Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЈА И - ПРАВНИ РАБОТИ
ОДДЕЛ ЗА КРИВИЧНИ ПРОБЛЕМИ

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Стразбур, 14 октомври 2005

Доверливо
Грецо Евал ИИ Реп (2004) 11Е

Втор круг на оценка

Извештај за оценка на Република Македонија

Усвоен од ГРЕКО
на 25-иот пленарен состанок
(Стразбур, 10-14 октомври 2005)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

www.greco.coe.int
☎ +33 3 88 41 20 00

GRECO Secretariat
Council of Europe
Fax +33 3 88 41 39 55

I. ВОВЕД

1. Република Македонија беше 18-та членка на ГРЕКО за анализирање во Вториот круг на оценка. Тимот за оценка на ГРЕКО (во понатамошниот текст: "ГЕТ") беше во следниов состав: д-р Аластаир БРАУН, заменик адвокат, Комора на заменици адвокати - Обединетото Кралство; г-дин Ахмет ИМИРЗАЛИО ЛУ, судија, Генерална дирекција за меѓународно право и надворешни односи, Министерство за правда - Турција; и д-р Алгимантас ЕПАЦ, директор, Правен институт на Литванија. ГЕТ, придружуван од двајца членови на Секретаријатот на Советот на Европа, ја посети Република Македонија од 6 до 10 декември 2004 година. Пред посетата на експертите од ГЕТ им беа дадени одговорите на Прашалникот за оценка (документ GRECO EVAL II (2004) 14E), како и примероци од релевантната законска регулатива.

2. ГЕТ оствари средби со официјални претставници на следниве владини организации и институции: Министерството за правда (вклучувајќи го заменикот министер), Врховниот суд (вклучувајќи го Претседателот), Народниот правобранител, Државниот јавен обвинител, апелационите судови и вишите јавни обвинителства (Скопје, Битола и Штип), основни судови (Скопје I и II), Здружението на судии, Здружението на јавни обвинители, Центарот за континуирана едукација на судии, Државниот завод за ревизија (Главен државен ревизор), Министерството за финансии (вклучувајќи го Министерот), Финансиската полиција, Управата за јавни приходи, Дирекцијата за спречување на перење пари, Министерството за внатрешни работи (вклучувајќи го Министерот), како и Секторот за организиран криминал, Секторот за меѓународна соработка и европска интеграција, Секторот за внатрешна ревизија и професионални стандарди, Царинската управа, Министерството за локална самоуправа, Државната комисија за спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: Државната комисија) и Агенцијата за државни службеници. Покрај тоа, ГЕТ се сретна и со членови на следниве невладини организации: Адвокатската комора и Транспаренси Интернешнл (Transparency International).

3. Се потсетува дека ГРЕКО на својот 10-ти пленарен состанок (јули 2002 година), во согласност со член 10.3 од својот Статут, се согласи во Вториот круг на оценка да се третираат следните теми:

- **Тема I - Приносите од корупција:** Водечки принципи 4 (заплена и конфискување на приносите од корупција) и 19 (поврзаноста

помеѓу корупцијата и перењето на пари/организираниот криминал), за членките кои ја имаат ратификувано Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173[1]), со членовите 19 став 3, 13 и 23 од Конвенцијата;

- **Тема II - Јавната администрација и корупцијата:** Водечки принципи 9 (јавна администрација) и 10 (јавни службени лица);

- **Тема III – Правните лица и корупцијата:** Водечки принципи 5 (правни лица) и 8 (фискална легислатива), за членки кои ја имаат ратификувано Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173), со членовите 14, 18 и 19, став 2 од Конвенцијата.

4. Сегашниот извештај е изготвен врз основа на одговорите на прашалникот и информациите добиени во текот на посетата на лице место. Главната цел на извештајот е да се оцени ефективноста на мерките усвоени и преземени од властите на Република Македонија во насока на исполнување на обврските коишто произлегуваат од одредбите наведени во точка 3. Извештајот содржи опис на ситуацијата, проследена со критичка анализа. Заклучоците вклучуваат листа на препораки усвоени од ГРЕКО и упатени до Република Македонија со цел подобрување на нивото на почитување на одредбите кои се предмет на разгледување.

II. <u>ТЕМА И – ПРИНОСИ ОД КОРУПЦИЈА</u>

a. Опис на ситуацијата

<u>Конфискација и друго одземање на средствата и приносите од криминал</u>

5. Конфискацијата е уредена со членовите 97-100 од Кривичниот законик, по неодамнешните измени и дополнувања (кои стапија во сила на 8 април 2004 година). Конфискацијата е дефинирана како “мерка” (а не како санкција), која не влијае врз определување на казната во дадениот случај. За конфискација одлучува само судот, и одлуката за конфискување претставува составен дел од судската осудителна пресуда. Конфискација е можна и без кривична осуда (*“in rem”*) во ситуации кога не е можно да се води кривична постапка, но со доволно докази е утврдено дека се однесува на имот или имотна корист стекната од или употребена за извршување на кривично дело (член

[1] Република Македонија ја ратификуваше Кривичната конвенција за корупција на 28 јули 1999 година.

493-а од Законот за кривична постапка, донесен на 13 октомври 2004 година).

6. Правилата за конфискација се применуваат како на имот на физичко лице, така и на имот на правно лице. Ако правното лице престане да постои, основачите и акционерите солидарно ќе се обврзат да платат износ кој соодветствува на вредноста на прибавената имотна корист (член 96-д од Кривичниот законик).

7. Конфискацијата ќе се применува во однос на имотната корист прибавена со кривично дело, односно на приносите од криминал, било да се работи за примарни или секундарни приноси. Вредносната конфискација е исто така можна во согласност со член 98 од Кривичниот законик, каде се определува дека *од сторителот ќе се конфискува имотната корист прибавена со кривичното дело што се состои во пари, подвижни или недвижни предмети од вредност, како и секоја друга сопственост, имот или актива, материјални или нематеријални права. Ако нивната конфискација не е можна, на сторителот ќе му се конфискува друг имот што одговара на прибавената имотна корист.* Понатаму, секогаш е можно да се конфискуваат предметите употребени за извршување на кривичното дело, согласно член 100-а од Кривичниот законик, без оглед на тоа дали се сопственост на сторителот или на трето лице.

8. Приносите од криминал, односно имотната корист може да се конфискува од трето лице на кое е пренесена без соодветен надоместок, ако тоа лице можело или било должно да знае дека имотот/имотната корист била прибавена со кривично дело (член 98, став 2, Кривичен законик). Понатаму, конфискацијата на посебни предмети што претставуваат културни знаменитости, архивски или библиотечен материјал, или природни реткости, како и оние за кои оштетениот е лично врзан може да се конфискуваат од трето лице, без оглед на тоа дали третото лице постапувало бонна фиде или мала фиде (член 98, став 3, Кривичен законик).

9. Товарот на докажување во однос на конфискацијата е ист како и во било која друга кривична постапка, односно тој се наоѓа на страната на обвинителството и никогаш не може да биде префрлен, ниту намален.

10. Обврска на судот е по службена должност да ја процени економската вредност на приносите од криминал, односно вредноста на прибавената имотна корист што треба да се конфискува, и за таа цел може да побара посебно стручно мислење преку вештачење. Судот

исто така може да побара неопходни информации од други државни органи, финансиски институции, физички и правни лица. Покрај тоа, кога постои сомневање дека имотот се наоѓа во странство, судот е должен да распише меѓународна потерница или објава (член 488 од Законот за кривична постапка).

11. ГЕТ не беше информиран дека се спроведува редовна обука на полицијата, обвинителите и судиите во однос на примената на конфискацијата, по најновите измени на законската регулатива. Сепак, ГЕТ беше информиран дека биле организирани неколку семинари за примената на новото законодавство во оваа област наменети за судии, обвинители, адвокати, полицијата и други, во соработка со Советот на Европа (проект ПАЦО).

12. Не постојат расположиви статистички податоци за примената на конфискацијата воопшто, ниту пак во однос на делата на корупција, а ГЕТ беше запознат дека не е донесена ниту една судска одлука за конфискација според новото законодавство, сметано до посетата на ГЕТ.

<u>Привремени мерки</u>

13. Привремените мерки за обезбедување на приносите од криминал се предвидени во член 105 од Законот за кривична постапка, каде се определува дека по предлог на јавниот обвинител или на “овластено лице” во текот на кривичната постапка може да се определат привремени мерки за обезбедување на имотно-правното барање што настанало поради извршувањето на кривичното дело. Исто така, во оваа смисла може да постапи и судот по службена должност. Поимот “овластено лице” се однесува на оние поединци чии права се повредени со извршувањето на кривичното дело. Понатаму, Финансиската полиција и Дирекцијата за спречување на перење на пари можат да поднесат до надлежниот јавен обвинител иницијатива за поднесување предлог за определување на привремени мерки кои се состојат од заплена или замрзнување на имот и средства, банкарски сметки, итн. (член 6.12 од Законот за Финансиска полиција) и членовите 29-31 од Законот за спречување на перење пари.

14. Новите одредби од Законот за кривичната постапка (член 203-а и член 203-г), овозможуваат истражниот судија или судскиот совет да донесе одлука за привремени мерки за обезбедување на имотот или средствата во текот на постапката што се во врска со кривичното дело,

коишто се состојат од привремено замрзнување, запленување, задржување на парични средства, банкарски сметки и финансиски трансакции или приноси од сите кривични дела. Овие привремени мерки се применуваат и на дела поврзани со корупцијата доколку се определени како кривични дела според Кривичниот законик.

