

**GRECO** Група на држави против корупција  
Генерална дирекција 1 – правни прашања  
Оддел за кривични проблеми

Совет на Европа

Стразбур, 2 декември 2004

Доверливо

Greco RC-I (2004) 10E

## Прв круг на оценка

### Извештај за усогласеност за Република Македонија

Усвоен  
на 21. Пленарна седница на GRECO  
(Стразбур, 29 ноември – 2 декември 2004)

## **I. ВОВЕД**

1. На својата 12. Пленарна седница (9-13 декември 2002 година), GRECO го усвои Извештајот од првиот круг на оценка за Република Македонија. Овој Извештај (Greco Eval I Rep (2002) 7E) е објавен од GRECO, по овластувањето од властите на Република Македонија, на 28 јануари 2003 година.
2. Во согласност со Правилото 30.2 од Правилникот на GRECO, властите на Република Македонија го поднесоа својот Извештај за ситуација (RS-report) за мерките преземени за почитување на препораките на 18 јуни 2004 година.
3. На својата 13. Пленарна средба (24-28 март 2003 година), GRECO ги избра, во согласност со Правилото 31.1 од својот Правилник, Ирска и Молдавија да определат изготвувачи на извештај за процедурата за почитување. За Изготвувачи на извештајот беа определени г-дин Џим О'ФАРЕЛ во име на Ирска и г-ца Елена ЕКИМ во име на Молдавија. Во изготвувањето на Извештајот за почитување (RC-Report) на Изготвувачите на извештајот им асистираше Секретаријатот на GRECO.
4. RC-Report беше усвоен од GRECO, по разгледување и расправа согласно Правилото 31.7 од Правилникот, на 21. Пленарна седница (29 ноември – 2 декември 2004 година).
5. Според член 15 став 6 од Статутот на GRECO и Правилото 30.2 од Правилникот, целта на RC-Report е да се оценат мерките што ги имаат преземени властите на Република Македонија и, каде е можно, нивната ефективност со цел почитување на препораките содржани во Извештајот за оценка.

## **II. АНАЛИЗА**

6. Беше потсетено дека во својот Извештај за оценка GRECO има упатено 17 препораки на Република Македонија. Подолу се обработува почитувањето на овие препораки.

### **Препорака i.**

7. *GRECO* препорача да се спроведат редовни студии за да се подобрат сознанијата за обласните најзасегнати со корупција со цел формирање на дејална слика за корупцијата врз основа на статистички податоци и исразување за да се оцени појасно сèееној на феноменот на корупција во земјата.
8. Властите на Република Македонија имаат известно дека според НВО (Транспарентност Македонија беше особено спомената), студиите за корупцијата се изведуваат во рамките на други истражувања поврзани со други области. Понатаму, тие споменаа анкета спроведена во рамките на државната управа и научно истражување за појавата на корупцијата спроведено со помош на Британската амбасада (“Мониторинг на кривични постапки”) и преглед за согледувањето на корупцијата извршено од Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања. Покрај тоа, во мај 2003 година, Фондацијата Отворено општество спроведе истражување во рамките на академскиот систем истражувајќи го степенот на корупција во оваа конкретна сфера. На крај, Државната комисија за спречување на корупцијата во извршувањето на своите активности е инволвирана во истражување и ги анализира податоците од конкретни случаи на корупција.
9. *GRECO* ги разгледа позитивните мерки преземени од властите на Република Македонија. Сепак, *GRECO* потсетува дека главната загриженост изнесена во препораката i е “да се спроведуваат редовни студии за подобрување на сознанијата за областите најзасегнати од корупција (...)”. *GRECO* нотираше дека би можело повеќе да се направи за да се оствари оваа цел.
10. Во однос на горното, GRECO заклучи дека препораката i е делумно имплементирана.

## **Препорака ii.**

11. *GRECO* препорача да се донесе сеопфатна национална антикорупциска стратегија, како и да се зголеми свесноста кај јавните службеници и јавноста за опасноста што ја носи корупцијата.

