

ПЕТТИ КРУГ НА ОЦЕНКА

Спречување на корупција и промовирање на интегритет
централната власт (највисоките извршни функции) и
органите за спроведување на законот

ИЗВЕШТАЈ

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Усоен од страна на ГРЕКО
на 82-рата Пленарна седница (Стразбур, 18-22 март 2019)



СОДРЖИНА

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	3
II. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА	3
III. СОДРЖИНА.....	5
IV. СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА КАЈ ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ (НАЈВИСОКИТЕ ИЗВРШНИ ФУНКЦИИ) ...	7
СИСТЕМ НА ВЛАДЕЕЊЕ И НАЈВИСОКИ ИЗВРШНИ ФУНКЦИИ	7
<i>Претседател</i>	7
<i>Влада</i>	9
<i>Статус и надоместок на лицата со највисоки извршни функции</i>	11
ПОЛИТИКА НА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И ИНТЕГРИТЕТ, РЕГУЛАТОРНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА	12
<i>Политичка рамка и проценка на ризикот од корупција.....</i>	12
<i>Правна рамка</i>	13
<i>Институционална рамка</i>	14
<i>Етички принципи, правила на однесување и свест.....</i>	15
ТРАНСПАРЕНТНОСТ И НАДЗОР НАД ИЗВРШНИТЕ АКТИВНОСТИ НА ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ	16
<i>Пристап до информации</i>	16
<i>Транспарентност во процесот на донесување закони.....</i>	16
<i>Трети страни и лобисти.....</i>	17
<i>Контролни механизми</i>	18
СУДИР НА ИНТЕРЕСИ	18
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ АКТИВНОСТИ.....	19
<i>Нespoивост, надворешни активности и финансиски интереси.....</i>	19
<i>Договори со државните органи</i>	20
<i>Подароци.....</i>	20
<i>Злоупотреба на јавните ресурси</i>	21
<i>Злоупотреба на доверливи информации.....</i>	21
<i>Ограничувања по вработувањето</i>	21
<i>Надзорни механизми</i>	22
ОДГОВОРНОСТ И СПРОВЕДУВАЊЕ	23
<i>Имунитет, управни и кривични постапки.....</i>	23
V. СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА КАЈ ОРГАНИТЕ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ.....	26
ОРГАНИЗАЦИЈА И ОДГОВОРНОСТ НА ПОЛИЦИЈАТА И ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЈА	26
<i>Преглед</i>	26
<i>Пристап до информации</i>	28
<i>Довербата на јавноста во органите за спроведување на законот.....</i>	28
ПОЛИТИКА НА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И ИНТЕГРИТЕТ	28
<i>Политика, планирање и институционализирани механизми за имплементација.....</i>	28
<i>Мерки за управување со ризик за области подложни на корупција</i>	29
<i>Водење на тајни операции и контакти со информатори и сведоци</i>	31
<i>Совети, обука и свест.....</i>	31
ВРАБОТУВАЊЕ, КАРИЕРА И УСЛОВИ ЗА РАБОТА	31
<i>Услови за вработување, постапка за именување.....</i>	31
<i>Оценка на ефикасноста, унапредување и преместување</i>	33
<i>Престанок на работниот однос и разрешување од функцијата.....</i>	34
<i>Плати и надоместоци</i>	35
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ.....	35
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ АКТИВНОСТИ.....	35
<i>Нespoивост и надворешни активности.....</i>	35
<i>Подароци.....</i>	36
<i>Злоупотреба на јавните ресурси</i>	36
<i>Доверливи информации и контакти со трети лица</i>	36
<i>Ограничувања по вработувањето</i>	37
ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТ, ПРИХОДИ, ОБВРСКИ И ИНТЕРЕСИ.....	37
VI. ПРЕПОРАКИ И СЛЕДНИ АКТИВНОСТИ.....	45

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

1. Овој извештај ја оценува ефективноста на рамката во Северна Македонија за спречување на корупцијата во однос на лицата на кои им се доверени највисоките извршни функции (министри и државни секретари, како и политички советници, како што е соодветно) и припадниците на полициските сили, како во Бирото за јавна безбедност така и тие кои се во надлежност на Министерството за внатрешни работи. Корупцијата се смета за сериозен проблем во Северна Македонија. Тековниот извештај има за цел да ги зајакне можностите на земјата за борба против корупцијата, особено во однос на транспарентноста, интегритетот и одговорноста на јавните службеници и институции.

2. Северна Македонија воспостави прилично широка политичка и институционална рамка за спречување и борба против корупцијата со Државната програма за репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси за 2016-2019 година. Во моментов, има анти-корупциска правна рамка која го вклучува Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година, Законот за лобирање и Законот за заштита на научувачи. Меѓутоа, сè уште треба да се решат неколку недостатоци. Целокупната сила на антикорупциската рамка е дискутабилна бидејќи спроведувањето на различни политики и закони е слабо и селективно во пракса.

3. Државната комисија за спречување на корупцијата треба да одигра важна улога во националната антикорупциска политика. Меѓутоа, од своето основање во 2002 година, таа честопати беше критикувана поради недостаток на независност, слаб мандат (надлежности) и низок профил. Покрај тоа, нејзините активности беа прекинати во 2018 година, кога пет од седумте членови, вклучувајќи го и претседателот на Комисијата, поднесоа оставка поради обвинувањата за проневера на средства. Нова Комисија е формирана на 8 февруари 2019 година и функционира како главно тело за борба против корупцијата во државата. Важен предизвик за во иднинат е да се постигне ова тело да биде ефективно и да постои доверба на јавноста во него.

4. Рамката за интегритет и спречување на корупција, применлива за лицата кои вршат највисоки извршни функции (ЛВНИФ) и агенциите за спроведување на законот, е прилично сложена и ја опфаќа, меѓу другото, Државната програма за репресија на корупцијата за периодот 2016-2019 година. Меѓутоа, празнините остануваат во неколку области. Општо земено, постои потреба од подобрување на системот на редовно следење со цел да се оцени спроведувањето на поединечните мерки на Државната програма за репресија на корупцијата и да се прошири процената на ризикот на интегритетот надвор од функционерите и персоналот, со цел да се опфатат службениците како што се личните советници и надворешните соработници. Етички кодекс беше усвоен во 2010 година, но има потреба истиот да се надополни со правила со кои се регулираат нивните односи со лобистите и трети страни и да се обезбеди континуирана обука за сите релевантни лица. Што се однесува до законодавната постапка, треба да се обезбеди поголема транспарентност на внатрешните процеси на донесување одлуки, со објавување на имињата на сите кои се присутни на владините седници и работните тела. Прифаќањето на подароци е забрането со одредени исклучоци. Тоа е регулирано со различни законски одредби и е потребно рационализирање на правилата за прифаќање на подароци. Изјавите за имот и интереси на лицата кои вршат највисоки извршни функции се објавуваат. Сепак, надзорот треба да се зајакне и да биде потранспарентен.

5. Што се однесува до органите за спроведување на законот, еден од главните проблеми е перципираната политизација на полицијата и потребата за зајакнување на нејзината оперативна независност. Се чини дека механизмите за внатрешна контрола, подредени директно на Министерот за внатрешни работи, како и надворешниот надзор што го извршуваат Собранието, Народниот правобранител и Јавниот обвинител треба да бидат поефикасни, со цел да се подобри јавната одговорност на полицијата. Исто така, постои потреба да се обезбеди поголема транспарентност околу полицијата и нејзините активности, овозможувајќи пристап на јавноста до разни видови на општи информации (статистички податоци, буџети, извештаи за полициските активности и донесување одлуки). Треба да се разработи нов етички кодекс за полицијата, во соработка со релевантни засегнати страни кои треба да ги опфатат прашањата поврзани со интегритетот, судирот на интереси, подароците и спречувањето на корупцијата во рамките на полицијата. Покрај тоа, треба да се обезбеди објективна, ефикасна и конкурентна процедура за вработување во полициската служба, вклучително и за раководни позиции. Законот за заштита на укажувачите, како што е изменет во 2018 година, треба да се надополни со конкретни мерки за негово спроведување во праксата.

II. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА

6. Северна Македонија стана членка на ГРЕКО во 2000 година и е оценета во рамките на Првиот круг (во март 2002 година), Вториот круг (во декември 2004 година), Третиот круг (во септември 2009 година) и Четвртиот круг (во мај 2013 година) на евалуација на ГРЕКО. Оценските извештаи од нив, како и последователните извештаи за усогласеност, се достапни на веб-страницата на ГРЕКО (www.coe.int/greco). Овој Петти круг на евалуација започна на 1 јануари 2017 година.¹

7. Целта на овој извештај е да се оцени ефективностa на мерките усвоени од страна на властите на Северна Македонија за спречување на корупцијата и промовирање на интегритетот кај централната власт (највисоките извршни функции) и во органите за спроведување на законот. Извештајот содржи и критичка анализа на ситуацијата, имајќи ги предвид напорите од страна на засегнатите страни и постигнатите резултати. Тој ги идентификува можните недостатоци и дава препораки за подобрување. Во согласност со практиката на ГРЕКО, препораките се адресирани, преку шефот на делегацијата во ГРЕКО, на властите на Северна Македонија, кои ги определуваат националните институции/тела кои треба да бидат одговорни за превземање на потребните активности. Во рок од 18 месеци од денот на усвојувањето на овој извештај Северна Македонија ќе поднесе извештај за превземените активности како одговор на препораките на ГРЕКО.

8. За да се подготви овој извештај, евалуациониот тим на ГРЕКО (во понатамошниот текст: "ГЕТ"), оствари посета на Северна Македонија во периодот од 1-5 октомври 2018 година и беше направен осврт на одговорите од страна на Северна Македонија на Оценскиот прашалник, како и на други добиени информации, вклучувајќи ги и информациите од граѓанското општество. ГЕТ беше составен од г-ѓа Марина МИЧУНОВИЌ, раководител на оддел, Сектор за меѓународни односи и стандарди, Агенција за спречување на корупцијата (Црна Гора), г-дин Елнур МУСАЈЕВ, виш обвинител, Дирекција за борба против корупцијата, Јавно обвинителство (Азербејџан), г-ѓа Мари-Лиис СООТ, Раководител на оддел за анализа, Сектор за казнена политика, Министерство за правда (Естонија) и г-ѓа Верена ВЕСЕЛИ, раководител на Одделот за меѓународна соработка во Секторот за превенција, едукација и меѓународна соработка, Биро за спречување на корупцијата, Министерство за внатрешни работи (Австрија). ГЕТ беше поддржан од г-ѓа Љубов САМОКХИНА и г-ѓа Хелена КЛИМА-ЛИШУЧОВА од Секретаријатот на ГРЕКО.

9. ГЕТ оствари средби со претставници од кабинетите на претседателот, премиерот и избрани министри, генералниот секретар на Владата и вработени од Генералниот секретаријат, претставници на Министерството за внатрешни работи и неговите структури, односно Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање и на Центарот за обука, и комисији, како и полициски службеници, вклучувајќи и високи полициски функционери. Се одржаа средби и со Државната комисија за спречување на корупција, Управата за јавни приходи, Државниот завод за ревизија, Народното правобранителство, Министерството за правда, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација и со Специјалното јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. Исто така, се разговараше со претставници на синдикатот на полицијата, невладини организации (ANALYTHICA (Pointplus), Фондацијата Отворено општество Македонија, Меѓународниот републикански институт, Македонскиот центар за меѓународна соработка, Институтот за демократија "Societas Civilis", Транспарентност интернешенел Македонија и Центарот за граѓански комуникации), академската заедница и истражувачките новинари.

¹ Повеќе информации за методологијата е содржана во Прашалникот за евалуација која е достапна на веб-страницата на ГРЕКО.

III. СОДРЖИНА

10. Северна Македонија е дел од ГРЕКО од 2000 година и помина четири круга на оценка на различни теми поврзани со спречувањето и борбата против корупцијата². Најдобрите резултати во однос на спроведувањето на препораките на ГРЕКО ги оствари во Вториот круг (93% од препораките целосно имплементирани, 7% делумно имплементирани) и во Првиот круг (88% од препораките целосно имплементирани, 6% делумно имплементирани, а 6% неимплементирани). Заклучоците од Третиот круг беа малку помалку охрабрувачки, со 77% од препораките целосно имплементирани и 23% делумно имплементирани. Што се однесува до Четвртиот круг, беше поведена постапка за неусогласеност во јуни 2018 година како резултат на слабите резултати: до денес само 31% од препораките се целосно имплементирани, 42% делумно имплементирани, а 26% и понатаму се неимплементирани.

11. Во индексот на перцепција на корупцијата на Транспаренси Интернешнал резултатот на земјата постојано се зголемуваше во периодот од 2004 до 2014 година, но потоа опадна во периодот 2014-2017:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
27	27	27	33	36	38	41	39	43	44	45	42	37	35

Надолниот тренд може да се припише на големата политичка криза во февруари 2015 година, откако лидерот на опозицијата објави докази од прислушкување за широко распространета корупција и злоупотреба на власта во владата³. Протестите што следеа доведоа до зголемување на политичките тензии и поларизација. По краток период на насилни конфликти во мај 2015 година, се формираше техничка влада составена од главните политички партии, а беше назначен и специјален јавен обвинител да ги истражи наводните криминални однесувања (вкупно околу 60.000 случаи).

12. Пошироката јавност ја смета корупцијата за сериозен проблем, но некои перцепции може да се покажат контрадикторни. Според истражувањата на јавното мислење⁴ од 2017 година, постоела загрижувачка недоверба во Државната комисија за спречување на корупцијата (28%) - водечката агенција за борба против корупцијата во земјата, во судството (31%), собранието и владата (и 36%). Полицијата беше втората институција со најголема доверба веднаш зад образовниот систем. Во исто време, се сметаше дека во полицијата постои висок степен на корупција и, во некои анкети, полицијата беше рангирана меѓу најкорумпираните институции⁵. Исто така, имаше распространето мислење дека полицијата служи за заштита на одредени групи, како што се политичките партии (36%) или владата (22%), а на јавноста (27%)⁶. Речиси половина од населението (44%) верува дека полициските службеници се вработуваат преку политички врски, додека само 13% беа на мислење дека вработувањето се спроведува преку јавен конкурс. Околу три четвртини од населението, исто така, верува дека Народниот правобранител и Државниот завод за ревизија не се слободни од незаконско политичко интервенирање. Околу половина од поткупот платен на јавни службеници не бил исплатен во пари⁷.

² Прв круг на евалуација: Независност, специјализација и средства на располагање на националните тела за превенција и борба против корупцијата / степенот и обемот на имунитет; Втор круг на оценка: Идентификација, заплена и конфискација на приходи од корупција / Јавната администрација и корупцијата / Спречување на користење на правни лица како параван за корупција / Даночни и финансиски закони за борба против корупцијата / Врските помеѓу корупцијата, организираниот криминал и перењето пари; Трет круг на оценка: криминализација на корупцијата / Транспарентност во финансирањето на политичките партии; Четврт круг на оценка: спречување на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите.

³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/whistleblower-sheds-light-on-macedonia-wiretapping-scandal-09-01-2017>

⁴ <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2016/09/POINTPULSE-2016-MKD-ENG.pdf>

⁵ *Ibid* како и <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia/>

⁶ <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2016/09/POINTPULSE-2016-MKD-ENG.pdf>

⁷ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Macedonia_Business_corruption_report_ENG.pdf

13. На хартија, земјата има воспоставено прилично широка политичка, правна и институционална рамка за спречување и борба против корупцијата. Државната програма за сузбивање на корупцијата и намалување на судир на интереси 2016-2019 опфаќа превентивни и репресивни елементи и ги опфаќа јавниот и приватниот сектор⁸. Правната рамка се состои од Законот за спречување на корупција и судир на интереси, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите како и значителен број на прописи. Сепак, спроведувањето на тие политики и закони е слабо и селективно и честите законски измени створија општа непредвидлива средина и дозволија корумпирани јавни службеници да дејствуваат неказнето⁹.

14. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), основана во 2002 година како постојан самостоен орган за спроведување на рамката за спречување на корупцијата, од самиот почеток беше критикувана дека не е независна, со слаб мандат и невидлива, наместо да дејствува како движечка сила во борбата против корупцијата¹⁰. Во март 2018 година, пет од нејзините седум члена, вклучувајќи го и претседателот, поднесоа оставка среде обвинувања за проневера на финансиски средства: тие побарувале нереално високи патни трошоци за патување во периодите кога тие исто така биле евидентирани дека редовно одат на работа. Оттогаш, активностите на ДКСК беа во застој¹¹ и Јавното обвинителство отвори истрага. Повеќето локални извори известуваат дека ДКСК ја изгуби довербата на граѓаните и не успеа да ги исполни своите обврски за следење и контрола¹². Новата Државната комисија за спречување на корупција беше избрана во Февруари 2019 година врз основа на новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси (ЗКСИ), усвоен во 2019 година.

15. Системот на кривична правда, исто така, не е успешен во борбата против корупцијата. Иако специјалното јавно обвинителство оформи предмети во суд за неколку случаи на корупција на високо ниво кои произлегуваа од скандалот со прислушување, обвинителите генерално не гонат систематски случаи од висок профил или политички чувствителни случаи. Се смета дека напредокот во оваа област силно зависи од тоа дали на судството во земјата може да почне да функционира независно и непристрасно¹³. Во периодот од посетата на државата, Евалуациониот тим на ГРЕКО е информиран за некои позитивни случувања кои вклучуваат криминализација на корупција од висок профил.

16. Капацитетот на јавниот сектор за ефикасно спречување на корупцијата исто така покажа структурни и оперативни недостатоци. Политичкото мешање во работата и именувањата во јавната администрација се чини дека се широко распространети и често полни со етнички елементи¹⁴. Непотизмот и судирот на интереси не се соодветно третирали¹⁵, а медиумите се сметаат за "неслободни".¹⁶

⁸Тој следи пет стратешки цели: 1) зајакнат институционален систем и законодавството за спречување на корупцијата и судирот на интереси; 2) зајакнато сузбивање на корупцијата; 3) зајакнати капацитети и независност на органите за спроведување на законот; 4) поактивно учество на јавноста во борбата против корупцијата и судирот на интереси; и 5) ефикасна координација на антикорупциските активности, мониторинг и евалуација на имплементацијата.

⁹ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia/>

¹⁰ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia>

¹¹ Како резултат на недостаток на рокови поставени во поранешниот закон во насока на иницирање на постапка за назначување за новите членови

¹² Целосниот извештај е достапен на македонски јазик на следниов линк:

http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Macedonia/Macedonian_CAR_2016_Macedonian.pdf. Истата перцепција за ДКСК се потврдува и со извештајот од 2016 година за ТИ системот на интегритет: http://www.transparency.mk/en/images/stories/NIS_eng.pdf

¹³ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia>

¹⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d23e3>

¹⁵ https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Macedonia.pdf

¹⁶ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia/>

IV. СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ (НАЈВИСОКИ ИЗВРШНИ ФУНКЦИИ)

Системот на владеење и највисоките извршни функции

Претседател

17. Северна Македонија е република со повеќепартиски парламентарен систем на владеење каде законодавната, извршната и судската власт се одвоени. Шефот на државата, претседателот,¹⁷ ја претставува Републиката и се избира на неспоредни избори, со тајно гласање, со мандат од пет години, со право на уште еден реизбор. Неговите/нејзините должности се неспоиви со именувања на било која друга јавна функција, професија или политичка партија.

