спроведувањето на препораките на

ГРЕКО, со административна поддршка на персоналот на Собранието. Оваа работна група подготви нацрт-верзија на "Кодексот за етичко однесување на пратениците", кој подоцна беше усвоен на 47-та пленарна седница на Собранието одржана на 11 јуни 2018 година, со поддршка од сите политички групи.

Кодексот содржи 22 статии и шест поглавја кои опфаќаат **а) општи одредби**: обем и цели; **б) основни етички принципи**: објективност и почитување на другите, одговорно постапување, избегнување на лични придобивки и одбивање на услуги / подароци / донации кои би влијаеле врз одлуките, меѓусебното почитување; **в) правила на однесување**: основни правила, конфликт на интереси, забрана за корупција, примање подароци, буџетска и финансиска дисциплина, употреба на парламентарни фондови; **г) прекршување на кодексот**, со дистинкција меѓу прекршоци и сериозни прекршоци, назначување на Комисијата за процедурални и мандатно-имунитетни прашања за дисциплински орган (кој ќе ги усвои дисциплинските правила на постапката), санкции за прекршоци (предупредување) и за сериозни прекршоци (јавно предупредување), статут на ограничување (шест месеци), **д) декларација за прифаќање** што треба да биде потпишана од пратеникот и публицитет на кодексот; **ѓ) прелиминарни и завршни одредби** (стапување во сила итн.). Кодексот беше објавен во Службен весник бр. 109 од 12 јуни 2018 година и на веб-страницата на Собранието, а Собранискиот институт подготвува активности за обука и за понатамошно промовирање на Кодексот.

9. ГРЕКО со задоволство гледа дека е донесен Кодекс на етичко однесување за пратениците. Во контекст на идните извештаи, конзистентноста на правилата ќе треба дополнително да се прилагоди (некои одредби се преклопуваат за истите предмети), но генерално, првиот дел од препораката беше имплементиран.

10. Што се однесува до вториот дел од препораката, ГРЕКО со задоволство согледува дека Кодексот предвидува механизам за спроведување; Процедуралните и другите правила за имплементација ќе треба да бидат усвоени од страна на назначената комисија, а ГРЕКО особено ќе се интересира за постигнување на какви било договори, за да се осигура дека комисијата е во состојба ефикасно да ги извршува своите задачи. Во нивните последни коментари, властите посочуваат дека веќе е одлучено дека двајца експерти ќе помогнат во дизајнирањето на таквите мерки. ГРЕКО забележува дека одредени барања од Кодексот не се преточуват како соодветни прекршувања (на пример, во однос на подароци и конфликт на интереси, исто така, видете го и став 16 подолу)¹, а тоа е нешто што ќе треба да се реши. Исто така ГРЕКО утврди дека само предупредувањето, како единствена важечка санкција (иако би била јавна), очигледно не е доволна за справување со различните ситуации кои можат да се појават. Во однос на мерките за промовирање на кодексот и подигнување на свеста за неговата содржина, ситуацијата ќе треба да се преиспита откако ќе се реализираат најавените мерки (објавување, обука) и можеби и други иницијативи. Во оваа фаза ГРЕКО забележува со интерес дека Кодексот бара сите пратеници експлицитно да се заложат, со потпис, дека ќе се придржуваат кон кодексот. Таквата "најдобра практика" може да ги инспирира другите членови на ГРЕКО да ги надополнат своите промотивни механизми и напори во врска со правилата за однесување на пратениците и другите категории службеници. Засега, овој дел од препораката е делумно имплементиран.

1.1 . ГРЕКО заклучува дека препораката i е делумно спроведена.

Препорака ii.

12. *ГРЕКО препорача да се развијат интерни механизми и водичи во рамките на Собранието во однос на превенцијата на судир на интереси и прифаќање на*

¹ Листата на посебните повреди не ја користи истата терминологија и логика како облигациите воспоставени согласно претходните членови.

подароци, гостољубивост и други погодности и соодветно да се мониторира постапувањето по овие правила.

13. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака не беше имплементирана. Властите посочија дека овие прашања ќе се решат во кодексот за етичко однесување за пратениците (види, исто така, препорака i). Тие, исто така, се осврнаа на Прирачникот за интегритет и конфликт на интереси, подготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата - ДКСК од 2013 година², кој претходеше до усвојувањето на Извештајот за евалуација (декември 2013 година), кој немаше додадена вредност во смисла на насоки и не беше специјално дизајниран за пратеници, бидејќи не произлезе од Парламентот.

14. Властите повторно потврдуваат дека оваа препорака е обработена преку Кодексот за етичко однесување на пратениците во Парламентот, кој беше усвоен на 11 јуни 2018 година. Тој особено ги обработува судирот на интереси (член 8)³, забрана за корупција (чл.9)⁴, забрана за примање подароци (член 10)⁵ и предвидува механизам за извршување под одговорност на Комисијата за процедурални и мандатно-имунитетни прашања, опишани во претходната препорака. Во своите последни коментари, властите, исто така, повторуваат дека гореспоменатиот прирачник, кој беше ревидиран во 2016 година и сега е насловен како "Управување со конфликт на интереси - насоки", се применува за сите категории на јавни службеници/ носители на функции, вклучувајќи и пратеници.

15. ГРЕКО го зема во предвид погоре наведеното. Се потсетува на основната загриженост од Извештајот за евалуација, во кој се издвојуваат две важни теми во контекст на земјата, имено, се работи за управувањето со судир на интереси и реакциите на подароци и други бенефиции. Усвојувањето на Кодексот за етичко однесување е, секако, позитивен развој, како што е веќе нагласено со препораката i. Меѓутоа, само изјавата во Кодексот дека "пратеникот е должен да ги почитува правилата што се однесуваат на спречување на конфликтот меѓу јавниот и приватниот интерес", очигледно не е доволна за какво било пожелно упатство кое би ги дефинирало појасно проблематичните ситуации и однесувањето што се очекува конкретно во случај на законски и административни активности на пратеникот⁶ (правилата за санкции се однесуваат само на ситуации каде што треба да се гласа). Истото може да се каже и во врска со реакциите на подароци и други бенефиции, на пример, затоа што пратениците се должни да се придржуваат и кон она што се чини дека е целосна забрана според член 10, како и домашните и меѓународните стандарди за корупција според член 9. Со оглед на меѓународната дефиниција за поткуп, на пример, ГРЕКО потсетува дека УНКАК и Кривично-правната конвенција за корупција го дефинираат поткупот како било какво непотребно давање на предност, за да за возврат се добие некое дејствие или

² http://www.dksk.org.mk/en/images/banners/manual_integrity_coi_f.pdf

³ "Пратеникот е обврзан да ги почитува правилата кои се однесуваат на превенција на судир меѓу јавниот и приватниот интерес".

⁴ "Пратеникот во вршењето на функцијата должен е да ги почитува правилата кои се однесуваат на забрана на корупцијата и да избегнува секако однесување кое согласно домашното и меѓународното законодавство би можело да се квалификува како коруптивно дејство или отстапување од правилата на Кодексот".

⁵ "Пратеникот не смее да ја користи својата функција заради остварување на имотна и друга корист за себе или за други, не смее да бара и/или прима подароци и бесплатни услуги и не смее да ја користи својата функција за своја лична корист или за лична корист на некој друг".

⁶ На пример:

А) Во однос на ситуациите каде може да се појави судир на интерес за пратеник: донесување на извесни одлуки во однос на користењето на парламентарните ресурси, во својство на известувач/претседавач со комисија или со состанок на извесна тема, презентирање на ставови или гласање во одредени ситуации итн;

Б) Во однос на видот на реакции кои се очекуваат во такви околности: откривање на приватен интерес, барање на појаснување, повлекување од функција повремено или трајно, воздржување од определена одлука итн, на поинаков начин играње активна улога по однос на определени теми.