15. Жалбата против одлука за заплена не го задржува извршувањето на решението (член 105, Закон за кривична постапка).

16. Во член 203-а, став 3 до 8 од Законот за кривична постапка, се определуваат релеватни процедурални услови во однос на постапувањето со запленетиот имот; имотот или средствата што се предмет на привремени мерки на обезбедување мора да се стават под надзор на судот; запленувањето и замрзнувањето на приносите од криминал треба да траат сî до завршувањето на кривичната постапка; оправданоста за привременото замрзнување на банкарски сметки се преиспитува по службена должност секои два месеца во текот на кривичната постапка; обезбедувањето на недвижниот имот се врши со негово ставање под хипотека; запленувањето на парични средства се врши со налог и се чуваат во сеф или се депонираат на посебна сметка без право на располагање со нив. Не може да се повикува на клаузулите за банкарска тајна за да се избегне извршувањето на судско решение за заплена или замрзнувње на приноси од криминал депонирани во банка. По престанок на мерките за заплена или замрзнување, истражниот судија донесува решение за нивно ослободување и враќање, што треба веднаш да се достави до соодветната финансиска или друга релевантна институција.

17. Во време на посетата на ГЕТ, немаше расположиви статистички податоци за примената на привремените мерки. ГЕТ само беше информиран за неколку примери каде била применета заплена. Беше спомнато дека во декември 2004 година биле преземени привремени мерки за време на истрага во тек за злоупотреба на службена положба (член 353 од Кривичниот законик); запленета се однесувала и на подвижен и на недвижен имот во сопственост на наводниот сторител[2].

18. За време на посетата, на ГЕТ не му беа дадени информации за практичната примена на правилата за привремени мерки, ниту пак информации во однос на обуката на кадарот (види фуснота 2).

---

[2] Во 2005 година, привремени мерки биле применети против 14 правни лица и против 2 физички лица.

Меѓународна соработка

19. Взаемната правна помош се заснова на меѓународни договори, реципроцитет и двоен криминалитет. Правната рамка за взаемна правна помош, на меѓународно ниво, е обезбедена и уредена со Конвенцијата за перење, претрес, заплена и конфискација на приносите од криминал, Европската конвенција за взаемна правна помош во кривични предмети со дополнителните протоколи, и Конвенцијата на ОН за транснационалниот организиран криминал. Постојат и билатерални договори помеѓу Република Македонија и други држави, на пример, Албанија, Бугарија, Хрватска, Грција, Романија, Србија и Црна Гора, Словенија и Турција.

20. Релевантни одредби за меѓународна соработка се содржани во Глава XXX од Законот за кривична постапка (членови 502-508). Согласно член, овие одредби се применуваат освен ако поинаку не е пропишано со ратификуваните договори. Генерално, доставувањето на замолница на странска држава се врши по дипломатски пат, во кој се инволвирани Министерството за надворешни работи, Министерството за правда и надлежниот суд. Во итни случаи и ако постои реципроцитет, замолниците за правна помош може да се достават директно до Министерството за внатрешни работи. Кога Република Македонија се јавува како држава која бара правна помош се применува истата дипломатска постапка.

21. Директната меѓународна соработка помеѓу надлежните судови е предвидена во член 503, став 1 од Законот за кривична постапка. Можна е директна комуникација помеѓу органите за спроведување на законот по однос на барања за конфискација и привремени мерки, кога тоа е предвидено со меѓународен договор, согласно член 505-а и 203б од Законот за кривична постапка. Овие членови исто така овозможуваат трансфер на конфискуваниот имот или на запленетите предмети од една земја во друга преку директна комуникација, како и поделба на конфискуваниот имот (поделба на средствата), кога тоа е предвидено со договор.

22. Обвинителите го информираа ГЕТ дека новата легислатива за заплена и конфискација на приносите од криминал се важни подобрувања во системот. Меѓутоа, примената на постојните правила, особено во меѓународен контекст, и понатаму е проследена со потешкотии за вршителите на таа професија. На ГЕТ му беше пренесено дека за поефикасен систем би биле неопходни подиректни контакти помеѓу

органите за спроведување на законот во Република Македонија и другите земји, особено членките на Европската Унија[3].

Перење пари

23. Перењето пари е кривично дело според член 273 од Кривичниот законик. Сите дела на корупција ("секое ...казниво дело") се предикативни дела на перењето пари. Казната е парична казна или казна затвор до десет години. Перењето пари се санкционира без оглед на тоа дали е извршено во земјата или во странство, доколку може да се примени принципот на двојна инкриминација. Кривичното дело се однесува на противзаконски стекнати пари, имот или предмети кои потекнуваат од "казниво дело".

24. Дирекцијата за спречување на перење пари (ДСПП) е национална единица за финансиска анализа. Таа е орган во состав на Министерството за финансии, кој започна да функционира на 1 март 2002 година. Таа е надлежна за прибирање, обработување, анализирање, евидентирање, и спрема соодветноста, доставување на податоци до надлежните органи на истрагата за сите основано сомнителни трансакции (СТРс), врз основа на цврсти докази за перење пари или друго кривично дело (член 28 од Законот за спречување на перење пари). ГЕТ беше информиран дека од март 2004 година, ДСПП има доставено 12 извештаи за сомнителни трансакции до надлежните органи на истрагата, а најмалку 6 од нив се однесуваат на дела поврзани со корупцијата каде постојат основи за сомневање за вмешаност на државни службеници и организирани криминални мрежи.

25. Член 2 од Законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело од 2004 година ги наведува институциите, физичките и правните лица, кои се должни да преземат конкретни чекори за спречување и откривање на перењето на пари. Листата се заснова на Втората директива на Европската комисија за спречување на користењето на финансискиот систем со цел перење пари. Финансиските институции, ревизорите, сметководителите, нотарите, агентите за недвижности, дилерите со антиквитети и накит и други се должни да го пријават секое сомневање за перење пари.

[3] По посетата, ГЕТ беше информиран дека Јавното обвинителство во март/април 2005 година потпишало Меморадум за разбирање за правна соработка против организираниот криминал и друго со другите земји од регионот.

26. Не се дадени статистички податоци за бројот на истрагите, обвиненијата и осудите за перење пари во врска со предикативното дело корупција.

б. Анализа

27. Од неодамна се извршени сеопфатни измени во законската регулатива за конфискацијата и запленатa. ГЕТ беше информиран дека поранешниот систем во врска со конфискацијата на приноси од криминал со судски налози бил крајно тежок за спроведување, бидејќи не бил поткрепен со систем за привремени мерки. Новото материјално законодавство во однос на конфискацијата на приносите од криминал е изменето и дополнето во април 2004 година, а релеватните одредби од Законот за кривична постапка се изменети во октомври 2004 година. За ГЕТ не беше изненадување тоа што на професионалците овластени да ја спроведуваат легислативата сî уште не им беа целосно познати некои од законски измени што му беа презентирани.

28. Новата законската регулатива за конфискација е сеопфатна и се чини дека ги исполнува сите релевантни услови од Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173). Исто така, презентираната законска регулатива навистина предвидува и обезбедува привремени мерки, кои се чини ги исполнуваат формалните услови од Конвенцијата ЕТС 173. Властите на Република Македонија треба да се пофалат за создавањето на една таква целосна законска рамка.

29. ГЕТ го поздравува фактот што посебните односно специјалните истражни мерки се применуваат од ноември 2004 година и што тие се применуваат и во случаи на корупција. Член 142 од Законот за кривична постапка предвидува спектар на различни мерки и техники. Што се однесува до постапката за примена на мерката следење на комуникации, изготвен е предлог закон кој се наоѓа во собраниска процедура. На ГЕТ му беше пренесено уверувањето дека овој предлог закон ќе биде наскоро усвоен. ГЕТ потсетува дека ГРЕКО во својот Прв извештај за оценка на Република Македонија да даде препорака во оваа смисла.

30. ГЕТ забележува дека законската регулатива не дозволува ситуации каде товарот на докажување може да биде обратен или да се намали. Тоа може да се смета како препрека за ефикасно функционирање на системот поради тежината во докажувањето на случаите на корупција, имајќи ги предвид карактеристиките на ова дело. Меѓутоа, во сегашната

ситуација каде новата легислатива не е доволно тестирана, ГЕТ смета дека не е во состојба да даде препорака во тој поглед.

31. ГЕТ потсетува дека не се оценува само усогласноста на легислативата. Ефикасноста на системот може да се оцени само во однос на тоа како функционира во практиката. Речиси е неизбежно дека разработувањето на една опсежна легислатива, која делумно е сосема нова за оние кои треба да ги спроведуваат прописите и правилата, ќе создаде огромна потреба од дополнителни мерки, како обука и логистика. Иако ГЕТ беше информиран за неколку случаи каде системот е тестиран во однос на заплената, ограниченото ниво на практично искуство оневозможува да се оцени колку таа легислатива е ефикасна. Ова беше потврдено од многумина со кои се сретна ГЕТ, кои изразија загриженост дека се лошо опремени за примена на новата легислатива, бидејќи не биле обучени (тоа не се однесува само на прашањата поврзани со приносите од криминал). На ГЕТ исто така му беше укажано дека нема доволно буџетско покритие за да им се овозможи на судовите да се справат со зголемениот обем на работа што се очекува како резултат на неодамнешните законски измени.

