x

25 март 2022 година
Објавување 4 јули 2022 година

Јавен
GrecoRC4(2022)7

ЧЕТВРТ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА

Спречување на корупција кај пратениците, судиите и обвинителите

АДЕНДУМ НА ВТОРИОТ ИЗВЕШТАЈ ЗА УСОГЛАСЕНОСТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Усвоен од страна на ГРЕКО на неговата 90-та Пленарна седница
(Стразбур, 21-25 март 2022 година)

Секретаријат на ГРЕКО
Совет на Европа
Ф-67075 Стразбур Цедекс
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Генерален директорат за
човекови права и владеење на правото
Директорат за информатичко општество
и акција против криминалот

ЧЕТВРТ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА

I. **ВОВЕД**

1. Овој Адендум на Вториот извештај за усогласеност ги оценува мерките што ги преземаат властите на Северна Македонија за спроведување на тековните препораки дадени во Извештајот за евалуација за Четвртиот круг на евалуација на државата (види став 2) којшто се однесува на „Спречување корупција кај пратениците, судиите и обвинителите".

2. Извештајот за евалуација за Четвртиот круг за Северна Македонија беше усвоен на 62-та Пленарна седница на ГРЕКО (6 декември 2013 година) и беше објавен на 17 март 2014 година, а по одобрувањето од страна на властите на Северна Македонија (GrecoEval4Rep(2013)4E). Соодветниот Прв Извештај за усогласеност беше усвоен на 72-та Пленарна седница на ГРЕКО (1 јули 2016 година) и објавен на 12 октомври 2016 година (GrecoRC4(2016)8).

3. Во Вториот извештај за усогласеност (GrecoRC4(2018)6), усвоен од ГРЕКО на неговата 80-та пленарна седница (22 јуни 2018 година) и објавен на 9 август 2018 година, по одобрувањето од страна на властите на Северна Македонија, беше заклучено дека Северна Македонија спровела во задоволителна мера или се справила на задоволителен начин со шест од 19-те препораки содржани во Извештајот од Четвртиот круг на евалуација. Со оглед на горенаведеното, ГРЕКО заклучи дека многу ниското ниво на усогласеност со препораките е „генерално незадоволително" во смисла на правилото 31, став 8.3 од Деловникот. Затоа, ГРЕКО одлучи да го примени правилото 32, став 2(1) во врска со земјите членки за коишто смета дека не постапуваат во согласност со препораките содржани во заедничкиот евалуационен извештај.

4. Во Времениот извештај за усогласеност (GrecoRC4(2020)4), усвоен од ГРЕКО на неговата 85-та Пленарна седница (25 септември 2020 година) и објавен на 2 октомври 2020 година, по одобрувањето од страна на властите на Северна Македонија, беше заклучено дека Северна Македонија имплементирала во задоволителна мера или се справила на задоволителен начин со девет од 19-те препораки содржани во Извештајот за евалуација за Четвртиот круг. Од преостанатите препораки, осум беа делумно имплементирани и две не беа имплементирани. Со оглед на ваквите резултати, нивото на усогласеност повеќе не се сметаше за „генерално незадоволително". Оттука, ГРЕКО одлучи да не продолжи да го применува правилото 32 од својот Деловник и побара од Шефот на делегацијата на Северна Македонија да обезбеди извештај за постигнатиот напредок во спроведувањето на преостанатите неспроведени препораки (имено, препораките i-v, xii, xiv-xvi и xviii) до 30 септември 2021 година. Овој извештај беше примен на договорениот датум и служеше како основа за овој Втор Времен извештај за усогласеност.

5. ГРЕКО ги избра Ерменија и Данска да назначат свои Известувачи за постапката за усогласување. Известувачите кои беа избрани беа г-ѓа Маријам Галстијан, во име на Ерменија и г-дин Андерс Дирвиг Рехендорф, во име на Данска. При изготвувањето на овој Адендум на Вториот извештај за усогласеност, ним им беше обезбедена помош од страна на Секретаријатот на ГРЕКО.

6. Овој Адендум на Вториот извештај за усогласеност го оценува натамошното спроведување на десетте препораки коишто преостануваат од усвојувањето на Времениот извештај за усогласеност и врши сеопфатна проценка на нивото на усогласеност на Северна Македонија со овие препораки.

II. **АНАЛИЗА**

Спречување корупција кај пратениците

Препорака i.

7. ***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.***

8. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Ревизијата на Кодексот за етичко однесување на пратениците се движеше во вистинската насока, а опсегот на санкциите за прекршување на Кодексот беше проширен. Сепак, Кодексот не доведе до поголема јасност или доследност и потребен е натамошен развој на подигањето на свеста и обучувањето на пратениците.