неактивност (недејствување). Освен тоа во нивниот официјален капацитет, може да се соочат со таканаречени протоколарни подароци и останува нејасно дали и тие треба да бидат одбиени или пријавени или можеби предадени на Собранието.

16. Во однос на насоки и слични механизми, ГРЕКО би очекувал да се дадат конкретни објаснувања и примери особено во однос на активностите на пратениците. Прирачникот за конфликт на интереси на ДКСК беше ревидиран во 2016 година, што секако се смета да позитивен развој на настаните. Но, Прирачникот е повеќе општа рамка за дизајнирање на правилата од соодветните јавни тела. Осврнувајќи се на мониторингот и усогласеноста, како што беше истакнато претходно, ГРЕКО, секако, е задоволен да види дека Кодексот предвидува посебен механизам за надзор. Меѓутоа, листите на прекршувања на Кодексот во глава 4 (членови 13 и 14 за прекршоци и сериозни прекршоци) се однесуваат на прекршување на правилата за судир на интереси само во врска со ситуации кои вклучуваат гласање. Прекршувањата на правилата за подароци не се јасно покриени.

17. Свкупно, со оглед на многуте значајни празнини кои сè уште треба да се пополнат, ГРЕКО не може да заклучи дека оваа препорака е имплементирана, дури и делумно.

18. ГРЕКО заклучува дека препораката ii останува неимплементирана.

Препорака iii.

19. ГРЕКО препорача воведување на правила за односите на пратениците со лобистите и трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес.

20. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака се смета за неимплементирана. Како што беше наведено во првиот Извештај за усогласеност, "Извештајот за евалуација идентификуваше сериозни слабости во однос на тековните договори за лобирање, базирани, *inter alia*, на Законот за лобирање од 2011 година. Земјата ја најави својата намера да продолжи со голем број промени (воведување Кодекс за лобисти, меѓу другото) и ГРЕКО укажа на потребата да се комбинираат овие иницијативи" со поголема транспарентност кон контактите на пратениците со лобисти и други трети лица во врска со тековните законски предлози надвор од состаноците на Собранието и неговите комисии". ГРЕКО ги поздрави разговорите кои се одржуваат како и направената експертска анализа [во септември 2016 година, во контекст на ИПА твининг проектот финансиран од ЕУ од 2010 година]. Но, беше јасно дека процесот за спроведување на оваа препорака беше во многу рана фаза.

21. Властите повторно се повикуваат на Експертскиот извештај за Законот за лобирање од септември 2016 година, кој го анализира Законот за лобирање и формулира сугестии за подобрување. Исто така, тој содржи Акциски план за мерки и чекори што може да ги разгледа Државната комисија за спречување на корупцијата, со цел да се подигне јавната свест за лобирањето и да се подобри перцепцијата на јавноста за лобирање. Овој документ ќе биде земен во предвид во идното работење во оваа област.

22. Тие посочуваат на други информации кои се сметаат за ирелевантни во овој контекст (т.е. дека работното тело на Собранието може да покани и да побара мислење од научни, стручни и јавни службеници и претставници на општините, градот Скопје, јавните претпријатија, синдикатите и други организации, институции и здруженија).

23. ГРЕКО забележува отсуство на нов развој како и на конкретни предлози за спроведување на оваа препорака, која ја следи специфичната цел - да се обезбеди

сет на правила за однесување на пратениците кога тие имаат контакти со лобисти и други трети лица⁷. ГРЕКО нагласува дека оваа препорака, исто така, се однесува на односите со други трети страни кои можеби не се професионални лобисти (телата за застапување, странски власти, клубовите кои ги претставуваат националните или деловните интереси). ГРЕКО ги повикува властите да вложат напори целосно да ја земат во предвид специфичната содржина на оваа препорака и да ја спроведат.

24. ГРЕКО заклучува дека препораката iii не е имплементирана.

Препорака iv.

25. ГРЕКО препорача да се обезбеди да (i) релевантните закони предвидат санкции за сите повреди кои ги пропишуваат и (2) да се преземат соодветни активности за извршување во сите случаи на повреда на правилата од страна на членовите на Собранието.

26. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака не беше спроведена. Малку беше сработено од посебната работна група за борба против корупцијата основана во август 2015⁸ година во рамките на твининг проектот IPA 2010 поддржан од ЕУ "Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата", со цел да се анализира правната и институционалната рамка, вклучително и Законот за спречување на корупцијата (ЗСК) и Законот за спречување на судир на интереси (ЗСКИ). Не е известно за некои релевантни опипливи резултатаи со кои би се излегло во пресрет на загриженоста изразена во Извештајот за евалуација.

27. Властите сметаат дека првиот дел од оваа препорака е веќе опфатен со: Законот за спречување на корупцијата, Законот за спречување на судир на интереси, Кривичниот законик, бидејќи сите содржат санкции за различните прекршувања на правилата. Што се однесува до вториот дел од препораката, властите истакнуваат дека Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) презела мерки (кои се во нејзина надлежност) во сите случаи каде што имало повреди од пратениците:

Дејствија преземени од страна на ДКСК во периодот 2013-2018 година во однос на имотот

А. Случаи упатени до надлежните судови за поведување на прекршочна постапка:

1. 23.07.2014: случај во врска со 5 пратеници за непријавување на имот/ средства во Анкетниот лист, како што се бара со закон (во рамките на роковите, по престанокот на мандатот, со детален опис на имотот и неговото потекло и со неисполнување на обврската за пријавување при секој повторен избор): прекршок според член 33, став 2 и 3, од Законот за спречување на корупција, казниво во согласност со членот 63.

⁷На пример усогласување со сите воспоставени модалитети на контактирање, проверка на идентитетот и можните акредитиви на лицето или организацијата кои се во прашање и вкрстени проверки со информациите кои се содржани во постоечки регистри, сваќање какви интереси тој/таа претставува и одбивање на договори кога извесни услови не се исполнети (генерална дилижанса), пријавување на такви договори (транспарентност), како да се соочат со извесни ситуации како што се присуство на социјални/научни настани/настани за подигнување на свеста кои се организирани од страна на лобисти или трети страни (на пр. прифаќање или не на презентации за кои следи надомест), како да се соочат со понуди за поддржување на парламентарната/политичката работа (бесплатни асистенти, простории, канцеларии, драфтирање на технички текстови, студии, законодавни предлози или амандмани итн).

⁸ Со обврска за подготвување на анализа и измени во однос на претходно споменатите закони, групата беше воспоставена од страна на Министерството за правда а под претседавање на ДКСК и составена од претставници на институции кои се надлежни за анти-корупциски политики. Таа требаше да ги разгледа сите релевантни препораки дадени од страна на надворешни експерти ангажирани во рамките на ИПА проектот, Европската комисија (во рамките на процесот за пристапување кон ЕУ) и ГРЕКО.

2. 25.07.2017: случај во врска со 1 пратеник: Анкетниот лист покажа дека дел од имотот не е пријавен: што е прекршок според чл. 33, ст. 1, од Законот за спречување на корупција, казниво во согласност со член 63.

Б. Случаи упатени до Управата за јавни приходи за поведување на постапка за преглед на имот

1. 04.03.2014: случај во врска со еден новоизбран пратеник: анкетниот лист покажа нецелосни податоци
2. 23.07.2014: случај за 3 поранешни пратеници: немаат пополнето анкетен лист во дадениот рок, по престанокот на мандатот: член 33 став 2 од Законот за спречување на корупцијата.
3. 28.01.2015: случај во врска со 1 новоизбран пратеник: анкетниот лист покажа неточни податоци.

28. ГРЕКО ги зема предвид погоре наведените информации, што покажува дека работата иницирана во 2015 година за спроведувањето на првиот дел од препораката е одложена. ГРЕКО потсетува дека Извештајот за евалуација (особено неговите ставови 76, 77, 80) укажуваат на низа празнини и аномалии во врска со предвидените санкции, на пример, во Законот за спречување на судир на интереси (LPCI) и во Кривичниот законик (патем, такви празнини, исто така, се забележани во однос на кодексот на однесување, дискутиран претходно). Земјата треба да преземе порешителни активности за решавање на овие проблеми, бидејќи во спротивно, елаборацијата на правилата ќе стане само показна вежба или "потемкинови села" (лажен приказ).