32. Во смила на гореизнесеното, ГЕТ смета дека неодамнешната законска регулатива мора да се надополни со последователни мерки за да се унапреди нејзината примена во практика. Разработувањето на насоки и обуката се чини дека се неопходни особено за органите за спроведување на законот и обвинителството, но исто така и за судството. За таа цел, би можело *имплементацијата* на новата легислатива да се третира во акционен план, кој би требало во голема мера да опфати обука на кадарот. ГЕТ го поздравува учеството на Република Македонија во меѓународната и регионална соработка (преку Советот на Европа, проектот ЦАРДС), меѓутоа беше цврсто убеден дека е неопходен посебен план за имплементација на новата легислатива. Понатаму, ГЕТ сметаше дека во иднина би била корисна една исцрпна анализа и оценка на примената на новото законодавство во практиката. Како подготовка на оваа активност, би било корисно системски да се прибираат податоци за примената на мерките во однос на приносите од корупцијата и сродниот криминал - како и да се собираат податоци за ситуациите каде не дошло до примена или не успеала примената на овие мерки - и да се започне со анализа на ефикасноста на системот во не многу далечна иднина. Последователно, ГЕТ препорачува **да се изготви проект за имплементација на новата законска регулатива за конфискација и заплена на приносите од криминал и со нив поврзаните прашања, вклучувајќи воспоставување насоки и темелна обука на**

овластените службени лица, како и собирање податоци за примената или пропуштањето да се примени конфискацијата и привремените мерки, со цел да се оцени функционирањето на системот во практиката.

33. На ГЕТ му беше објаснето дека постојат сериозни потешкотии во меѓународната судска соработка, како резултат на примената на формалистички и временски долг пат за комуникација и неможност на јавните обвинители да бараат помош директно од нивните странски колеги. Со оглед на тоа што кривичните дела поврзани со финансискиот криминал и корупцијата често имаат меѓународна димензија, не е доволна добра национална законска рамка. Неколку службени лица, со кои се оствarija средби, го делеа ова мислење. ГЕТ забележува дека властите *би требало да разгледаат начини за постигнување подиректна меѓународна комуникација помеѓу обвинителствата во Република Македонија и оние во другите земји, со цел оптимално да се користи директната комуникација во взаемната помош во однос на запленаta и конфискацијата, особено во однос на државите членки на Европската Унија.*

III. <u>ТЕМА III – ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И КОРУПЦИЈАТА</u>

а. Опис на ситуацијата

<u>Дефиниции и правна рамка</u>

34. "Јавна администрација" е широк термин кој ги опфаќа сите видови на органи на управата и вработените на централно и на локално ниво, вклучувајќи го и градот Скопје, што се занимаваат со обезбедување на јавни услуги. Јавната администрација ги опфаќа и вработените во државните органи кои немаат статус на државни службеници. "Државната управа" се дефинира во порестриктивна смисла; вклучува само државни службеници во законодавната, извршната и судската власт, кои се исклучиво поврзани со функциите на државата. Значајно е да се напомене дека во време кога беше остварена посетата на ГЕТ, имаше 10.000 државни службеници и 60.000 други јавни службеници (вкупно 70.000 финансирани од државниот буџетот), при што статусот на втората категорија е уреден со општиот Закон за работни односи, а не со Законот за државни службеници (и Агенцијата). Покрај тоа, постојат и 25.000 јавни службеници во "вонбуџетски установи", какви

што се Фондот за здравство, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и др.

Антикорупциска политика

35. Камен темелите на јавната администрација се зацртани во Уставот и во Законот за државни службеници, додека антикорупциската политика посебно се третира во Законот за спречување на корупцијата. Законот за државни службеници предвидува детална рамка за државните службеници, а неговата примена ја обезбедува Агенцијата за државни службеници, која е независен државен орган; нејзиниот директор го именува Парламентот за период од шест години. Агенцијата има изработено неколку насоки, кои се однесуваат на вработувањето, обуката и етиката на државните службеници.

36. Законот за спречување на корупцијата се заснова на принципите на законитост, доверба, еднаквост, јавност и одговорност. Покрај тоа, овој Закон предвидува посебни правила за спречување на корупцијата во различни области, опфаќајќи ги и избраните претставници и државните службеници. Со него се уредуваат прашањата за спречување на судир на интереси, пријавување на кривичните дела и вршењето на дискрециони овластувања. Законот предвидува активна соработка помеѓу органите и телата кои имаат значајна улога во борбата против корупцијата и организираниот криминал (на пр. Државниот завод за ревизија, Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи, Управата за јавни приходи, Финансиската полиција и Царината). Понатаму, Законот предвидува основање на Државна комисија за спречување на корупцијата (Државна комисија).

37. Државната комисија, која е формирана кон крајот на 2002 година, е самостоен и независен орган, составена од седум члена кои се избрани од страна на и одговараат пред Парламентот. Државната комисија во основа е орган за спречување на корупцијата; има надлежност да донесе Државна програма за борба против корупцијата и Матрицата за нејзино имплементирање. Понатаму, Државната комисија има контролни функции; на пример, таа може да испитува случаи на судир на интереси во однос на избраните функционери и државните службеници, а исто така е овластена да покрене иницијатива за поднесување на барање за спроведување на истрага од страна на обвинителството, како и да прима претставки од јавноста односно од граѓаните (подолу е опишана контролната функција). ГЕТ го разгледа

првиот годишен извештај на овој орган, кој го опфаќа периодот од ноември 2002 до ноември 2003 година[4].

38. Согласно член 55 од Законот за спречување на корупцијата, Државната комисија усвои Државна програма за превенција и репресија на корупцијата во јуни 2003 година. Таа претставува сеопфатен документ кој содржи анализа на ситуацијата во поглед на корупцијата во Република Македонија, широка дефиниција на корупцијата (злоупотреба на положбата заради стекнување корист), опис на проблемите и целите на програмата (создавање на "нулта толеранција" за корупцијата, правејќи ја корупцијата дејствие со висок ризик и низок профит). Службените лица со кои се сретна ГЕТ изразија загриженост што Програмата и Матрицата не се формално усвоени од Владата и Парламентот и на ГЕТ му беше предочен фактот дека законот не предвидува таква обврска за овие органи.

39. Во прилог на Државната програма е содржана "Матрицата за акционен план" (Матрица) за имплементирање на антикорупциските мерки. Матрицата опфаќа голем број сфери на државата кои се во реформа, како политичкиот систем, правосудниот систем, финансискиот систем и државната администрација. Матрицата е систематски документ, во кој се посочуваат "основните карактеристики" и нивните "импликации" врз системот, содржи "препораки" за подобрување на состојбата, "надлежни органи" за имплементација, "рок" (даден временски период во кој треба да се имплементираат препораките), мониторинг на органите и, на крај, "ниво на имплементација" (фазата на реформите).

40. Матрицата, меѓу другото, ја опишува состојбата - што постоела во 2003 година - во јавната и државната администрација како неефикасна со ниско ниво на обезбедени услуги на јавноста, непрофесионална со слаб квалитет на обезбедните услуги, нетранспарентна и исполитизирана со вграден непотизам, неетичка со присуство на судир на интереси и корупција, итн. Наведените недостатоци се третираат во препораките за реформи во речиси сите области на јавната администрација, кои се состојат од постапки за вработување, едукација, обука, поедноставување на постапките, усвојување законска регулатива за пристап до информациите од јавен карактер, кодекси на етика, итн. Матрицата посочува дека се во тек сеопфатни законодавни реформи, дека постојат механизми за контрола во рамки на јавната администрација, итн.

---

[4] Годишниот извештај за работа на Државната комисија за 2004 година беше разгледан и одобрен од страна на Парламентот во август 2005 година.

41. Матрицата содржи препораки за подобрување на системот, како усвојување на нова законска регулатива, поедноставување на постапките и обезбедување поголема транспарентност. Исто така, содржи и различни мерки во однос на јавните службени лица, државните службеници со посебни овластувања; нови постапки за вработување, обука на кадарот, мониторинг на кадарот и системи за санкции, итн.

42. Во времето кога ГЕТ ја оствари посетата, во финална фаза беше целосната реорганизација на локалните власти. Од претходните 124 општини, бројот на општини се намали на 85. Покрај измените во територијалната организација, промените генерално се насочени кон децентрализација на државните овластувања во области како културата, образованието, здравството и урбанизмот. Друга нова задача односно надлежност на локалните власти е собирањето на локални даноци и на данокот на додадена вредност преку сопствени извори на приходи, што ќе се реализира постепено, чекор по чекор. Избраните функционери на општините ќе бидат помагани од државни службеници, меѓутоа, за време на посетата на ГЕТ, само половина од локалните власти имаа регрутирано државни службеници, а останатите беа екипирани со кадар кој нема статус на државен службеник (и соодветна регулативна рамка).

Транспарентност

43. Како што е наведено погоре, генералното непостоење на транспарентност - како резултат на отсуството на релевантна легислатива - во јавната администрација е важен недостаток опишан во Матрицата. ГЕТ беше информиран дека во времето кога беше реализирана посетата, Законот за организација и работа на органите на државна управа и некои посебни законски прописи се во сила во врска со јавниот пристап до информации. Меѓутоа, во фаза на подготовка беше нова законска регулатива и ГЕТ беше запознат со Предлог законот за слободен пристап до информациите, кој е изготвен од Владата (втора фаза) и кој ги опфаќа и државната и локалната администрација[5]. Во Предлог законот се содржани одредби за пристап до сите информации како основно правило што, во принцип, значи дека тој би бил ограничен само кога тоа е пропишано со закон. Предлог законот исто така содржи одредби со кои органите се обврзуваат да регистрираат информации со цел истите да бидат достапни, како и

[5] ГЕТ беше информиран, за време на усвојувањето на овој извештај, дека Предлог законот за слободен пристап до информациите се наоѓа во собраниска процедура (втора фаза).