9. Властите сега известуваат дека Собранието во моментов подготвува нова нацрт-верзија на Кодексот за етичко однесување на пратениците којшто ќе го опфаќа следново: i) очекувано однесување во јавната сфера; ii) спречување на корупција и судир на интереси; iii) транспарентност и отчетност; и iv) мерки насочени кон промовирање на правилната употреба на јавните финансии и средства. Властите посочуваат дека Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието, како надлежно тело за спроведување на Кодексот, одржа неколку работилници за подигање на свеста на пратениците, како и состаноци за допрецизирање и натамошно подобрување на Кодексот, вклучувајќи и со поддршка од ОБСЕ/ОДИХР. Властите дополнително се повикуваат на новата нацрт-верзија на Упатството за примена на Кодексот, коешто исто така е во процес на подготовка.

10. ГРЕКО го забележува развојот на нов Кодекс за етичко однесување на пратениците и на ново Упатство за примена на Кодексот, чиишто прелиминарни текстови се доставени на преглед. Севкупно, новиот Кодекс претставува соодветна рамка за промовирање на интегритетот и насочување на етичкото однесување на пратениците бидејќи поставува соодветни стандарди на однесување во однос на судир на интереси, помошни активности, односи со лобисти, подароци, активности по вработување, итн. (види, исто така, препораки ii и iii). Со оглед на претходно наведеното, потребно е натамошно усовршување и рационализирање на Кодексот и Упатството за тие бидат попривлечни за корисниците, да се отстранат непотребните содржини и да се обезбеди јасност и кохерентност на соодветните одредби. Што се однесува на воспоставувањето механизам за промовирање на Кодексот и за подигање на свеста на пратениците за стандардите што се очекуваат од нив, ГРЕКО забележува дека за надлежни се сметаат Парламентарниот институт и собраниските служби, коишто треба тесно да соработуваат со Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието. Активностите за подигање на свеста на пратениците наведени во Извештајот се добредојдени, но откако ќе се воспостават, потребно е да се прилагодат на новиот Кодекс и Упатство.

11. ГРЕКО заклучува дека препораката i останува делумно имплементирана.

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

13. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Со измените на Кодексот за етичко однесување на пратениците се воспоставија внатрешни механизми за спречување судири на интереси и пријавување подароци, како и санкции за поврзани прекршувања. Сепак, не беше пропишано конкретно однесување за различни ситуации на судир на интереси, не беше разјаснета разликата помеѓу странски и домашни подароци и не беа опфатени гостољубивоста и другите предности. Новото Упатство за примена на Кодексот во голема мера ги повторуваше постојните правила или поставуваше нови стандарди/принципи. Конкретни информации за фактичката улога/активности на надзорното тело – Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието- не беа обезбедени.

14. Властите сега се повикуваат на нова нацрт-верзија на Кодекс за етичко однесување на пратениците, како и на нова нацрт-верзија на Упатство[1] за примена на кодексот (види, исто така, препорака i). Што се однесува до надзорната улога на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања, таа сѐ уште нема добиено писмени извештаи за злоупотреба на етичките норми од страна на пратениците.

15. ГРЕКО забележува дека новата нацрт-верзија на Кодексот за етичко однесување на пратениците и придружното ново Упатство содржат детални одредби за судир на интереси, подароци, гостољубивост и други предности, како што се бара со препораката. Сепак, треба да се направи повеќе за да се осигури Кодексот да ги обединува сите важечки правила, додека Упатството дава само поврзани објаснувања и примери. Во нацрт-верзиите доставени до ГРЕКО, тие не се јасно одвоени, што создава конфузија и бара повеќекратна вкрстена проверка. Покрај тоа, принципот на отчетност не е вклучен меѓу клучните етички принципи/вредности и не се назначени механизми за усогласеност. Според Кодексот, Собранието е одговорно да го следи и оцени напредокот во неговата примена. Не се дефинирани санкции за прекршување, освен што се наведува дека тие не се задолжителни. Иако е предвидено доверливо советување и менторство, не е прецизирано на кои собраниски тела им се доделени овие функции. Што се однесува до функционирањето на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието, се чини дека таа сѐ уште нема преземено никакви активности и потребно е да се појасни нејзината улога во новата рамка што треба да се создаде со новиот Кодекс и Упатство.

16. ГРЕКО заклучува дека препораката ii останува делумно имплементирана.

Препорака iii.