29. Што се однесува до вториот дел од препораката, ГРЕКО ги цени доставените информации во врска со активноста на ДКСК во однос на пратениците во Собранието. Но, достапните информации остануваат недоволни за да се заклучи дека од евалуацијата до сега имало значаен напредок. Оваа препорака се однесува на потребата за ефективна акција согласно Законот за спречување на судир на интереси, но исто така и според Законот за спречување на корупцијата и според Кривичниот законик. Податоците кои се поднесуваат се однесуваат само на одредена област на пријавување на имот и не постојат конзистентни и убедливи податоци за конечниот исход на постапката и за казните што се применуваат во однос на санкциите предвидени со правилата. Податоците доставени од страна на властите во нивните последни коментари покажуваат дека мерките за извршување се слаби и не се доволно исцрпни⁹. ГРЕКО потсетува дека Извештајот за евалуација, исто така, забележал дека одредени санкции не се доволно разубедувачки или дека оние санкции што се наметнати во пракса, понекогаш се значително пониски од она што законот го пропишува. Ниту една акција не е преземена за да ги реши овие проблеми. ГРЕКО исто така се осврнува на неодамнешните настани и контроверзи во врска со ДКСК и одредени заклучоци од Извештајот за европската добрососедска политика и преговорите за проширување што се однесуваат на ДКСК, објавен во април 2018 година - види целосен заклучок на крајот на овој извештај.

30. ГРЕКО заклучува дека препораката IV сè уште не е имплементирана.

Превенција на корупцијата во однос на судиите

Препорака v.

⁹ Во однос на случаите иницирани во 2014 година, како резултат на предметите поднесени во судот (видете го првиот ред од табелата погоре), еден случај заврши со постапка за порамнување, 3 случаи завршија со казна од 300 до 700 ЕУР (еквивалентна вредност). Во однос на случаите доставени до даночните власти (вториот ред од табелата погоре), постапката беше запрена во 3 случаи (поради непостоење на докази за стореното дело) а за 2 случаи нема информации.

31. ГРЕКО препорача со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветни надворешни влијанија, да се укине членството на Министерот за правда по службена должност во ова тело.

32. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака е делумно имплементирана. Изготвени се уставни амандмани и истите беа во Парламентот, за да се измени составот на Судскиот совет на начин што повеќе нема да го вклучува Министерот за правда. Советот требаше да биде составен од 15 членови: 10 членови избрани од судиите од сопствените редови, 3 члена избрани од Парламентот и 2 члена предложени од Претседателот на Републиката, а потоа избрани од Парламентот (тие би биле избрани од редовите на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници). Слични промени се случуваа во фазата на подготвување на Законот за Судски совет, со цел да се исклучи Министерот за правда и претседателот на Врховниот суд како членови на Судскиот совет.

33. Властите посочуваат дека иако во моментот нема повеќе планови за ревизија на Уставот, во пракса оваа препорака е целосно имплементирана, бидејќи министрите за правда од последните две влади не учествуваа во работата на Судскиот совет. На пример, во периодот 2016-2017 година, Судскиот совет одржа вкупно 54 седници и Министерот за правда не учествуваше на ниту еден од состаноците. Исто така, во декември 2017 година, Собранието го усвои Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет (Службен весник бр. 197/2017), според кој, Министерот за правда е лишен од право на глас во Судскиот совет.

34. ГРЕКО го зема во предвид погоре наведеното. Жали заради фактот дека уставните амандмани се оставени и дека нема повеќе шанси за отстранување на учеството на Министерот за правда во Судскиот совет. Властите сега се повикуваат на неодамнешното усвојување на легислатива која го отстранила неговото/нејзиното право на глас. Според гледиштата на ГРЕКО, ова во суштина не ја менува ситуацијата и во Извештајот за евалуација (став 100) веќе е забележано дека Министерот го изгубил своето право на глас во врска со назначувањето на судии¹⁰. Според гледиштата на ГРЕКО, ризикот од политичко влијание секогаш постои без формално гласачко право или дури и без формално присуство на Министерот на состаноци (види, исто така, став 118 од Извештајот за евалуација, кој се однесува на вистинските проблеми што се забележуваат во практиката). Имајќи предвид дека нема други конкретни проекти насочени кон спроведување на оваа препорака, ГРЕКО не може да ја задржи својата претходна проценка.

35. ГРЕКО заклучува дека препораката V не е имплементирана.

Препорака vii.

36. ГРЕКО препорача да се преземат соодветни мерки во насока на јакнење на независноста, непристрасноста и интегритетот на судиите-поротници, меѓу другото, со воведување на специфични упатства и обуки за прашањата на етика, очекувано однесување, превенција на корупција и судир на интереси и други поврзани прашања.

37. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака се сметаше за делумно спроведена. Во периодот 2014-2016 беа направени напори да се вклучат и судиите-поротници во

¹⁰ Во својот Извештај од 2017 (став 38) Групата на сениор експерти за системски прашања од владеење на правото имаше еден генерален заклучок дека министрите и претседателите на Врховните судови немаат право на глас, види https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

настаните за обука и подигнување на свеста за етиката, конфликтот на интереси, антикорупциските мерки и слично, организирани за судиите и обвинителите. Во 2014 и 2015 година, пет семинари беа организирани специјално за судии-поротници на овие теми. Законот за судовите беше изменет за да се подигнат условите да се стане судија-поротник (вклучувајќи и полагање тестови за интегритет) и беше планирано да се измени Кодексот за судската етика, така што истите одредби би се применувале и на нив.

38. Властите сега само се повикуваат на активностите за обука, во кои се наведува дека Академијата за судии и јавни обвинители има Програма за обука на судии-поротници и дека предметот "етика" е вклучен во посебен модул со следната содржина: а) организација и надлежност на судовите - општо, б) стандарди на независно судство, в) етика и слободно расудување, г) конфликт на интереси, д) антикорупциски мерки. Во периодот од февруари 2017 до октомври 2017 година беа организирани 6 дводневни специјализирани обуки за новоизбрани судии-поротници за вкупно 183 учесници.

39. ГРЕКО со задоволство констатира дека се спроведуваат напорите за обука и подигнување на свеста во однос на судиите-поротници и дека во моментот постои и посебна програма за обука посветена на нив во рамките на Академијата за судии. Се чини дека другите планирани подобрувања, кои ГРЕКО позитивно ги оцени, сега се откажани, подигнувањето на условите за да се стане судија-поротник, проширување на кодексот на судска етика за судии - поротници). Ова е за жалење.

40. ГРЕКО заклучува дека препораката vii останува делумно спроведена.

Препорака viii.

41. ГРЕКО препорача одлуките на Судскиот совет за унапредувањето на судиите да бидат придружени со објаснување на причините за одлуката и да бидат предмет на судска проверка.

42. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Судскиот совет одлучи дека од 2015 година сите негови одлуки за назначувања и унапредување требаше да бидат мотивирани и предлог-амандман на Уставот беше подготвен и испратен до Парламентот за воведување на механизам за жалба против таквите одлуки.

43. Властите сега укажуваат дека првичниот проект за вклучување на Уставниот суд во судските прегледи на одлуките за унапредувања беше преиспитан, со што , уставниот амандман се покажа како непотребен. Наместо тоа, во декември 2017 година Собранието го усвои Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет ("Службен весник на Република Македонија" број 197/2017). Согласно член 3 од овој закон: "Секој член на Советот со право на глас е должен јавно, на седница на Советот, да ја образложи својата одлука за избор на судија. Советот е должен писмено да го извести секој кандидат за одлуката за избор на судија, а тој /таа, може да поднесе жалба до Врховниот суд во рок од осум дена од приемот на известувањето ".