одредби кои посочуваат дека информациите може да се бараат усно или во писмена форма. Понатаму, Предлог законот предвидува основање на независно тело ("Државна комисија") како второстепен орган во случај на одбивање на барањето на граѓаните да се дадат информации.

44. Законот за организацијата и работата на органите на државна управа предвидува консултации со јавноста, во форма на јавни соопштувања, дебати и поднесување на мислења од граѓани или претставнички организации.

45. Слично, Законот за локална самоуправа (усвоен во 2002 година**)** содржи посебна глава за непосредното учество на граѓаните во процесот на одлучување во општините преку "граѓанска иницијатива" (право на предлагање), собири на граѓани свикани од градоначалникот, референдум, апели и јавни расправи, итн.

46. Употребата на средства за електронска комуникација рапидно се зголемува и ГЕТ забежа дека голем број јавни институции веќе имаат или се во фаза на изготвување на њеб страници, итн. Стратегијата за информатичко општество (како дел од Матрицата), која меѓу другото се однесува на подобрувања на комуникацијата помеѓу Владата и Парламентот, беше во собраниска процедура во времето кога беше реализирана посетата. ГЕТ не беше запознаен со било какви посебни одредби за користење на средствата за електронска комуникација во јавната администрација ("е-влада") во врска со обврските на ораните на власт спрема пошироката јавност[6].

Контрола на јавната управа

47. Постојат неколку механизми кои обезбедуваат контрола на органите на управа. Тука спаѓаат жалбите до повисок орган на управа, ревизија пред суд односно судска контрола, претставки до Омбудсманот и, на крај, државна и внатрешна ревизија.

48. Против одлуките на органите на управа може да се поднесе жалба во рамки на извршната власт. За таа цел постојат комисии формирани во секој управен органи и институција. Нивните одлуки може да се обжалат до владините комисии (како и Комисијата за државни службеници), формирани во рамки на различни области на дејности,

[6] По посетата, ГЕТ беше информиран дека проектот за "е-влада" (www.services.gov.mk) е во тек на имплементација.

како финансии, јавни набавки, екологија, транспорт, врски, урбанизам, градежни работи, итн. Овие комисии постапуваат по жалбите во втора инстанца. На крај, може да се покрене управен спор пред Врховниот суд за донесување на конечна одлука. Оваа постапка е уредена со Законот за управни спорови. ГЕТ беше информиран дека Врховниот суд се соочува со потешкотии во постапувањето по сите тужби поднесени против управните акти. Како последица на тоа, има голем број на заостанати управни предмети, а времетраењето на постапката пред Врховниот суд во просек би било околу две години.

49. ГЕТ беше информиран за тековната реформа на судството и дека во тој поглед е дискутирано за воведување специјализирани судови кои ќе постапуваат по управни спорови, па дури и за воведување систем на управни судови, меѓутоа во тој поглед не е донесена конечна одлука.

50. Институцијата Народен правобранител односно <u>Омбудсман</u> е воведена во 1997 година. Во 2003 година Законот за Народниот правобранител беше изменет и дополнет, со што беа воспоставени подрачни канцеларии на Народниот правобранител во шест региони во земјата. Омбудсманот е надлежен да постапува за заштита на уставните и законските права на граѓаните, особено кога нивните права се повредени од државната и локалната управа или од некоја друга јавна управа. Функцијата на мониторинг на Омбудсманот се заснова на претставки од граѓаните односно јавноста, но тој не може да постапува по анонимни претставки. Омбудсманот исто така може по службена должност да покрене иницијатива за поведување на истрага. Понатаму, Омбудсманот врши инспекција на јавната администрација. Омбудсманот има улога на медијатор, тој не може да измени, одложи или поништи одлука на управата (освен привремено во определени случаи), но може да влијае врз управата во извесна насока и управата мора да одговори на тоа. Омбудсманот може да го информира повисокиот орган или службени лица за дејствие или непреземање на дејствие на понизок орган или службени лица, и може да покрене иницијатива за поведување на кривична постапка. Во 2003 година, Омбудсманот примил околу 2.600 претставки, а во 204 година околу 2.000 претставки. На ГЕТ му беше кажано дека Омбудсманот никогаш или ретко се сретнува со случаи на корупција.

51. <u>Министерството за финансии</u> врши општа функција на мониторинг над "тековното"[7] финансиско работење на сите министерства, централни и локални власти, и ГЕТ беше информиран дека борбата против

[7] Од друга страна, Државниот завод за ревизија врши надворешна врховна ревизија.

корупцијата се смета за приоритетна област во тој поглед. Министерството за финансии преку Финансиската полиција, формирана во 2002 година, има на располагање специјализирано тело за истражување на финансиски криминал, даночни кривични дела, перење пари, итн. Финансиската полиција ги има истите овластувања како и редовната полиција. Постои Меморандум на разбирање помеѓу Министерството за финансии и Министерството за внатрешни работи за распределба на случаите помеѓу нивните полициски служби. ГЕТ беше информиран за Предлог законот за измени и дополнувања на Законот за финансиската полиција, со кој би се прошириле нејзините задачи и овластувања на спроведување истраги за дела на корупција. Меѓутоа, доколку тоа би се материјализирало, би имало потреба од специјализирана обука за спроведување истраги за такви случаи.

52. Согласно член 34 од Законот за спречување на корупцијата, Државната комисија (Државната комисија за спречување на корупцијата) и Управата за јавни приходи при Министерството за финансии ги примаат изјавите односно анкетните листови за приходите на јавните службеници кои се должни да ја пријават имотната состојба. Овие органи исто така се овластени да ги испитуваат приходите и имотната состојба на носителите на јавни функции (избрани или именувани функционери, државни службеници, јавни работници и одговорни лица во јавно претпријатие и во друго правно лице кое располага со државен капитал). Управата за јавни приходи може да оданочи имот за кој не ќе се докаже дека е стекнат како резултат на пријавени приходи. Понатаму, во член 37 од Законот за спречување на корупцијата се определува дека Управата за јавни приходи самостојно, а и по иницијатива на Државната комисија за спречување на корупцијата, може да поднесе кривична пријава до јавното обвинителство кога имотот на јавниот службеник значително се зголемил и се чини дека тоа не е резултат на неговите легитимни приходи. Понатаму, член 4 од Законот за спречување на перење пари налага соработка помеѓу Управата за јавни приходи, Финансиската полиција и Дирекцијата за спречување на перење пари.

53. Според член 20, став 3 од Законот за утврдување и наплата на јавните приходи, определени податоци од даночните досиеја може да се доставaт до Министерството за внатрешни работи, до јавното обвинителство и до надлежните судови.

54. Министерството за локална самоуправа ја надгледува работата на локалните власти, освен во поглед на внатрешната финансиска контрола којашто ја врши Министерството за финансии. Системот на

управни спорови опишан погоре се однесува и на одлуките на локалните органи.

55. Државниот завод за ревизија **(формиран во 1998 година)** е независно тело, кое за својата работа одговара пред Парламентот. Како врховна ревизорска институција врши надворешна контрола врз трошењето на јавните средства. Тој врши ревизија на буџетите и ја оценува ефикасноста и ефективноста во користењето на јавните средства на централната јавна администрација, а штом ќе стапи во сила Законот за локалната самоуправа, ќе врши ревизија и на локалните власти. Државниот завод за ревизија ги применува меѓународните стандарди за ревизија (ИНТОСАИ). Извештаите на Државниот ревизор стануваат јавни кога ќе се достават до органот за кој е извршена ревизијата. Основаните сомневања за сторени кривични дела (вклучувајќи ја и корупцијата) се пријавуваат до Министерството за внатрешни работи (полицијата) и до јавното обвинителство. Во последните години, до органите надлежни за спроведување на законот биле пријавени одреден број случаи каде постоеле основани сомневања за сторени кривични дела, од кои неколку случаи се однесувале на корупција. ГЕТ беше информиран дека Државниот ревизор не добил повратна информација од органите за спроведување на законот во врска со случаите кои тие им ги пријавиле. Претставници на државните органи му доставија на ГЕТ статистички податоци кои укажуваат дека органите за спроведување на законот постапиле по овие пријави, меѓутоа тие признаа дека комуникацијата помеѓу Државниот завод за ревизија и дугите надлежни органи би можела да се подобри. Претставници на Државниот ревизор го информираа ГЕТ дека тие не добиваат посебна обука во врска со откривањето на корупцијата.