12. Властите на Република Македонија известија дека Националната програма за спречување и сузбивање на корупцијата е донесена на 17 јуни 2003 година. Тие исто така наведоа дека, по донесувањето на Програмата, надлежните министерства, судски органи и јавното обвинителство започнале со нејзина имплементација. Поконкретно, Програмата содржи директиви во однос на подготвувањето на измените во законодавството во различни области поврзани со корупциски прашања, зајакнување на институциите инволвирани во спречување на и борба против корупцијата, можноста за создавање на специјални органи за борба против корупцијата, итн. На крај, тие го подвлекоа фактот дека има широка поддршка за Националната програма во рамките на медиумите, цивилното општество и кај јавноста и дека е зголемена свеста на граѓаните за потребата од спречување и сузбивање на појавите на корупција.
13. GRECO ги разгледа доставените информации и заклучи дека е задоволувачка имплементацијата на препораката ii.

### **Препорака iii.**

14. *GRECO* препорача да се развие поцврста политика за транспарентност и јавна одговорност во јавната управа за да се зголеми ефикасноста на владата.
15. Властите на Република Македонија известија дека член 15 од Уставот на Република Македонија го гарантира општото право “за обжалување на поединечни законски акти донесени во првостепена постапка од суд, орган на управа или организација или други институции кои вршат јавни овластувања”. Тие исто така го споменаа Законот за јавен правобранител (Омбудсман). Подвлекоа дека јавноста станала свесна за антикорупциската политика на владата по пат на прес-конференции, интернет и други средства за телекомуникација, како дневниот печат и телевизијата. Владата исто така одговара на сите релевантни прашања, особено преку односите министерства и служби на владата.
16. GRECO ги разгледа доставените информации и заклучи дека е задоволително имплементирана препораката iii.

#### **Препорака iv.**

17. *GRECO* препорача дека јавноста треба да може да ги идентификува оние со кои доаѓа во контакт и да биде добро информирана за можностите за поднесување жалби.
18. Властите на Република Македонија имаат известно дека Владата и сите министерства имаат веб-страници кои го содржат името, презимето и функциите на државните службеници, органограм на главните институции, законите и прописите. Има отворени бесплатни телефонски линии за пријавување на случаи на корупција во Министерството за внатрешни работи, Царинската управа и Управата за јавни приходи, каде податоците се прибираат, анализираат, обработуваат и предаваат на надлежните институции. Од вработените во државните институции се бара да носат бевови за идентификација. Тие исто така посочија дека Законот за управната постапка го предвидува правото за поднесување на жалба против првостепено управно решение или жалба против второстепено управно решение. Трети страни имаат право на жалба против првостепено управно решение кое ги засега нивните права и интереси.
19. GRECO ги разгледа доставените информации и заклучи дека е задоволително имплементирана препораката iv.

#### **Препорака v.**

20. *GRECO* препорача да се разработат и имплементираат, покрај веќе постоечките, можности и политички насочници за поддршка на раководителите на државните органи и агенции за идентификување, спречување, спроведување и справување со корумпирано, нечесно и неетичко однесување. Таквите можности треба да вклучат едукација, обука и превенција.
21. Властите на Република Македонија споменаа одредени мерки преземени за да се адресира препораката v:

- Во 2003 година и првата половина од 2004 година, 348 државни службеници од централната власт и 278 од локалната власт следеле курсеви за обука организирани

од Државната агенција за државни службеници на тема “Системот на државни службеници и етиката во државната служба”. Меѓу другото, обуката третира и етички правила и антикорупциски принципи.

- На вработените во државна служба биле дистрибуирани 15.000 Кодекси на етика за државни службеници.
- Државната агенција за државни службеници изготвила флаери и брошури кои меѓу другото содржат и антикорупциски и етички правила. Овие документи ќе се сдистрибуираат правовремено до сите државни службеници и до граѓаните.
- 98 функционери учествувале во 3-годишна програма за обука спроведена во соработка со Франција.