44. Исто така, согласно член 5 од овој закон: "Секој член на Советот со право на глас е должен јавно на седница на Советот да ја образложи својата одлука за избор на претседател на суд. Советот е должен писмено да го извести секој кандидат за одлуката за избор на претседател на суд. Кандидат кој не е избран, има право да поднесе жалба до Врховниот суд на Република Македонија во рок од осум дена од денот на приемот на известувањето. "

45. ГРЕКО го зема во предвид погоре наведеното. Задоволство е да се види дека покрај мотивирањето на сите одлуки на Судскиот совет за назначувања и унапредувања што се воведоа веќе во 2015 година, беа воведени можности за жалба со измените донесени во декември 2017 година на Законот за Судски совет (со што амандманите на Уставот конечно се покажаа како непотребни). Оваа препорака е сега целосно имплементирана.

46. ГРЕКО заклучува дека препораката viii е задоволително имплементирана

Препорака ix.

47. *ГРЕКО препорача дека земајќи го во предвид принципот на независност на судството, потребно е да се ревидира системот на оценување на работата на судиите со цел (1) да се воведат повеќе квалитативни критериуми и (2) да се отстрани автоматското намалување на оценката на судијата кое резултира од укинувањето на неговите/нејзините одлуки.*

48. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака не беше имплементирана. Во рамките на проектот за правосудство на ЕУ-ИПА (инструмент за претпристапна помош), се правеше анализа со компаративно странско искуство базирано на Мислењето бр. 17 од Консултативниот совет на европските судии¹¹ и сите можни опции беа разгледани, за да се одговори на оваа препорака. Властите, исто така ги посочија нацрт-измените на Законот за судовите, но нивната важност за оваа препорака остана нејасна.

49. Властите посочуваат дека измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет се подготвени и последователно усвоени во мај 2018 година („Службен весник“ на РМ бр. 83 од 8 мај 2018 година) за целосно ревидирање на системот за оценување на судиите, со кој особено ќе се нагласат квалитативните критериуми:

- во измените се предвидени следните **квантитативни критериуми**: а) бројот на поништени одлуки поради сериозни процедурални повреди во однос на вкупниот број решени случаи; б) квалитетот во водењето на судските постапки (усогласеност со законските рокови за преземање на процесните дејствија и за изготвување и објавување на судските одлуки, времетраење на судските постапки и нивото на усогласеност со принципот на судење во разумен рок); в) бројот на изменети одлуки во однос на вкупниот број на решени предмети, г) степенот на специјализација во професијата; д) бројот на основани претставки и претставки на странките за работата на судијата и бројот на основаните барања за изземање по барање на странка; е) изречени дисциплински мерки. Новите правила предвидуваат дека оценките ќе го користат компјутеризираниот систем за распределување на предметите во судството, кој овозможува да се добијат (извадат) податоци за одредени одлуки / правни лекови / поништувања / процедурални повреди, на ниво на активност во управувањето со предметот и за усогласување на сите процедурални чекори со роковите.

- Во однос на **квалитативните критериуми**, во измените е наведено: а) исполнување на работната програма, б) доследност во примената на Деловникот за работа на Судот (годишен распоред за работа, изземање на судии, прераспределба на предметите итн.) ; в) функционирање на системот за автоматско управување со предметите; г) квалитетот на одлуките што се вршат во судската администрација; д) односи со јавноста и транспарентност во работата. Оценувањето се заснова на Годишниот извештај за соодветниот обем на работа на судот, откако истиот е

¹¹ Забелешка од Секретаријатот: за дополнителни информации види http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/ccje/textes/avis_EN.asp?

разгледан на општа седница на Врховниот суд, на работната програма на претседателот на судот, како и на резултатите од извршените контролни извештаи од страна на повисоките судови, Судскиот совет и Министерството за правда.

50. Во конечната генерална проценка, тежината на нотациите за квалитативните критериуми ќе претставува 60% (квантитативни критериуми: 40%) (членови 107 и 108 од Законот за Судскиот совет). Работните часови, исто така, ќе се земат во предвид. Со изменетиот закон исто така се предвидува и специфична листа на критериуми за претседателите на судовите, во голема мера заснована врз горенаведеното.

51. ГРЕКО со задоволство гледа дека Законот за Судскиот совет беше изменет за да се преиспита системот за оценување и да се стави помал акцент на квантитативните аспекти на работата на судијата. Овој дел од препораката е реализиран. Што се однесува до вториот дел од препораката, властите објаснуваат во своите последни коментари дека начинот на кој системот е сега дизајниран, со фокус на квалитативните аспекти, го истиснува de facto автоматското намалување на оценката на судијата како резултат на укинување (преиначување) на неговите / нејзините одлуки.

52. ГРЕКО заклучува дека препораката ix е задоволително имплементирана.

Препорака xi.

53. ГРЕКО препорача да се развијат правила и водичи за судиите во однос на прифаќањето на подароци и други предности и примената на овие правила соодветно да се мониторира.

54. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Се смета дека новите правила за подароци воведени во Кодексот за судска етика од 2014 година немаат реална додадена вредност во однос на содржината на претходниот Кодекс од 2006 година, а целта на оваа препорака беше да ги адресира и реши празнините идентификувани во Извештајот за евалуација (ставови 145-147), а посебно во врска со противречностите помеѓу различните забрани и исклучоци, недостигот на прецизност на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост од 2005 година (дополнет и изменет последен пат во 2015 година), модалитетите за пријавување подароци, потребата да се разјасни ситуацијата за нематеријалните бенефиции, контекстот во кој се даваат подароци и соодветен мониторинг на усогласеноста. Имаше некои планови да се воведат натамошни насоки за дополнување на кодексот со овие теми и ГРЕКО даде одредено признание за постојните напори за обука за да им се презентира и објасни на судиите и обвинителите околу различните ограничувања што се веќе воспоставени во врска со подароците и други бенефиции.

55. Властите сега посочуваат дека во март 2016 година, во рамки на ИПА проектот "Натамошна поддршка за независно, одговорно, професионално и ефикасно судство и промоција на условната (пробациската) служба и алтернативните санкции" (активност 1.4.1), беше подготвен "Практичен водич за Кодекс на судската етика". Поглавјето 2 од Прирачникот од февруари / март 2016 содржи објаснувања и коментари во врска со сите принципи за етичко однесување на судиите, како што е утврдено во Кодексот за судска етика.

56. Властите велат дека следењето на усогласеноста ќе биде одговорност на Советодавното тело за судска етика, кое е ново тело на Здружението на судии во Македонија, како што е утврдено во Кодексот за судска етика. Во јануари 2018 година, шест од седумте членови беа избрани од Управниот комитет на Здружението на судии; седмиот член го предлага Врховниот суд и го именува Управниот одбор

(именувањето на седмиот член е во тек). Во ноември 2017 година, Здружението на судии потпиша договор со Амбасадата на Кралството Холандија, со цел да го поддржи горенаведеното тело. Активностите предвидени со овој проект, со почеток во декември 2017 година, се фокусираат директно на воспоставување на телото, поддршка на неговиот почетен развој, подготвување документи за негово функционирање, како и подигнување на јавната свест кај судиите за Кодексот на судската етика и надлежностите на советодавното тело. Во времето на донесување на овој извештај, Советодавното тело имаше одржано два состаноци и го усвои Деловникот за работа (од 23 мај 2018 година). Новоназначените членови ќе бидат обучени за своите нови функции во септември 2018 година.