Вработување, кариера и превентивни мерки

56. Во минатото, вработувањето на јавните работници го вршеле самите органи во респективните ресори. Овој систем е изменет со донесувањето на Законот за државни службеници, кој не само што ги поставува основните стандарди за вработување на оваа категорија на лица (државјанство, минимална возраст, образование и искуство, неосудуваност, итн.), туку на Агенцијата за државни службеници ñ дава целосна одговорност за селекција на државните службеници во сите јавни институции (освен во униформираните органи). Агенцијата има разработено детални критериуми за селекцијата и вработувањето, а таа исто така ја спроведува и постапката на селекција/вработување на државните службеници. Според Законот постојат три групи на државни

службеници; раководни, стручни и стручно-административни државни службеници. За двете повисоки категории е потребна универзитетска диплома, а за пониската е потребна диплома за завршен колеџ/средно образование. Во согласност со условите од законот, Агенцијата има изготвено Правилник за критериумите, стандардите и постапката за вработување и селекција на државни службеници; постапката на селекција се заснова врз “знаење”, “способност” и “постигнување”. Агенцијата донесува одлуки врз основа на претходното образование, обука и искуство, како и врз писмени теоретски и практични тестови (вклучувајќи стручен испит) и врз интервју пред Агенцијата. За процесот на селекција е донесен систем на бодување. ГЕТ увиде дека проверката на криминалните досиеја на кандидатите не се врши по правило пред вработувањето на државните службеници. Сите кандидати за вработување во јавната администрација имаат обврска да достават доказ дека не им е изречена забрана за вршење професија, дејност или должност. Работните места на државните службеници по правило се огласуваат јавно од страна на Агенцијата, како и интерно. Огласот, меѓу другото, треба да вклучи опис на работното место, бројот на расположиви работни места и укажување дека се однесува на работно место за државен службеник.

57. Општо земено, не се применуваат посебни правила во однос на постапката за вработување на други јавни службеници, меѓутоа сепак постојат посебни прописи во однос на вработувањето во армијата, Министерството за внатрешните работи (полицијата) и дуги.

Обука

58. Во однос на обуката (стручното усовршување) на државните службеници, Законот дава координативна улога на Агенцијата за државни службеници. ГЕТ беше информиран дека Агенцијата е во процес на изготвување на “Национален систем за координација на обуката и стручното усовршување” на државните службеници во општи рамки. Агенцијата би ја вршела координацијата на обуките, меѓутоа конкретната обука нормално би се изведувала од органите во респективните ресори.

59. Агенцијата за државни службеници се занимава со координација на обуката на државните службеници, но не и на другите службени лица. Не постои координација на обуката, која се обезбедува за другите службени лица.

Судир на интереси

60. Уставот и Законот за спречување на корупцијата ја даваат законската рамка за спречување на судирот на интереси на јавните службенци; определени дополнителни правила за посебните категории на јавни службеници се утврдени во други закони, на пример, во Законот за избор на пратеници и Законот за државни службеници, како и во секторските кодекси за етичко однесување, да се види подолу. Законот за државни службеници ги обврзува оие лица да ги извршуваат обврските и должностите непристрасно, без политичко влијание (со Правилникот за вработување исто така се забранува Агенцијата да ги интервјуира кандидати за нивното политичко убедување или припадност) или финансиски интерес. Покрај тоа, државниот службеник е должен да го извести својот претпоставен за неуставни или противзконски наредби и е обврзан да чува државни тајни. Освен тоа, Кодексот за етичко однесување на државните службеници содржи дополнителни детални правила за судирите на интереси од политички и финансиски аспект (член 8). Кодексот содржи и одредби за лични судири на интерес (семејни, итн.).

61. Нема посебни законски одредби за периодична ротација на персоналот, освен во царината, каде по правило се применува ротација.

62. Појавата на одлевање на државните службеници во приватниот сектор не е изричито уредена, меѓутоа, во Кодексот за етичко однесување на државните службеници се наведува дека не се дозволува државните службеници да прифаќаат идни договори за вработување во други лица или органи кои имале економски интерес во органот во кој бил вработен државниот службеник во текот на изминатите три години (член 8).

Кодекси за однесување/етика

63. Врз основа на Законот за државни службеници (член 18.3), директорот на Агенцијата за државни службеници донесе Кодекс за етичко однесување на државните службеници во 2001 година. Во Кодексот се третираат основните принципи како законитост, еднаквост, стручност, непристрасност и независност. Тој ги опфаќа и судирите на интереси, транспарентноста, подароците (да се види подолу), односите со јавноста, итн.

64. Понатаму, ГЕТ беше информиран дека постојат слични кодекси на етичко однесување за други администрации кои не се опфатени со правилата за државната служба, на пример, за даночните службеници, полицијата, царината и судството. Во овие кодекси не се содржани санкции, бидејќи тие претставуваат составен дел на колективните договори склучени на ниво на секоја институција.

65. ГЕТ беше информиран дека како резултат на малиот број државни службеници, постојат само неколку случаи на непочитување на Кодексот за етичко однесување на државните службеници (во Министерството за внатрешни работи, само еден случај).

Подароци

66. Согласно Законот за спречување на корупцијата (член 31), јавните службеници не смеат да примаат подароци или ветувања за подароци, освен во оние случаи каде таквите подароци имаат мала вредност (на пример, книги, сувенири, итн.). Покрај тоа, две одлуки на Владата, донесени во 2002 и 2003 година, конкретно го уредуваат примањето и давањето на подароци од странски претставници, што секогаш треба да се регистрира од страна на Министерството за финансии, а тие да се отстапат во сопственост на државата секогаш кога вредноста е поголема од 100 евра.

67. Кодексот за етичко однесување на државните службеници предвидува дека државните службеници не смеат да имаат корист или да даваат корист што произлегува од нивниот статус, или да користат информации за лична корист (член 5), и не смеат да бараат ниту да прифаќаат подароци кои би можеле или би изгледало дека може да влијаат на нивните одлуки (член 9).

Пријавување на корупција

68. Законот за спречување на корупцијата определува дека секое лице кое открило дело поврзано со корупција не треба да биде гонето и треба да му се пружи соодветна заштита. Овој закон исто така предвидува дека лицето кое сведочело во постапка за дело на корупција, има право на надомест на штета што тоа лице (или членовите на неговото семејство) ја претрпеле како резултат на сведочењето.

69. Како што е наведено погоре, Законот за државни службеници ги обврзува државните службеници да пријават противзаконски наредби, меѓутоа не содржи конкретна одредба за пријавување на кривични дела (на корупција), ниту пак такво правило е содржано во Кодексот на етичко однесување. Правилата за царината, пак, содржат обврска за пријавување на корупција.

Дисциплинска постапка

70. Сите државни службеници, освен државниот секретар односно генералниот секретар (највисокото ниво), одговараат дисциплински во случај на повреда на службената должност во согласност со Законот за државни службеници. Државните службеници можат да одговараат дисциплински за дисциплинска неуредност (полесна повреда на службената должност) и за дисциплински престап (значителна повреда на службената должност). Дисциплинската неуредност може да доведе до намалување на платата во висина до 10%. Одлуката со која се изрекува оваа мерка ја донесува министерот или друг функционер, по претходен писмен извештај од непосредно претпоставениот државен службеник. Дисциплинската постапка за потешки дисциплински повреди односно дисциплински престапи ја спроведува Дисциплинска комисија, која поднесува предлог за мерката (намалување на плата во висина до 30% или престанок на работниот однос) до министерот или друг функционер кој одлучува. Против одлуката за изречената дисциплинска мерка може да се поднесе жалба до Агенцијата за државни службеници. Кривичната и прекршочната одговорност не ја исклучуваат дисциплинската одговорност на државните службеници.

б. Анализа

71. Корупцијата веќе долго време се смета за сериозен проблем во јавната администрација во Република Македонија. Самите органи ја опишаа јавната администрација како нетранспарентна, исполитизирана и во многу голем степен вграден непотизам. Покрај тоа, обезбедените услуги се опишани како непрофесионални и со слаб квалитет. Како последица на тоа, борбата против корупцијата беше, но и понатаму е еден од главните приоритети на Владата. Тешко е да се оцени до кој степен се менува ситуацијата во отсуство на редовни студии за појавата на корупција.[8]

---

[8] Да се види Извештајот на ГРЕКО од првиот круг на оценка за почитување на условите во Република Македонија” (Greco RC-I (2004)15, препорака i).

72. Како и да е, беше очигледно дека во последните години се преземени импресивен број на мерки, опфаќајќи повеќе области на јавната администрација, со цел да се обезбеди администрација заснована врз европските стандарди. Една од позначајните мерки е формирањето на Државната комисија за спречување на корупцијата. Очигледно, овој самостоен и независен орган основан со закон е важен фактор за континуирана борба против корупцијата. Државната комисија има и превентивна улога и истражни овластувања, при што второто се однесува на судири на интереси на јавните службени лица.

73. Државната комисија изготви Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, којашто е извонредно сеопфатна и ги опфаќа речиси сите сектори на државата, вклучувајќи ја и јавната администрација. Државната комисија ја нагласи важноста од политичка волја и консензус во покрепа на Државната програма, меѓутоа ГЕТ беше запознаен со фактот дека ниту Владата, ниту Парламентот не ја усвоиле формално оваа програма. ГЕТ забележува дека Законот за спречување на корупцијата експлицитно не предвидува такво усвојување, но сепак сметаше дека непостоењето на потврдување на едно така високо ниво претставува главен недостаток, на што беше посочено и од неколку соговорници со кои се сретна за време на посетата. Според мислењето на ГЕТ, формалното усвојување на Програмата од Владата би ја изразила јасната определба за активно спроведување на антикорупциските политики. Затоа, ГЕТ препорачува **Владата формално да ја усвои Државната програма за превенција и репресија на корупцијата.**

74. Покрај тоа, Државната програма е надополнета со акционен план за имплементација на предложените реформи ("Матрица"). ГЕТ беше многу импресиониран од деталноста, како и од временската рамка предвидена за реформите. Тој беше на мислење дека следејќи ја горната препорака, би било подобро Матрицата исто така да е усвоена формално од Владата.