17. ***ГРЕКО препорача да се воведат правила за односите на пратениците со лобисти и други трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес.***

18. Оваа препорака не беше имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Претходните планови да се вклучат релевантни правила во Кодексот за етичко однесување на пратениците не се остварија. Тогашниот важечки Закон за лобирање го обврзуваше законодавниот дом да ја уреди постапката за лобирање, но не беа донесени релевантни внатрешни акти. Истата обврска беше појасно утврдена во новата нацрт-верзија на законот, но

[1] Упатството се изготвува со вклучување на Програмата за парламентарна поддршка поддржана од Швајцарија, Националниот демократски институт на САД и ОБСЕ/ОДИХР.

сносењето одговорност за неисполнувањето на таквата обврска беше предвидено само во однос на „раководителот на засегнатиот орган“.

19. Властите сега известуваат дека во новата нацрт-верзија на Кодексот за етичко однесување на пратениците, како и во новата нацрт-верзија на Упатството се утврдени правила за однесување на пратениците кога тие имаат контакти со лобисти. Исто така, новиот Закон за лобирање (којшто беше доставен до ГРЕКО) беше донесен во јуни 2021 година и ќе стапи на сила на 10 јуни 2022 година. Слично на моментално важечкиот закон, овој нов закон предвидува обврски за законодавната власт, извршната власт и локалната самоуправа во однос на нивната интеракција со лобистите.

20. ГРЕКО го поздравува вклучувањето на правила, објаснувања и примери за интеракција на пратениците со лобистите во новата нацрт-верзија на Кодексот за етичко однесување на пратениците и во Упатството. Поконкретно, пратениците не смеат да лобираат за време на нивниот мандат, треба да ги почитуваат одредбите од Законот за лобирање и да известуваат за средбите со лобистите и контактот со трети лица. Информациите за таквите средби треба да се подготват во писмена форма и да ги вклучуваат темите што се дискутираат, како и степенот на поддршка што треба да ја обезбеди засегнатиот пратеник во однос на секое барање за лобирање. Релевантните извештаи се чуваат во Регистарот на интереси што го води Собранието. ГРЕКО е генерално задоволен со оваа нова регулаторна рамка, со исклучок на воведниот дел од Упатството во којшто се чини дека лобистите се претставени како странски лица. Потребно е отстранување на овој недостаток. Што се однесува до новиот Закон за лобирање во којшто се повторува обврската на законодавната власт да воспостави внатрешни правила и постапки за управување со контактите со лобистите (член 24), ГРЕКО забележува дека такви внатрешни акти сѐ уште не се изготвени. Со оглед на тоа дека нацрт-верзијата на Кодексот за етичко однесување на пратениците сѐ уште не е усвоена, оваа препорака останува само делумно имплементирана.

21. ГРЕКО заклучува дека препораката iii е делумно имплементирана.

Препорака iv.

22. ***ГРЕКО препорача да се обезбеди (i) релевантните закони да предвидуваат казнени мерки за сите повреди кои ги пропишуваат и (ii) да се преземат соодветни активности за извршување во сите случаи на повреда на правилата од страна на члеловите на Собранието.***

23. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Беше забележан режимот на санкционирање во согласност со новиот Закон за спречување корупција и судир на интереси (ЗСКСИ). Сепак, одредени прекршувања не беа санкционирани (на пример, впуштање во лобирање за време на извршување на јавна функција и една година по престанокот на правото на јавен надомест) и не беше обезбеден одвраќачки ефект на санкциите[2]. Што се однесува до дел (ii) од препораката, не беа презентирани јасни податоци за неговото спроведување во однос на пратениците.

24. Властите сега известуваат во однос на дел (i) од препораката дека во април 2021 година е започната ревизијата на ЗСКСИ. Формирана е работна група, меѓу другото, за да работи на спроведувањето на оваа препорака. Крајниот рок за

[2] Утврдените санкции (глоби од 300 до 500 евра) се намалени во споредба со претходната законска регулатива (500 до 1000 евра).

поднесување на предлог за законски измени до Владата беше 31 декември 2021. Во однос на намалените глоби содржани во актуелниот ЗСКСИ (донесен во јануари 2019 година), властите потсетуваат дека тие произлегуваат од усогласувањето на законодавството на државата со новиот Закон за прекршоци, којшто има за цел да ја ублажи општата казнена политика во државата. Сепак, препораката на ГРЕКО дополнително ќе биде разгледана. Што се однесува до санкционирањето на вклучувањето во лобирање од страна на пратениците додека се на функција и една година по престанокот на правото на јавен надоместок, властите се повикуваат на одредбите од актуелниот и новиот Закон за лобирање (види, исто така, став 19).