18. По парламентарните избори, претседателот номинира "мандатар"¹⁸ кој ја формира владата. Претседателот предлага двајца судии на Уставниот суд, двајца членови на Судскиот совет и членови на Собранискиот Совет за односи меѓу заедниците, назначува дипломатски претставници, други носители на државни и јавни функции утврдени со Уставот и со закон и доделува одликувања, признанија и помилувања.

19. Претседателот го известува Собранието за прашања од неговата/нејзината надлежност најмалку еднаш годишно, а Собранието може да побара негово/нејзино мислење за таквите прашања. Донесените закони се прогласуваат заеднички од претседателот и претседателот на Собранието. Ако претседателот одбие да потпише закон, законот се враќа во Собранието и ако изменетиот текст потоа се донесе со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот мора да го потпише. Претседателот е должен да потпише закони донесени со двотретинско мнозинство од сите пратеници.

20. Претседателот е врховен командант на вооружените сили и претседава со Советот за безбедност, кој дава предлози за политиката на Собранието и Владата. Советот е составен од претседателот, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите за безбедност, одбрана и надворешни работи и тројца членови што ги претставуваат малцинските заедници именувани од страна на претседателот.

21. Претседателот ужива имунитет, но е одговорен за кршење на Уставот при остварување на неговите/нејзините права и должности. Постапка за утврдување на негова/нејзина одговорност поведува Собранието, со двотретинско мнозинство од сите пратеници, а Уставниот суд потоа одлучува со двотретинско мнозинство од сите негови судии дали да се одземе неговиот/нејзиниот имунитет или да се одобри негов/нејзин притвор. Ако Судот смета дека претседателот го прекршил Уставот, неговиот/нејзиниот мандат треба да престане. Досега не е применета горенаведената постапка.

22. Кабинетот на претседателот треба да врши аналитички, истражувачки, информативни, документациски, нормативно-правни, протоколарни, стручни, технички, административни, финансиски, материјални и други задачи. Се финансира од државниот буџет и со него раководи генерален секретар¹⁹ кој е задолжен да вработи персонал во кабинетот.

23. Како што беше договорено од страна на ГРЕКО, шефот на државата е опфатен во Петтиот круг на оценка под "централна власт (највисоки извршни функции)" кога тој/таа редовно активно учествува во развојот и/или извршувањето на надлежностите на власта, или ја советува владата за таквите надлежности. Истите може да вклучат одредување и спроведување на политиките, спроведување на законите, предлагање и / или спроведување на закони, донесување и

¹⁷ За опис на претседателските должности, види: <http://pretsedatel.mk/en/president/rights-and-duties.html>

¹⁸ Еден член на партијата/партиите со мнозинство пратенички места во Собранието кој добива мандат за формирање влада

¹⁹ Генералниот секретар на Кабинетот и неговите/нејзините заменици се назначени од страна на претседателот.

спроведување на подзаконски акти/нормативни акти, донесување одлуки за владините расходи, донесувањето одлуки за именување на поединци на највисоки извршни функции.

24. ГРЕКО нотира дека, според правната доктрина во земјата, Северна Македонија е парламентарна република со елементи на претседателски систем. Парламентарните карактеристики доминираат: владата се формира од парламентарното мнозинство и му одговара на Собранието; Собранието не може да биде распуштено од страна на извршната власт; парламентарни и министерски мандати не може да се имаат истовремено (неспоивост); законодавната и извршната власт соработуваат. Елементите на претседателски систем се: шефот на државата се избира на непосредни избори; негово/нејзино право на вето на нацрт-закопи во одредени случаи, одговорност на шефот на државата за прекршување на Уставот (импичмент). Функциите на претседателот на државата и претседателот на владата се одвоени и се применуваат, респективно, од страна на претседателот и на премиерот.

25. Претседателот има малку извршни овластувања, освен во одредени области на надворешната и одбранбената политика. Тој/таа ги одредува стратешките приоритети во соработка со министерот за надворешни работи и донесува одредени стратешки документи за политиката во консултација со министерот за одбрана. Советот за безбедност ретко се состанува. Претседателот може еднострано да го именува само директорот на Агенцијата за разузнавање и началникот на Генералштабот на Армијата, иако, во практиката, началникот на ГШ се именува во консултација со министерот за одбрана, а му одговара и на министерот и на претседателот. Именувањата на дипломатски претставници не се вршат врз основ на дискреционо овластување на претседателот²⁰, а слични ограничувања се почитуваат во однос на другите именувања што тој/таа ги врши.²¹

26. Претседателот ги прогласува законите, но на друг начин не учествува во законодавните или владините процеси. Право на вето на нацрт-законите се користи само еднаш или два пати во секој претседателски мандат. И покрај тоа, во согласност со Законот за помилување, претседателот може, во исклучителни случаи, да даде помилување, кое право, наводно, се користи повремено; единствен исклучок е бланкетно помилување доделено во 2016 година за 56 владини и опозициски личности, вклучувајќи го и поранешниот премиер, вмешани во скандалот со прислушкувањето од 2015 година. По масовните протести во земјата, како и реакциите од меѓународната заедница, оваа контроверзна одлука беше последователно отповикана од страна на претседателот.

27. Претседателот не е вклучен во спроведувањето на законите и не е надлежен за утврдување на буџетите, дури ниту за буџетот на својот сопствен кабинет за кој буџетскиот предлог го разгледува Министерството за финансии и Владата, а го усвојува Собранието (буџетот потоа се објавува на веб-страницата на претседателот заедно со салдото на сметката). За време на посетата, Кабинетот беше составен од 59 лица, меѓу кои и три "функционери" (види подолу), 51 државни службеници и пет "посебни советници" регрутирани врз основа на отворена постапка за избор утврдена со закон (види подолу); имињата на последните се објавени на интернет. Претседателот – како избрано лице – изјава за имот согласно новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси.

28. ГЕТ забележува дека претседателот, покрај своите претставнички функции, има и некои извршни овластувања, во согласност со Уставот, на пример, во областа на одбраната и безбедноста. Се чини дека, кога станува збор за овие области, на претседателот му се доверени највисоки извршни функции, додека нема такви овластувања во однос на повеќето други

²⁰Листата на кандидати ја составува Владата и ја доставува до претседателот за договор. Оние кои се наоѓаат на листата поминуваат обука во Министерството за надворешни работи и бранат теза пред Комисијата за надворешни работи на Собранието. Потоа листата со успешните кандидати се доставува до претседателот за именување и тој/таа нема право да ги одбие.

²¹ Претседателскиот предлог може да биде одбиен од страна на Собранието или Владата. На пример, во мај 2018 година, кандидат за функцијата гувернер на Централната банка, предложен од страна на претседателот, беше одбиен од страна на Собранието. Овој кандидат беше повлечен и заменет со друг.

владини функции. Според тоа, претседателот треба да се смета за "лице кое врши највисоки извршни функции" (ЛВНИФ), но само до степен до кој тој/таа ги извршува тие конкретни функции, како што е наведено погоре, а не на редовна основа во однос на другите владини функции. Следи дека властите треба да ги земат предвид коментарите и препораките во овој извештај до степен до кој тие исто така може да влијаат на должностите на претседателот, и вработените во неговиот Кабинет (на кои им се доверени највисоки извршни функции), како што е соодветно.

Влада

29. Владата е носител на извршната власт. Ја избира Собранието (мнозинството пратеници), врз основа на предлог на мандатарот. Надлежностите и одговорностите на Владата и нејзините поединечни членови се утврдени со Законот за Владата (ЗВ) а начинот на кој таа работи е уреден со Деловникот за работа (ДР).

30. Актуелната влада е составена од премиерот, тројца вице-премиери, 15 министри²² и седум министри без ресор (26 лица вкупно, од кои во моментот 4 се жени и 22 мажи). Во врска со тоа, ГЕТ посочува на Препораката Rec(2003)3 на Комитетот на министри на Советот на Европа до земјите-членки за балансирано учество на жените и мажите во политичкото и јавното одлучување, каде се наведува дека под балансирано учество на жените и мажите се подразбира дека застапеноста на жени или мажи во кое било тело за донесување одлуки во политичкиот или јавниот живот не треба да е под 40%.

31. Владата му одговара политички, колективно и секој член поединечно (гласови на доверба и недоверба, пратенички прашања) на Собранието. Доколку претседателот на Владата поднесе оставка, целиот кабинет се смета дека поднел оставка. Доколку претседателот на Владата разреши повеќе од една третина од својот почетен состав, треба да се формира нова влада според истата постапка што се применува кога се избира нова влада.

32. Донесувањето одлуки е колегијално и бара мнозинство од гласовите на сите членови, освен за итни случаи и оние што се однесуваат на одбраната и безбедноста, каде што е доволно мнозинство гласови од присутните членови. Гласањето е јавно, освен ако со Деловникот не е предвидено тајно гласање за одредено прашање²³. За законитоста на одлуките може да се поднесе жалба до Управниот суд, а за нивната уставност - до Уставниот суд.

33. Премиерот ги насочува и управува со активностите на владата и нејзините членови, ги потпишува и ја осигурува имплементацијата на прописи и акти, соработува со други органи, јавни претпријатија, установи, компании, здруженија на граѓани и правни лица, и формира Кабинет за да му/и помага. Тековните трошоци за кабинетите на членовите на владата се покриваат од државниот буџет.

34. Членовите на Владата (премиерот и министрите), замениците-министри (именувани од страна на Собранието на предлог на премиерот), генералниот секретар на Владата (именуван од страна на Владата да раководи со Генералниот секретаријат) и државниот секретар на Секретаријатот за законодавство се "функционери"²⁴ (исто така познати и како "избрани или

²² Уставот експлицитно предвидува дека со органите на државната управа во областа на одбраната и полицијата раководат лица кои биле цивили најмалку три години пред изборот на тие функции.

²³ Член 20(3) Закон за Владата. Тајно гласање се спроведува само кога се во прашање класифицирани информации - види член 85-а Деловник за работа.

²⁴ односно "лица кои имаат мандат како резултат на претседателски, парламентарни или локални избори, лица на кои им е даден мандат да се носители на функција во извршната и судската власт по пат на избор или именување од

именувани функционери"); тие не се вработени во јавниот сектор. Други државни секретари се именуваат од страна на министрите од редот на раководството на одноското министерство; тие имаат статус на "административни службеници"²⁵ (категија на вработен во јавниот сектор²⁶), и статус на "државен службеник". "Функционерите" се лица кои вршат највисоки извршни функции (PTEFs) во овој извештај.

35. Одредени работни места во централната власт се резервирани за "кабинетските службеници", кои се избираат по пат на постапка на мобилност од редовите на "административните службеници" и кои може да претставуваат категорија на "државни службеници" или категорија на "јавни службеници", во однос на кои се применуваат различни законски режими. Бројот на работни места не може да биде поголем од:

- десет кабинетски службеници во Кабинетот на премиерот;
- тројца кабинетски службеници во кабинетите на секој од замениците претседатели на Владата;
- тројца кабинетски службеници во кабинетите на министерствата со над 100 вработени;
- двајца кабинетски службеници во кабинетите на министерствата со помалку од 100 вработени;
- тројца кабинетски службеници во кабинетите на генералниот секретар на Владата; и
- еден кабинетски службеник во кабинетот на министрите без ресор.

Советници на Владата

36. Врз основа на член 22 од Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), "посебни советници" може да бидат ангажирани со договори за вработување²⁷ за да вршат "посебни задачи" во кабинетите на премиерот, министрите и генералниот секретар на владата за време на траењето на нивниот мандат. Слободните работни места се објавуваат јавно и таквите позиции мора да бидат утврдени со актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на засегнатата институција. Бројот на работни места не може да надмине²⁸:

- еден специјален советник за секој владин ресор во кабинетот на премиерот (моментално има 25 сектори и 13 посебни советници);
- тројца посебни советници во кабинетите на секој од замениците-претседатели на владата;
- тројца посебни советници во кабинетите на министрите во министерствата со над 100 вработени;
- двајца посебни советници во кабинетите на министрите во министерствата со помалку од 100 вработени;
- тројца посебни советници во кабинетот на генералниот секретар на Владата; и
- еден специјален советник во кабинетите на министрите без ресор.

Во моментов, во горенаведените кабинети се вработени 50 "посебни советници".

страна на Собранието ... како и други лица кои, во согласност со закон, се избираат или именуваат на функција од страна на носителите на законодавната, извршната или судската власт" - член 2(3) ЗВЈС.

²⁵Административните службеници се поделени на 1) државни службеници вработени во органите на државната и локалната власт утврдени во согласност со Уставот и со законите; и 2) јавни службеници, вработени во институции кои вршат дејност во областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната и детската заштита, спорт, како и други активности од јавен интерес утврдени со закон и организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија - член 3 од Законот за административни службеници.

²⁶Вработените во јавниот сектор се поделени во четири групи, кои и самите се поделени во подгрупи: 1) административни службеници (во сите институции од јавниот сектор); 2) овластените службени лица во областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето (на пример, вработените во полицијата и затворите); 3) давателите на јавни услуги во јавните установи, јавните претпријатија и општините и 4) помошен и технички персонал (во сите институции од јавниот сектор) - Член 14 ЗВЈС.

²⁷ Правата и обврските кои произлегуваат од таквите договори се регулирани со Законот за работни односи.

²⁸ Овие ограничувања може да бидат надминати со одобрение на Министерството за финансии.

37. Кабинетот на премиерот може да ангажира и други категории на советници, врз основа на членовите б и б-а од Одлуката на премиерот за основање на неговиот/нејзиниот кабинет. Поточно, "по негово/нејзино сопствено наоѓање", премиерот може да ангажира: 1) "надворешни соработници": професори, научници, истакнати стопанственици и експерти, вклучително и од странство, кои имаат добро познавање и искуство во долгорочно стратешко планирање во економијата, политиката, човечките ресурси и одржливиот развој²⁹, и 2) "лични советници": експерти во различни сектори. Условите за вработување и надоместокот на "надворешните соработници" ги утврдува премиерот и посебните должности се утврдени во поединечните договори. Надоместокот на личните советници е фиксиран со должно почитување на Одлуката на премиерот за утврдување на коефициентите за пресметување на платите на високи функционери назначени од страна на Владата. Законот завработени во јавниот сектор не се применува за нив и моментално нема законска регулација која ги регулира нивните надлежности.

38. Резултатите на сите горенаведени советници/соработници ги контролираат функционерите кои ги ангажираат. Ниту еден од нив не може да дава наредби на административните службеници³⁰.

39. За време на посетата, кабинетот на Премиерот беше составен од лица со различен правен статус: i) три "функционери"; ii) 31 "службеници" и 13 "посебни советници", последните две категории се "вработени во јавниот сектор"; како и iii) други советници, односно 10 "лични советници" и 31 "надворешни соработници". Изборот/именувањето/вработувањето на првите две групи се уредуваат со закон и ги следат утврдените процедури, за третата група основа е одлука донесена од страна на премиерот по негово/нејзино сопствено наоѓање. Не постои ограничување за тоа колку од овие други советници може да бидат ангажирани³¹ и нема забрана за вработување на роднини на овие места или обврска да ги извршуваат овие функции со полно работно време³². Информациите за советниците и соработниците (нивните должности, биографија, плата, итн.) не се објавуваат проактивно и нивното добивање на барање е наводно тешко и одзема многу време³³. ГЕТ ја признава легитимната цел на владата да бара совети од различни сектори на општеството. Иако не е во позиција да утврди дали постојат слични правила и практики во сите министерства, ГЕТ сепак е на мислење дека заради одговорноста на централната власт, потребно е одредено ниво на транспарентност во однос на лицата кои работат како советници на функционерите. Од тие причини, **ГРЕКО препорачува да** (i) во однос на вработувањето на лица ангажирани врз основ на дискреционо право на функционери од централната власт со цел да даваат совети на функционерите или да вршат слични функции, треба да се воведат правила за неспоивост и да се воведат ветинг врз основа на правилата за интегритет; и (ii) имињата и договорните бенефиции (плати итн.) на оние кои се ангажирани за овие позиции да се направат лесно достапни на интернет и, кога се работи за ангажман со скратено работно време/или ад-хок ангажман, да бидат вклучени и податоци за нивната главна работна задача/активности (точка 39);

Статус и надоместок на лицата со највисоки извршни функции

²⁹ Нивното ангажирање е уредено со Правилникот за ангажирање на научни и стручни соработници.

³⁰ Согласно Насоките за добро владеење на избраните и именувани функционери во извршната власт, "службените лица во кабинетот и посебните советници, по правило, не може да даваат задачи на административните службеници, освен кога ќе добијат овластување за тоа од премиерот и министрите".

³¹ ГЕТ заклучи дека, во кабинетот на премиерот, не постои ограничување за ангажманот на "надворешни соработници", а во рамките на министерствата се применува квота од 1% од сите вработени, согласно Законот за договори.

³² ГЕТ беше информиран дека личните советници се вработени со полно работно време и имаат своја канцеларија, додека надворешните соработници се вработени со скратено работно време или на ад хок основа и немаат канцеларија.

³³ Како и да е, постои листа со основни информации (име, работна задача и е-мејл) на различните советници на Премиерот. Другите министерства и владини институции на оваа тема не објавуваат ниту основни информации.

40. Наградувањето е уредено со Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица, како и Законот за извршување на буџетот во тековната година. Бруто годишна плата на премиерот е 1.445.850,00 денари/23,508 €, на министер 1.188.810,00 денари/19,329 €, на заменик-министер 1.059.504,00 денари/17,232 € и на државен секретар 963.072,00 денари / 15,658 €. Во 2016 година просечната бруто месечна плата била 32.822 денари / 533 €.

41. Предвидено е и право на надоместоци (надоместок за "одвоен живот", трошоци за селење, изнајмување на стан³⁴, службени патувања) и бенефиции (угостителски, службен мобилен телефон, службена кредитна картичка³⁵). Износите и условите за добивање/користење се утврдени со закони, владини одлуки и акти³⁶. По пензионирање, премиерот користи право за лична заштита и е предвидено да му се додели службено возило со возач³⁷.

42. Контрола на употребата на надоместоци се врши во согласност со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и интерните политики и процедури на субјектот кој ги одобрува надоместоците. Ревизиите ги спроведува единицата за внатрешна контрола на засегнатата институција, Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија. Преку пример, на ГЕТ му беше кажано за функционери разрешени заради нелегално купување на билети од бизнис класа. Властите, исто така, се горди на софтверот дизајниран за да ги презентираат онлајн трошоците на владините функционери до ниво на државниот секретар, со ставки поделени по лице и трошок.

Политика на борба против корупцијата и интегритет, регулаторна и институционална рамка

Политичка рамка и проценка на ризик за корупција

43. Државната програма 2016-2019 за сузбивање на корупцијата и намалување на судирот на интереси (спореди глава Контекст) ја обезбедува целокупната рамка на политики. Заедно со соодветниот Акциски план, Програмата се заснова на и продолжува од претходните антикорупциски стратегии донесени од 2003 година. Дваесет и шест институции треба да имплементираат вкупно 74 активности во рамките на Програмата, која опфаќа 18 области на политиката. Спроведувањето на Програмата како целина и на одделните активности го следи Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) со користење на веб-апликација за систематска обработка на информациите доставени од страна на институциите кои се вклучени.

44. Согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стратегијата за управување со ризици за 2015 година усвоени од Министерството за финансии, сите организациони единици во јавниот сектор, вклучително и во централната власт, треба да користат регистри за ризик и акциони планови за да ги анализираат ризиците и да развијат и спроведат мерки за ублажување. Се користи стандардна форма за да се утврдат и проценат ризиците што опфаќаат оперативни, стратешки, организациски и финансиски аспекти. Постои Упатство за пополнување на регистарот, а од 2016 година инструкции за тоа како да се измери корупцијата и ризиците од судир на интереси³⁸.

45. ГЕТ нотира дека Државната програма за сузбивање на корупцијата и судирот на интереси за периодот 2016-2019 дава приоритет на спроведувањето и утврдувањето на влијанието и ефектите од мерките за борбата против корупцијата (како што е изјавата за интереси и имотна состојба), како и вршење на проценка на ризикот за интегритетот. Во поглед на имплементацијата, влијанието и ефектите, разговорите на лице место јасно не покажаа успеси

³⁴ До 400 € за министер, 300 € за заменик-министер и 250 € за сите други службени лица

³⁵ Користењето на овие картички го контролира Државниот завод за ревизија и одделенија за внатрешна ревизија во министерствата.

³⁶ Регулирани со Уредбата за издатоците за службени патувања во земјата и во странство кои се признаваат како редовни трошоци на органите на државната управа

³⁷ Член 14-а, ЗВ

³⁸ Види <https://www.finance.gov.mk/mk/node/679>

или неуспеси на анти-корупциските програми, вклучувајќи ја и тековната. Документите доставени по посетата не укажуваат дека е направена систематска анализа на квалитетот и не е направен обид да се анализира влијанието на активностите врз остварувањето на стратешките цели, да се оцени напредокот во квантитативна смисла или да се испитаат потенцијалните стапици во областите на политиката³⁹. Оценката на имплементацијата на Државната програма се спроведува од страна на ДКСК. Таа обезбедува преглед на имплементацијата на анти-корупциските мерки од Државната програма за репресија на корупцијата и судирот на интереси но недостасуваат доволно детаљи за нејзините ефекти.

46. Во однос на тековните активности поврзани со интегритетот (т.е. развојот на концептот и политиките за интегритет и изработка на упатства за проценка на ризикот од корупција и судирот на интереси), истите досега само се упатени од ДКСК на ниво на локалната самоуправа, не на ниво на централната власт. Проценките за ризикот за интегритет не се вршат во пракса, се во рана фаза и чекаат да бидат целосно вградени во оперативните практики за управување и културата во рамките на јавниот сектор. Самите властите признаваат голем број на недостатоци како што се оскудниот капацитет на единиците за внатрешна контрола, вклучително и недостатокот на овластени ревизори, неусогласеност на системите за контрола и проценка на ризикот, ниска свест за ризиците од корупција освен за поткуп, и лошата компјутеризација. За ГЕТ беше особено впечатливо што, поради недостаток на ресурси, изјавите за интереси и анкетните листови за имотна состојба поднесени од страна на државните службеници до единиците за внатрешна контрола/човечки ресурси, вклучително и во централната власт, само се чуваат и не се предмет на проверки. Се смета дека ресурсите на Министерството за финансии и на ДКСК, двете тела кои се одговорни за давање на методолошки упатства за проценка на ризикот на интегритетот, се оскудни и има потреба од сериозна поддршка. Во однос на идентификуваните проблеми, **ГРЕКО препорачува** (i) систематски да се спроведува проценка на ризик на интегритетот кај централната власт што ќе ги опфаќа сите функционери и лични советници и надворешни соработници, како што е соодветно; (ii) да се воведат соодветни корективни мерки и да се обезбедат соодветни ресурси на единиците за внатрешна контрола и на органите одговорни за методолошки совети во оваа област; и (iii) редовно да се евалуира влијанието и ефектите од мерките за интегритет во централната власт (на пример, изјави за интереси и имот) и да се објават резултатите.

Правна рамка

47. Релевантна правна рамка за интегритет постои во различни делови на Уставот и законските акти, како што се Кривичниот законик, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите, Законот за заштита на личните податоци итн.

48. За време на посетата, ГЕТ беше информиран за претстојното спојување на Законот за спречување на корупцијата (ЗСК) и Законот за спречување на судир на интереси (ЗССИ) во еден текст. На 19 Јануари 2019 година, овие два закони беа заменети со Законот за спречување на корупција и судир на интереси (ЗСКСИ) кој сега претставува главен анти-корупциски закон. Дополнително, анти-корупциското законодавство е составено и од Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите. Иако комплексноста и повторливоста на постојните закони несомнено го оправдуваат рационализирањето и поедноставувањето, ниту со овој закон, ниту со другите прописи не се решаваат некои очигледни недостатоци во оваа рамка кои бараат соодветно дејствие.

³⁹ На пример, по посетата, ГЕТ доби извадок од Извештајот за спроведување на Програмата во 2016 година. Во него се потврдува дека, од планираните 74 активности, 10 (14%) активности биле целосно спроведени (ниту една во областа на "Интегритет и етика во институциите на сите нивоа"), 26 (35%) беа во тек, а 38 (51%) не биле спроведени. Иако сите инволвирани институции доставиле информации и нивната соработка со ДКСК била оценета како успешна, во Извештајот се потврди дека за многу активности немало извештај за статусот на нивното спроведување.

49. Еден императив е спречувањето и справувањето со судирот на интереси во однос на сите вработени во централната власт. Во моментот, ЗСКСИ наметнува обврски за различни категории на лица како што се функционерите, државните службеници (кои се категорија на административни службеници); членовите на нивните семејства⁴⁰, посебните советници⁴¹ и “личните советници”. Како и да е, должностите/обврските на “надворешните соработници” не се дефинирани. Затоа, ГЕТ ги советува властите да постоечките применливи норми за етичко однесување ги прошират и на оваа категорија на лица.

50. Од еден поопшт аспект, се охрабруваат властите да го намалат бројот на *категории* на вработени во централната власт поради конфузијата предизвикана од мноштвото паралелни правни рамки кои може да отежнат да се идентификува кои правила важат во поединечни случаи, што, повратно, може да го поткопа потенцијалот за ефективно спречување на судирот на интереси и корупцијата.

Институционална рамка

51. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), формирана во ноември 2002 година, со Законот за спречување на корупцијата, е самостоен и независен орган (според законот) одговорен за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Таа е составена од шест членови и Претседател кои ги именува Собранието со мандат од пет години, без право на уште еден мандат. Претседателот и членовите на ДКСК му одговараат на Собранието.

52. Надлежностите на ДКСК се сега утврдени во новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите. Тие, меѓу другото, вклучуваат: а) усвојување на национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, како и поврзаните акциони планови; б) постапување по случаи на судир на интерес како што е утврдено со закон; в) регистрирање и следење на имотот на функционерите, вклучувајќи какви било промени; г) водење на регистар на избрани и именувани лица д) подготвување на каталог на подароци согласно член 58; е) постапување по пријави за сомневања за корупција и судир на интереси.

53. Јавноста се информира за активностите на ДКСК преку годишни извештаи (доставени до Собранието, Претседателот и Владата), прес конференции, соопштенија за печатот и веб-страницата. Објавените прирачници за судир на интереси, интегритет, проценка на ризик и укажувачите се достапни на: www.dksk.mk/index.php?id=57. ДКСК, исто така, е должна да ја извести јавноста за случаи на судир на интереси.⁴²

54. На ДКСК ѝ дава поддршка Секретаријат, со кој раководи генерален секретар кој го именува ДКСК. Генералниот секретар и секретаријатот се државни службеници кои подлежат на правилата на LPCOI и LPC. Во изминатите неколку години беа правени континуирани напори за да се добие зголемување на буџетските средства што ќе одговараат на проширувањето на функциите на ДКСК. Тие обиди не секогаш успеале: буџетот на ДКСК за 2017 година е намален за 13%. Буџетот за 2018 беше приближно 440 000 ЕУР.

55. ГЕТ беше запознаен дека пет (од седум) члена на ДКСК имале поднесено оставка и ова тело станало дисфункционално од март 2018 година и дека во јули 2018 година министерот за правда го најавил креирањето на нов модел за комисија за спречување на корупцијата. После усвојувањето на ЗСКСИ во Јануари 2019 година, новата Државна комисија за спречување на корупција беше воспоставена на 8 февруари 2019 година со Одлука на Собранието, со која беше назначен Претседателот и шест членови на ДКСК.

⁴⁰ Член 8(3) ЗСКСИ

⁴¹ Член 82 ЗСКСИ

⁴² Член 58 ЗСКСИ

56. Малата доверба на јавноста во поранешната ДКСК (види поглавје – контекст), прашањето за нејзината независност, недостатокот на ресурси и акција се опфатени подолу.

Етички принципи, правила на однесување и свесност

57. Пред стапувањето на должност, премиерот и министрите треба да дадат свечена изјава пред Собранието за нивната заложба за почитување на Уставот и законите. Стандардите на однесување се утврдени во Етичкиот кодекс за членовите на Владата и на носителите на јавни функции именувани од Владата од 2010 година и во Упатствата за добро владеење на избрани и именувани функционери во извршната власт од 2018 година. Нивната главна цел е да се обезбеди отчетност и транспарентност на власта и да се зајакне довербата на јавноста во нејзината работа. И двата текста беа објавени во Службен весник и се достапни на интернет.

58. Постоенето на етичкиот кодекс и поновата елаборација на упатствата за етичко однесување на владините функционери треба да се поздрават. Кодексот опфаќа општи услови; основни начела; однесување во вршењето на функциите; односи со јавната администрација; прифаќање на подароци; односи со граѓаните; јавна презентација на политиката; заштита и економично користење на државните средства; и последиците од прекршување на Кодексот. Упатствата се состојат од принципи како што се избегнување на судир на интереси, колективна одговорност, колегијалност и дискреционо право на членови на владата, одвоеност на државните од партиските функции и службените од приватните интереси, ангажирање во партиски активности за време на вршење на функција, однесување кон вработените во јавниот сектор, поддршка на премиерот и министрите преку нивните кабинети, презентирање на политиките, користење на материјалните ресурси-интегритет во трошоците, надоместоците, прифаќањето на подароци и заслуги, патување, активности по истекот на функцијата и имплементацијата.

59. ГЕТ смета дека двата документи се корисни и дека се занимаваат со релевантни прашања. Во исто време, нотира некои недостатоци, како на пример дека не е опфатена интеракцијата на јавните службеници со трети страни, вклучувајќи ги и лобистите. Почитувањето на кодексот е само прашање на "морална и етичка одговорност". Наводните повреди треба да се пријавуваат на "надлежниот орган определен со закон", кој, колку што е запознаен ГЕТ, не е формиран. Спроведувањето на насоките треба да го следи "специјален советник" во кабинетот на премиерот преку инструменти што треба да се определат со уредба на премиерот – што исто така не беше воспоставено кога се реализираше посетата на земјата.

60. Според ГЕТ, со оглед на тоа дека имаат заедничка суштина и цели би било разумно Кодексот и Насоките да се спроведат преку еден механизам на кој му се доверени овластувања за интерпретација, совети и советување. Доверувањето на такви функции на "посебни советници", кои самите не подлежат на било какви стандарди на однесување, не би било соодветно; за посоодветна опција се чини дека би било да се определи член на владата или на ДКСК за одговорен за одредени улоги. Прекршување на кодексот би требало да повлече санкции и да поттикне отворена владина дебата.

61. Дополнително, со оглед дека зајакнувањето на "интегритетот и етиката во институциите на сите нивоа" е утврдено како стратешка цел на земјата за 2016-2019, највисоките хиерархиски нивоа во државата треба да ја предводат таа активност, заедно со ДКСК како институција задолжена за промовирање на холистички системи на интегритет во јавниот сектор и надзор на функционерите во сите сфери на власт. Слично на тоа, основните напори на ДКСК за обука треба да бидат насочени кон функционерите, што не беше случај досега. Во однос на недостатоците посочени во претходните ставови, **ГРЕКО препорачува дека** Етичкиот кодекс за лицата кои вршат највисоки извршни функции треба i) практично да се спроведува со помош на механизам опремен со овластувања за санкционирање; и ii) да биде предмет на систематско подигање на свеста во однос на лицата кои вршат највисоки извршни функции преку обука, посветено упатување и советување, вклучувајќи и доверливо советување.

62. Етичките стандарди и правила на однесување за административните службеници (односно државните службеници, јавните службеници и кабинетските службеници) се воспоставени во 2014 година со кодексот за административни службеници усвоен од страна на министерот за информатичко општество и администрација. Непочитувањето повлекува дисциплинска одговорност. Некои правила поврзани со етиката се содржат и во Законот за вработените во јавниот сектор, кој се применува и за административните службеници и за "посебните советници"⁴³. Не е уредено однесувањето кое се очекува од "надворешните соработници".

Транспарентност и надзор на извршните активности на централната власт

Пристап до информации

63. Пристапот до информации од јавен карактер е загарантиран со Уставот (член 16). За спроведување на ова уставно право, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е донесен во 2006 година, со кој се определуваат постапките за остварување на ова право. Од тогаш Законот беше предмет на измени и дополнувања. Како и да е, ГЕТ е свесен за неговата слаба и не-ефективна имплементација⁴⁴. Имплементацијата на Конвенцијата за Совет на Европа за пристап до службени документи (CETS 205), која од страна на Северна Македонија беше потпишана во 2009 година и Препораката Rec(2002)2 од комитетот на министри на државите членки за пристап до службени документи, сериозно би го зголемила принципот на транспарентност до документите на властите.

64. Сите законски прописи се генерално достапни бесплатно на јавноста - во Службен весник и на интернет, вклучително и на веб-страниците на Министерството за правда и на ДКСК. Во 2017 година, Министерството за информатичко општество и администрација објави Листа на акти и материјали кои министерствата и другите органи на државната управа мора задолжително да ги објавуваат на интернет.

65. Генералниот секретар на Владата се грижи за објавување на владините акти во Службен весник⁴⁵. Владините документи за донесување одлуки не се целосно јавни бидејќи само конечни одлуки/заклучоци и одредени документи од посебен јавен интерес се достапни. Таквите документи, сепак, може да се бараат врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Портпаролот на Владата треба редовно да ја информира јавноста за работата на Владата и за донесените заклучоци⁴⁶.

Транспарентност во процесот на донесување закони

66. Премиерот, министрите, директорите на самостојните органи на државната управа и генералниот секретар на Владата може да поднесат предлог да се разгледаат материјали, вклучувајќи и предлог-закони, на владина седница⁴⁷. Колегиумот на државните секретари прво го проценува степенот до кој материјалите се подготвени за доставување и дали се исполнети условите утврдени во Деловникот⁴⁸.

67. Владата може да формира одбори, комисии и стручни совети како постојани консултативни тела за преиспитување и барање на стручно мислење за правни, економски и

⁴³ На пример, тие треба да одржуваат високи стандарди на личен интегритет, професионална етика и грижа за заштитата на јавниот интерес и да се усогласат со документите со кои се уредени овие стандарди. Покрај тоа, тие треба да ги извршуваат своите задачи и должности на политички непристрасен начин, а не да бидат под влијание на нивните политички убедувања и лични финансиски интереси -Член 9 ЗВЈС.

⁴⁴ Која постојано се споменува, на пример, во извештаите на Европската комисија.

⁴⁵ Член 20 (8) од Деловникот за работа на Владата на Република Македонија

⁴⁶ Член 40-а (2) ЗВ

⁴⁷ Членовите 64 (2) и 73 (1) од Деловникот за работа на Владата

⁴⁸ Член 70 Деловник за работа

други прашања⁴⁹. На покана на претседателот на Владата, претставници на здруженијата на граѓани, фондации, установи и други правни лица можат да присуствуваат на седниците на Владата за да учествуваат во дебата и да ги презентираат своите мислења и предлози⁵⁰. Слично на тоа, претставници на заинтересираните организации, здруженијата на граѓани, синдикатите и коморите, научната и академската заедница може да бидат поканети на седниците на работните тела на Владата од страна на нивните претседатели или „подносителите на иницијативата за материјалите“ за кои станува збор⁵¹.

68. ГЕТ нотира дека дневниот ред, записниците и заклучоците од седниците на Владата се јавно достапни на интернет (www.vlada.mk/vladini-sednici) и дека одлуките се објавуваат во Службен весник⁵². Сепак, според член 92 од Деловникот за работа, записниците од седниците на Владата ги содржат само имињата на посебно наведени јавни службеници, а не и на било кои поканети трети страни. Иако Генералниот секретаријат инсистирал да нема практика за поканување на трети страни на седниците на Владата, фактот дека таква опција е изречно предвидена со Законот за Влада и Деловникот за работа не може да се занемари и постои ризик нивните имиња да не бидат објавувани заради законските услови. Како резултат на тоа, со цел да се промовира поголема транспарентност на процесот на внатрешно донесување одлуки и нивната достапност за контрола од јавноста, **ГРЕКО препорачува измена на владините правила со цел да се обезбеди имињата и функциите на сите присутни на владините седници, подкомитети и работни групи, вклучувајќи и трети лица, да бидат јавно достапни на интернет.**

69. Широки консултации на чинителите од јавниот и приватниот сектор се одржуваат во фазата кога министерствата и другите органи на државната управа изготвуваат закони/прописи. Во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (ПВР), министерствата треба да обезбедат вклученост на чинителите во текот на процесот на ПВР. Тоа се прави преку: јавно објавување на видот, содржината и рокот за донесување на закон/пропис; јавна расправа; и барање на мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица, итн.⁵³

70. За да се зајакне процесот на консултации, Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) овозможува пристап до извештај за изготвување на закон, нацрт-извештај за ПВР и работната верзија на нацрт-законите. Сите предлози за нацрт-законите и самите предлог-закони се објавуваат на веб-страницата на надлежното министерство и во ЕНЕР⁵⁴. За да се исполни обврската за консултација со помош на ЕНЕР, на порталот има линк за (внатрешниот) систем на е-влада кој гарантира дека нацртите во владина процедура не може да се поднесат без прво да се објават на ЕНЕР.

71. Органите на државната управа мора за целите на консултација да ги објават нацрт-законите на ЕНЕР и на својата веб-страница за минимален период од 20 дена; секоја заинтересирана страна може да достави мислење за нацртот преку ЕНЕР во овој период преку ЕНЕР⁵⁵. Министерските правилата на постапката предвидуваат обврска за обезбедување на повратни информации од процесот на консултации. Информации во врска со тој процес треба да бидат презентирани во извештајот ПВР, вклучувајќи ја и листата на чинители и како тие биле вклучени и резиме од прифатените/одбиените мислења, со објаснување за секое одбивање.

72. Поголемиот дел од соговорниците на ГЕТ надвор од владата позитивно се изразија за воведувањето на ЕНЕР, кој овозможува консултации со јавноста во сите фази на законската постапка и е добар пример за учеството на граѓаните. Имаше позитивно произнесување и за

⁴⁹ Нивниот вид, број, членови и надлежност се уредени со Деловникот за работа - Членови 23 и 24 ЗВ.

⁵⁰ Член 22 ЗВ

⁵¹ Член 49 Деловник за работа

⁵² Во согласност со Законот за објавување на законите и другите правни акти во Службен весник на Република Македонија.

⁵³ Врз основа на член 10 од Законот за организација и работа на органите на државната управа

⁵⁴ Член 68-а Деловник за работа

⁵⁵ Ibid.

вклучувањето на НВО и академските институции, исто така: тие активно придонеле кон формулирањето на антикорупциски политики/стратегии и учествувале во Работната група за новиот предлог-закон за борба против корупцијата.