75. ГЕТ накратко беше запознат со големите тековни напори за реформа на локалните власти. Тоа особено подразбира дека одредени функции и надлежности, кои во минатото биле исклучиво доверени на државните органи, сега ќе ги извршуваат самите локални органи, на пример, во областа на оданочувањето. Таквата децентрализација пособено ќе ги оптовари локалните власти за обезбедување на различни механизами за интегритет и контрола во својата работа, затоа што реформите може да отворат несакани патишта за злоупотреба на власта, итн. ГЕТ не беше во можност детално да ја

разгледа обемната и нова законска регулатива што обезбедува реформа на локалните власти, но не наиде на некои посебни недостатоци во однос на спречувањето на корупцијата. Меѓутоа, ГЕТ нотираше дека Државната програма посебно не се фокусира на корупцијата на ниво на локалните власти. ГЕТ препорачува **да се вклучат антикорупциски мерки во однос на локалните власти како посебна тема во Државната програма за борба против корупцијата и да се види дека тие се применуваат во практиката.** Тоа би можело да послужи на целта за справување со проблемите во област која во повеќе европски земји се смета за особено изложена на корупција[9].

76. Транспарентноста на јавната администрација е уште една област од особен интерес. Како што е посочено во неколку извештаи за оценка на ГРЕКО, пристапот до информациите од јавен карактер е важен фактор за создавање современа администрација и се смета за клучен фактор во спречувањето и во откривањето на корупцијата. Тоа е потврдено во Државната програма и Матрицата, а ГЕТ беше информиран дека од 2003 година во подготовка е Предлог закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Покрај тоа, употребата на средства за електронска комуникација е сектор во брз подем; ГЕТ беше информиран за голем број проекти насочени кон подобрување на пристапот до информации преку Интернет. Според мислењето на ГЕТ, овој развоен тренд треба да се надгради со развивање култура на е-влада, заснована на принципи и методи за користење на овие мерки (како да се одговори на барањето на информации, во кој временски рок). ГЕТ не сретна некоја развиена активност во оваа конкретна област. ГЕТ препорачува **итно да се донесе основна законска регулатива за пристапот до информации од јавен карактер и да се разработат современи принципи и постапки за "е-влада".**

77. Постојат многу контролни механизми и тела кои ја контролираат јавната администрација, и внатрешни и надворешни. Омбудсманот, традиционално е надлежен да постапува по претставки од граѓани за лошо постапување на администрацијата. Меѓутоа, тој не постапува по анонимни претставки, а може да покрене иницијатива за поведување истрага по службена должност. ГЕТ го разгледа годишниот извештај (2003 година) на Омбудсманот, каде тој ја опишува ситуацијата во однос на корупцијата во земјата на следниот начин: "ако го додадеме фактот дека граѓаните ја имаат загубено довербата во институциите на системот и функционирањето на правната држава, каде граѓаните

[9] Властите истакнаа дека по посетата на ГЕТ, Државната комисија усвоила Анекс на Државната програма за 2005 година (во јуни 2005), кој содржи мерки за спречување на корупцијата во рамки на локалните власти.

веруваат дека не може да се оствари право без поткуп, корупција, пријатели, непотизам, членство во политичка партија или слично, може да увидиме дека состојбата е навистина тешка за функционирање на било која институција, а уште потешко за Омбудсманот...”. Во тој контекст, ГЕТ беше изненаден кога слушна дека Омбудсманот, кој во 2003 година примил околу 2.600 претставки, “никогаш или ретко сретнал случаи на корупција”. Според мислењето на ГЕТ, Омбудсманот треба повеќе да ја нагласи својата улога на заштитник на граѓаните од лошо постапување на администрацијата - вклучувајќи коруптивни активности - преку, на пример, кампањи за информирање на јавноста (водени централно или преку подрачните канцеларии) или изнаоѓање на начини за постапување по анонимни претставки. ГЕТ препорачува **да се зголеми свеста на јавноста за Омбудсманот како потенцијален механизам кој постапува по претставки во врска со корупцијата во јавната администрација.**

78. По жалбите во управната постапка, во строга смисла на зборот, постапуваат управните комисии формирани во рамки на различни органи односно ресори и министерства, а на крај може да се покрене управен спор пред Врховниот суд. ГЕТ беше информиран дека овој систем не функционира многу успешно на ниво на Врховниот суд, кој постојано се соочува со голем број заостанати нерешени управни предмети. ГЕТ заклучи дека има придвижување (во рамки на општата реформа на судството) кон основање специјализирани управни судови, кои исклучиво би решавале управни предмети. Подвлекувајќи ја важноста по жалбите во управната постапка да постапуваат независни тела, како и неопходноста во таквите предмети барем на крај да се обезбеди судска заштита, ГЕТ ја поддржува оваа идеја и препорачува **да се разгледа воведувањето на специјализирани судови - или одделенија во постојните судови - кои ќе се фокусираат само на управното право и управните предмети.**

79. Постојат различни државни органи, кои вршат функции на мониторинг, покрај веќе споменатите, како на пример Државната комисија во однос на изјавите за приход, Министерството за финансии (особено Финансиската полиција) и Државниот завод за ревизија и централната внатрешна ревизија во однос на буџетот. Државниот завод за ревизија пријавил значителен број на случаи на корупција до органите за спроведување на законот во 2003 година, меѓутоа без било какви повратни информации за тоа со што резултирале пријавите. ГЕТ забележа очигледна нееднаквост во нивоата на комуникација помеѓу различни органи на државна управа. Иако се чини дека оперативните органи имаат добра комуникација, особено за конкретни случаи,

министерствата одговорни за политиката се чини дека располагаат само со ограничени информации за функционирањето и примената на законот во практиката, па оттаму се чини дека има простор за значително подобрување на доставувањето повратни информации од органите за спроведување на законот до надлежните органи кои пријавуваат основани сомневања за сторени кривични дела. ГЕТ препорачува **да се поттикнат органите за спроведување на законот и обинителството да ја интензивираат својата комуникација со другите државни органи, особено со оние кои имаат обврска да пријавуваат сомневања за корупција или слични активности**[10]**.**

80. ГЕТ ги поздравува новите правила во однос на државните службеници и нивното спроведување. Со донесувањето на Законот за државни службеници овој систем доживува значајна реформа, насочена кон оформување на една сосема нова државна служба заснована врз современи принципи. Оваа работа успешно ја предводи Агенцијата за државни службеници, која се чини дека е орган кој добро функционира. Вработувањето во државната служба сега е централизирано под Агенцијата, а постапката се заснова на транспарентност (работните места се огласуваат) како и врз објективни основи (селекција на кандидатите врз основа на искуството и тестовите). Од една страна, ГЕТ е на мислење дека ветуваат реформите на државната служба. Од друга страна, големото мнозинство на јавни службеници не припаѓаат под државната служба - и не се под контрола на Агенцијата за државни службеници - и за овие вработени лица ситуацијата и понатаму не ветува многу. Последователно на тоа, ГЕТ препорачува **да се разгледа воспоставувањето на регулативна рамка на модерни административни принципи за голем број јавни службеници кои не се државни службеници, а која ќе соодветствува, до степен кој е возможен, на прописите кои се применуваат во однос на државните службеници.**

81. Државните службеници се опфатени со Кодексот за етичко однесување на државните службеници, донесен од директорот на Агенцијата за државни службеници во 2001 година. ГЕТ беше на мислење дека овој документ е прилично широк бидејќи ги опфаќа и основните принципи на државната служба (објективност, независност, итн.) и попрактични прашања (подароци, судири на интереси, итн.). Кодексот не содржи никаква обврска за пријавување на корупција. Беше посочено дека Законот за државни службеници ги обврзува државните службеници да

[10] ГЕТ беше информиран за фактот дека е потпишан Меморандум за соработка во преткривичната постапка помеѓу обвинителството и Министерството за внатрешни работи, Финансиската полиција, Управата за јавни приходи и царината во март 2005 година.

пријавуваат противзаконски наредби (од претпоставени), меѓутоа не пропишува обврска за државните службеници да пријавуваат случаи на корупција кои ги среќаваат во службата од колеги, итн. ГЕТ смета дека тоа е значаен недостаток и е на мислење дека обврската за пријавување би требало да се вклучи во Кодексот за етичко однесување на државните службеници. Агенцијата за државни службеници е надлежна за развивање на обуката на државните службеници и во времето кога ГЕТ ја оствари посетата беше во процес на изготвување на Национален систем за координација на обуката и стручното усовршување. Меѓутоа, конкретната обука би требало да ја имплементираат соодветните ресори. ГЕТ беше информиран дека обуката во текот на самата служба сî уште не е многу развиена во однос на било која категорија на јавни службеници. Имајќи предвид дека корупцијата се воочува како голем проблем во целата јавна администрација, ГЕТ препорачува **да се воведат кодекси на однесување за сите јавни службеници, во кои ќе бидат вклучени и јасни правила за пријавување на сомневања за корупција и да се овозможи обука за овие прашања, како и за ризиците од корупцијата, превентивните мерки и подигањето на свеста на јавноста.**

ИВ. ТЕМА ИИИ – ПРАВНИТЕ ЛИЦА И КОРУПЦИЈАТА

а. Опис на ситуацијата

Дефиниција за правни лица

82. Правните лица се поделени во две главни категории во зависност од нивното уредување според јавното или приватното право. Законот за трговски друштва влезе во сила во мај 2004 година. Според овој закон, "друштвото" се дефинира како правно лице во кое едно или повеќе лица вложуваат пари, ствари или имотни права што се користат за заедничко работење и заеднички ја делат добивката или загубата од работењето (член 19). Трговското друштво како правно лице може да стекнува права и да презема одговорности и друго, од денот на неговиот упис во трговскиот регистар (член 25). Постојат пет типа на трговски друштва/правни лица:

а) друштва со неограничена одговорност;
б) командитни друштва (минимум капитал 2.500 евра);
в) друштва со ограничена одговорност;
г) акционерски друштва (минимум капитал 10.000 евра); и

д) командитни друштва со акции

83. Законот за трговски друштва ги наведува условите за основање на правни лица. Тука спаѓаат дека правно лице може да биде основано од физичко или правно лице, дека мора да има постојана адреса на седиштето и простории, дека е определен предметот на работење односно дејноста, како и дека постојат докази дека на основачот(основачите) на друштвото не му е/се забрането да основа/ат друштво.