57. ГРЕКО го зема во предвид погоре наведеното. Што се однесува до правилата и упатствата, во однос на англиската верзија на "Практичен водич на Кодексот за судска етика" љубезно обезбеден од страна на властите, не може да се смета дека се решава основната загриженост од Извештајот за евалуација - накратко се потсетува за тоа во став 54 погоре. Водичот содржи две кратки референци за подароци, кои во основа го повторуваат на поинаков начин она што постоечките правила веќе го наведуваат и на што упатуваат, на пример, со потсетување на потребата од усогласување (почитување) со праговите на вредност кои би можеле да постојат. Водичот не дава примери, конкретни ситуации, објаснувања итн., на пример, за тоа што подразбира концептот на подароци, ниту пак се однесува на гостопримливост и други можни предности и погодности во тој контекст. Што се однесува до предметот на правилен мониторинг, властите се осврнуваат на фактот дека тоа е одговорност на новосоздаденото Советодавно тело за судска етика, кое се воспоставува во соработка со странска земја и чија цел е да се елаборираат документи за политики и да се даваат насоки. ГРЕКО ќе треба да ја преиспита актуелната улога и активностите на новосоздаденото тело, кога ќе бидат достапни повеќе конкретни информации. Согласно Правилникот за работа и како тело на Здружението на судии, неговата функција првенствено е да советува, додека оваа препорака посебно повикува на правилно следење на усогласеноста со правилата за подароци.

58. ГРЕКО заклучува дека препораката xi останува делумно спроведена.

Препорака xii.

59. ГРЕКО препорача дисциплинските повреди кои важат за судиите јасно да се дефинираат и опсегот на санкции да се прошири со цел да се обезбеди поголема пропорционалност и (ii) разрешувањето на судија да биде возможно само за најсериозните видови на повреди со цел да се спречи можноста судијата да биде разрешен само доколку се утврди дека една од неговите одлуки го прекршува правото на судење во разумен рок.

60. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Властите споменаа постоење на нов нацрт Закон за судови, одобрен од Владата во јуни 2016 година, во времето на донесувањето на првиот Извештај за усогласеност. Наводно, законот имаше за цел да воведо нови, прецизни и предвидливи дисциплински прописи и дефиниции на санкции, со поширок спектар на санкции (писмена опомена, задолжително учество во обуки, привремен трансфер во друг суд од иста или пониска инстанца, намалување на надоместокот, исклучување од унапредувања за период до три години, разрешување).

Исто така, се размислуваше за различни постапки за нова категоризација на дисциплински повреди (мали, основни и сериозни), со конкретни санкции, во секој случај, разрешувањето на судијата да биде можно само за најсериозните дисциплински повреди. Ова се чини дека одговори на првиот дел од препораката и до одреден степен и на вториот дел.

61. Властите сега повикуваат на неодамнешното усвојување - во мај 2018 година - на друг Закон за изменување на Законот за судови („Службен весник“ бр. 83 од 8 мај 2018 година), различен од претходниот нацрт одобрен од Владата во јуни 2016 година. Во однос на првиот дел од препораката, изменетиот Закон за судови предвидува серија сериозни и помалку сериозни повреди кои треба да се утврдат по дисциплинска постапка. Опсегот на дисциплински мерки беше проширен со додавање на задолжително присуство на професионална обука.

62. Што се однесува до вториот дел од препораката, властите посочуваат дека изменетите закони предвидуваат отпуштање на судиите само за најтешките дисциплински прекршоци, по дисциплинска постапка. Основите се наведени во член 76 од изменетиот Закон за судови, имено:

1) учество во партиски и политички активности; 2) мешање во надзорот над судската работа од страна на повисокиот суд; 3) искористување на функцијата за да една личност си ги оствари личните интереси; 4) сериозно прекршување на јавниот ред и мир на начин кој влијае на угледот на судството (да се утврди со правосилна судска одлука, на пример, учество во тепачка или кавга); 5) две последователни незадоволителни оценки; 6) вршење на друга јавна функција или друга работа, професија или дејност што е неспоива со судските функции; 7) примање подароци и други бенефиции во врска со вршењето на судските функции; 8) не-земањето во предвид содржината на конечните пресуди на Европскиот суд за човекови права; 9) откривање на доверливи информации.

63. ГРЕКО ги зема во предвид горенаведените амандмани од мај 2018 година за Законот за судовите, кои ги реформираат дисциплинските механизми. Што се однесува до првиот дел од препораката, изменетиот Закон за судови (чија копија беше обезбедена од властите) сè уште предвидува серија прекршоци во врска со: а) непрофесионално и невнимателно извршување на должностите (член 75); б) сериозни дисциплински прекршоци (член 76), кои треба да се утврдат во контекст на дисциплинска постапка, в) дисциплински прекршоци (член 77), како што се повреди на правилата на етика, нарушување на работата на Судот, неоправдани отсуства, неносење на судиската тога итн. Санкциите за прекршоци според членовите 75 и 76 се отповикување од функцијата (според член 74), додека за други прекршоци сега се наведуваат: писмена опомена, јавна опомена, намалување во плата и ново воведената задолжителна обука.

64. Имајќи ја во предвид загриженоста изразена во Извештајот за евалуација (став 168), ГРЕКО забележува дека сè уште може да се најдат многу широко дефинирани повреди -како што се "нестручно, ненавремено или невнимателно извршување на судиската функција" (дело кое често се користи во пракса)- во членот 75, кој сега опфаќа 11 елементи (10 опфаќаше за време на посетата на државата). Покрај тоа, во однос на вториот дел од препораката, членот 75 сè уште го предвидува видот на ситуации кои препораката бара да се укинат (одлука со која се кршат членовите 5 и 6 од Европската конвенција за човекови права). Општо земено, иако постојат извесни подобрувања во однос на опсегот на прекршоци и санкции и автоматските санкции се укинати, некои важни елементи од двата дела од оваа препорака, всушност, не се решени.

65. ГРЕКО заклучува дека препораката xii останува делумно спроведена.

Препорака xiii.

66. *ГРЕКО препорача да се ревидираат дисциплинските постапки против судии со цел (i) повредите да бидат предмет на една единствена дисциплинска постапка и (ii) со целосно внимание на принципот на судска независност, овластувањето да се иницираат постапки и да се води истрага да се одделат од овластувањето да се одлучува за санкциите.*

67. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Не беа преземени никакви последователни активности во однос на првиот дел од препораката, а во однос на вториот дел, реформата од февруари 2015 година ја отстрани проблематичната ситуација утврдена во Извештајот за евалуација во врска со концентрацијата на сите дисциплински одговорности кај самиот судски Совет и потенцијално во рацете на истите лица (нов Закон за Совет за утврдување на факти и за поведување на постапка за утврдување на одговорност на судија, објавен на 12.02.2015 година, го утврдува "Советот за утврдување на факти и поведување постапки за одговорност на судиите", како ново независно тело).

68. Властите посочуваат дека првиот дел од препораката беше спроведен преку измени на Законот за Судскиот совет, кој беше усвоен во мај 2018 година („Службен весник“ бр. 83/2018). Член 54 од изменетиот Закон предвидува единствена дисциплинска постапка. Што се однесува до вториот дел, новиот специјален орган споменат погоре - Советот за утврдување на факти и за поведување на постапка за утврдување на одговорност на судија, кој беше формиран во февруари 2015 година, конечно беше укинат (Венецијанската комисија препорача негово укинување, особено во однос на актуелната централна улога на Судскиот совет, или барем преиспитување на неговиот состав¹²). Меѓутоа, Законот за изменување и дополнување на Законот за Судски совет (СС) донесен во декември 2017 година, кој сите надлежности ги врати на Судскиот совет, исто така ја измени постапката за цел за раздвојување на функциите на оние кои се вклучени во постапката, односно членовите на СС кои ја покренуваат постапката и оние кои учествуваат во истрагата - тие повеќе не смеат да гласаат за последователната одлука за дисциплинска одговорност на судијата.

69. ГРЕКО го поздравува напуштањето на двојната дисциплинска постапка во мај 2018 година, во согласност со првиот дел од препораката. Што се однесува до вториот дел, со задоволство гледаме дека и покрај поништувањето на реформата од 2015 година, беше пронајден начин во декември 2017 година да се избегне сите дисциплински процедурални чекори да се во рацете на истите членови на Судскиот совет. Така, овој дел останува имплементиран.