22. GRECO ги разгледа информациите доставени од властите на “поранешна Југословенска Република Македонија” и заклучи дека е задоволувачки имплементирана препораката v.

### **Препорака vi.**

23. *GRECO* препорача да се основаат, или да се зајакнат таму каде што веќе постојат, специјални оддели и/или инспекциски органи одговорни за спречување и истражување на интјерни случаи на корупција.

24. Властите на Република Македонија известија дека постојат специјални оддели или инспекциски органи одговорни за спречување и истражување на внатрешни случаи на корупција во рамките на Министерството за внатрешни работи и Министерството за финансии. Во Министерството за финансии има Оддел за централна и внатрешна ревизија, Управата за јавни приходи има Единица за внатрешна ревизија, а Царината има Оддел за контрола и ревизија на работата на сите вработени во Царината. Во рамките на Министерството за внатрешни работи, Одделот за внатрешна контрола и професионални стандарди, меѓу другото, е одговорен и за прашања за внатрешна ревизија согласно интерните правила донесени од Министерството за внатрешни работи.

25. GRECO ги разгледа добиените информации и заклучи дека е задоволително имплементирана препораката vi.

### **Препорака vii.**

26. *GRECO* препорача брзо имплементирање на сите мерки предвидени со Законот за спречување на корупцијата и, во исто време, Државната комисија да воспостави сеопфатен и јасен акционен план. Тој исто така препорача работата на Комисијата да се објавува во годишен извештај до Парламентот.

27. Властите на Република Македонија известува дека Акциониот план е изготвен како интегрален дел на антикорупциската програма на Државната комисија. Таму се содржат мерки што треба да се преземат на краткорочен, среднорочен и долгорочен план од страна на надлежните органи за спречување на и борба против корупцијата. Тие исто така известува дека согласно Законот за спречување на корупцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата подготвува годишен извештај што се доставува до Парламентот и до претседателот на Републиката, Владата и медиумите. Извештајот за периодот ноември 2002-ноември 2003 година веќе бил презентираан на Парламентот. На крај, властите на “поранешна Југословенска Република Македонија” набројаа долга детална листа на активности спроведени од Државната комисија за имплементација на Државната програма за спречување и сузбивање на корупцијата.

28. GRECO ги разгледа доставените информации и заклучи дека е задоволувачки имплементирана препораката vii.

### **Препорака viii.**

29. *GRECO* препорача да се извршат неопходните измени на член 17 од Уставот и на Законот за кривична постапка особено со воведување на нови јасни одредби со кои ќе се овозможи примената на специјални испражни средства во кривичните истраги за најтешките кривични дела, вклучувајќи ја корупцијата. Овие законски мерки мора да бидат проследени со конкретни дејствија за да се обезбеди и соодветна обука и

*соодветна техничка опрема за полицискии работници, обвинителите, истражните судии и судиите.*

30. Властите на Република Македонија известија дека, во декември 2003 година, се донесени измени на членот 17 од Уставот (Амандман XIX) со што се овозможува примената на специјални истражни мерки во кривични истраги за најтешките кривични дела, вклучувајќи ја корупцијата. Примената на овие специјални истражни мерки е дозволена само со судска одлука и под услови и постапки определени со закон. Тие исто така информираа дека се извршени и последователните измени во Законот за кривична постапка (член 142-б од Законот за измени и дополнување на Законот за кривична постапка предвидува детална листа на специјални истражни средства и нивна примена) а во фаза на изготвување е новиот Закон за следење на комуникациите. Властите на “поранешна Југословенска Република Македонија” исто така известија дека овие законски измени ќе бидат проследени со соодветна обука и техничка опрема за полициските работници, обвинителите, истражните судии и другите судии.
31. GRECO со задоволство утврди дека е изменет членот 17 од Уставот со цел да се овозможи примената на специјални истражни техники во случаи на најтешки кривични дела, вклучувајќи ја корупцијата. Тој исто така ги нотираше позитивните мерки наведени од властите на Република Македонија за да се осигура конформноста на законскиот и институцискиот систем со нововоставената уставна одредба и дека ќе се преземат мерките потребни за да се обезбедат органите за спроведување на законот со неопходните средства за примена на специјални истражни проекти.
32. GRECO смета дека е задоволувачки имплементирана препораката viii.