Трети страни и лобисти

73. Законот за лобирање го третира лобирањето од гледна точка на лобистите. Со овој Закон се уредуваат начелата за лобирање, условите за стекнување позиција на лобист, регистрацијата на лобистите, водењето на Регистер на лобисти, правата и обврските на лобистите, активностите кои не се сметаат за лобирање и мерките кои може да се изречат на лобистите за прекршување на овој Закон. Но, тој не го регулира однесувањето на јавните службеници во однос на лобистите. Сепак, Законот предвидува обврска за највисоките службеници на извршната власт (само избрани и именувани функционери) во централните извршни органи (меѓу другите) да не се вклучуваат како лобисти кога се на функција. Тоа се нарекува и "Некомпатибилности", види подолу (точка 83). Ако на овие функционери им се плаќа надомест во согласност со закон, забраната, исто така, важи и до *една година по* престанокот на нивното право на надомест. Слична забрана се однесува на други лица вработени во централните извршни и законодавни тела, како и во локалната власт за кои периодот на мирување тече шест месеци од престанокот на нивниот работен однос, освен за личните советници и надворешните соработници. Дополнително, прекршувањето на законот од страна на лобистите треба да биде пријавено од страна на функционерите до ДКСК.

74. ГЕТ смета дека со Законот за лобирање се регулираат пред сè лобистите (а не јавните службеници), спротивно на Препораката на Комитетот на министри бр. CM/Rec(2017)2⁵⁶. Меѓутоа, покрај правилото за одземање на правото на извршните службени лица да бидат лобисти (член 8, подолу обработен), Законот предвидува лобистите да почитуваат одредени правила на јавните функции (член 15), што значи дека треба да бидат предвидени такви правила. Во овој поглед, единствената мерка која се чини дека била спроведена до денес е именувањето на лица во јавниот сектор одговорни за централизирање на информациите за контактите на своите вработени со лобистите и доставување на извештаи до ДКСК двапати во годината за бројот на таквите контакти. Не се донесени интерните правила за одржување на состаноци со лобистите што Владата и министрите требаше да ги донесат во согласност со закон⁵⁷. Според тоа, **ГРЕКО препорачува, согласно Законот за лобирање, да се воведат правила со кои се уредува i) интеракцијата на лицата на кои им се доверени највисоки извршни функции со лобистите и трети лица кои сакаат да влијаат на процесот на јавно донесување на одлуки; и б) редовно информирање за таквите контакти, вклучувајќи го и предметот за кој се разговара, и идентитетот на лицата кои учествуваат и/или се претставени на овие состаноци.** Прашањето за санкции се обработува во соодветниот дел подолу.

75. Што се однесува до вработените во централната власт кои не се функционери (сите категории на јавни службеници и советници), отсуството на соодветни прописи е опфатено во став 46.

Контролни механизми

76. Министерството за финансии е одговорно за контрола на финансиите и поднесува годишен извештај до владата.

77. Главната надворешна контрола на буџетот на државата и на ефикасното работење на државните органи ја врши Државниот завод за ревизија (ДЗР), кој поднесува годишен извештај до Собранието. Ревизијата вклучува проверка на документите, исправите и извештаите за извршената интерна контрола и внатрешна ревизија, сметководствените и финансиските

⁵⁶ Препорака на Комитетот на министри до државите-членки за правната регулација на активностите за лобирање во контекст на јавно донесување на одлуки

⁵⁷ Врз основа на член 15 (2) од овој закон,

процедури, системите за електронски податоци и информации и други евиденции со кои се оценува дали финансиските извештаи ја прикажуваат финансиската ситуација и резултатот на финансиските активности, во согласност со прифатените сметководствени начела и сметководствени стандарди. Годишните извештаи на ДЗР се јавни и треба да содржат информации за сите случаи на корупција, на кои ДЗР наишол и ги доставил до надлежните органи, вклучувајќи ја и ДКСК. Според Законот за државна ревизија, ревизорските извештаи во врска со индивидуалните институции треба да бидат објавени на интернет во рок од 14 дена од денот на усвојувањето; меѓутоа, ова правило не секогаш се почитува во пракса (види го поглавјето за органите за спроведување на законот). ДЗР треба да ги пријавува сите сомнежи за измами до обвинителството. Досега нема случаи во кои е инволвирана централната власт.

78. Народниот правобранител има само индиректна улога во спречувањето на корупцијата, во контекст на жалби за лошо административно работење од страна на државните органи, поднесени од граѓаните.

Судир на интереси

79. Законот за спречување на корупција и судир на интереси го дефинира судирот на интереси како судир помеѓу "јавните овластувања и должности"⁵⁸ и приватниот интерес на службеното лице кое има или може да има влијание врз извршувањето на неговите/нејзините "јавни овластувања и должности". Во 2016 година, ДКСК објави "Прирачник за справување со судир на интереси" (<http://www.dksk.org.mk/images/Priracnici/3%20priracnik.pdf>), во кој се прави разлика помеѓу вистински, веројатни и потенцијални судири на интереси.

80. Во рок од 30 дена од денот на именувањето, сите функционери треба да поднесат до ДКСК изјава за имот и интереси за постоењето или непостоењето на судир на интереси. Изјавите се примаат и во *хартиена и во електронска форма* и се евидентираат во електронска база на податоци од страна на персоналот на ДКСК. Тие се достапни за јавноста, (освен податоците заштитени со закон). Слична обврска важи и за државните службеници, кои треба да поднесат изјава до нивниот оддел за човечки ресурси. Неподнесувањето (прекршок) се санкционира со парична казна од €1.000 до €3.000.

81. Опфатот на изјавата за интереси за *избор / именување / вработување* во централната влада генерално е адекватен и не покрева никакви одредени прашања. Престојната замена на постојните хартиени изјави за интереси и имотна состојба со една електронска форма од страна на ЗСКСИ, ќе биде добредојден напредок, бидејќи ќе ја отстрани потребата да се дуплираат информации, ќе го олесни надзорот и на интересите и на имотот, и основано ќе има потенцијал управувањето со судирот на интереси да биде посигурно и транспарентно.

82. Во однос на *управувањето со судирот на интереси за секој случај поединечно*, ГЕТ го оценува позитивно правилото од член 73 од ЗСКСИ, според кое кога орган/тело треба да испита/одлучи за работа во која некој функционер/државен службеник има приватен интерес, интересот треба да се пријави пред дискусијата/донесувањето на одлука и да се нотира во записникот од состанокот. Меѓутоа, останатите одредби од ЗСКСИ за ад хок откривање – иако се изменети во однос на претходниот закон - се неконзистентни и неадекватни за функционерите. Кога еден функционер смета дека *може да има судир на интереси*, треба да побара мислење од ДКСК⁵⁹. Во случај на сомневање за постоење на судир на интереси, функционерот е должен да ги преземе сите неопходни мерки за да го спречи неговото влијание⁶⁰. Кога е *идентификуван* судир на интереси, функционерот треба да побара да биде изземен и да престане да биде вклучен во предметната работа; сепак, изземањето мора да биде прифатено од органот кој го избрал/именувал или по барање на заинтересирано лице⁶¹. Функционерите кои учествуваат (во

⁵⁸ Член 8(9) и (10) ЗСКСИ

⁵⁹ Член 72 (3) ЗСКСИ

⁶⁰ Член 72 (2) ЗСКСИ

⁶¹ Член 75 ЗСКСИ

донесувањето на одлуки) во однос на постапката за избор, именување или вработување и имаат приватен интерес во овие постапки, се обврзани да го информираат раководното лице во органот или институцијата каде тоа лице врши јавни овластувања, кое понатаму мора да ги преземе сите неопходни мерки за да се спречи судирот на интереси. Функционерот и раководното лице на институцијата може да побараат мислење од ДКСК⁶².

83. ГЕТ исто така забележува дека нема статистички податоци за бројот на судири на интереси што се пријавени во централната власт. За време на посетата, беа дадени многу малку примери за функционери кои пријавиле судир на интереси ад хок. Претставниците на ДКСК со кои е остварена средба за време на посетата се согласија дека тогаш постоечките одредби создаваат несигурност и се нејасни дури и за практичарите. ГЕТ забележува дека одредбите од ЗСКСИ остануваат исти и заклучи дека многу корисно во оваа насока би било разјаснување и дополнителни упатства. Со оглед на горенаведеното, **ГРЕКО препорачува** правилата за ад хок откривање и управување со случаи на судир на интереси да се надополнат со практични упатства и практични мерки за нивно спроведување, како што се посветена обука, советување и подигање на свеста за лицата што вршат највисоки извршни функции.

Забрана или ограничување на определени активности

Некомпатибилности, надворешни активности и финансиски интереси

84.

Некомпатибилностите се регулирани со Уставот и Законот за спречување на корупцијата и судир на интереси. Функцијата премиер и министер е неспојлива со функцијата пратеник или со вршењето на било која друга јавна функција или професија⁶³. Понатаму, членовите 44 и 45 од ЗСКСИ наметнуваат низа ограничувања. На функционерите и избраните и именуваните лица им се забранува да се носители или да вршат функција, должност или дејност што е неспојлива со нивните функции. И на функционерите и на државните службеници им е забрането а) истовремено да се носители на одговорна функција или да бидат членови на управен или надзорен одбор на компанија, јавно претпријатие или јавна установа која користи државни средства; и б) да бидат членови на управен или надзорен одбор на компанија или субјект вклучен во профитни активности. Тие не смеат да бидат членови на управен или надзорен одбор на компанија, јавно претпријатие, агенција, фонд или било каква друга структура со доминантен државен капитал, освен доколку тоа не е определено со закон, со некои исклучоци⁶⁴. Пред да стапат на јавна функција, оние кои поседуваат или управуваат со комерцијална фирма или институција, мора да го доверат нејзиното управување на друго лице со кое не се во роднинска врска или на одделно тело⁶⁵. Додека се на функција, тие не може да бараат акции или права во фирмата кадешто претходно работеле или за која имаат надзорна улога, освен доколку тоа е добиено по пат на наследство- за што треба да се извести ДКСК⁶⁶. Повредите на ова правилосе казниви со глоба во износ од 300 до 500 ЕУР.

85. Како што е веќе наведено во овој извештај, Законот за лобирање забранува избрани и именувани функционери да вршат лобирање за време на нивниот мандат, како и по мандатот (види подолу, ограничувања по вработувањето).

Договори со државните органи

86. Иако не постои експлицитна забрана функционерите и државните службеници да склучуваат договори со државни органи, тие мора да ја пријават на ДКСК секоја трансакција што се однесува на државни средства во компанија што тие или членови на нивното семејство ја

⁶²Член 74 ЗСКСИ

⁶³Член 89 од Уставот

⁶⁴Член 49 ЗСКСИ

⁶⁵Член 45 ЗСКСИ

⁶⁶Член 55 ЗСКСИ

поседуваат или контролираат во рок од 10 дена од денот на изборот / именувањето / вработувањето⁶⁷. Прекршувањето на одредбите се санкционира со парична казна во износ од €300 до €500. Член 75 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси (за само-изземање во случај на конфликт на интереси) е исто така релевантен. Во однос на договорите со државни органи би се применувале и општите правила за судир на интереси.

Подароци

87. Примањето на подароци е регулирано со Законот за спречување на корупција и судир на интереси, Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост (ЗКРСДССОС), Уредба на Владата од 2015 година и Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата.

88. Членот 58 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси забранува примање на подароци за време на извршувањето на јавните овластувања и должности освен исклучоците предвидени во ЗКРСДССОС (види подолу). Државните тела и институции треба да ја известуваат ДКСК на годишно ниво за било какви примени подароци за кои тие се информирани, доколку Комисијата утврди дека е прифатен подарок во спротивност со ЗКСИ. Таквиот подарок станува сопственост на државата или на единиците за локална самоуправа. За повреда на ова правило е предвидена глоба во износ од 300 € до 500 €.

89. Членовите 55 и 56 од ЗКРСДССОС само предвидуваат дека државните органи и нивните претставници, вклучително и функционерите и државните службеници од централната власт, „може да примаат и даваат подароци“ во согласност со владината регулатива. Регулацијата е предвидена со Уредба на Владата од 2015 година⁶⁸, според која членовите на владата може да примат "лични подароци" чија вредност е помала од €100 од претставници на странска држава, тело, институција или меѓународна организација. Подарок чија вредност е поголема од €100 може да се задржи, доколку вредноста што е над €100 се надомести во државниот буџет. Определувањето на вредноста го вршат сертифицирани експерти и вредноста на подарокот се евидентира. Сите примени подароци се пријавуваат до и евидентираат од органот во кој засегнатото лице ги врши службените функции.

90. Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата предвидува на членовите на Владата, замениците-министри и други кои вршат јавни функции кои ги именува Владата да им се забрани: а) да бараат и примаат подароци или друга корист за себе или за други лица; и б) да прифатат друго лице во нивно име да даде или прими подарок, услуга или било кое друго добро, помош или корист во врска со вршењето на нивните функции, кои би можеле да влијаат на нивните одлуки или да бараат или дозволат на друго лице да го стори тоа.

91. Кога станува збор за "административните службеници" (освен државните службеници) и "посебните советници", според Законот за вработените во јавниот сектор, тие не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа, освен протоколарни и повремени подароци со мала вредност. Подароците со вредност помала од €16 или во вкупна вредност од €48 годишно што ги добило исто лице се сметаат за подароци со мала вредност. Подароците од службени лица или меѓународни организации кога административен службеник/специјален советник е гостин или во други слични пригоди се сметаат за протоколарни подароци⁶⁹. И двете категории се должни да го предупредат давателот на подарокот дека подароците што ја надминуваат горенаведената вредност ќе се предадат на нивниот работодавач. Овие правила се применуваат и на брачните партнери, партнерите, децата, родителите и лицата кои живеат во исто домаќинство. Начинот на кој подароците се пријавуваат и евидентираат е сличен на начинот опишан погоре и е утврден со регулатива на владата од 2014 година.

⁶⁷ Членови 24 и 22 ЗСК

⁶⁸ "За критериумите, давањето и примањето на подароци, пријавувањето на подароците, утврдувањето на вредноста на подароците, купувањето на лични подароци, и употребата, чувањето и водењето на евиденција на подароци кои стануваат сопственост на државата".

⁶⁹ Член 39 (1) Закон за вработените во јавниот сектор

92. Од гледна точка на ГЕТ, горенаведените правила се проблематични од неколку аспекти. Забраната за примање подароци утврдена со Законот за спречување на корупција и судир на интереси се однесува на примањето на подароци во рамките на вршењето на службените должности. Термините "подарок", "награда" "предност" и "корист" се чини дека се користат како замена еден за друг во законот со оглед на фактот дека концептот за "подарок" и "награда" недостасуваат. Споредено со ЗСКСИ, Етичкиот кодекс следи построг пристап со тоа што појасно но не целосно забранува подароци. Што се однесува до лимитот утврден со ЗКРСДССОС, тој се однесува само на *странски* подароци; не се утврдени лимити за прифатливи домашни подароци. Иако сите домашни подароци стануваат сопственост на државата, за време на посетата беше потврдено дека, во пракса, се прифаќаат и домашни и странски подароци кои може да се задржат под услов да се пријават и било која вредност повисока од €100 се отстапува на државата. ГРЕКО претходно инсистираше на тоа дека прифаќањето на подароци при вршење на јавна функција треба да биде исцрпно регулирано, по можност со закон, забрането како прашање на принцип, дека единствени исклучоци се симболични/протоколарни подароци со фиксна вредност и дека сите добиени подароци треба да се евидентираат, како главно правило. Со оглед дека многуте недостатоци наведени погоре беа само делумно корегирани со новиот закон за борба против корупцијата,⁷⁰ **ГРЕКО препорачува постоечките правила за примање на подароци од страна на лица на кои им се доверени највисоки извршни функции да се поедностават и да се обезбедат совети за тоа како да се решаваат таквите ситуации.**

Злоупотреба на јавните ресурси

93. Член 54 ЗСКСИ од Законот за спречување на корупција и судир на интереси го забранува користењето на државни ресурси за приватни цели или давањето на ваквите ресурси на други лица. Во Законот за вработените во јавниот сектор се опфатени и заштитата и економичното користење на државниот имот. Не се предвидени санкции за прекршување и на двата закони.

Злоупотреба на доверливи информации

94. За време на функцијата и три години од заминувањето од функцијата, функционерите (и државните службеници) не може да ги користат информациите со кои располагаат за да се стекнат со корист за себе или за друго лице⁷¹. Ракувањето со доверливи податоци е уредено со Законот за класифицирани информации. Откривањето на службена тајна и злоупотребата на службена, воена и државна тајна повлекува кривична одговорност.

Ограничувањата по вработувањето

95. Член 47 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси ги утврдува ограничувањата по вработувањето. Во рок од три години од заминувањето од функција, функционер/државен службеник не може да се вработи во компанијата во однос на која имал надзорна улога или со која има воспоставено договорни односи. Во истиот временски период, не може да се стекне со акции или права во правно лице во кое работел или во однос на кое имал надзорна улога. Во рок од две години од заминувањето од функција, не може да претставува физички или правни лица пред органот во кој претходно работел, ако учествувал во носењето на одлука за поврзано прашање. Функционер/државен службеник кој нашол работа во приватниот сектор во рок од три години од заминувањето на функцијата е должен да ја извести ДКСК⁷². Функционер/државен службеник кој, во рок од три години од заминувањето од функција, основа трговско друштво или почне профитна дејност во областа во која работел, е должен да ја извести ДКСК⁷³. Неизвестувањето повлекува изрекување на парична казна во износ од € 300 до € 500.

⁷⁰ Се напушта дефиницијата на подарок (само терминот "корист" се дефинира) и се задржува повикување на ЗКРСДССОС како закон кој ја одредува вредноста на прифатливи подароци, што не е случај.

⁷¹ Член 50 ЗСКСИ

⁷² Член 48 ЗСКСИ

⁷³ Член 48 ЗСКСИ

96. Исто така, како што е веќе споменато, член 8 од Законот за лобирање забранува функционери да лобираат до една година откако престанале да добиваат плата.

Изјава за имотна сопственост, приходи, обврски и интереси

97. Во согласност со членот 82 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси, функционерите (и државните службеници) се должни да го пријават својот и имотот на своето семејство. Изјавите треба да се поднесат во рок од 30 дена од денот на именувањето, кога постои зголемување на имотот, и во рок од 30 дена од денот на заминувањето од функција. Формата и содржината на изјавата за имот се утврдени од страна на ДКСК и самата форма е објавена во Службен весник и на веб-страницата на ДКСК. Изјавите за имот на функционерите се доставуваат до ДКСК (електронски и во печатена форма) и се објавуваат на веб-страницата на ДКСК (http://www.dksk.org.mk/imoti_2/). Неподнесувањето на изјава за имот, како и давањето на нецелосни или неточни информации повлекува изрекување на глоба во износ од 300€ до 500€⁷⁴.

98. ГЕТ забележува дека, и покрај искажаните наводи за неговата ефективна имплементација во пракса, режимот за пријавување на финансиски интерес се применува за лицата на кои им се доверени највисоки извршни функции во владата и финансиските интереси на блиските членови на нивното семејство, односно брачните другари и издржувани деца, и дека изјавите за имотна состојба се достапни за јавноста.