25. Што се однесува до дел (ii) од препораката, властите известуваат дека во првата половина од 2021 година, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) по службена должност отвори 19 случаи за проверка на имотната состојба и интересите на пратениците и не констатираше никакви прекршувања. Дополнително на тоа, во периодот од 2019 до 2021 година, прекршочни платни налози се изречени на 24 пратеници поради недоставување на изјава за имотната состојба или непријавување на промена на имотната состојба, 14 пратеници постапиле согласно барањето, а за 7 пратеници беа поднесени барања за поведување прекршочна постапка. Понатаму, во 2021 година, Секторот за спречување судир на интереси при ДКСК по службена должност отвори 5 случаи во однос на пратениците (четири случаи во врска со незаконско управување со имот и еден во врска со акумулација на функции). Сите овие прекршоци беа потврдени, на засегнатите пратеници им беше наложено да ги отстранат, а беа поведени и постапки за порамнување коишто претходат на прекршочната постапка и вклучуваат плаќање прекршочна глоба. Во четири случаи беа платени глобите и соодветните постапки беа запрени, додека во петтиот случај постапката е во тек.

26. ГРЕКО ја забележува намерата да се спроведат преостанатите елементи од дел (i) од препораката – за зајакнување на одвраќачкиот ефект на санкциите, предвиден со ЗСКСИ – како дел од идните амандмани на ЗСКСИ. Со оглед на тоа што овие мерки сè уште не се спроведени, овој дел од препораката останува само делумно имплементиран.

27. Што се однесува до дел (ii) од препораката, ГРЕКО ги забележува презентираните податоци за неговото спроведување, но има потреба од повеќе детали во врска со 19-те случаи каде што ДКСК изврши проверка на имотната состојба и интересите на пратениците. Се чини дека засега се констатирани само прекршоци од страна на пратениците врз основа на чисто процедурални основи (на пример, ненавремено поднесување на двата вида изјава за имотна состојба), наспроти суштинските прекршоци (види, исто така, препорака xviii). Во очекување на добивање на такви дополнителни информации, овој дел од препораката се смета за делумно имплементиран.

28. ГРЕКО заклучува дека препораката iv останува делумно имплементирана.

Спречување корупција кај судиите

Препорака v.

29. ***ГРЕКО препорача, со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветно политичко влијание, да се укине членството на Министерот за правда по службена должност во Судскиот совет.***

30. Оваа препорака првично беше оценета како делумно имплементирана, за сега во Вториот извештај за усогласеност да биде оценета како неимплементирана. Во Времениот извештај за усогласеност, властите повторија дека министрите за правда на последните две влади не учествуваа во работата на Судскиот совет. Сепак, со новиот Закон за Судскиот совет, членството на Министерот за правда во Советот беше задржано, иако без право на глас и право на учество на седниците на Советот на коишто се разгледува утврдувањето одговорност, изборот и разрешувањето на судија/претседател на суд.

31. Властите сега ги повторуваат истите информации како погоре. Тие додаваат дека членовите на Судскиот совет по службена должност не добиваат никакви работни материјали за постапките на коишто не присуствуваат. Оттука, Министерот за правда нема информации за случаи во коишто треба да се утврди одговорноста, изборот или разрешувањето на судија/претседател на суд и од таа причина, тој/таа не е во позиција да врши какво било влијание врз таквите постапки. Ваквата состојба се очекува да трае сѐ додека не се усвои уставен амандман со којшто Министерот за правда ќе биде отстранет од составот на Советот.

32. ГРЕКО изразува жалење за постојаниот недостаток на напредок во рамките на оваа препорака и потсетува дека можното политичко влијание од страна на Министерот за правда, дури и без право на глас или формално присуство на состаноците беше темелно документирано во Извештајот за евалуација (види, исто така, ставови 100 и 118).

33. ГРЕКО заклучува дека препораката v останува неимплементирана.

Препорака xii.

34. ***ГРЕКО препорача (I) 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.***

35. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. ГРЕКО призна дека напорите за разјаснување на дисциплинските повреди што се применуваат за судиите (за дисциплинска одговорност и за разрешување на судија), како што е предвидено во Законот за судови од 2019 година и потврдено со Мислењето бр. 944/2018 на Венецијанската комисија се за пофалба. Сепак, опсегот на санкции не беше проширен за да се обезбеди подобра пропорционалност, а загриженоста на ГРЕКО за недостатокот на пропорционалност во однос на улогата на Судскиот совет во дисциплинските постапки против судиите и политичките притисоци извршени за разрешување на одредени судии не беше отфрлена.