70. ГРЕКО заклучува дека препораката xiii е имплементирана задоволително.

Превенција на корупцијата во однос на обвинителите

Препорака xiv.

71. ГРЕКО препорача да се воспостави сет на јасни стандарди/кодекс на професионално однесување, придружен со објаснувачки коментари и/или практични примери, кои ќе се применуваат на сите обвинители.

72. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Ажурирањето на Етичкиот кодекс за обвинителите од 2004 година, кое беше во тек во времето на усвојувањето на Извештајот за евалуација, беше завршен со донесување на нов Кодекс на етика за обвинителите во декември 2014 година, кој беше применлив за сите обвинители. ГРЕКО потсетува дека ревизијата требаше да вклучи нови антикорупциски одредби, вклучително и во врска со судир на интереси, придружни активности, подароци итн. Исто така постоеше намера да Кодексот во иднина служи како основа за дисциплински мерки. ГРЕКО истакна дека иако новата верзија (10 страници и 20 членови) беше малку подолга и подетална од претходната (6 страници и 13 членови), таа остана сосема општа и не содржи објаснувачки коментари и конкретни практични примери кои би ја поддржале нејзината

¹² Види [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e), став 113, точка 3

имплементација во секојдневната практика. ГРЕКО исто така истакна дека ваков Кодекс мора да биде замислен како жив документ кој може да се ажурира колку што е потребно и очекува појасни мерки за целосно спроведување на оваа препорака.

73. Властите сега посочуваат дека горенаведениот Етички кодекс од 2004 година беше усвоен од страна на Собранието на Здружението на јавни обвинители; се однесува на сите членови на Здружението, јавните обвинители и на јавно-обвинителските службеници. Сепак, согласно претходната препорака, Јавниот обвинител на Република Македонија во декември 2014 година го донесе Етичкиот кодекс на јавните обвинители (потоа објавен во "Службен весник на Република Македонија" бр.194 / 14). Овој текст го подготвија јавните обвинители, членовите на Здружението на јавни обвинители на Република Македонија, со финансиска поддршка на ОБСЕ. Истиот важи и за сите обвинители во земјата.

74. Властите известуваат дека членовите на Здружението на јавни обвинители на Република Македонија, еден јавен обвинител и двајца (раководни) административни службеници, повторно со финансиска поддршка на ОБСЕ, подготвиле збирка од Насоки за практична примена на Етички кодекс за јавните обвинители и предложените измени". Тие официјално беа усвоени од страна на Јавниот обвинител на Република Македонија на 30 јануари 2018 година; Етичкиот совет и Јавниот обвинител во иднина се очекува да издадат релевантни толкувања на содржината на Кодексот. Едно такво мислење веќе беше објавено неодамна.

75. ГРЕКО го поздравува неодамнешното усвојување на насоки за практично спроведување на Етичкиот кодекс за обвинителите. Ова е уште поважно, бидејќи додадената вредност на ревидираниот кодекс од 2014 година беше ограничена. Меѓутоа, содржината на овие упатства се разликува од двете верзии на кодексот што ГРЕКО досега ги разгледал, а на ГРЕКО им беа дадени контрадикторни информации за тоа на кои обвинители се применуваат кодексите (сите обвинители или само членовите на Здружението на обвинители). Верзијата од 2004 година е сеуште единствениот кодекс кој се појавува на веб-страницата на Асоцијацијата (<https://zjorm.org.mk/documentstax/kodeks/>) заедно со горенаведените упатства. Исто така, се чини дека во тие упатства се направени дополнителни предлози за да се ажурираат етичките правила и да се поддржи нивното спроведување¹³. Може да се заклучи дека целите на оваа препорака, кои треба да обезбедат јасни стандарди на однесување, придружени со објаснувачки коментари, не се целосно исполнети.

76. ГРЕКО заклучува дека препораката xiv останува делумно спроведена.

Препорака xv.

77. ГРЕКО препорача да се развијат правила и стандарди за обвинителите во однос на прифаќањето на подароци, гостољубивоста и други предности и да се врши соодветен надзор над примената на овие правила.

78. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше категоризирана како делумно имплементирана. Новиот Етички кодекс од 2014 година содржеше повеќе разработени одредби за подароци воопшто, со забрана онаму каде што може да ја загрози непристрасноста и објективноста (член 2, принцип 4), а посебно во однос на страните во постапките за кои постои строга забрана за било какви подароци и писмено известување до претпоставениот кога понудата не може да се одбие (член 13). Кодексот, исто така, предвидува механизам за надзор кој е во надлежност на Етичкиот совет. Сепак, додадената вредност на новите правила остана ограничена во отсуство на практични насоки, а некои аспекти сè уште не беа адресирани (на

¹³ Види исто така: <http://fighting-occ.mk/workshop-for-developing-guidelines-for-practical-application-of-the-public-prosecutors-code-of-ethics>

пример, гостопримството). Состојбата исто така требаше да се преиспита уште еднаш кога ќе бидат достапни дополнителни информации за актуелните одговорности и работата на горенаведениот Совет¹⁴.

79. Властите сега се повикуваат на "Упатството за практична примена на Етичкиот кодекс за јавните обвинители и неговите предложени измени", кое бше усвоено во јануари 2018 година (види препорака xiv) кое содржи правила и стандарди за прифаќање на подароци, гостопримство и други предности. Имено, Упатството прави разлика помеѓу протоколарните подароци (материјални / нематеријални) и укажува на максималната вредност и на јасна постапка за нивно евидентирање. Исто така, јасно се наведува дека јавниот обвинител во никој случај не смее да прифати подароци, гостопримство или други предности (погодности) од странките и другите учесници во кривичната постапка или од кое било друго лице во вршењето на својата функција.

80. Властите, исто така, истакнуваат дека Јавниот обвинител основал Етички совет, со кој претседава претседател, кој исто така ги избира членовите на Советот. Етичкиот совет усвои збир на "Правила за утврдување на повреди на Етичкиот кодекс" како и Деловник за работа, на 30 јануари 2018 година.

81. ГРЕКО го зема во предвид погоре наведеното, што не појаснува каква е фактичката состојба кога станува збор за применливите етички стандарди во однос на подароците (оние од кодексот од 2004 година или од кодексот од 2014 година). Покрај тоа, во очекување на подетална анализа на содржината на Упатството за практична примена на Етичкиот кодекс на јавните обвинители, усвоено во јануари 2018 година, ГРЕКО не е убеден дека тие претставуваат вид практични насоки а што оваа препорака и има за цел, да го насочува однесувањето на обвинителите и да објасни како да се толкуваат и применуваат самите правила за подароци во секојдневната практика (со дефиниции, примери на ситуации итн.). Во светло на информациите дадени од страна на властите, овие насоки, во однос на подароците, претставуваат дополнување на стандардите наместо нивна интерпретација (толкување, објаснување), што може да ја направи ситуацијата покомплексна.

82. Што се однесува до Етичкиот совет, ГРЕКО со нетрпение очекува да добие дополнителни информации за неговата конкретна функција.

83. ГРЕКО заклучува дека препораката xv останува делумно спроведена.

Препорака xvi.

84. *ГРЕКО препорача да се ревидира дисциплинскиот режим кој се применува за обвинителите со цел (1) јасно да се дефинираат повредите и (2) да се прошири опсегот на санкциите со цел да се постигне поголема пропорционалност а особено да се обезбеди да разрешувањето на обвинителите биде възможно само за најсериозните случаи на повреди.*

85. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака не беше имплементирана. Властите наведоа дека новиот предлог-Закон за јавно обвинителство ќе ги реши горенаведените прашања со тоа што ќе обезбеди јасна основа за дисциплинска одговорност на јавните обвинители и со воспоставување на сосема нова дисциплинска постапка. Но, работата беше во многу рана фаза.

¹⁴ За време на дискусијата по однос на овој извештај на пленараната седница на ГРЕКО, властите укажаа на фактот дека членовите на Советот се назначени во Мај 2018 и дека неколку случаи веќе се пред ова тело.