Механизми за надзор

99. ГЕТ забележува дека од воведувањето, во 2002 година, на систем за пријавување на интереси и имот од страна на функционерите (и државните службеници), истиот беше гледан позитивно и обврската да се пријавува беше во голема мера почитувана. Сепак, најголем дел од соговорниците се согласија дека целокупниот систем беше комплициран и имаше голем број на внатрешни слабости. Како прво, утврдувањето на точна бројка на функционери во државата, во сите гранки на власта, беше предизвик. Сите државни институции требаше да достават до ДКСК имиња на функционери, кога истите беа избрани/именувани, со цел истите да бидат вклучени во централниот регистар. Таа обврска многу често не се почитуваше и дури иако во таквите ситуации ДКСК можеше да наметне санкции за раководното лице на односната институција, таа ретко кога тоа го правеше.

100. Второ, контролата на судирот на интереси во однос на функционерите беше неефикасна. ГЕТ слушнал повеќе жалби дека интересите и имотите не биле соодветно проверени а наводите за конфликт на интереси не биле истражени или не предизвикале официјална институционална реакција (на пример, во случај кога наводно биле добиени субвенции од страна на компаниите во сопственост на министри или членови на нивните семејства). Иако ДКСК е одговорна за спроведување на правилата за пост-вработување, никогаш не објави никакви наоди. Што е најважно, ДКСК не можеше да наметне никакви други казни освен јавно предупредување во случаите кога идентификува судир на интереси.

101. Трето, во однос на надзорот на имотот на функционерите, поранешниот Закон за спречување на корупција има доделено како што се чини многу слични надлежности на УЈП и на ДКСК, каде што анкетните листови (изјавите за имот) беа проверувани од страна на одделение составено од тројца вработени, со ограничена експертиза а случаите требаше да се препратат во УЈП. Покрај инспекциите врз основ на барање, ДКСК вршеше и основни проверки на сите примени анкетни листови, но без утврдена методологија, поради што, повеќето инспекции завршуваа со долгогодишни жалби (до 7 години) или со обновување на проверката или со само мали казни. Се вели дека е вообичаено: необјавување на изјавите или ажурирањата на изјавите,

⁷⁴ Член 109 ЗСКСИ

отстранување на изјавите од веб-страницата на ДКСК наспроти јавните контроверзии и несанкционирање на неподнесувањето на изјави.

102. ГЕТ многу ја цени искрената размена на мислења што ги имаше со претставниците на двете тела за надзор и нивните критички согледувања на нивните прилично архаични начини на работење: обработка на хартиени документи, недостаток на простор за архивирање, мануелно внесување на информации во базите на податоци/книгите, немањето на директен пристап до повеќето јавни регистри што повлекува губење на многу време за преписка. Што се однесува до ДКСК, за време на посетата на земјата, работеше со половина од својот капацитет: од прввидени 51 работни места само 22 беа пополнети. Довербата во ДКСК е долго време нарушена заради мислење дека нејзините членови се политички определени, што се смета за главна причина за нејзиниот селективен пристап и пасивност во одредени случаи. Годишните извештаи на ДКСК се предмет на критика заради нивната нејасна и нецелосна презентација на активностите. Конечно, несовесното однесување и оставка на пет (од седумте) членови на ДКСК го направи ова тело дисфункционално од март 2018 година (спореди поглавје Контекст) и ја нагласи потребата за реформи.

103. Во јули 2018 година, министерот за правда најави формирање на работна група за изработка на нов модел на комисија за борба против корупцијата, како дел од новиот предлог-закон за борба против корупцијата. Во јануари 2019 година ЗСКСИ беше усвоен. Надзорот над изјавите за имот и интереси на службените лица (се мисли на сите избрани и именувани лица и вработени во јавниот сектор) е доверен само на Државната комисија за спречување на корупција.

104. ГЕТ топло ја поздравува оваа промена на пристапот што опфаќа доверување на надзорната улога над изјавите за имот и интереси на едно единствено тело. По свое гледање, системот за пријавување на имот и интереси ќе бара јасни вредности и кредибилитет, ќе всади доверба и ќе продуцира опипливи резултати, само доколку се екипира со надзорен механизам кој е независен со закон и во пракса и способен да извршува суштински надзор на оние кои имаат ограничен мандат и се сметаат дека се ранливи на корупција и несоодветни влијанија. Ова пред сè и најмногу се однесува на владините функционери. Од аспект на гореизнесеното и земајќи во предвид дека новите одредби за управување со судир на интереси се многу скорешни и сеуште не се целосно применети, **ГРЕКО препорачува да се зајакне надзорот во однос на изјавите за интереси и имот на лицата кои вршат највисоки извршни функции во владата преку (i) обезбедување на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) со човечки и финансиски ресурси, надлежности, методологии и алатки кои се соодветни за правилно и ефикасно извршување на нејзините должности; (ii) да се воспостави соодветен механизам за верификација и спроведување на истраги кога е потребно и (iii) да се објавуваат резултатите, како што е најсоодветно.**

Отчетност и спроведување

Имунитет, управна и кривична постапка

105. Во рамките на Владата, само премиерот ужива имунитет⁷⁵. За одземањето на имунитетот одлучува Собранието, во согласност со правилата што се применуваат за пратениците (членови 53-54 од Деловникот за работа на Собранието). Досега, таква постапка не е поведена.

106. За сите други јавни службеници се применува истата кривична постапка утврдена со Законот за кривична постапка како и за секој граѓанин.

Санкции

⁷⁵ Со уставен амандман во 2005 година укинат е имунитетот на министрите.

107. Соговорниците со кои ГЕТ оствари средби широко се согласија дека режимот на санкции, согласно претходно постоечкото законодавство е доста слаб. Истиот не ги опфаќа сите повреди кои се утврдени со законот, што го ослабува целокупниот систем. Некои прекршувања се предмет на глоба во висина до 1000 ЕУР, но за најголем дел од повредите глобите се во висина од 300 до 500 ЕУР (според претходното законодавство глобите беа во висина од 500 до 1000 ЕУР). Иако Законот за лобирање им забранува на функционерите да се ангажираат во активности за лобирање додека се на функција и една година после престанокот на мандатот, сепак не се применуваат/изрекуваат санкции. Согласно гореизнесеното, **ГРЕКО препорачува да се анализира практичната примена на системот на санкции во однос на прекршувањето на правилата за судир на интереси, интегритет и анти-корупција и да се обезбеди дека санкциите се ефективни, пропорционални и одвратувачки.**

Статистика

108. Властите упатија на десет кривични случаи на корупција во кои се вклучени 16 функционери (13 мажи и 3 жени) кои се под истрага или се во постапка пред првостепен суд. Најчестите обвиненија се "злоупотреба на службената положба и овластување" и "примање награда за незаконско влијание". Засегнатите лица се, меѓу другото, премиерот, вицепремиерот задолжен за економски прашања, министрите за транспорт и врски, здравство, земјоделство, шумарство и водостопанство, култура, внатрешни работи и двајца помошници на министрите.

109. Во изминатите пет години, три функционери се разрешени од функцијата заради корупција или поврзано незаконско однесување, а премиер, министрите за внатрешни работи, за транспорт и врски, за труд и социјална политика, како и пет членови на ДКСК (вклучувајќи го и претседателот) поднеле оставка поради, меѓу другото, јавни обвинувања за корупција.

В. СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОРГАНИТЕ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Организација и отчетност на полициските и граничните органи

Преглед

110. Органите за спроведување на законот ги сочинуваат Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција и, до одреден степен, Царинската управа⁷⁶ (последните две тела се подредени на Министерството за финансии). "Полициските работи" се во надлежност на Бирото за јавна безбедност (БЈБ) во рамките на Министерството за внатрешни работи.⁷⁷

111. Законот за полиција (ЗП), врз основа на кој работи БЈБ, ги уредува организацијата и надлежностите на полицијата, како и правата и должностите на полицијата, како вработени во Министерството за внатрешни работи. Законот за внатрешни работи (ЗВР) ја пропишува, меѓу другото, организацијата и надлежноста на Министерството за внатрешни работи, статусот на вработените, системот на контрола и дисциплинската одговорност.

112. Основните функции на полицијата се заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот, законите, ратификуваните меѓународни договори и правниот поредок, спречување и откривање на казниви дела, превземање на мерки за гонење на сторителите на тие дела, и одржување на јавниот ред и мир во општеството⁷⁸. Полицијата, исто така, е одговорна за гранични проверки и граничен надзор.

113. БЈБ се состои од одделенијата за криминалистичка полиција, униформираната полиција, за гранични работи и миграции, криминалистичко разузнавање и анализа, заеднички работи и управување со човечки ресурси, сузбивање на организиран и сериозен криминал, заштита на ВИП личности и објекти, воздухопловство, специјални полициски операции и судска медицина. Подредени на БЈБ се, исто така, осум регионални центри за гранични работи кои вршат проверки и надзор на државните граници.

114. Персоналот на БЈБ го сочинуваат: 1) "овластени лица" според ЗВР (полициски службеници и вработени, а и двете категории дополнително спаѓаат во категоријата на лица со "посебни должности и овластувања"); и 2) вработени во согласност со Законот за работни односи. Полициски службеник е овластено лице, униформиран или неуниформиран припадник на полицијата со полициски овластувања кое ги врши полициските работи во согласност со ЗП. Во БЈБ се вработени вкупно 10.191 лица (65,5% униформираны полициски службеници, 28,8% неуниформирани полициски службеници, 5,5% вработени според ЗВР и 0,17% вработени во согласност со Законот за труд и социјална политика), од кои 84% се мажи, а 16% се жени. Деловите од овој извештај што следат се однесуваат само на полициските службеници и вработени според ЗВР.

115. Оперативните принципи на полицијата вклучуваат, меѓу другото, законитост, висок личен интегритет, професионална етика, непристрасност, објективност и *политичка неутралност*.⁷⁹ Полициските службени лица не може да основаат, управуваат, поддржуваат или претставуваат политичка партија или да бидат членови на нејзините органи на управување. Членството во партија или учеството во партиските активности не смее да го компромитира професионалното, непристрасно и законито извршување на должностите⁸⁰. Постои забрана за носење или истакнување партиски симболи во полициските простории и возила, присуство на партиски активности во униформа (освен по службена должност), организирање или

⁷⁶ Врз основа на Законот за кривична постапка

⁷⁷ Двата клучни органи на Министерството се: БЈБ и Управата за безбедност и контраразузнавање - види член 17 ЗВР.

⁷⁸ Член 3, ЗП

⁷⁹ Член 7 и 10, ЗВР

⁸⁰ Членови 105 ЗП и 168 ЗВР

дејствување во име на партија во Министерството. Заради посебните должности и овластувања, на полицијата дополнително и е забрането да организира и дејствува за политички цели во организационите единици на полицијата и не може директно или индиректно да изрази или застапува партиски ставови и активно да учествува во партиски активности⁸¹. До 2006 година, на полицијата и било забрането членување во политичките партии. Измените и дополнувањата на ЗВР ја замениле забраната со претходно споменатите заштитни мерки. Сепак, ГЕТ има сомнежи во врска со соодветниот степен на почитување на овие заштитни мерки со оглед на загриженоста изразена од страна на некои од соговорниците дека постои генерална перцепција дека полицијата е политизирана. ГЕТ сериозно ги сфаќа овие индикации. Постојните принципи на законитост, висок личен интегритет, професионална етика, непристрасност, објективност и политичка неутралност обезбедуваат задоволителна основа за полицијата во овој поглед. Сепак, беа идентификувани недостатоци во нивната практична примена.

116. Согласно член 153 од ЗВР, полициските службеници се должни да ги спроведуваат инструкциите на министерот за внатрешни работи и нивниот претпоставен, освен ако тоа не претставува кривично дело. Подетални правила се содржани во Упатството за начинот на однесување и интеракции на полициските службеници и со Правилникот за вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи⁸². Синџирот на команда е дефиниран со Упатството за воспоставување на организациони процедури за управување, команда и контрола во процесот на водење на кривични истраги и вршење на полициските работи. Сите одлуки и наредби треба да се запишат во дневник кој е отворен за увид од страна на судот, јавен обвинител, народниот правобранител и други релевантни лица (со одобрение на судот). Сепак, на прашање од ГЕТ, соговорниците не беа во можност да потврдат дека таквите увиди се дозволени во пракса. Ваквите недостатоци се во голем контраст со европските стандарди бидејќи јавниот обвинител мора да ја провери законитоста на полициските истраги кога одлучува дали треба да се почне со гонење или пак треба да продолжи истрагата⁸³. Полициските акции ги контролираат/надгледуваат министерот и Владата. Министерот е должен да достави до Владата и Собранието годишен извештај за резултатите од работата на полицијата и извештајот треба да се објави на интернет. Годишен финансиски извештај се доставува до Министерството за финансии.

117. ГЕТ го зема во предвид синџирот на команда опишан погоре, каде што министерот за внатрешни работи е главниот командант на полицијата и неговите/нејзините наредби треба да ги почитува полицијата (освен ако се незаконски). ГЕТ е загрижен дека министерот како резултат на тоа може да интервенира во полициските акции, што овозможува политичко влијание врз полицијата. ГЕТ смета дека министерството надлежно за полициски прашања треба да биде одговорно за работи, како што се политичките прашања, буџетите и прашања поврзани со приоритетите итн., но не и во однос на операциите на полицијата, како што се истрагите и други форми на интервенции, за кои треба да биде одговорен единствено шефот на полицијата (комесарот), кој му одговара на Министерството. Оперативната независност на полицијата во комбинација со целосна одговорност за преземените активности е суштина на стандардите на Советот на Европа за демократско работење на полицијата.⁸⁴ Ваквото разграничување помеѓу политичкото ниво (министерството) и операциите на полицијата се чини неопходно со цел деполитизирање на полицијата во Северна Македонија и создавање баланс помеѓу личната одговорност и одговорноста на полицискиот персонал.

⁸¹ Член 15 од Правилникот за однесување и интеракциите на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи

⁸² Членови 21 и 37, односно: Ако добиената наредба е незаконска и нејзиното извршување претставува кривично дело, овластеното службено лице треба за тоа да го предупреди лицето кое ја издало наредбата и да не ја изврши; тоа не смее да ја изврши повторената наредба, во писмена форма, ако нејзиното извршување би претставувало кривично дело.

⁸³ Препорака Rec(2000)19 за “Улогата на јавното обвинителство во кривично-правниот систем“, усвоена од страна на Комитетот на Министри на Совет на Европа на 6 октомври 2000 година.

⁸⁴ Европски кодекс на полициска етика, Rec (2001)10.

118. Со оглед на горенаведеното, ГЕТ гледа силна потреба да се деполитизира полицијата. За тоа би било потребно јасно разграничување помеѓу министерските политички овластувања во однос на полицијата и оперативната независност на полицијата. Тоа е, исто така, поврзано и со однесувањето на поединечните службени лица, односно да дејствуваат неутрално и неполитички со интегритет при извршување на нивните задачи. Всушност, овие две прашања се тесно меѓусебно поврзани. Како резултат на тоа, **ГРЕКО препорачува (i) оперативната независност на полицијата vis-à-vis Министерството за внатрешни работи значително да се зајакне и да се спроведува во пракса (ii) да се превземат релевантни мерки со цел да се обезбеди должностите на поединечните полициски службеници да бидат во согласност со постоечките правила за интегритет и непристрасност, со цел да ги извршуваат своите функции политички неутрално во пракса (на пример, преку подигање на свест, обука, санкции итн.)** Во тој контекст, ГЕТ нотира дека деполитизирањето на полицијата е еден од приоритетите во Анти-корупциската програма за 2018 година на Министерството за внатрешни работи. Тоа е, исто така, прашање кое се споменува повеќе пати во овој извештај.

Пристап до информации

119. Релевантните закони и предлог-закони се објавени на веб-страницата на Министерството, во делот насловен како "Законодавство". Граѓаните, државните органи, јавните претпријатија и други правни лица може, на барање, да добијат информации, податоци и известувања од полицијата/Министерството за прашања "за кои тие се непосредно заинтересирани" или кои "директно ги засегаат"⁸⁵. Согласно Законот за слободен пристап до информации, Министерството доставува основни информации за статистика и закони. Информациите за внатрешната систематизација на министерството, кривичните постапки (тековни и завршени) или пак било какви информации за лични податоци не се доставуваат, со оглед на фактот што овие информации се исклучени од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (Член 6). ГЕТ не беше во можност да ја прегледа практичната примена на овие одредби со оглед на отсуството на статистички податоци за барања за информации и прегледи на одлуките за ситуации од ваков контекст.

⁸⁵ Член 10 ЗП и член 5 ЗВР

120. Покрај елаборацијата на “Упатството за комуникација со јавноста” кое беше доставено до сите организациони единици на министерството во 2007 година и “Упатството за начинот на користење на социјалните мрежи од страна на вработените во министерството” од 2012 година, сепак министерството се смета за една од последните отворени јавни институции во државата. Во неговата Анти-корупциска програма од 2018 година (види подолу) Министерството ја декларираше својата намера тоа да го смени и себе си да се трансформира во една агенција која е достапна и сака да ја информира јавноста за сите прашања кои спаѓаат во негова надлежност. ГЕТ поддржува таков пристап.

121. За време на посетата на земјата, ГЕТ беше информиран дека, во изминатите две години, Министерството, и БЈБ како негов клучен структурен дел, превземале смислени чекори за да се постигне повисоко ниво на транспарентност: ангажиран е помошник-министер (поранешен новинар) за да ја раководи таа работа, бројот на објавени дневни извештаи/билтени е зголемен, овозможена е комуникација со новинарите преку одржување редовни брифинзи и воспоставување на политика за слободен пристап до просториите на Министерството. Сепак, многу соговорници се пожалија дека информациите за приходите, расходите и задолжувањата на БЈБ/Министерството се чуваат во тајност и може да бидат проверени само како дел на вкупниот буџет на земјата изготвен од страна на Министерството за финансии. Плановите за јавните набавки и некои внатрешни правилници се класифицирани со одлука на Владата од 19 декември 2017 година. Ревизорскиот извештај изготвен од страна на Државниот завод за ревизија во 2015 година⁸⁶ е запечатен, заедно со три тематски ревизии на ДЗР од 2012, 2014 и 2016 година (за внатрешна контрола, јавни набавки и боледување). Последно, но не и најмалку важно, информациите за одредени лица за контакт и услуги, како на пример оние задолжени за заштитено надворешно укажување, наводно, не се лесно достапни или не може јавноста лесно да пребарува.

122. ГЕТ потсетува дека Програмата за борба против корупцијата на Министерството (види подолу) дава приоритет на отчетноста и транспарентност во справувањето со корупцијата и утврдува дека нејзина цел е да се спречи полицијата да ги пречекорува своите овластувања, да попречи злоупотреба на потчинетите од страна на хиерархиски претпоставените и да се промовира интегритет и зголемување на довербата на граѓаните во полицијата. Транспарентност во полицијата, што произлегува од Програмата, подразбира јавен пристап не само до политиките и законите, туку и до *буџетите, одлуките што се носат и активностите што се спроведуваат*. Овие стратешки цели и определби сè уште не се преточени во секојдневната практика. Постои итна потреба за тоа со оглед дека надворешната супервизија е несоодветна (види подолу) и постои сè поголемо барање од јавноста за зголемена отчетност на полицијата и поголема транспарентност за јавните средства наменети за тоа, по можност на интернет. Во овој контекст, **ГРЕКО препорачува да се зголеми транспарентноста на полицијата со подобрување на пристапот до информации, меѓу другото, со тоа што извештаите за резултатите од нејзините активности и донесувањето одлуки, полициските буџети, административната постапка, вклучително и извештаите за јавните набавки, статистичките податоци, правилници и слични информации да бидат јавно достапни, помошност он-лајн. ГРЕКО го признава универзалниот пристап до информации, со било какво ограничување кое претставува исклучок, како предмет на јасно утврдени правила и со можност за преглед/испитување.**

Довербата на јавноста во органите за спроведување на законот

123. Информациите за довербата на јавноста во полицијата се контрадикторни. Како што е споменато во главата Контекст, во некои испитувања на јавното мислење се смета дека полицијата е меѓу институциите со најголема доверба во земјата. Во исто време, нивото на

⁸⁶ За “Ефикасноста и ефективноста на системот за финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија во Министерството за внатрешни работи”.