36. Властите, во однос на дел (i) од препораката, сега се повикуваат на член 78 (2) од Законот за судовите. Со него се пропишува дека ако на судијата со правосилна одлука му е изречена дисциплинска мерка за намалување на плата, судијата не може да биде избран во повисок суд, за член на Судскиот совет, директор или заменик директор на Академијата за судии и јавни обвинители или предложен за судија во меѓународен суд. Што се однесува до дел (ii) од препораката, властите повторуваат дека измените на Законот за судовите и Законот за Судскиот совет од 2019 година воведоа прецизни и строги критериуми за избор/унапредување на судија/претседател на суд и обезбедија поголем

публицитет на седниците на Советот со цел да се осигури објективноста и јавната контрола и се сметаат за гаранции за независноста на судството и политичката неутралност на предметните постапки. Покрај тоа, во 2020 година, Советот, меѓу другото, усвои нови внатрешни правила за начинот на рангирање на кандидатите за судии од Академијата за судии и јавни обвинители и кандидатите за судиски позиции во повисоките судови (Апелационен, Управен, Виш управен и Врховен суд). Исто така, Советот донесе внатрешен план за следење и оценување на работата на судовите, судиите и претседателите на судовите за 2021 година.

37. Властите дополнително наведуваат дека, во согласност со член 63(1) од Законот за Судскиот совет, Комисијата на известители на Судскиот совет, којашто се занимава со утврдување на одговорноста на судиите, е составена само од членови на Судскиот совет со право на глас и не вклучува членови кои поднесуваат барање за поведување дисциплинска постапка против одреден судија. Комисијата треба да ги отфрли барањата коишто се ненавремени, нецелосни или очигледно неосновани. Во 2020 година, Комисијата доби 58 барања за 140 судии за утврдување на нивна одговорност. Од нив, 44 беа отфрлени, 1 постапка е прекината, 1 резултираше со писмена опомена, 1 барање е повлечено, а 5 судии се разрешени поради непрофесионално и несовесно работење. Во 2021 година, Комисијата доби 43 барања за 67 судии од коишто 20 се отфрлени, 2 постапки се прекинати, 1 судија доби писмена опомена, а 7 судии се разрешени.

38. Властите наведуваат дека Советот, при донесувањето на одлуките, внимава дали повредата е сторена со умисла или очигледна небрежност, како резултат на вина на судијата, без оправдани причини и дали тоа довело до тешки последици. Одлуките на Советот за избор/унапредување, разрешување на судија/претседател на суд се достапни на следнава веб-страница: www.sud.mk.

39. ГРЕКО забележува дека единствениот неспроведен елемент од дел (i) од препораката – проширување на дисциплинските санкции што се применуваат за судиите за да се обезбеди подобра пропорционалност – е сега опфатен, така што овој дел од препораката е целосно исполнет. Во однос на дел (ii) од препораката, ГРЕКО претходно ги пофали напорите за реформирање на дисциплинските механизми, како што е предвидено во Законот за судовите и во Законот за Судски совет, изменети во 2019 година и утврди дека системот, како што е замислен со овие закони, е во целина на задоволително ниво. Што се однесува до практичното спроведување, ГРЕКО сè уште нема добиено никакви докази дека е соодветно постапено по неговата загриженост во врска со недостатокот на пропорционалност во однос на улогата на Судскиот совет во дисциплинските постапки против судиите и политичките притисоци што се вршат за разрешување на одредени судии. Понатаму, Министерот за правда останува да биде член на Советот и сè уште е во позиција да врши влијание врз постапките што се однесуваат на изборот/унапредувањето/разрешувањето на судија (види, исто така, препорака v). Од тие причини, ГРЕКО сè уште не може да заклучи дека се спроведени сите елементи од овој дел од препораката.

40. ГРЕКО заклучува дека препораката xii останува делумно имплементирана.

Спречување корупција кај обвинителите

Препорака xiv.

41. ***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.***

42. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Еден од двата етички кодекси (усвоен од Здружението на јавни обвинители) беше укинат, а еден единствен кодекс усвоен од Јавниот обвинител во 2014 година тогаш го уредуваше однесувањето на сите обвинители. Овој последен кодекс беше изменет во 2019 година за да ги вклучи, меѓу другото, правилата за судир на интереси и подароци. Проблемот со коегзистенцијата на голем број недоследни правила за однесување на обвинителството (кодексот од 2014 година, придружните Упатства, внатрешните правилници) сепак опстојуваше, а целите за кохерентност и јасност во однос на важечките стандарди и нивното толкување не беа целосно исполнети.

43. Властите сега известуваат дека во мај 2021 година, Советот на јавни обвинители усвои нов етички кодекс на сите обвинители (доставен до ГРЕКО), којшто беше веднаш објавен[3]. Планирано е да се подготви ново Упатство како придружен документ на Кодексот, во коешто ќе бидат дефинирани и дообјаснети неговите одредби.