86. Властите сега посочуваат дека Министерството за правда формирало работна група со цел да подготви нови нацрт-Закон за јавно обвинителство. Според Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 и Акциониот план (<http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=eng&id=14>), оваа препорака е важна цел, со рок за спроведување до крајот на јуни 2018 година. Во своите најнови информации, властите посочуваат дека работната група не ја завршила својата работа и дека усвојувањето на идната нацрт-верзија се очекува во октомври 2018 година.

87. ГРЕКО е задоволен што оваа препорака стана приоритет на реформите и дека се подготвува нов предлог-Закон за јавно обвинителство. Се чини дека процесот е сè уште во рана фаза и ГРЕКО сè уште не може да смета дека оваа препорака е имплементирана дури и делумно.

88. ГРЕКО заклучува дека препораката хvi не е спроведена.

Превенција на корупцијата во однос на сите категории

Препорака хviii.

89. ГРЕКО препорача да се воспостават соодветни правни, институционални и оперативни мерки кои ќе обезбедат поподлабочено испитување на изјавите за интереси и анкетните листови поднесени од страна на членовите на Собранието, судиите и обвинителите, особено со реструктурирање на процесот на верификација под водство на Државната комисија за спречување на корупција.

90. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака се сметаше за делумно имплементирана. Постепено се преземаа мерки за да се зголеми капацитетот на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) да ги испита изјавите за имотот и интересите, вклучително и преку креирање стандардизирани формати за доставување информации (направено во јули 2015 година), создавање на официјален регистар на службеници кои треба да поднесат изјави и прогресивно воведување на специфични ИТ решенија и меѓусебна поврзаност со другите државни агенции (да станат целосно оперативни до јули 2016 година). ГРЕКО потсети на конкретни прашања за загриженост од Извештајот за евалуација кои требаше да бидат адресирани, исто така вклучувајќи ја и кохерентноста /централизирањето на надзорот во рамките на ДКСК (кое беше поделено помеѓу две мали различни одделенија во рамките на ДКСК) како и помеѓу ДКСК и Управата за јавни приходи (која исто така ги проверува изјавите за имот односно анкетните листови).

91. Властите сега укажуваат дека регистарот на избрани и назначени лица станал оперативен во јули 2016 година, по што следел период во кој раководителите и назначените лица за контакт започнале да ги исполнуваат своите обврски во врска со спроведувањето на системот за пријавување. ДКСК ги информираше институциите и телата и лицата- субјекти за потребата од доследно и ефективно спроведување на законските обврски и ги потсети на казните што се пропишани, вклучувајќи го и органот и лицето одговорно за известување на ДКСК за сите службеници засегнати со обврските за пријавување (декларирање). ДКСК веќе ги користи податоците од регистарот во постапките за проверка на податоците во врска со анкетни листови и за поведување прекршочни постапки пред надлежниот суд, како и во постапките за испитување на статусот на имотот кај Управата за јавни приходи. Во моментот, во регистарот се вклучени формулари на 3207 функционери во активен процес, како и 782 формулари на поранешни функционери. Во рамките на Твининг проектот ИПА 2010 "Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата", беше подготвено софтверско решение за електронско поднесување и доставување на изјави за имот (анкетни листови).

92. ГРЕКО ги зема предвид погоре наведените информации, што покажува дека ДКСК сè уште работи на имплементација на основните услови: да се осигура дека се вклучени сите обврзани лица, да се обезбеди електронско доставување на податоци од анкетните листови итн. ГРЕКО ќе треба повторно да ја разгледа состојбата откако процесот на реформи ќе биде понапреден и ќе биде достапен (и правилно документиран) преглед на вистинските оперативни подобрувања во однос на различните видови на изјави и откако ќе биде извршена рационализација на процесот на верификација. Информациите дадени во препораката xix понатаму (во врска со активноста на ДКСК во 2016 година) не ја менуваат горната слика. ГРЕКО исто така се осврнува на неодамнешните настани и контроверзи во врска со ДКСК, како и за наодите од Извештајот за преговорите за европска соседска политика и проширувањето во врска со ДКСК, објавен во април 2018 година - видете го целокупниот заклучок на овој извештај во понатамошниот текст.

93. ГРЕКО заклучува дека препораката xviii останува делумно спроведена.

Препорака xix.

94. *ГРЕКО препорача (1) да се зголемат финансиските и кадровските ресурси на Државната комисија за спречување на корупција во областите на судир на интереси, лобирање и анкетни листови, како приоритетно прашање и (2) Комисијата да демонстрира побалансиран и проактивен пристап во овие области.*

95. ГРЕКО потсетува дека оваа препорака беше делумно спроведена. Во 2014 и 2015 година финансиските и кадровските ресурси на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), вклучувајќи ги и нивните плати, беа зголемени, а ГРЕКО констатираше дека првиот дел од препораката е имплементиран. Што се однесува до вториот дел од препораката, не се забележани никакви значајни, релевантни и / или видливи подобрувања кои конкретно ги опфаќаат основните загрижености на оваа препорака, особено во врска со недостатокот на проактивност и одредување на приоритети од страна на ДКСК во сопствената работа, потребата да се демонстрира непристрасен ("избалансиран") пристап во својата работа и мерки против ризиците од мешање во работата на ДКСК - особено поради отсуството на критериуми за разрешување и именување на членовите на ДКСК.

96. Властите сега доставуваат информации земени од Годишниот извештај на ДКСК за 2016 година:

а) во врска со судирот на интереси,
- во 2016 година започнати се 78 нови случаи (од кои 57 се завршени) по пријави и барања за мислења поднесени од страна на службениците/функционерите, нивните претпоставени или функционери кои раководат со државни органи, како и од анонимни подносителите и други заинтересирани лица, како и врз основа на наодите на ДКСК. Од 81 досиеја од претходните години, беа завршени 53 случаи. ДКСК издаде вкупно 20 јавни предупредувања до службените лица (функционери) кои се во ситуации на конфликт на интереси поради кршење на одредбите од Законот за спречување на конфликт на интереси и поради фактот што тие не постапиле по укажувањата на ДКСК, односно не се откажале од извршувањето на оспорените паралелни функции. ДКСК иницираше 12 постапки за разрешување од вршење на јавни функции (врз основа на прекршување на Законот за спречување на судир на интереси и на Законот за спречување на корупција) каде што преовладува личниот во однос на јавниот интерес. Шест од овие досиеја се однесуваат на службени лица (функционери) кои добија предупредување, но сепак не успеаа да преземат акција за решавање на конфликтот со откажување од функциите кои ги вршеле паралелно. Во другите случаи спаѓаат избраните / именуваните лица кои вработуваат блиски лица (тројца директори на училиштата и декан на факултет, директор на јавна здравствена установа, директор на Институт).

- во 2016 година се примени вкупно 627 пријави (изјави) за интерес (193 од претставници на локалната самоуправа, 58 од службеници во судството, 376 од државни функционери). Од нив, 39 функционери постапиле спротивно на одредбите од Законот за спречување судир на интереси. Овие лица беа замолени од страна на ДКСК да ја елиминираат повредата, а во 16 случаи лицата постапиле соодветно.

- до денес (од 2009 година), ДКСК има собрано вкупно 7 803 изјави. Во текот на 2016 година, ДКСК поднесе тужба за прекршок против тројца функционери пред надлежниот суд (неподнесување на изјава за интереси). Свкупно, ДКСК постапуваше по однос на 201 случај на судир на интереси, од кои 126 случаи се решени.

б) во врска изјавите за имотната состојба (анкетните листови),

- Во 2016 година, ДКСК има добиено 676 анкетни листови на новоизбрани или именувани функционери и 315 анкетни листови по вработувањето. 362 дополнителни анкетни листови се однесуваа на промена во имотната состојба на службениците (функционерите). ДКСК постојано ги процесира ваквите анкетни листови и ги ажурира редовно регистрираните податоци за имотот / средствата. Во 2016 година, ДКСК објави 4820 анкетни листови на вршителите на должност на својата веб-страница (www.dksk.org.mk) и сите анкетни листови доставени од 2003 година, се внесени во базата на податоци.