корупција се перцепира како многу високо и, во некои анкети, полицијата се смета за една од најкорумпираните институции. Според Анти-корупциската програма на Министерството за внатрешни работи за 2018 година, сообраќајната полиција, граничната полиција, организационите единици одговорни за сузбивање на криминалот и корупцијата и јавните набавки се издвојуваат како најподложни на корупција. Главните идентификувани форми на корупција се следниве: злоупотреба на службена положба и неовластени дејствија во замена за поткуп, присила, злоупотреба на службени возила, злоупотреби во издавањето на лични карти и дозволи за носење на оружје, примање на подароци и услуги, тргување со класифицирани информации, намерно отстранување/уништување на докази, подметнување докази, кражба од место на злосторство, наплата на бесплатни услуги, корупција во контекст на постапки за унапредување и доделување на задачи, злоупотреби во контекст на внатрешни истраги и дисциплински постапки.

Синдикати и професионални организации

124. Околу 80% од полициските службеници се членови на Полицискиот синдикат, национална синдикална организација на вработените во Министерството за внатрешни работи и во Агенцијата за разузнавање. И покрај релативно големиот број на членови, Полицискиот синдикат не е вклучен во своето својство во развојот на полициските политики на Министерството за внатрешни работи, ниту пак во формулирањето на стратегијата и мерките за борба против корупцијата. Согласно гледиштето на ГЕТ, синдикатот треба исто така да биде вклучен како еден од субјектите кој ќе придонесува во подобрување на механизмот на етичко однесување на полицијата.

Анти-корупциска политика и политика на интегритет

Политика, планирање и институционализирани механизми за имплементација

125. Секоја година Одделот на Министерството за внатрешни работи за внатрешна контрола, кривични истраги и професионални стандарди (ОВККИПС) донесува Анти-корупциска програма со соодветен Акциски план. Програмата за 2018 година дава приоритет на: 1) воспоставувањето на систем на кариера за вработените во Министерството; 2) зајакнување на интегритетот; 3) почитување на Кодексот на полициска етика; 4) зајакнување на меѓуинституционалната соработка; 5) примена на законодавството за борба против корупција; 6) отчетност и транспарентност во справувањето со корупцијата; 7) професионализација и *деполитизација*; 8) континуирана и специјализирана обука; 9) проценка на ризикот од корупција; 10) засилена контрола и надзор на јавните набавки; 11) зајакнување на довербата на јавноста и поттикнување на пријавување на корупција; и 12) зајакнување на меѓународната соработка во борбата против корупцијата. Раководителите на организационите единици треба да доставуваат до ОВККИПС квартални извештаи за спроведените и планираните активности, додека ОВККИПС е должен да го следи целокупното спроведување на Програмата. Како што е објаснето од страна на властите, не постојат значителни разлики помеѓу последователните програми за борба против корупцијата, со оглед на долгорочните цели што се сака да се постигнат. Сепак, може да се утврдат одредени годишни приоритети. Процесот за следење на програмата и акциониот план се смета за тежок, но се вели дека сите пречки на кои се наидува се уредно презентирани во извештаите на организационите единици.

126. Во февруари 2018 година, ОВККИПС усвои и Програма за јакнење на интегритетот на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи. Овој документ на три страници го дефинира концептот на "интегритет", дава примери за корупција во рамките на полицијата, ги наведува клучните вредности за полицискиот интегритет, ја образложува нормативната рамка и го подготвува теренот за усвојување на соодветниот Акциски план и Програмата за 2018 година да биде имплементирана од страна на новоформираната Единица за

превенција и интегритет на ОВККИПС. Властите истакнаа дека имплементацијата на програмата започна во 2018 година.

127. ГЕТ е разочаран што влијанието на овие амбициозни годишни програми за борба против корупцијата не е оценето и што за време на разговорите со ОВККИПС и БЈБ не доби комплетна слика на минатите и на тековните реформи и на релативните слабости и предности на рамката за спречување на корупцијата и интегритет. Донесените мерки за спречување на корупцијата изгледаат различни, неодржливи и без саканиот кумулативен ефект. Во јавниот сектор (види го претходното поглавје и, исто така, подолу), проценката на ризикот од корупција е во фаза на зародиш и претпоставките во однос на ризиците се засновани само на бројот на приговорите што ги прима ОВККИПС.

128. Пред сè, неповрзаноста помеѓу Анти-корупциската програма на МВР за 2018 година и Државната програма за сузбивање на корупцијата и намалување на судирот на интереси (спореди претходно поглавје) за 2016-2019 година е загрижувачка, како што се, исто така, мноштвото документи за внатрешна политика: наместо продлабочување на димензијата на интегритет од програмата за борба против корупцијата за 2018 година, предност е дадена на изготвувањето на посебна програма (и акционен план) каде се таргетираат полициските службеници кои во секој случај сочинуваат околу 80% од вработените во Министерството за внатрешни работи. Цврст став на ГЕТ е дека таков разновиден сет на документи за политиката не е погоден за напорите за спречување на корупцијата и интегритетот во рамките на полицијата. За да биде ефикасна, политиката треба да биде во согласност со и интегрирана во стратешкото планирање на земјата за борба против корупцијата, да се применува истата методологија, да се одговори на идентификуваните ризици, да се има јасен но приспособлив тематски или секторски фокус, да се утврдат извршни и насочени олеснителни и контролни мерки (на пример, континуиран ветиинг, ротација и мобилност) и да се биде предмет на редовно оценување и проценка на влијанието. Таков структуриран пристап треба допрво да се воспостави во БЈБ и во Министерството. Од таа причина, **ГРЕКО препорачува да се донесат фокусирани и ориентирани кон резултати политики за спречување на корупцијата и политики на интегритет за полицијата, целосно интегрирани во националниот процес на планирање на борбата против корупцијата, засновани на систематски и сеопфатен преглед на областите кои се изложени на ризик, заедно со насочени олеснителни и контролни мерки кои се предмет на редовно оценување и проценка на влијанието.**

Мерки за управување со ризици за областите склони на корупција

129. Заедно со другите министерства (види претходното поглавје), Министерството за внатрешни работи се повикува на систем за проценка и справување со ризици, вклучувајќи и подготовка на Регистер за ризици и Акционен план поврзан со тоа. Овие документи би ги анализирале оперативните, стратешките, организациските, финансиските и другите ризици со кои се соочуваат организационите единици, но сè уште не ризиците од корупција. Според Програмата на Министерството за спречување на корупција за 2018 година, системот на оценување и справување со ризици "треба да се надгради со посебни методологии за проценка на ризик, со цел да се обезбеди поуспешна имплементација" и треба да се идентификуваат категории на позиции со висока изложеност на корупција. Раководителите на организационите единици треба да ги проценат ризиците од корупција за секоја позиција во рамките на нивната надлежност. За време на посетата, таква проценка не беше извршена.

130. ГЕТ ја цени отвореноста на националните власти да ги нагласат полициските единици ранливи на корупција и да ги идентификуваат типичните форми на коруптивно однесување. Како и да е, на терен не беше возможно да се утврди дека е направена било каква анализа за идентификување на системските празнини или ранливост кон корупција во рамките на полицијата, со цел да се поддржат ваквите изјави или пак дека се преземени било какви про-активни чекори со цел да се одговори на јавната загриженост за наводно високата застапеност

на корупцијата, освен посочувањето на поединечни случаи изложени во медиумите. Не се детектирани ниту напори за воспоставување на специјализирани единици и акумулативна експертиза во оваа област. Управувањето со ризици од корупција треба да се институционализира, да се регулира и да се вметне во праксата на полицијата со цел да се идентификуваат ризиците кои се појавсваа на соодветно ниво. Затоа, **ГРЕКО препорачува во рамките на полицијата да се воспостават релевантни структури за управување со ризиците од корупција.**

Етички стандарди и Кодексот на етика

131. По стапувањето на служба, полициските службеници мора да потпишат изјава со која се обврзуваат, меѓу другото, на почитување на Уставот, законите и стандардите на полицијата⁸⁷. Изјавата се чува во нивното персонално досие. Специфични етички принципи и стандарди на однесување се утврдени во ЗП, ЗВР, Колективниот договор, Правилникот за вршење на полициските работи, Кодексот на полициска етика, Правилникот за прашања кои се во конфликт со внатрешните работи, Правилникот за однесувањето и интеракциите на полициските службеници и Правилникот за начинот на однесување и интеракциите на службените лица со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи. Нивните текстови се достапни на веб-страницата на Министерството. Согласно член 10 од ЗВР, при вршењето на своите должности и задачи, полициските службеници запазуваат високи стандарди на личен интегритет, професионална етика и заштита на јавниот интерес и се придржуваат кон прописите со кои се уредуваат овие стандарди.

132. Сите полициски службеници се обврзани со Кодексот за полициска етика од 2007 година кој содржи делови за: целите на полицијата; правната рамка со која се уредува функцијата на полицијата; полициските и кривично-судски органи; организацијата на полицијата; квалификацијата, селекцијата и вработувањето; обуката; правата на полициските службеници; интервенцијата на полицијата; одговорноста и надзорот; и истражувањето и меѓународната соработка. Член 20 од Кодексот предвидува дека службениците се должни да ја почитуваат и унапредуваат полициската култура, согласно стандардите на однесување предвидени во законите и прописите.

133. ГЕТ смета дека Кодексот на полициска етика не исполнува некои основни предуслови. Тој е одраз на одредбите од ЗП, но не нуди практични насоки за поединечните полициски службеници за очекуваното етичко однесување. Одредени аспекти треба да бидат дополнително елаборирани (на пример, условот "да делуваат пристojно" при вршење на полициските работи), додека други кои треба да се регулираат на друго место, а не со етички кодекс, треба да се отстранат (односно, за носење на оружје, предупредување и стендбај, противпожарна заштита, здравство, итн.). ГЕТ е особено загрижен што прашањето за судир на интереси не е вклучено во кодексот. Тоа е значаен недостаток. Други стандардни прашања, како што се подароци и дополнително вработување, исто така, не се опфатени, но се вклучени - до одреден степен - во други текстови (закони и правилници). Следува дека Кодексот на полициска етика треба значително да се преработи.

134. Што се однесува до правилниците, нивната содржина треба да биде модернизирана и во голема мера по можност да биде префрлена во ревидираниот кодекс на етика. Некои прашања треба да се дообработат, на пример во регулирањето на подароците. Правилниците за однесување и интеракции на полициските службеници и на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи само го забрануваат примањето на материјални подароци и други материјални придобивки во вршењето на полициските работи, и

⁸⁷ Член 100, ЗП

не содржат никакво упатување на користа добиена во други форми, на пример нематеријална корист⁸⁸, која е широко присутна во полицијата (спореди поглавје Контекст).

135. Понатаму, не му беше јасно на ГЕТ како бил донесен актуелниот кодекс на етика и инсистира дека треба да се елаборира нов (ревидиран) кодекс преку инклузивен процес на вклучување на сите вработени во полиција и други релевантни чинители, вклучувајќи ги и синдикатите и граѓанското општество и дека кога ќе се воведе, треба да се обезбеди обука и да постои расположлив механизам за водство и советување. Кодексот би требало да може да се примени и да се предвидат санкции во случај на прекршување на кодексот. ГЕТ повторува дека почитувањето на кодексот е една од приоритетните цели на Програмата за спречување на корупцијата во 2018 година. **ГРЕКО препорачува (i) да се ревидира Кодексот на полициска етика со широка консултација со широк круг на субјети, вклучувајќи ги вработените во полицијата на сите нивоа, нивните претставници и граѓанското општество, со цел да се консолидираат постоечките одредби и да се обезбеди сеопфатно практично водство за етичките прашања, меѓудругите и прашањето за интегритет, судир на интереси, подароци и спречување на корупција и (ii) систематски да се подига свеста на полицијата во однос на стандардите содржани во ревидираниот/нов кодекс преку обуки, посветено водство и советување, вклучувајќи и доверливо советување.** Таквиот инструмент треба да биде “жив” документ, т.е. да се ажурира секогаш кога тоа е неопходно и да се врши редовна евалуација на неговите ефекти.

Водеење тајни операции и контакти со информатори и сведоци

136. Тајните операции се уредени со членовите 252 и 253 од Законот за кривична постапка и за нив е потребна согласност на јавниот обвинител. Контактите со информаторите се регулирани со Правилникот од октомври 2013 година и спаѓаат во рамките на опсегот на определени единици во Одделот за сузбивање на организиран и сериозен криминал и во секој од секторите за внатрешни работи. Програмите за заштита на сведоци се уредени со Законот за заштита на сведоци и релевантни прописи. За “промена на идентитет”, потребна е одлука од Советот за заштита на сведоци, другите мерки за заштита се реализираат од страна на определеното Одделение за заштита на сведоци.

Совети, обука и зголемување на свеста

137. Согласно Правилниците за начинот на однесување и интеракциите на полициските службеници и на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи, полицијата поминува тековна обука за општи и стручни вештини, експертиза и психо-физичка кондиција. Обуката е предвидена централизирано, во Центарот за обука на Министерството, а од страна на обучувачи од соодветните организациони единици, во согласност со годишните планови за сите вработени во Министерството и индивидуалните планови за професионален развој. Обуката е наменета за: 1) лица вработени за првпат (приправничка обука, по која следи приправнички испит); 2) лица кои се избрани како кандидати за полициски службеници по спроведена постапка за вработување (една година “основна обука” за полициски службеници); 3) вработените, за да се овозможи самостојно извршување на должностите на одредени работни места (проследено со посебен испит); и 4) континуирана обука на полициските службеници и вработените⁸⁹. Основната обука на полициските службеници ги опфаќа темите за полициски интегритет и професионален став (7 часа) и полициската етика (8 часа).

138. Во рамките на проектот на Советот на Европа спроведен во 2013-2015 година 1.825 полициски службеници се обучуваа за полициски интегритет, професионални ставови и етика, а

⁸⁸ Членови 4 и 6, соодветно

⁸⁹ Членови 81 и 90, ЗВР

беа објавени три прирачници за обука: "Етичко однесување и почитување на човековите права во полициските акции", " Лишување од слобода, задржување и употреба на средства за присилба" и "Притворање на лице и спречување на непрописно постапување".

Вработување, кариера и услови за работа

Услови за вработување, постапка за именување

139. Условите за вработување се утврдени во член 95 од ЗП и член 66 од ЗВР и вклучуваат, меѓу другото, безбедносен сертификат и психолошки и здравствени прегледи (од страна на назначена Лекарска комисија). Посебните услови за вработување се определени во "Актот за систематизација на работните места во Министерството, БЈБ и Управата за безбедност и контраразузнавање". Постапката за вработување е утврдена со ЗВР и се состои од писмен тест и интервју. Комисијата за избор утврдена од страна на министерот за внатрешни работи, која ја сочинуваат претседател, најмалку четири члена, секретар и нивни заменици, е задолжена за процесот.

140. По правило, слободните работни места за почетно ниво треба да бидат јавно објавени. Сепак, во исклучителни случаи, договори за вработување за позициите на "овластените лица" (т.е. полициски службеници и вработени според ЗВР) може да се склучат без претходно да биде објавен јавен оглас, ако и високото раководство и засегнатото лице се согласуваат⁹⁰ а засегнатото лице ги исполнува општите и посебните услови утврдени за конкретното работно место. Ваквите позиции се отворени за приматели на стипендии од Министерството, вработени од други органи на државната управа и други државни органи, институции, институции на локалната самоуправа и администрацијата на Градот Скопје. Во 2017 година, 94,36% од вработените во БЈБ биле вработени преку јавен оглас, 5,16% биле вработени без јавен оглас за позициите на "овластени службени лица" и 0,46% со трансфер од други институции.

141. ГЕТ доби сознанија дека модалитетите за стапување на служба се сметаат како слаба точка во напорите за спречување на корупцијата во рамките на полициските сили. Утврдените тестови за интегритет не се спроведуваат. Не се спроведуваат проактивни за безбедносни сертификати, и иако отворен конкурс е предвиден со закон, се смета дека првичната селекција зависи од политички и лични врски, наместо објективни критериуми што ја поткопува легитимноста на кампањите на вработување преку отворени конкурси. Исто така, околу 5% од полициските сили се регрутираат директно, врз основа на договор помеѓу високите раководители и засегнатото лице. Таквите вработувања - што може да бидат оправдани во исклучителни случаи заради специфични оперативни и други итни потреби - се верува дека се договорени приватно, што доведува до сомнежи за незаслужени и арбитрарни именувања како и политизација, арбитрарно одлучување и фаворизам. Во овој контекст, **ГРЕКО препорачува (i) да се осигура вработувањето во полицијата, вклучително и директното вработување и трансферот од други институции, да биде конкурентно и врз основа на објективни и транспарентни критериуми и постапка, и (ii) да се воведат проверки на интегритетот и тестирање на лицата кои се вработуваат во полициските сили.**

142. Директорот на БЈБ го именува Владата на предлог на министерот за мандат од четири години. Врз основа на интерен оглас за слободно работно место, началниците на секторите за внатрешни работи и на регионалните центри за гранични работи, кои се подредени на директорот на БЈБ, ги именува министерот од редот на вработените во Министерството. Командирите на полициските станици од општа надлежност се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број на советници на советот на општината каде што се наоѓа станицата од список со најмалку три кандидати предложени од страна на министерот, од кои најмалку еден е од

⁹⁰ Член 76 (1-2) ЗВР

заедница која е мнозинство во засегнатата општина⁹¹. Врз основа на интерниот оглас за слободно работно место, командирите на полициските станици одговорни за гранични работи се назначени од страна на министерот, на предлог од директорот на БЈБ.