44. ГРЕКО го поздравува усвојувањето на нов Етички кодекс во којшто се утврдени принципите и правилата на однесување на сите обвинители во Северна Македонија. Овој кодекс претставува сеопфатен збир на правила за интегритет и обезбедува насоки, меѓу другото, за судир на интереси, подароци (види, исто така, препорака xv), помошни активности и применливост на одредени правила за интегритет во однос на членови на блиското семејство. Како и досега, Советот за етика е одговорен за надзор над примената на кодексот. Понатаму, советодавните мислења во врска со етичките дилеми коишто не се опфатени со Кодексот сега може да се побараат од нововоспоставените „офицери за интегритет", специјално назначени во рамките на обвинителството. Севкупно, ГРЕКО е задоволен со содржината на новиот Кодекс, но забележува дека поврзаните објаснувачки коментари/упатства се во подготовка. Тие ќе треба да бидат прегледани од ГРЕКО откако ќе се усвојат. Во меѓувреме, оваа препорака се оценува како делумно имплементирана.

45. ГРЕКО заклучува дека препораката xiv останува делумно имплементирана.

Препорака xv.

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

47. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Зголемувањето на бројот на правила поврзани со подароци (Етичкиот кодекс од 2014 година, поврзаното упатство, внатрешниот правилник и Правилникот за протоколарни подароци за Јавното обвинителство[4]) остана извор на загриженост; недостасуваше јасност за тоа кој стандард се применува во која ситуација. Исто така, нејасно беше и вршењето надзор над правилата од страна на Советот за етика.

48. Властите сега се повикуваат на правилата за подароци во член 7 од новоусвоениот Етички кодекс на јавните обвинители (види, исто така, препорака xiv) и на членовите 28-29 од Кодексот насочени кон обезбедување почитување на овие правила од страна на обвинителите. Властите, исто така, укажуваат и

[3] https://jorm.gov.mk/etichki-kodeks-na-%D1%98avnite-obviniteli-2021/
[4] На овој правилник се упатува во Упатството за примена на Кодексот за етичко однесување од 2018 година.

дека горенаведениот внатрешен правилник наскоро ќе биде ревидиран за да се усогласи со новиот кодекс.

49. ГРЕКО ги забележува ревидираните правила за подароци вклучени во новиот Етички кодекс на обвинителите. Тој го поздравува тоа што сега е забрането прифаќањето на сите подароци/заеми/услуги од страна на обвинителите и членовите на нивното домаќинство/семејство, со исклучок на протоколарни подароци чијашто вредност е помала од 3000 денари/48 евра. Дефинирани се материјалните, нематеријалните и протоколарните подароци, а воспоставен е и регистар за протоколарни подароци којшто е под одговорност на „офицерите за интегритет" (види, исто така, препорака xiv). Податоците од овој регистар се доставуваат до Советот за етика, надзорно тело согласно кодексот, чиишто одлуки во врска со етичките прекршувања, вклучувајќи ги и оние што се однесуваат на подароци, сега автоматски водат до покренување дисциплински постапки. И покрај тоа што ова се позитивни случувања, ГРЕКО е загрижен дека поимот „гостољубивост" сè уште не е изречно опфатен со Кодексот. Покрај тоа, горенаведените внатрешни правилници и упатства не се усогласени со новиот Кодекс, што доведува до несигурност (на пример, различни прагови за прифатливи протоколарни подароци). Затоа, ГРЕКО сè уште не може да заклучи дека се исполнети сите предуслови од оваа препорака.

50. ГРЕКО заклучува дека препораката xv останува делумно имплементирана.

Препорака xvi.

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

52. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. Со Законот за јавното обвинителство од 2020 година се разјаснија дисциплинските прекршувања што се применуваат на обвинителите, а кои се во линија со правилата кои се применуваат кај судиите (види, исто така, препорака xii). Разрешувањето беше овозможено само при најсериозните случаи на сторени намери повреди или поради груба небрежност. Сепак, не беше предвидено проширување на опсегот на достапни санкции за дисциплински прекршувања направени од страна на обвинителите.

53. Властите сега известуваат дека неспроведениот елемент ќе биде опфатен со идните измени на Законот за јавното обвинителство.

54. ГРЕКО потсетува дека, во споредба со ситуацијата опишана во Извештајот за евалуација, актуелниот Закон за јавното обвинителство предвидува намалување, а не проширување на опсегот на достапни санкции за дисциплински прекршувања направени од страна на обвинителите. Во очекување на идните законодавни реформи, оваа препорака останува само делумно имплементирана.

55. ГРЕКО заклучува дека препораката xvi останува делумно имплементирана.

Спречување на корупцијата кај сите категории

Препорака xviii.