Регистрација и мерки за транспарентност

84. Регистрацијата на правни лица е задолжителна и претставува предуслов за стекнување правен субјективитет. Регистрирањето на правни лица не го врши централен орган, туку земјата е поделена на три региони и во секој од нив, еден суд е надлежен за регистрација (првостепените судови во Скопје, Штип и Битола). Иако е предвидено да се воспостави единствен регистар за трговските друштва, член 83 "едно шалтерски систем", во времето кога ГЕТ ја реализира посетата сî уште постоеја трите локални трговски регистри, по еден за секој регион, што ги води надлежниот суд. ГЕТ забележа дека трговскиот регистар во Скопје, каде има околу 70.000 регистрирани правни лица, во голема мера се води рачно (картички), меѓутоа тоа постепено се менува и системите за регистрација и пребарување се компјутеризираат. ГЕТ беше информиран дека централниот регистар на правни лица се планира да се воспостави во 2005 година.

85. Во секој од регистарските судови, еден судија (помогнат од админстративен персонал) е одговорен за одлучување во постапката за регистрација. ГЕТ беше информиран дека пред стапувањето во сила на Законот за трговски друштва во 2004 година, имало тројца судии кои биле одговорни и работеле на оваа постапка. Постапката за регистрација е во основа формалистичка; судот не врши суштински проверки, туку утврдува дали сите потребни информации се содржани и приложени кон барањето (т.е. име на друштвото, основачи, износ на основачкиот капитал, дејности на друштвото, имиња на директорот и другите претставници, заверен потпис на лицето овластено да го застапува друштвото). Идентитетот на основачот(основачите) на правното лице, како и дека потребниот капитал е уплатен мора да бидат заверени од нотар. Постапката е уредена со "Деловник" што го донесува Министерот за правда и кој содржи листа на потребни информации. Непочитувањето на обврската за регистрација на друштво може да се санкционира со парична казна. Конечните одлуки

во врска со регистрацијата може да се обжалат. ГЕТ беше информиран дека, во принцип, барањето би се обработило во рок од осум дена, меѓутоа, заклучи дека во реалноста времето за обработка често е многу подолго, до 48 дена. Постојат некои укажувања дека се користат плаќања со цел забрзување на постапката.

86. Согласно член 85 од Законот за трговски друштва, трговските регистри се достапни за јавноста, но за секоја фотокопија или заверен препис се плаќа такса. Пристапот до определени прилози поднесени од регистрираното друштво исто така е дозволен за секое лице, освен оние кои се однесуваат на јавно трговско друштво или друштво со ограничена одговорност, кои би можеле да ги побараат само релевантните акционери или лице кое ќе го докаже својот правен интерес за добивање на конкретни информации.

87. Треба да се додаде дека покрај трговскиот регистар, кој обезбедува судски број, друштвото мора да се регистрира и во Државниот завод за статистика заради добивање број на друштвото и во Министерството за финансии, Управа за јавни приходи заради добивање даночен број.

Ограничувања за вршење на функции во правни лица

88. Член 29, став 2 од Законот за трговски друштва им забранува на физичките лица за кои е утврдено дека се виновни за предизвикување на стечај или лице против кое е отворена стечајна постапка, лице кое не ги платило даноците, лица чиишто сметки се блокирани, итн, да основаат друштво. Понатаму, возможно е да се дисквалификуваат лицата осудени за корупција да работат на раководна позиција во правно лице (член 38б од Кривичниот законик).

Одговорност на правните лица

89. Административната одговорност на правните лица постои во Република Македонија долго време. Меѓутоа, тоа се однесува само на помалите административни прекршоци. Одговорноста на правните лица за прекршок се предвидува во Законот за прекршоци од 1977 (член 8).

90. Со измените на Кривичниот законик во април 2004 година, се воведе кривичната одговорност за правни лица. Според новиот член 28-а, правно лице може да биде одговорно за кривично дело ако извршувањето на делото било резултат на дејствие, или пропуштање

на должен надзор од правното лице, од одговорното физичко лице во правното лице или од секое друго лице кое има овластување да дејствува во име на правното лице. Делото мора да е извршено во корист на правното лице. Кривична одговорност за дела поврзани со корупција е можна за активен поткуп во согласност со член 353. Согласно член 273, став 7 од Кривичниот законик востановена е кривична одговорност на правните лица за сторено дело п**ерење пари**. Не е инкриминирано противзаконското посредување на правните лица.

91. Странски правни лица можат да бидат кривично одговорни ако делото го извршиле на територијата на Република Македонија, без оглед на тоа дали ефективно имаат или не свое седиште во земјата. Иако Законот за спречување на корупцијата (член 7, став 2) посочува дека треба да постои ефективна корист за да се утврди одговорност, согласно Општиот дел на Кривичниот законик може да се изрече санкција ако е казнив обидот да се изврши конкретно кривично дело. Кривичната одговорност на правните лица не ја исклучува кривичната постапка против физичките лица кои се сторители, поттикнувачи или соучесници во дела на активен поткуп, злоупотреба на службена положба и перење пари. Иако постапките за утврдување на кривичната одговорност на правни и физички лица не мора нужно да се спроведуваат истовремено, за нив вообичаено се одлучува во контекст на истата постапка.

92. Поради неодамнешното воведување на кривичната одговорност, не се располагаше со информации во врска со истраги за кривични дела сторени од правни лица и се чинеше дека нема случаи на кривичен прогон на правни лица с# до моментот кога беше реализирана посетата на ГЕТ[11].

93. На ГЕТ му беше кажано дека, иако има јасна потреба, не е овозможена конкретна обука за полицијата, обвинителите и судиите во врска со кривичната одговорност на правните лица.

Санкции

94. Во член 96-а од Кривичниот законик се наведува широк дијапазон на расположиви санкции за кривични дела извршени од правно лице, вклучувајќи парични казни од 100.000 до 300.000.000 денари (околу 1.600 до 478.530 евра), привремена или трајна забрана на правното лице да извршува определена дејност и престанок на правното лице.

[11] Властите го информираа ГЕТ дека во 2005 година (заклучно со октомври) се водат судски постапки за пет случаи против правни лица и дека во еден случај, обвинетото правно лице било осудено.

Понатаму, член 96-г ја предвидува можноста за изрекување на условна осуда. Конфискација на имотот кој потекнува од криминал од правното лице исто така би била можна (член 96-д). ГЕТ беше информиран дека активниот поткуп извршен од правно лице се казнува со парична казна.

95. Нема расположиви статистички податоци за примената на санкции против правни лица во практиката и нема регистар за осудени правни лица (види фуснота 12 - прим.прев. во текстот нема фуснота 12).

Даночно одбивање

96. Не постои изричита законска одредба со која се забранува одбивањето на плаќања заради "олеснување", поткуп или други слични трошоци. Меѓутоа, ГЕТ беше информиран дека даночната легислатива (Законот за данок на добивка, Законот за персонален данок на доход) содржи таксативна листа на дозволени одбивања, од која одбивањата на плаќања заради "олеснување", поткупот и друго, се исклучени.

Даночни органи

97. Повеќето даноци се администрираат од Управата за јавни приходи (персонален данок на доход, данок на добивка, данок на додадена вредност, акцизи и дуги даноци). Управата за јавни приходи има обврска да пријави секаков вид на корупција што ќе го открие, во согласност со одредбите на член 5, став 3; член 38 став 3; член 61 став 2 и член 65 став 7 од Законот за спречување на корупцијата. Финансиската полиција е формирана во 2002 година како посебен истражен орган во рамките на Министерството за финансии. Финансиската полиција има полициски овластувања и истражува случаи на даночно затајување, перење пари и друг финансиски криминал. Таа е исто така надлежна да постапува и по дела на корупција. Финансиската полиција има целосен пристап до даночните досиеја односно евиденција на Министерството за финансии. Постои меморандум на разбирање помеѓу Министерството за финансии и Министерството за внатрешни работи за соработка помеѓу Финансиската полиција и редовната полиција. ГЕТ беше информиран дека се во тек измени на законската регулатива и на постапките во рамки на Министерството за финансии, кои меѓу другото вклучуваат и формирање на работна група за даночно затајување и евентуално формирање на антикорупциско одделение или единица во рамки на

Министерството за финансии, слично на оние кои постојат во полицијата и обвинителството.