### **Препорака ix.**

33. *GRECO* препорача да се воведат и пред сè да се имплементира соопфатна законска рамка каде прецизно ќе се дефинираат мерките за заштита на сведоци и да се размисли за воведување на политика за интервјуирање на дошници и други сведоци



*чијшто е иденитетот е познат само на надлежниот судски орган.*

34. Властите на Република Македонија известија дека на 14 октомври 2004 година е усвоена нова глава во Законот за кривична постапка (Глава XIX) за “Заштита на сведоци, соработници на правдата и жртви”. Новите членови 270 а, б и в ги адресираат сите грижи изнесени во препораката ix.
35. GRECO ги разгледа со задоволство одредбите вклучени во неодамна донесениот Закон за кривична постапка. Тој смета дека со овие одредби, под услов да се спроведат ефективно, ќе се имплементира препораката ix.
36. GRECO заклучи дека препораката ix е имплементирана на задоволителен начин.

### **Препорака х.**

37. *GRECO препорача сите јавни службени лица да поминаат обука за кодексот за однесување и применливите правила и прописи за интелектуален/етика што се однесуваат на нивното вработување.*
38. Властите на Република Македонија известија дека според Кодексот на етика за државни службеници сите државни службеници се обврзани да делуваат во согласност со неговите одредби (Службен весник бр. 96/2001) и да ги почитуваат принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност, можност за пристап за граѓаните и други правни лица како и принципите што се однесуваат на непристрасност, самостојност во одлучувањето, злоупотреба на овластувањата и статусот на државниот службеник, транспарентност на информациите, политичката активност, судир на финансиски интереси, подароци и друга корист, заштита и економична употреба на државни средства, однесувањето во службата, однесувањето во приватниот живот и односите со јавноста. Тие исто така потсетија на и ги опишаа одредбите од Кодексот каде станува збор за а) дисциплински мерки и санкции предвидени во случај на повреда на Кодексот, б) префрлање од јавниот во приватниот сектор (“pantouflage”) и в) уредување за подароци. Властите на Република Македонија

исто така известија дека сите јавни организации се обврзани да ги истакнат во своите простории одредбите од Етичкиот кодекс така што државните службеници ќе бидат свесни за своите права и обврски. Во некои други случаи, јавните службеници треба да потпишат документ во кој изјавуваат дека се запознаени лично со содржината на Кодексот.

39. GRECO ги разгледа доставените детални информации за одредбите од Кодексот за етика за државните службеници а особено фактот дека сите државни службеници имаат обврска да ги почитуваат.
40. GRECO заклучи дека е задоволувачки имплементирана препораката х.

### **Препорака xi.**

41. *GRECO* препорача да се воспостави специјализирана антикорупциска единица, или како специјална единица интегрирана во новата финансиска полиција или како посебно тело во рамките на друга државна служба. Оваа единица треба да биде одговорна конкретно за превенцијата, откривањето и иследувањето на случаи на корупција. Тој исто така препорача единицата да подготвува годишен извештај за најредоките на своите активности кој ќе биде достапен за јавноста.
42. Властите на Република Македонија известија дека според новите измени предвидени во Законот за финансиска полиција, се очекува да се усвои предлогот за формирање на специјализирана антикорупциска единица. Тоа би била специјална единица во рамките на новата Финансиска полиција. Понатаму, како резултат на реорганизацијата на Одделот за финансиски криминал, во рамките на Министерството за внатрешни работи ќе се формира Оддел за перење пари и корупција. Тие исто така известија дека, во рамките на Министерството за внатрешни работи, во Одделот за организиран криминал има единица која се занимава со економски криминал, корупција и криумчарење.
43. GRECO ги разгледа доставените информации од властите на “поранешна Југословенска Република Македонија” во однос на

промените кои се вршат преку измени на Законот за финансиска полиција и формирањето на Оддел за перење пари и корупција во рамките на Министерството за внатрешни работи. Тој потврди дека се имплементираат реформи кои за цел ја имаат корупцијата. Сепак, тој смета дека има простор за напредок во однос на антикорупциската специјализација на истражните служби, особено со формирање на “специјално тело или институција со мултидисциплинарен карактер која се занимава исклучиво или претежно со борбата против корупцијата” (Извештај од прв круг на оценка, страна 23, став 111).