143. Кандидатите за вработување, како директорот на БЈБ, мора да имаат универзитетска диплома и минимум работно искуство од пет години⁹². За споредба, неговите/нејзините потчинети - директно или индиректно – кои имаат раководни места подлежат на значително повисоки стручни услови во поглед на образование, работа и раководно искуство⁹³. ГЕТ е убеден дека и покрај тоа што директорот на БЈБ е "функционер" (или "избрано/именувано службено лице", спореди претходно поглавје) и може да се смета за политичка позиција би било потребно за целокупната амбиција за деполитизација на полицијата и би се зголемил угледот на полицијата како професионален сервис на граѓаните ако оваа ситуација се измени. Следствено, **ГРЕКО препорачува да се воспостават објективни и професионални критериуми за именување на шефот на полицијата (Бирото за јавна безбедност), кои одговараат на потребите на таквата позиција.**

144. Според ЗВР, сите работни места во Министерството, вклучувајќи ги и оние во БЈБ, се поделени по категории (од Б до Ж) и нивоа (помеѓу четири и седум). Лицата во овие категории се вработени со договори на неопределено време. Во БЈБ, од 14.959 работни места предвидени со буџетот, само 10.184 (68%) се во моментот пополнети, а останатите 18,92% од работните места се непополнети. Од 8.692 работни места во секторите за внатрешни работи, само 6.932 (79,7%) работни места се пополнети, а останатите 20,3% од работните места се испразнети. Од 2.607 работни места во регионалните центри за гранични работи, само 1.653 работни места се пополнети, а останатите 37% се испразнети. Подолу се поместени статистичките податоци за вработување во БЈБ распределени по категории и пол:

Категорија	Пополнети работни места во БЈБ Машки	Пополнети работни места во БЈБ Женски
Категорија Б	139	20
Категорија В	397	37
Категорија Г	19	17
Категорија Д	401	132
Категорија Ѓ	1492	300
Категорија Е	1150	98
Категорија Ж	4269	545
Вкупно	7867	1149

⁹¹ Член 24 ЗП

⁹² Член 16 ЗП

⁹³ Шефовите на секторите за внатрешни работи треба да имаат завршено *соодветно* високо образование и најмалку шест години работно искуство *во полицијата*, од кои четири години *на раководно работно место*. Шефовите на регионалните центри за гранични работи треба да имаат завршено високо образование и најмалку десет години работно искуство *во полицијата*, од кои четири години *на раководно работно место*. Командирите на полициските станици од општа надлежност треба да имаат завршено *соодветно* високо образование и најмалку шест години работно искуство *во полицијата*. Критериумите за вработување се пропишани со членовите 22, 24 и 26 од ЗП како и од ЗВР.

Оценување на успешноста, унапредување и преместување

145. Сите полициски службеници подлежат на годишно оценување на нивната работа од страна на раководителот на организационата единица во согласност со критериумите определени во член 134 од ЗВР⁹⁴. Оценката се состои од оценките дадени од страна на раководителот на единицата (65%) и двајца други вработени во единицата (35%). Службениците кои ќе бидат највисоко рангирани (не повеќе од 5% од сите вработени во Министерството) треба да бидат наградени со бонус еквивалентен на една основна плата, а платата на оние најниско рангирање (2%) треба да се намали за 15 % од основната плата за следните шест месеци. Две последователни оценки "не задоволува" или најмалку три такви оценки во период од пет години резултираат со отпуштање од работа. Резултатите од оценувањето може да бидат оспорени пред Комисијата за ревизија при Министерството⁹⁵.

146. Напредувањето во службата се уредува со ЗВР и Правилникот за постапката за кариера на овластените службени лица на Министерството за внатрешни работи и за начинот на селекција по распоредувањето. Слободните работни места од повисок степен се огласуваат преку интерни огласи за испразнети места, освен работните места кои се вклучени во листата договорена помеѓу министерот и Синдикатот⁹⁶. Треба да се земат предвид професионалните и личните квалификации на конкретниот службеник, неговите/нејзините надлежности, бројот на завршени обуки и извршувањето на задачите.

147. Постапката за преместување на полициски службеник на друго работно место се спроведува по пат на интересен конкурс (освен кога преместувањето треба да ги задоволи потребите на Министерството⁹⁷ или е направено на барање на вработениот⁹⁸), и е условено од исполнувањето на критериумите од член 107 од ЗВР. Од друга страна, преместувањето на одредени позиции се врши врз основа на наредба на Министерот до определено раководно лице да се извршуват повремено (до 30 дена) итни и специфични задачи или по барање на вработениот кој ги исполнува условите за работното место предвидени со закони/прописи.

148. Предлози за унапредување и преместување даваат посебни комисии формирани од министерот⁹⁹, составени од претседател, четири члена и нивни заменици, при што еден член/заменик го претставува Синдикатот и организационата единица каде што е огласено работното место, соодветно. Комисијата може да спроведува интервјуа и психолошки тестови, да ја оценува стручноста на кандидатите, итн. Треба да се земе предвид оценката на кандидатите (т.е. стажот), природата на задачите што ги извршувале, развојот на кариерата, завршените обуки, работното искуство, итн. Одлуките ги донесува министерот и може да се обжалат преку Министерството¹⁰⁰ до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос. Во периодот од септември 2018 до февруари 2019 година, биле извршени 956 унапредувања и преместувања (од кои 596 биле назначување на нови полициски службеници, 90 унапредувања и 270 трансфери (преместувања) во исто хиерархиско ниво).

⁹⁴ Тие критериуми се: професионализам, обем на работа, навременост, независност, креативност, точност, доверливост, соработка, организација на работата, интердисциплинарност, став кон клиентите, комуникација и други вештини поврзани со работата.

⁹⁵ Комисијата ја формира министерот и е составена од претседател, два члена и нивни заменици, од кои еден член/заменик треба да го претставува Синдикатот.

⁹⁶ Член 53 (3) и 36(4) од Колективниот договор

⁹⁷ Во такви случаи, вработените се преместуваат на работни места со иста категорија, ранг и плата.

⁹⁸ Член 106, ЗВР

⁹⁹ Член 128, ЗВР

¹⁰⁰ Ова значи дека Министерството треба да даде мислење во врска со приговорот, што се доставува до Комисијата

149. Годишните преиспитувања на работата и практики на унапредување беа критикувани при посетата за нивна наводна пристрасност, партизанство и непрописни критериуми и процедури. Иако полициските службеници и вработените треба да "запазуваат високи стандарди на личен интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес и да ги почитуваат актите каде се предвидени тие стандарди"¹⁰¹, не се оценува почитувањето на Кодексот на полициска етика или релевантните правилници, а критериумите воспоставени за годишните прегледи на работата ја изоставуваат димензијата на интегритет. На ГЕТ му беше кажано дека било какви прашања во врска со поединечно однесување се јавуваат само во контекст на поднесени приговори до ОВККИПС. Исто така, информациите од годишните прегледи за работата не се користат за поткрепа на одлуки за унапредување на полициските службеници и вработените.

150. Што се однесува до постапките за унапредување, професионалните услови за поединечните работни места под ниво на шефови на сектори за внатрешни работи и командири на полициски станици се или нерегулирани¹⁰² или се вели дека се непрецизни, отворени за интерпретација или не се почитуваат во пракса. Од тие причини, наводно има изобилие на случаи каде лица кои не ги поседуваат потребните компетенции се унапредени во повисок ранг поради политички или лични врски. Постојечките недостатоци се признаваат до одреден степен со Програмата за спречување на корупцијата за 2018 година, во која се нагласува потребата годишните прегледи за работата да бидат објективни и професионални и да служат како средство за поткрепување на одлуки за унапредување, како и со цел системот за унапредување да стане транспарентен и врз основа на заслуги, чесност и добро однесување. Со оглед на горенаведеното, **ГРЕКО препорачува (i) да се воведат објективни и транспарентни критериуми за периодична проверка на интегритетот на полицискиот персонал; и (ii) да се користат резултатите од тие проверки како основ за постапките за унапредување.**

Престанок на работниот однос и разрешување од функцијата

151. Престанокот на работниот однос и разрешувањето од функција се уредени со членовите 169-174 од ЗВР. Договорите за вработување се раскинуваат со исполнување на условите за пензија или по навршување на 40 години работен стаж, без оглед на возраста. Договорите за вработување треба да се "поништат", меѓу другото, како резултат на дисциплинска постапка, незадоволителни резултати во работењето (види погоре), прикривање или фалсификување на лични податоци при вработувањето, забрана за вршење на професија/извршување на должност за повеќе од шест месеци изречена од страна на судот и неуспех два пати да се положи приправничкиот испит. Правилата од ЗВР понатаму се појаснети во Колективниот договор.

Политика на ротирање и мобилност

152. Постојните прописи не предвидуваат редовна ротација или мобилност на полициските службеници. Препораката во став 128 ги повикува властите да спроведат систематски и сеопфатен преглед на секторите, службите и работните места изложени на корупција и да се воспостават мерки за ублажување и контрола со цел зајакнување на интегритетот и спречувањето на корупцијата во полицијата. Овие мерки може да вклучуваат, како што е соодветно, редовна ротација и мобилност.

Плати и надоместоци

153. Платата на полициските службеници и вработените се состои од основна и "исклучителна" компонента. Основната компонента, пак, е поделена на основна плата, 20%

¹⁰¹ Член 10, ЗВР

¹⁰² ГЕТ нотираше непостоење на посебни критериуми за избор на кандидати за позициите командири на полициските станици одговорни за гранични работи.

бонус за одредени видови на работа/услови за работа (30% за овластени службени лица) и додаток за кариера (до 5% од основната плата). Исклучителната компонента е поделена на додаток за успешност (пропорционално на задачите што се извршувале), работен додаток (на пример, за ноќна работа, работа на државни празници и во посебни услови, опасни по живот) и вонреден работен додаток на плата (прекувремена)¹⁰³.

154. Бруто годишната плата на полициските службеници со средно образование на почетокот на нивната кариера изнесува 423.804,00 денари/6,885 ЕУР, а на оние со високо образование 524.892,00 денари/8,527 ЕУР. Највисоката бруто годишна плата на полициските службеници во 2018 година беше 1 725 051,00 денари/ 28 040 ЕУР. Секогаш кога полициски службеник се префрла за потребите на службата, има право за надоместок за преселба и патување, трошоци за сместување и за изнајмување.

Судир на интереси

155. Во БЈБ само директорот подлежи на примена на Законот за спречување на судир на интереси, кој е целосно анализиран во претходната глава, и препораките дадени од страна на ГРЕКО во таа глава се применуваат и за него.

156. Во однос на останатите вработени во полицијата, спречувањето на судирот на интереси е еден од принципите вклучени во ЗВР¹⁰⁴. Во него се предвидува дека полициските службеници и вработените не може да ги стават своите лични материјални и нематеријални интереси во спротивност со јавниот интерес и нивниот статус, ако, во согласност со закон, тоа може да предизвика судир на интереси. Тие треба да ги извршуваат своите должности непристрасно и без било какво влијание, да не се раководат од лични финансиски интереси, да не ги злоупотребуваат своите овластувања и статус и да го штитат угледот на Министерството¹⁰⁵. Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗКСИ, спореди претходно поглавје) е применлив доколку наметнува забрана за некомпатибилни дополнителни активности, добивање на акции, влијаење на вработување на блиски роднини и прифаќање на подароци. Конечно, некои аспекти на судирите на интереси (пред сè, нееднаквости и приемот на награди и бенефиции) се опфатени во правилниците за активностите кои се во конфликт со внатрешните работи, за однесувањето и интеракциите на полициските службеници и за однесувањето и интеракцијата на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи, како и во Законот за кривична постапка.

157. Непризнавањето на постоењето на судир на интереси во полицијата и истовременото отсуство на детални практични насоки за полицискиот кадар се опфатени во препораката во став 135, каде се повикуваат властите да извршат ревидирање на Кодексот на полициска етика.

Забрана или ограничување на определени активности

Некомпатибилности и надворешни активности

158. Полициските службеници може да вршат споредни активности кои не се во судир со полициските работи со претходна согласност на министерот врз основа на предлог од посебна комисија, која вклучува, меѓу своите пет члена претставник од ОВККИПС¹⁰⁶. Таквите активности треба да се вршат надвор од работното време и на начин што нема да влијае на законитото и правилното извршување на полициските работи, што треба да се потврди со изјава потпишана од засегнатото лице.

¹⁰³ Член 141, ЗВР

¹⁰⁴ Член 13, ЗВР

¹⁰⁵ Член 152 (2), ЗВР

¹⁰⁶ Според член 104 од ЗП и член 167 од ЗВР

159. Правилникот за активности кои се во судир со полициските работи појаснува дека полициските службеници не може да работат за меѓународна организација, странски државен орган, или осигурителна компанија, да даваат стручно мислење за полициски работи, работа за да се осигура безбедноста на луѓето и имотот, како детектив или раководител во правно лице, да вршат активности поврзани со ракување со оружје и експлозиви, да даваат обука за управување со моторни возила, да учествуваат во музички настани во угостителскиот сектор, да учествуваат во органот на управување на невладина организација, здружение или фондација¹⁰⁷. Покрај тоа, се забранува секоја активност која би му наштетила на угледот на Министерството или е директно поврзана со работното место или е слична на него и што би влијаела на законитото и правилно извршување на полициските работи. Еднаш годишно гореспоменатата комисија треба да изврши ревизија на сите поднесени барања и ако некои од претходно одобрените активности се утврди дека влијаат на законитото и правилно извршување на полициските работи, комисијата треба да му предложи на министерот одземање на претходно дадената согласност¹⁰⁸.

Подароци

160. Согласно претходно наведените правилници за однесување и интеракции на полициските службеници и на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи, во вршењето на должностите, полицискиот персонал не смее да прима подароци или друга материјална корист од кое било лице¹⁰⁹. Непостоењето на правила за прифаќање на услуги и други нематеријални поволности како подароци е опфатено во делот на етичкиот кодекс и е дадена препорака.

¹⁰⁷ Оваа обврска се повторува во член 4 од Правилникот за начинот на однесување и интеракциите на службените лица со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи.

¹⁰⁸ Член 7 од Упатството за начинот на работа на Комисијата која дава предлог за вршење на определени активности, самостојна или дополнителна стопанска или професионална дејност која не е во конфликт со внатрешните, односно полициските работи.

¹⁰⁹ Членови 4 и 6, соодветно

Злоупотреба на јавните ресурси

161. Принципот за економично, разумно и ефикасно користење на материјалните средства, опрема и други средства за работа е утврден во член 14 од ЗВР. Покрај тоа, согласно член 74 од Правилникот за однесувањето и интеракциите на работниците со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи, вработените во полицијата треба да се грижат за имотот на Министерството совесно и одговорно и да не дозволат да се оштети, уништи или злоупотреби.

Доверливи информации и контакти со трети лица

162. Полициските службеници треба да чуваат во тајност лични и доверливи информации за кои дознале во текот на вршењето на должностите¹¹⁰. Оваа обврска се однесува дури и по престанокот на работниот однос во Министерството.

163. Постапувањето во однос на контакти со трети страни треба да се базира на Законот за кривична постапка, ЗВР, ЗП, Законот за заштита на лични податоци, Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, Законот за заштита на сведоци, Законот за заштита на укажувачите, Правилникот за вршење на полициските работи, Правилникот за безбедност на класифицирани информации, Стандардните оперативни процедури за прибирање и постапување со информации и за размена и прибирање на таргетирани информации во спроведувањето на кривични истраги помеѓу организационите единици во рамките на БЈБ, како и Упатството за оценување на полициските информации прибрани за кривично- разузнавачки цели.

Ограничувања по вработувањето

164. Не постојат ограничувања по вработувањето што се применуваат за полициските службеници и ГЕТ не слушна за било какви проблеми што произлегуваат од немањето на ограничувања во овој поглед. ГЕТ ја согледа неопходноста да се обезбеди мониторинг на работата на полициските службеници после пензионирањето. Несоодветно преместување во приватниот сектор може да генерира ситуации на судир на интереси, на п.р во можно сценарио кога вработувањето после пензионирање е доделено во замена за да се преземе/да се испушти да се преземе некое службено дејствие. Уште повеќе, постојат поголем број на ризици кои се својствени за ситуациите после пензионирањето кои мора да се третираат, како што се злоупотреба на специфични информации или добивање на пристап за време на службата или пак коруптивно однесување поради надеж или очекување на идно вработување. Исто така, постои потреба да се спречи полицискиот персонал од добивање на несоодветна корист од службата со цел да се добие можност за вработување надвор од службата¹¹¹. Како и да е, моменталната ситуација во овој аспект не е јасна. Затоа, ГРЕКО препорачува **да се спроведе студија за практиката на активности после завршување на работниот однос на вработените во полицијата и, во зависност од резултатите, да се усвои регулаторна рамка со цел да се ограничи судирот на интереси, доколку е потребно.**

Изјава за имот, приходи, обврски и интереси

165. ГЕТ дозна дека како резултат на неодамнешното усвојување на ЗСКСИ, претходно постоечката обврска за полицајците да доставуваат изјава за имот и интереси е укината. Моментално, само оние кои припаѓаат на А Категоријата на службеници се единствените кои подлежат на оваа обврска. Властите појаснија дека оваа обврска се однесува само на Државниот

¹¹⁰ Членови 114 и 155 ЗВР.

¹¹¹ Член 26, R(2000)10 од Кодексот за однесување на јавните службеници содржи посебни упатства за напуштање на јавната служба.

секретар на Министерството за внатрешни работи. ГЕТ дозна дека претходно постоечките правила се напуштени поради тоа што истите беа многу широки и комплицирани. Како и да е, загрижувачки е тоа што согласно новите правила само едно лице во МВР има обврска да поднесува изјава за имот и интереси. Би било посоодветно доколку се воведат ваква обврска (за доставување на изјава за имот и интереси) барем за позициите во МВР кои се ранливи во однос на судир на интереси и корупција. Со оглед на фактот дека моменталниот закон е нов, ГЕТ е на став дека ова прашање бара понатамошно размислување. **ГРЕКО препорачува властите да ја анализираат потребата за воведување на обврска за пријавување на имот/интереси од страна на највисокото раководство и/или од страна на некои позиции во рамките на полицијата, со цел за воведување на вакви правила.**

Механизми за надзор

Внатрешна контрола

166. Внатрешната контрола во рамките на полицијата е, прво и основно, одговорност на непосредно претпоставениот на засегащото службено лице/вработен¹¹². Покрај тоа, Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди ОВККИПС ја испитува законитоста и ефикасното вршење на задачите и должностите од страна на организационите единици на БЈБ и должност на организациските единици на БЈБ и треба да го открие и документира незаконското и непрофесионално однесување.

167. ОВККИПС е одделен орган од БЈБ и директно е подреден на министерот за внатрешни работи. Составен е од три сектори: Сектор за криминалистички операции, Сектор за професионални стандарди, интегритет и превенција и Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди за Градот Скопје. Исто така, постои и независна единица за анализа, администрација и документација. ОВККИПС постапува по внатрешни и надворешни жалби, по насока на министерот, како и по службена должност. Ако во текот на своите активности ОВККИПС идентификува прекршок, треба да постапи во согласност со Законот за кривична постапка и да го предаде случајот до јавен обвинител. Неговите годишни, полугодишни и квартални извештаи се достапни на веб-страницата на Министерството.

168. Интервјуата на лице место посочија дека улогата на ОВККИПС во поддршката на политиките на внатрешен интегритет во рамките на полицијата е маргинална и дека слабостите својствени на системот на внатрешна контрола во Министерството за внатрешни работи се доста слични со оние опишани во претходното поглавје. ГЕТ беше информиран дека се врши непрописно политичко влијание врз процесот на донесување одлуки во рамките на ОВККИПС и слушна поплаки во врска со неговите недоволни ресурси (30% од работните места во моментот се испразнети¹¹³), ограничени овластувања (т.е. немање мандат да спроведе истрага) и недостатокот на експертиза и алатки (на пример, да изврши проценка на ризикот на интегритетот и да ги верификува анкетните листови за имотна состојба). Според ГЕТ, целокупниот систем на внатрешен надзор во рамките на Министерството/БЈБ бара зајакнување на своите капацитети, со цел да се промовира интегритет, да се спречи корупцијата и проактивно да се испитаат повреди, наспроти само да се реагира на добиени приговори како што е случај во моментот. Во поглед на горенаведеното, **ГРЕКО да се обезбеди автономија и независност од политичко влијание на механизмот за внатрешна контрола на полицијата, доделувајќи му го соодветен мандат, ресурси и експертиза.**

¹¹² Врз основа на Правилникот за однесување и меѓусебните односи на вработените со посебни должности и овластувања на Министерството за внатрешни работи.