- Во текот на 2016 година, ДКСК поднесе прекршочни пријави пред надлежните судови против 26 службени лица поради неподнесување на анкетен лист или поради непријавување на промена во имотната состојба. Во 2016 година, судовите донесоа 18 решенија за досиеја отворени истата година или во претходните години. ДКСК исто така достави до Управата за јавни приходи вкупно 8 барања за проверки во врска со имотот на службените лица.

в) Други информации.

- во јули 2016 година, Регистарот на избрани и именувани лица стана оперативен, а ДКСК сега има преглед на различните лица во државните органи, јавните претпријатија, јавните установи или на други правни лица, кои се должни да поднесуваат изјави. Ова го олеснува регистрирањето и следењето на средствата и интересите (уделите). Регистарот постојано се ажурира со податоци доставени од контакт-лицата на засегнатите институции. Вкупно 2563 анкетни листови се регистрирани до сега.

- Во 2016 година, ДКСК ја продолжи работата започната во претходните години за проверка на податоците дадени во анкетните листови. Ова се прави и преку систематски проверки на содржината на анкетните листови на лицата од одредени сегменти на системот, во согласност со критериумите за утврдување на анкетните листови, кои ќе бидат предмет на ревизија. Преку Регистарот, ДКСК има пристап до податоци за моторни возила, за недвижен имот, за акции и обврзници (од Министерството за внатрешни работи, Централниот регистар на недвижен имот, Централниот депозитар за хартии од вредност) и со тоа се овозможува вкрстена проверка на податоците со Трговскиот регистар и Регистарот на други правни лица.

- Во 2016 година, ДКСК (врз основа на критериумите и работната програма) започна со проверка на податоците од анкетните листови на лицата чиј матичен број завршува со 43. Ова претставува збир од 50 службеници: 11 од извршната власт; 13 од судството; и 26 лица кои вршат функции во органите на локалната самоуправа. Во тек е постапка за проверка на податоците од анкетните листови на наведените лица. Во 2016 година, како и во претходните години, согласно со правилата за постапување со анкетните листови, државните органи, единиците на локалната самоуправа и судските органи, до ДКСК ги доставија нивните полугодишни прегледи.

97. ГРЕКО ги зема во предвид горенаведените информации доставени во однос на (тековниот) втор дел од препораката. Самото повикување на содржината на Извештајот за работата на ДКСК за 2016 година не илустрира поголема

проактивност уште од донесувањето на првиот извештај за усогласеност, во октомври 2016 година. Истото важи и во голема мерка за очекуваните подобрувања во однос на (понепристрасен) третман на можни случаи. Покрај тоа, информациите често се претерано општи по природа или имаат ограничена релевантност (ажурирање на регистарот на изјави и вкрстените проверки треба да се одвиваат без да се кажува) или се јасно ирелевантни, на пример, барањата за мислење се сметаат за "случаи, предмети". Како што беше претходно наведено, ГРЕКО исто така се осврнува на неодамнешните настани и контроверзии во врска со ДКСК и на наодите од извештајот за Европска соседска политика и преговорите за проширување, а во врска со ДКСК, објавен во април 2018 година - видете го целокупниот заклучок подолу.

98. ГРЕКО заклучува дека препораката xix останува делумно имплементирана.

III. ЗАКЛУЧОЦИ

99. Имајќи го предвид горенаведеното, ГРЕКО заклучува дека Република Македонија ги спровела задоволително или на задоволителен начин само шест од деветнаесетте препораки содржани во Извештајот за евалуација од четвртиот круг. Од останатите препораки, осум се делумно имплементирани и пет не се имплементирани.

100. Поконкретно, препораките vi, viii, ix, xiii и xvii се имплементирани задоволително, препораката x е имплементирана на задоволителен начин, препораките i, vii, xi, xii, xiv, xv, xviii и xix се делумно имплементирани и препораките ii, iii, iv, v и xvi не се имплементирани.

101. Во однос на пратениците во Собранието, ситуацијата не се промени многу и ниту едно од препорачаните подобрувања не се имплементираа дури ниту делумно, со исклучок на изготвувањето на кодекс на однесување за пратениците, кој сега е повторно вратен на вистинскиот пат, откако проектот беше стопиран кон крајот на 2016 година.

102. Што се однесува до судиите и обвинителите, Република Македонија направи ограничени, одлучни подобрувања. ГРЕКО со задоволство гледа на тоа дека Законот за Судскиот совет беше изменет во декември 2017 година и во мај 2018 година и дека сега предвидува можност за жалба против одлуките за назначување и унапредување, како и за периодичниот систем за оценување на судиите, кој става поголем акцент на квалитативните критериуми. Понатамошни промени се направени, на пример, за појасно да се дефинираат дисциплинските прекршоци, но некои важни напомени околу кои имаше загриженост, во врска со ова, не се адресирани до денес. ГРЕКО, исто така, забележува дека се формираат нови советодавни и надзорни тела за судиите и обвинителите да го поддржат спроведувањето на соодветните правила на однесување во секојдневната практика, а ГРЕКО ќе треба да ги преиспита овие подобрувања кога ќе бидат достапни повеќе конкретни информации. Во други случаи, преземени се мерки, но тие очигледно доволно не ја земаат во предвид загриженоста изразена во Извештајот за евалуација. Ова е, на пример случај кога станува збор за практичните упатства за судиите и обвинителите за начините на спроведување на правилата на однесување.

103. Што се однесува до системот на пријавување на средства и интереси, ГРЕКО жали што не се случил значаен развој за да се зајакне контролната функција и да се поддржи балансирањето пристап (без политичко мешање) на Државната комисија за спречување на корупцијата. ГРЕКО исто така забележува дека последниот извештај на Комисијата на ЕУ во контекст на преговорите за европска соседска

политика и проширување, објавен во април 2018 година¹⁵, не забележува напредок во однос на зајакнувањето на истражните капацитети на ДКСК и нејзината независност од политичките партии и општо, ограничена евиденција на земјата во однос на случаите со високи функционери. ДКСК неодамна беше вмешана во сериозни контроверзи и мнозинството од нејзините членови поднесоа оставки, поради наводите за лошо управување со средствата. Исто така, постојат тврдења за политички притисок врз институцијата, која во медиумите се сметаше за "тивка" во изминатите неколку години, но се обиде да биде поефективна во последниве неколку месеци (по промената на владата минатата година)¹⁶.

104. Свкупно, во оваа фаза од процесот, перформансите се очигледно разочарувачки, а земјата јасно треба да преземе поодлучна и фокусирана акција во однос на бројни препораки издадени пред четири и пол години.

105. Со оглед на горенаведеното, ГРЕКО заклучува дека сегашното многу ниско ниво на усогласеност со препораките е "глобално незадоволително" во смисла на Правило 31, став 8.3 од Деловникот. Оттука, ГРЕКО одлучува да го примени членот 32 став 2 (i) во однос на државите-членки за кои се утврдува дека не се во согласност со препораките содржани во извештајот за меѓусебна евалуација и бара од Шефот на делегацијата на Република Македонија да обезбеди извештај за напредокот во спроведувањето на препораките од i до v, vii, xi, xii, xiv до xvi, xviii и xix што е можно побрзо, најдоцна - до 30 јуни 2019 година.

106. Конечно, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да го одобрат, што е можно побрзо, објавувањето на Извештајот, да го преведат на националниот јазик и јавно да го објават преводот.

¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en

¹⁶ Види го на пример <http://www.balkaninsight.com/en/article/corruption-allegations-rock-macedonia-s-anti-graft-body-03-05-2018> и <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7735-macedonia-ex-anti-graft-chief-in-corruption-scandal>