44. GRECO заклучи дека е делумно имплементирана препораката xi.

#### **Препорака xii.**

45. *GRECO* препорача да се преземат неопходните мерки за формирање, во рамките на Јавното обвинителство, на специјален одсек/единица одговорен/а за справување со корупцијата и кривичните дела поврзани со корупција. Тој исто така препорача селектирање на специјализирани и добро обучени обвинители кои ќе работат исклучиво на овие форми на кривични дела и да им се обезбеди соодветна едукација, обука и техничка опрема. Од таа причина, тој исто така препорача подготвка на интерни водичи и годишна едукација/обука за обвинители на сите нивоа во Јавното обвинителство.

46. Властите на Република Македонија известува дека преку неодамна донесениот Закон за Јавното обвинителство, во рамките на Јавното обвинителство е формиран “Оддел за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата”. Одделот ќе се справува со кривични дела што се гонат по службена должност и се сторени од организирана група. Одделот е надлежен да дејствува на територијата на целата земја. Во неговиот состав се раководител и четири члена. Веќе започнал да работи на некои конкретни случаи и, што се однесува до обуката, некои семинари и други специфични активности се организираат заедно со организации од земјата инволвирани во борбата против корупцијата, како и во соработка со одредени други земји (се споменаа Италија и Словенија).

47. GRECO ги разгледа доставените информации и смета дека препораката е адресирана со формирањето на “Одделот за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата”.

48. GRECO заклучи дека е задоволувачки имплементирана препораката xii.

### **Препорака xiii.**

49. *GRECO* препорача да се создадат јасно дефинирани услови и постапка за селектирање за назначување на сите нови кандидати во Јавното обвинителство и во судовите што подеднакво ќе важи и за обвинителите и за судиите. Тој ионајму препорача да се преземат сите неопходни мерки за намалување на ризиците од било какво мешање во процесот на назначување на обвинители и судии.

50. Властите на Република Македонија известува дека Државната програма за превенција и сузбивање на корупцијата (да се видат ставовите 12 и 27 погоре) содржи предлог за да се размисли за формирање на Државен совет на правдата. Понатаму, тие информираа дека Стратегијата за реформа на судскиот систем, која меѓу другото содржи одредби за реформа на судскиот систем и на Јавното обвинителство, е донесена на 22 ноември 2004 година. Исто така информираа дека новиот текст на Законот за Јавното обвинителство предлага да се формира Совет на јавните обвинители, за да дава мислења и предлози за поставување и разрешување како и поведување на управна постапка против јавни обвинители и заменици јавни обвинители.

51. GRECO ги разгледа двата предлози во Програмата за спречување и сузбивање на корупцијата и во новиот текст на Законот за Јавното обвинителство за формирање на организации кои претставуваат судии и обвинители за да играат советодавна улога во постапките за поставување на овие професии. Тој исто така ги нотираше и важните измени воведени со Стратегијата за реформа на судскиот систем. Тој смета дека реформите што се во тек покажуваат дека властите на Република Македонија се свесни за важноста да се има јасно

редефинирани услови и постапки на тестирање за поставување на сите нови кандидати во Јавното обвинителство и во судовите за да се намали ризикот од било какво мешање во процесот на поставување на обвинители и судии.

52. GRECO ги нотираше позитивните мерки кои се преземени и за кои се размислува според наведеното од властите на Република Македонија. Тој смета дека со овие мерки, штом ќе се донесат целосно, би се испочитувала препораката xiii.