¹¹³ ОВККИПС има 44 вработени, од кои 38 се полициски службеници (додека неговиот буџет предвидува 67 вработени, меѓу кои 59 полициски службеници).

Надворешен надзор

169. Надворешен надзор врши Собранието, Народниот правобранител¹¹⁴ и јавниот обвинител. Непосредните интервјуа покажаа дека ниту еден од тие органи не ја врши ефикасно оваа функција. Собранискиот надзор може да се смета за неуспех бидејќи не се спроведени вистински истраги во врска со наводните случаи на полициска бруталност а Европскиот суд за човекови права донесе пресуди против земјата во неколку случаи, во врска со членовите 3, 5 и 6 од Европската конвенција за човековите права. Покрај наводите за пасивност на релевантните собраниски комисији, ГЕТ исто така беше информиран за случаи каде што Министерството го одложило издавањето на безбедносни сертификати на членовите на собраниската комисија, со што ја спречила во вршењето на својата надзорна функција. Слично на тоа, претставници на Народното правобранителство со кои се сретна ГЕТ упатија на различни пречки со кои се соочуваат во исполнувањето на нивниот мандат и се пожалија на недостаток на соработка од страна на ОВККИПС и Јавното обвинителство. Што се однесува до јавниот обвинител, ГЕТ е свесен дека неговиот Оддел за истраги и гонење на кривични дела извршени од страна на лица со полициски овластувања во рамките на Обвинителството за гонење на организиран криминал и корупција е надлежен за истражување на кривични дела на корупција сторени од полициски службеници;

170. После посетата ГЕТ беше информиран дека во рамките на Јавното обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција формиран е нов посебен оддел за истражување и гонење на сите престапи сторени од страна на полициските службеници. Одделот станал оперативен на 1 декември 2018 година. Со тоа, компетенциите на МВР во оваа насока беа целосно повлечени. Исто така, нов Оддел за надзор врз полицијата беше воспоставен во рамките на Канцеларијата на Народниот правобранител. Загрижени од големината на тврдењата за политизација, арбитарно донесување одлуки, фаворизирање и неказниност во рамките на полицијата, ГЕТ поддржува реформа на системот со надеж дека овој пат тоа ќе даде конкретни и видливи резултати во однос на зголемената полициска отчетност не само на хартија, туку и во пракса. Соодветно на тоа, **ГРЕКО препорачува расположливите механизми за надворешен надзор на полициските сили, вклучувајќи ги и оние на Собранието, Народното правобранителство и Јавното обвинителство да станат предмет на соодветно ниво на транспарентност во однос на случаите кои ги работат и соодветни статистики да се обезбедуваат во редовни интервали.**

Обврски за пријавување и заштита на укажувачите

171. Полициските службеници се должни да се спротивстават на корупцијата во своите редови и да ја пријават на претпоставените и другите надлежни органи¹¹⁵. За непријавувањето на корупција во рамките на сопствената единица, ОВККИПС треба да го информира јавниот обвинител. Покрај тоа, полициските службеници и вработените треба да ги предупредат оние што се на исто ниво кои ги прекршуваат правилата и, ако несоодветното однесување опстојува, да го известат надредениот на тие лица¹¹⁶.

172. Заштитените укажувања во јавниот (и приватниот) сектор, правата на укажувачите, како и постапките и должностите на институциите кои се однесуваат на заштитените укажувања се уредени со Законот за заштита на укажувачите од 2016 година, кој беше изменет во 2018 година, како и со Правилникот за заштитено внатрешно укажување во институциите од јавниот сектор, Правилникот за заштитено надворешно укажување и Прирачникот за заштита на укажувачите. Во 2016 година, Министерството за внатрешни работи донесе свое Упатство за постапување со

¹¹⁴ Членови 59 и 64 од ЗВР

¹¹⁵ Член 47 од Кодексот на полициска етика

¹¹⁶ Правилниците за однесување и интеракции на полициските службеници и на вработените со посебни должности и овластувања во Министерството за внатрешни работи

заштитени внатрешни укажувања. Во 2016 година, ДКСК организираше обука за полицајци, судии и обвинители на тема "Нови методи за заштита на укажувачите, информаторите, соработниците и тајните агенти". Се подготвува Стратегија за унапредување на системот за заштита на укажувачите со учество на разни чинители и меѓународната заедница.

173. За време на посетата, ГЕТ не слушна никакви жалби во врска со материјалот или процедуралните аспекти на законодавството за укажувачите. Сепак, во однос на неговата практична примена, ГЕТ е запознаен само за назначување на одговорно лице во ОВККИПС да постапува по заштитени внатрешни укажувања - обврска наметната на сите институции од јавниот сектор. Повеќе од две години од денот на влегувањето во сила на законот, нема информации за бројот на внатрешни укажувања во БЈБ, и покрај тоа што одговорното лице треба да поднесе два извештаи годишно за сите такви укажувања до ДКСК. Опстојува впечатокот дека законот сè уште не се спроведува. Некои од соговорниците објаснија дека има повеќе основни причини за тоа, меѓу кои корпоративната полициска култура, партизација, недостатокот на доверба во непристрасноста и капацитетот на одговорната единица соодветно да одговори на укажувања, страв од одмазда и недоволно разбирање на и доверба во механизмот за заштита. Во овие околности, **ГРЕКО препорачува суштински да се зајакнат мерките за практична имплементација на Законот за заштита на укажувачите во рамките на полицијата, и информациите кои се поврзани со овој закон да станат достапни за јавноста.**

Постапка за правни лекови за јавноста

Административна постапка по пријави

174. Пријавите од граѓаните за непрописно однесување на полицијата може да се доставуваат по електронски пат, по пошта, телефон (бесплатниот телефонски број 199) или усно до ОВККИПС или во секоја полициска станица. Во вториот случај, пријавите треба да се проследат до ОВККИПС во рок од 24 часа. По поднесените пријави по телефон треба да се постапува во согласност со "Упатството за полицајци за справување со телефонски пријави за корумпирано или друго нелегално однесување". ОВККИПС е должно да постапи по сите пријави. Анонимните пријави се обработуваат само доколку содржат веродостојни податоци. Одговорот на последователните дејствија преземени по секоја пријава треба да се проследи до пријавувачот во законски предвидениот рок од 30 дена¹¹⁷. Пријавите за кои ОВККИПС нема надлежност треба да се проследат до друга единица на Министерството или надвор од него. Во овие случаи, ОВККИПС треба да го извести подносителот на пријавата кој орган е надлежен за постапување по пријавата и дека ќе се добие одговор. Незадоволните подносиители на пријава може да се обратат на Народниот правобранител, Јавното обвинителство или ДКСК.

175. Во 2014 година, ДКСК спроведе проект заедно со Канцеларијата на ОБСЕ во Скопје во насока на поттикнување на граѓаните да пријавуваат незаконско и непрофесионално однесување на полицијата и да ги користат можностите за пријавување презентирани на специјално дизајниран флаер. На ГЕТ му беше кажано дека резултатите од овој проект е тешко да се измерат бидејќи граѓаните, во нивните пријави, не наведуваат како тие биле информирани за можностите да пријават злоупотреба на службените овластувања на полицијата и се чини дека не постојат достапни статистички податоци за бројот на примени пријави. ГЕТ исто така го зема во предвид фактот дека многу пријави против полицијата се испратени на невладини организации кои се сметаат како посигурни и способни да реагираат побрзо и ефикасно на пријавените повреди. Како што е веќе забележано во точката 122 од овој извештај, пристапот до информации за активностите на полицијата би ја зајакнал јавната доверба во оваа сила. Информирањето на јавноста за поплаките и за тоа како се тие решени од страна на надзорните тела би придонесло за зголемување на транспарентноста. Затоа, **ГРЕКО препорачува поплаките**

¹¹⁷ Член 8 од ЗП и член 58 од ЗВР

против полицајците да бидат изразени во сеопфатна статистика, која покрива дисциплински и кривични постапки и е јано достапна.

Спроведување и санкции

Дисциплинска постапка

176. Дисциплинските мерки се применуваат за полициските службеници и вработените за кршење на работниот ред и дисциплина и неисполнување на работните обврски¹¹⁸. Се прави разлика меѓу мали и посериозни повреди¹¹⁹. Санкциите вклучуваат: писмена опомена; парична казна која не е повисока од 15% од последната месечна исплатена нето-плата за период од еден до шест месеци; деградирање; и разрешување¹²⁰.

177. Дисциплинските одлуки ги донесува министерот, а постапката ја спроведува Дисциплинска комисија што тој ја формира која е составена од претседател, двајца членови и нивни заменици. Дисциплинските мерки треба да се превземат во рок од шест месеци од пријавувањето на прекршокот, а не подоцна од дванаесет месеци откако тоа било сторено. Во случај на несогласување со предлогот на Комисијата, министерот има право да го врати предметот на Комисијата за повторно разгледување или да изрече друга дисциплинска мерка. Дисциплинските одлуки може да се обжалат преку Министерството кое е должно да го испрати комплетното предметно досие со сите докази до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос. Сторувањето на кривично дело не исклучува дисциплинска постапка.

178. Во БЈБ спроведени се 397 дисциплински постапки против полициски службеници и вработени во 2016 година и 526 во 2017 година. Дисциплински мерки изречени во 2017 година беа: разрешување (во 28 случаи), деградирање (во 19 случаи), глоба (во 249 случаи), писмена опомена (во 71 случаи), а постапката е прекината во 159 случаи (на пр. кога не се докажала одговорност на полицискиот службеник, кога истекло рокот за застареност или кога вработувањето завршило). Информациите за дисциплински постапки и санкции се систематски достапни за јавноста.

Административна и кривична постапка

179. Полициските службеници и вработените не уживаат имунитет и не се применуваат посебни кривични постапки. Според Законот за кривична постапка, во моментот, кривична постапка против нив може да поведе ОВККИПС а истраги спроведува Одделот на БЈБ за сузбивање на организиран и сериозен криминал и одделите за криминалистичка полиција на секторите за внатрешни работи. Кривична постапка била поведена од страна на ОВККИПС за 6 осомничени коруптивни дела против 8 полициски службеници во 2013 година, 10 коруптивни активности против 15 полициски службеници во 2014 година, 14 коруптивни активности против 23 полициски службеници во 2015 година и 6 коруптивни дејствија против 6 полициски службеници во 2016 година. Осомничените кривични дела вклучувале: злоупотреба на службена положба и овластување, несовесно работење, примање поткуп, изнуда и фалсификување на службена исправа. Сите релевантни информации се објавуваат секојдневно на веб-страницата на Министерството во форма на билтен или соопштение за печатот и се доставуваат до медиумите.

¹¹⁸ Член 184 (1) ЗВР

¹¹⁹ Види членови 186 и 187 ЗВР

¹²⁰ Член 188 од ЗВР

VI. ПРЕПОРАКИ И ИДНИ АКТИВНОСТИ

180. Во однос на заклучоците од овој извештај, ГРЕКО ги упатува следниве препораки до Северна Македонија:

Во однос на централната власт (највисоките извршни функции)

i. (i) дека во однос на вработувањето на лица ангажирани врз основ на дискреционо право на функционери од централната власт со цел да даваат совети на функционерите или да вршат слични функции, треба да се воведат правила за неспоивост и да се воведат ветинг врз основа на правилата за интегритет; и (ii) имињата и договорните бенефиции (плати итн.) на оние кои се ангажирани за овие позиции да се направат лесно достапни на интернет и, кога се работи за ангажман со скратено работно време/или ад-хок ангажман, да бидат вклучени и податоци за нивната главна работна задача/активности (точка 39);

ii. (i) систематски да се спроведува проценка на ризик на интегритетот кај централната власт што ќе ги опфаќа сите функционери и лични советници и надворешни соработници, како што е соодветно; (ii) да се воведат соодветни корективни мерки и да се обезбедат соодветни ресурси на единиците за внатрешна контрола и на органите одговорни за методолошки совети во оваа област; и (iii) редовно да се евалуира влијанието и ефектите од мерките за интегритет во централната власт (на пример, изјави за интереси и имот) и да се објават резултатите (точка 46);

iii. Етичкиот кодекс за лицата кои вршат највисоки извршни функции треба i) практично да се спроведува со помош на механизам опремен со овластувања за санкционирање; и ii) да биде предмет на систематско подигање на свеста во однос на лицата кои вршат највисоки извршни функции преку обука, посветено упатување и советување, вклучувајќи и доверливо советување (точка 61);

iv. да се изменат владините правила со цел да се обезбеди имињата и функциите на сите присутни на владините седници, поткомитети и работни групи, вклучувајќи ги и третите лица, да бидат јавно достапни на интернет (точка 68);

v. да се воведат правила со кои ќе се регулираат i) интеракциите на лицата што вршат највисоки извршни функции со лобисти и трети страни кои сакаат да влијаат врз процесот на донесување одлуки; и ii) редовно објавување на таквите контакти, вклучувајќи го и предметот на дискусија и идентитетот на лицата кои учествуваат и/или биле застапени на таквите состаноци (точка 74);

vi. правилата за ад хок откривање и управување со случаи на судир на интереси треба да се дополнат со практични упатства и практични мерки за нивно спроведување, како што се посветена обука, советување и подигање на свеста за лицата што вршат највисоки извршни функции (точка 83);

vii. постојните правила за прифаќање на подароци од страна на лица кои вршат највисоки извршни функции да се поедностават и да се обезбедат совети за тоа како да управуваат со такви ситуации (точка 92);

viii. да се зајакне надзорот во однос на изјавите за интереси и имот на лицата кои вршат највисоки извршни функции во владата преку (i) обезбедување на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) со човечки и финансиски ресурси, надлежности, методологии и алатки кои се соодветни за правилно и ефикасно извршување на нејзините должности; (ii) да се воспостави соодветен механизам за верификација и спроведување на истраги кога е потребно и (iii) да се објавуваат резултатите, како што е најсоодветно (точка 104);

ix. анализа на практичната примена на системот на санкции во однос на прекршување на правилата/легислативата за конфликт на интереси, интегритет и анти-корупција и обезбедување дека санкциите се ефикасни, пропорционални и одвратувачки (точка 107);

Во однос на агенциите за спроведување на законот:

x. (i) да се обезбеди доволна оперативна независност на полицијата во однос на Министерството за внатрешни работи и истата да се осигура во пракса (ii) да се преземат релевантни мерки со цел да се обезбеди индивидуалните должности на полицајците да бидат соодветни со постоечките правила за интегритет и непристрасност со цел да ги извршуваат своите функции на политички неутрален начин во пракса (на пр. преку свесност, обука, санкции итн.) (точка 118);

xi. зголемување на транспарентноста на полицијата преку подобрување на пристапот до информации, меѓу другото, преку објавување на извештаи за резултатите од нејзините активности и донесување одлуки, полициски буџет, административни постапки, вклучувајќи извештаи за јавни набавки, статистика, правилници и слични информации, по можност он-лајн (точка 122);

xii. усвојување на фокусирани, ориентирани кон резултати и консолидирани политики за спречување на корупцијата и интегритет за полицијата, целосно интегрирани во националниот анти-корупциски процес на планирање, засновани на систематски и сеопфатен преглед на областите склони кон ризици од корупција, придружени со целни мерки за ублажување и контрола кои се предмет на редовна евалуација и проценка на влијанието (точка 128);

xiii. воспоставување на релевантен механизам во рамките на полицијата со цел за управување со ризици од корупција (точка 130);

xiv. (i) ревидирање на Кодексот на полициска етика во широка консултација со широк круг на засегнати страни, вклучувајќи полициски персонал на сите нивоа, нивни претставници и граѓанското општество, со цел да се консолидираат постојните одредби и да понудат сеопфатни практични насоки за етичките прашања, меѓу другото за интегритет, конфликт на интереси, подароци и спречување на корупција; и (ii) систематско подигнување на свеста на полицијата во однос на стандардите содржани во ревидираниот/новиот кодекс преку обука, посветено упатство и советување, вклучувајќи и доверливо советување (точка 135);

xv. (i) обезбедување дека регрутирањето во полицијата, вклучувајќи директно регрутирање и трансфер од други институции, е компетитивно и базирано на објективни и транспарентни критериуми и постапки; и (ii) воведување на проверки на интегритетот и тестирање на лица кои се вработуваат во полицијата (точка 141);

xvi. да се воспостават објективни и професионални критериуми за назначување на Директорот на Полицијата (Бирото за јавна безбедност), кои одговараат на потребите на таквата позиција (точка 143);

xvii. (i) да се воведат објективни и транспарентни критериуми и процедури за периодични проверки на интегритетот на полицискиот персонал; и (ii) резултатите од таквите проверки да се користат во постапките за унапредување (точка 150);

xviii. да се спроведе студија за практиките на активностите на полициските службеници после завршување на нивното вработување и, во зависност од резултатите, да се донесе регулаторна рамка со цел да се ограничат ризиците од конфликт на интереси, ако е потребно (точка 164);

xiх. властите да ја анализираат потребата од воведување на обврска за пријавување на имот/интереси од стана на највисокото раководство и/или одредени позиции во полицијата, со цел да се воведат такви правила (точка 165);

xx. обезбедување на автономија и независност од несоодветно влијание на механизмот за внатрешна контрола на полицијата и обезбедување на соодветен мандат, ресурси и експертиза (точка 168);

xxi. расположливите механизми за надворешен надзор на полициските сили, вклучувајќи ги и оние на Парламентот, Канцеларијата на Народниот правобранител и Јавното обвинителство, треба да бидат предмет на соодветно ниво на транспарентност во однос на случаите што се обработуваат и соодветни статистички податоци да се објавуваат во редовни интервали (точка 170);

xxii. значително да се зајакнат мерките за практична имплементација на Законот за заштита на укажувачи во рамките на полицијата и соодветни информации да се направат достапни за јавноста (точка 173);

xxiii. жалбите против полицискиот персонал да бидат одразени во сеопфатни статистики, кои ги опфаќаат дисциплинските и кривичните постапки и се јавно достапни (точка 175).

181. Согласно правилото 30.2 од Правилникот за работа, ГРЕКО ги повика властите на Северна Македонија да поднесат извештај за мерките кои имаат преземено со цел за имплементација на погоре-наведените препораки до 30 Септември 2020 година. Мерките ќе бидат оценети од страна на ГРЕКО во рамките на неговите специфични процедури за усогласеност.

182. ГРЕКО ги поканува властите на Северна Македонија да дозволат, најбрзо што е можно, публикација на овој извештај и преводот на овој извештај на националниот јазик да го направат достапен за јавноста.

За ГРЕКО

Групата на држави против корупција (ГРЕКО) ја следи усогласеноста на своите 49 земји-членки со антикорупциските инструменти на Советот на Европа. Следењето на ГРЕКО се состои од "постапка за оценување", која се базира на конкретни одговори на одредена земја на прашалникот и посети на земјата, по што следи проценка на резултатот ("постапка за усогласеност") која ги истражува превземените мерки за спроведување на препораките кои произлегуваат од оценките за земјата. Се применува динамичен процес на взаемна оценка и притисок на лица од ист ранг, комбинирајќи ја експертизата на практичари кои дејствуваат како оценувачи и претставници на државата кои заседаваат во пленарен состав.

Работата што ја врши ГРЕКО доведе до донесување на голем број извештаи кои содржат мноштво фактички информации за европските политики и практики за спречување на корупцијата.