56. ***ГРЕКО препорача да се воспостават соодветни правни, институционални и оперативни мерки кои ќе обезбедат попродлабочено 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***.

57. Оваа препорака беше делумно имплементирана во Времениот извештај за усогласеност. На хартија, со новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси (ЗСКСИ) се пречисти и насочи проверката на интересите и имотот на јавните функционери. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) беше задолжена за постапката и беа зајакнати нејзините институционални и оперативни капацитети. Сепак, во пракса беше потребна попродлабочена проверка на изјавите во однос на усогласеноста, откривањето на неточни и нецелосни изјави и употребата на санкции за повредите.

58. Властите сега ја обезбедија следнава статистика во врска со оваа препорака:

Доставени анкетни листови за пријавување на имотна состојба и изјави за пријавување промена на имотната состојба од страна на пратениците:

Година	Изјава поднесена по започнување на вршење на службата/функцијата	Изјава поднесена по престанок на функцијата	Изјава поднесена за пријавување промена на имотната состојба
2019	4	4	39
2020	127	124	19
2021	2	1	19

Доставени анкетни листови за пријавување на имотна состојба и изјави за пријавување промена на имотната состојба од страна на судиите:

Година	Изјава поднесена по започнување на вршење на службата/функцијата	Изјава поднесена по престанок на функцијата	Изјава поднесена за пријавување промена на имотната состојба
2019	11	7	120
2020	25	8	116
2021	11	7	75

Доставени анкетни листови за пријавување на имотна состојба и изјави за пријавување промена на имотната состојба од страна на јавните обвинители:

Година	Изјава поднесена по започнување на вршење на службата/функцијата	Изјава поднесена по престанок на функцијата	Изјава поднесена за пријавување промена на имотната состојба
2019	26	11	49

2020	9	3	49
2021	12	8	26

Број на поведени предмети за проверки на податоците за имотната состојба и интересите на судиите, јавните обвинители и пратениците за 2019, 2020 и 2021 година:

Година	Судии	Јавни обвинители	Пратеници
2019	14	3	/
2020	37	16	18
До 30.07.2021 година	5	2	1

Изречени прекршочни глоби на судии, јавни обвинители и пратеници за 2019, 2020 и 2021 година:

	Судии	Јавни обвинители	Пратеник
2019	1 (платена 1)	1	1 (платена 1)
2020	17 (платени 7)	10	18 (платени 10)
2021	3 (платени 3)	/	5 (платени 3)

Поднесени барања за поведување прекршочна постапка против судии, јавни обвинители и пратеници за 2019, 2020 и 2021 година:

	Судии	Јавни обвинители	Пратеници
2019	/	/	/
2020	/	10	/
2021	3	/	10

Властите додаваат дека, според Годишниот план на ДКСК за следење на имотот и интересите во однос на 2020 година, анкетните листови за пријавување на имотната состојба на претседателите на сите основни и апелациони судови (31 вкупно) и на поранешните јавни обвинители во Специјалното јавно обвинителство (11) беа длабински испитани. Во 17 случаи против судии и во 10 случаи против обвинители беше изречена прекршочна глоба за недоставување на анкетен лист за пријавување на имотната состојба или непријавување на статус на имотнатата состојба. Сега се вршат длабински проверки на анкетните листови за пријавување на имотната состојба на 15 судии во однос на 2021 година, а анкетните листови на 10 судии и 10 обвинители ќе се испитуваат на ист начин во однос на 2022 година.

59. Властите дополнително наведуваат дека пратениците, судиите и обвинителите, исто така, доставуваат изјави за интереси. Ваквите изјави вклучуваат податоци за нивните лични ангажмани, како и за личните ангажмани на лица поврзани со нив. Овие изјави ги проверува и ДКСК со споредба на податоците од јавните регистри и барање информации од надлежните органи. Властите дополнително укажуваат дека до март 2022 година се завршени пет постапки со коишто се идентификувани повреди на правилата за судир на интереси од страна на пратеници и коишто резултирале со изрекување прекршочни глоби на засегнатите пратеници.

60. ГРЕКО ги зема предвид податоците обезбедени во врска со надзорот што го врши ДКСК врз содржината на *анкетните листови за пријавување на имотната состојба*[5] доставени од пратеници, судии и обвинители. Се чини дека достапните статистички податоци укажуваат на поголема усогласеност со обврските за известување од страна на сите три професионални групи, благодарение на административните проверки извршени од ДКСК. Според ова, длабинска проверка од страна на ДКСК е предвидена само за анкетните листови за пријавување на имотната состојба на ограничен број судии и обвинители. Повеќето повреди се утврдени само врз чисто процедурални основи (односно, ненавремено поднесување на двата вида изјава за имотната состојба), наместо врз основа на длабински проверки. Информациите за подлабинска проверка на изјавите за интереси се обезбедени само во однос на некои пратеници. Со оглед на овие постојани недостатоци, оваа препорака останува само делумно имплементирана.