53. GRECO заклучи дека е делумно имплементирана препораката xiii.

#### **Препорака xiv.**

54. *GRECO* препорача во работни за јавни набавки, судовите би требало да можат да изрекуваат привремени одлуки што ја суспендираат тендерската постапка во случај на жалба од страна на наддавач врз основа на незаконито исклучување од постапката на консултирање или одлучување.

55. Властите на Република Македонија известија дека ја адресирале оваа препорака на различни начини:

- Согласно член 91 од Законот за јавни набавки (“Службен весник” бр. 19/2004), секое лице кое учествува во тендерска постапка може, во текот на целата постапка, да поднесува жалби во однос на методите и начинот на кој понудите доставени до Комисијата за јавни набавки се разгледуваат и оценуваат. Ако Комисијата цени дека жалбата е оправдана, може да го направи неопходното корегирање. Ако не ја прифати жалбата, таа потоа може да се поднесе до Комисијата за жалби. За време на разгледувањето на жалбата, Комисијата ја прекинува работата сè додека не се донесе одлука.
- Одбиен наддавач може да се жали до Комисијата за жалби во рок од 7 дена од денот на известувањето. Жалбата го суспендира извршувањето на одлуката за избор на носител на набавката, сè додека одлуката по жалбата не стане правосилна.

- Постојат и други конкретни постапки со цел да се провери регуларноста на тендерската постапка како назначувањето на експерти за договори од над 30.000 евра.
- Одлуката на Комисијата за жалби против јавните набавки е конечна. Сепак, наддавачот/апликантот може да ја побива оваа одлука со поведување на парница пред надлежен (основен) суд.

56. GRECO ги разгледа доставените информации и заклучи дека е задоволувачки имплементирана препораката xiv.

#### **Препорака xv.**

57. *GRECO* препорача да се измени националните легислатива за да се осигура постојатоста за одлучување за имунитет на членовите на Владата да не ја спроведува самата Влада.

58. Властите на Република Македонија известија дека Акциониот план (да се види став 26), содржи предлог за измена на Уставот во однос на прашањето за одземање на имунитетот на членовите на Владата.

59. GRECO го зема предвид фактот дека е започнато со разгледување на прашањето за измена на легислативата во однос на членовите на Владата.

60. GRECO заклучи дека е делумно имплементирана препораката xv.

#### **Препорака xvi.**

61. *GRECO* препорача да се воспостават насоки за пратеници во Собранието, а особено неговата Комисија за имуниететни прашања, со критериуми што треба да се применат кога се одлучува по барања за одземање на имунитетот.

62. Властите на Република Македонија известија дека прашањето за имунитет на пратениците во Собранието е неодамна покренато поради некои конкретни случаи на пратеници за кои е побарано одземање на имунитетот.

63. GRECO смета дека грижите изнесени во препораката хvi не се адекватно третираани.

64. GRECO заклучи дека препораката хvi не е имплементирана.

### **Препорака хvii.**

65. *GRECO* препорача да се намали на минимум листата на категориите на службени лица за кои се применува имунитетот.

66. Властите на Република Македонија известија дека не се преземени конкретни дејствија или активности за да се третира оваа препорака, имајќи предвид дека нејзината имплементација би барала измена на Уставот.

67. GRECO заклучи дека препораката хvii не е имплементирана.

## **III. ЗАКЛУЧОЦИ**

68. **Во однос на погоре наведеното, GRECO заклучи дека Република Македонија ги има задоволително имплементирано или постапила на задоволителен начин со повеќето од препораките што се содржат во Извештајот за првиот круг на оценка.** Препораките ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xii и xiv се задоволително имплементирани. Препораката ix е на задоволителен начин третирана. Препораките i, xi, xiii и xv се делумно имплементирани, а препораките хvi и хvii не се имплементирани.

69. GRECO го повикува шефот на делегацијата на Република Македонија да даде дополнителни информации во врска со имплементацијата на препораките i, xi, xiii, xv, хvi и хvii до 31 мај 2006 година.