61. ГРЕКО заклучува дека препораката xviii останува делумно имплементирана.

III. ЗАКЛУЧОЦИ

62. **Имајќи го предвид горенаведеното, може да се забележи само скромен напредок во спроведувањето на препораките упатени до Северна Македонија во Извештајот од Четвртиот круг на евалуација.** Девет од деветнаесетте препораки се имплементирани во задоволителна мера или по нив е постапено на задоволителен начин, девет препораки се делумно имплементирана и една препорака не е имплементирана.

63. Поконкретно, препораките vi, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xvii и xix се имплементирани во задоволителна мера или по нив е постапено на задоволителен начин, препораките i, iii, ii, iv, xii, xiv, xv, xvi и xviii се имплементирани делумно и препораката v не е имплементирана.

64. Во однос на пратениците, во тек се голем број ветувачки иницијативи, како што е изработката на новиот Кодекс за етичко однесување на пратениците и поврзаното ново Упатство. Генерално, тие претставуваат соодветна рамка за промовирање на интегритетот и водење на етичкото однесување на пратениците, на пример во однос на судири на интереси, односи со лобисти, подароци, итн. Сепак, обата документа треба дополнително да се усогласат и рационализираат за да се направат попривлечни за корисниците, да се отстрани вишокот на содржина, да се обезбеди поголема јасност и кохерентност и појасно да се одделат важечките правила од објаснувањата и примерите. Покрај тоа, механизмите за усогласеност и советување допрва треба да се назначат. Што се однесува до Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието одговорна за спроведување на тековно важечкиот кодекс, се чини дека таа сè уште не извршила ниту една од своите поврзани функции.

65. Што се однесува до судството, ГРЕКО забележува проширување на опсегот на санкциите што се применуваат на судиите во согласност со член 78 (3) од Законот за судовите. ГРЕКО, исто така, ја повторува својата загриженост дека претходните намери за формално отстранување на Министерот за правда од составот на Судскиот совет сè уште не се остварени.

[5] Во 2019 година, изјавите за интереси и анкетните листови за пријавување на имотната состојба беа споени во една консолидирана електронска изјава.

66. Што се однесува до обвинителите, ГРЕКО го поздравува новиот Етички кодекс којшто претставува сеопфатен сет правила поврзани со интегритетот. Новоназначените „офицери за интегритет“ во рамките на обвинителството треба да даваат советодавни мислења во врска со етичките дилеми коишто не се опфатени со кодексот и да водат регистри за подароците. Одлуките на Советот за етика, надзорно тело во согласност со кодексот во врска со етичките прекршувања, сега поттикнуваат покренување дисциплински постапки против засегнатите обвинители. Иако станува збор за позитивни случувања, гостољубивоста треба, исто така, да биде опфатена, а внатрешните правилници за подароци треба да се ревидираат за да се обезбедат идентични прагови за прифатливи протоколарни подароци.

67. На крај, се чини дека презентираните статистички податоци покажуваат поефикасна имплементација во пракса на системот за известување за имотната состојба од страна на сите професионални групи. Бројот на административни проверки извршени од страна на ДКСК е зголемен и тие резултираа со идентификување на повреди врз процедурални основи, односно ненавремено доставување на анкетните листови за пријавување на имотната состојба. Сепак, не е обезбедена длабинска проверка на анкетните листови за пријавување на имотната состојба на сите пратеници, судии и обвинители, а информациите за имплементацијата на системот за пријавување интереси се доставени до ГРЕКО само во однос на некои пратеници.

68. Северна Македонија постигнува одреден напредок во спроведувањето на препораките содржани во Извештајот од Четвртиот круг на евалуација. ГРЕКО забележува дека се во тек натамошни реформи во однос на голем број од преостанатите препораки. Тоа ја охрабрува земјата да продолжи со овие напори. Согласно ревидираното правило 31, став 9 од Деловникот, ГРЕКО го поканува Шефот на делегацијата на Северна Македонија да обезбеди извештај во врска со преземените активности за спроведување на преостанатите препораки (односно, препораките i, iii, ii, iv, v, xii, xiv, xv, xvi и xviii) до 31 март 2023 година.

69. Конечно, ГРЕКО ги повикува властите на Северна Македонија да го одобрат, што е можно побрзо, објавувањето на извештајот, да го преведат на националниот јазик и да го објават преводот.