98. Треба да се додаде дека тековните реформи во врска со пренесувањето на државни овластувања на локалните власти ќе го сменат претходниот централизиран даночен систем, со тоа што локалните власти ќе бидат одговорни и за наплатата на даноците.

Сметководствени правила

99. Според Законот за трговски друштва, Законот за извршување на буџетите и буџетските корисници и Законот за сметководство за непрофитните организации, сите видови на правни лица се должни да водат книговодство. Непрофитните организации, чијашто вкупна вредност на имот или годишен приход е помал од 2.500 евра не се должни да изготвуваат финансиски извештаи и да ги доставуваат до надлежните органи; меѓутоа, тие сепак мора да обезбедат да се води барем благајничка книга и книга за приходи и расходи.

100. Употребата на фактури или други сметководствени документи кои содржат лажни или нецелосни информации е инкриминарана со Кривичниот законик; прво како фалсификување на исправа (член 378) и второ како фалсификување и уништување на деловни книги (член 280). И двете кривични дела се казнуваат со парична казна или казна затвор до три години во случај на физички лица, и со парична казна во случај на правни лица.

Улогата на сметководителите, ревизорите и адвокатите

101. Законот за спречување на перење пари (членови 2, 5, 6 и 18) ги обврзува институциите поврзани со инвестиции (на пример, банки, институции/друштва за финансиски услуги, итн.), како и оние лица кои професионално вршат дејност поврзана со платниот промет (на пример, сметководители, ревизори, адвокати, нотари и други) да преземат неопходни мерки за идентификување и спречување на перењето пари и да пријават сомневања за перење пари на Дирекцијата за спречување на перење пари.

б. Анализа

102. Прописите за основање на трговски друштва како правни лица, нивната регистрација, итн., се содржани во Законот за трговски друштва, кој е

неодамна донесен. Изгледа дека повеќето неопходни елементи се содржани во тие правила. Она што е потешко да се оцени е до кој степен правилата се имплементираат во практиката.

103. ГЕТ се стекна со впечаток дека постапката за регистрација, генерално, е прилично обременета и старомодна и дека во одредени случаи може да е бавна. Понатаму, загрижуваше што некои информации (меѓутоа, непотврдени) посочуваат дека можеби се користат плаќања заради олеснување (фацилитатион паѕментс), со цел забрзување на постапката на регистрација и добивање на документи и потврди кои се неопходни во постапката.

104. Од круцијално значење е расположивите информации во регистарот да се точни и веродостојни. Тоа е особено значајно во однос на спречувањето да се користат правни лица за да се прикријат несоодветни активности, како корупцијата. Од тие причини, неопходна е целосна контрола на податоците поднесени до органите надлежни за регистрација, но во исто време мора да се сфати дека регистарските судови постапуваат и решаваат голем број на барања. Како последица на тоа треба да се постигне рамнотежа помеѓу еден ефикасен систем на регистрација, од една страна и заштита на важниот јавен интерес да се избегне друштвата да станат средства за криминална активност, од друга страна. Во тој поглед ГЕТ забележа дека контролата што ја вршат судовите се состои само од формална проверка дали се поднесени сите потребни документи. Не се врши контрола на идентитетот на лицата кои стојат зад правното лице, ниту дали потребниот капитал е всушност уплатен. Точно е дека, вистинскиот идентитет и уплатата на капиталот мора да бидат потврдени од нотар, меѓутоа ГЕТ созна дека тоа е слабоста во системот и дека не е тешко да се набават лажни потврди. ГЕТ ја оценува оваа ситуација како особено критична во земја која е во процес на развој на пазарно-ориентиран приватен сектор. Од тие причини, ГЕТ препорачува **да се засилат контролните функции на судовите надлежни за регистрација на правните лица во однос на идентитетот на основачите, како и во однос на другите релевантни податоци неопходни за регистрација.** ГЕТ нотираше дека за подобра контрола на постапката на регистрација ќе биде потребно соодветно кадровско екипирање и логистика.

105. Регистрацијата ја вршат три првостепени судови во различни региони на земјата. Секој суд води свој посебен регистар. Иако Законот за трговски друштва предвидува воведување на централен трговски регистар, овој процес се чини дека е бавен и во времето кога ГЕТ ја оствари посетата не беше материјализиран. Регистрите се достапни за

јавноста, меѓутоа ГЕТ, по посетата на судот во Скопје, е на мислење дека пристапот до списите, делумно водени рачно а делумно електронски, би требало многу да се подобри за да се обезбеди лесен пристап. ГЕТ препорачува **да се воспостави централизиран регистар за правните лица и да се подобрат материјалните услови и можности за пристап на јавноста до информациите што се содржани во регистарот/рите.** Се претпочитува, централниот регистар да биде електронски достапен.

106. Кривичниот законик беше изменет и дополнет во април 2004 година (стапи во сила во септември 2004 година) со цел да се предвиди кривична одговорност на правните лица. Република Македонија треба да се пофали за овој чекор, што го следи главниот тек на членките на ГРЕКО. Правните лица може да бидат кривично одговорни за активна корупција (член 358) и перење пари (член 273), но не и за противзаконско посредување. Со оглед на тоа дека тоа не е во согласност со член 18.1 од Кривичната конвенција за корупција, ГЕТ препорачува **да се донесат законодавни или други мерки за да се обезбеди одговорност на правните лица за кривичното дело противзаконско посредување во согласност со член 18 од Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173).**

107. Понатаму, ГЕТ исто така сметаше дека одреден вид регистар преку кој ќе се води казнена евиденција за осудените правни лица би бил корисен. Бидејќи таков регистар не постои, ГЕТ препорачува **да се разгледа воспоставувањето на регистар за казнена евиденција за правните лица.**

108. Казнените санкции предвидени со закон се чини дека се ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки. Сепак, ГЕТ беше свесен за фактот дека ова ново законодавство беше неодамна усвоено. Последователно, ГЕТ не можеше да оцени дали изречените санкции се ефективни, пропроционални и обесхрабрувачки (член 19, ЕТС 173) и во практиката. Поврзано со фактот дека одговорноста на правните лица е законска новина доведува до потреба за имплементирање на правилата, особено во однос на обуката на професионалците кои ќе ги применуваат. Оваа потреба беше потврдена на ГЕТ на неколку средби. Како резултат на тоа, ГЕТ препорачува **да се воспостави опсежна обука за полицијата, обвинителите и судиите за одговорноста на правните лица и за импликациите на таа одговорност во поглед на истрагата, гонењето и пресудувањето во такви случаи.**

109. ГЕТ со задоволство нотираше дека има сî поголемо разбирање за корисноста на мултидисциплинарниот пристап во борбата против економскиот криминал. Основањето на Финансиската полиција како специјализирано тело со полициски овластувања во рамки на Министерството за внатрешни работи, одговорно за истражување на даночно затајување, перење пари и друго, како и дискусијата за проширување на нејзините вештини и овластувања во однос на корупцијата и можното формирање на широка работна група за даночно затајување се примери за тоа.

110. ГЕТ исто така со задоволство нотираше дека финансиските институции како и определени видови лица кои вршат професионална дејност, како сметководители и адвокати се обврзани да спречат и да пријават случаи на перење пари за кои ќе дознаат. Во тој поглед, ГЕТ беше заинтересиран овие обврски да бидат придружени со релевантна обука за да се постигне ефикасност и *забележува дека властите би требало да овозможат обука за правните професии во однос на пријавувањето на перењето пари, вклучително и кога корупцијата би била предикативно кривично дело.*

В. <u>ЗАКЛУЧОЦИ</u>

111. Корупцијата во Република Македонија и понатаму е сериозен проблем, кој властите го третираат со голем приоритет. Државната програма против корупцијата и Матрицата за нејзина имплементација се потврда за тоа, меѓутоа формалното усвојување на Програмата од страна на Владата уште повеќе би ја нагласила посветеноста во борбата против корупцијата.

112. Современото законодавство во врска со приносите од криминал (конфискација и заплена), како и во однос на правните лица (регистрација и криминализација, итн.) е усвоено неодамна. Од тие причини тешко е да се оцени неговата ефикасност во практиката. Меѓутоа, и во двете области, постои јасна потреба за примена на новата законска рамка и тоа налага опсежна обука на кадарот на кој му е доверена примената на новите правила.

113. Реформата на државната администрација која има за цел развивање на државна служба заснована врз современи европски норми и стандарди се чини дека особено ветува. Оваа реформа е долгорочен проект и во дополнување на веќе функционалната постапка за вработување, сеопфатната обука ќе биде значајна. Сепак, не би

требало да се занемари фактот што огромното мнозинство вработени во јавната администрација не се дел од државната служба.

114. Од аспект на горенаведеното, ГЕТ ги упатува следниве препораки до Република Македонија:

i. **да се изготви проект за имплементација на новата законска регулатива за конфискација и заплена на приносите од криминал и со нив поврзаните прашања, вклучувајќи воспоставување насоки и темелна обука на овластените службени лица, како и собирање податоци за примената или пропуштањето да се примени конфискацијата и привремените мерки, со цел да се оцени функционирањето на системот во практиката** (параграф 32);

ii. **Владата формално да ја усвои Државната програма за превенција и репресија на корупцијата** (параграф 73);

iii. **да се вклучат антикорупциски мерки во однос на локалните власти како посебна тема во Државната програма за борба против корупцијата и да се види дека тие се применуваат во практиката** (параграф 75);

iv. **итно да се донесе основна законска регулатива за пристапот до информации од јавен карактер и да се разработат современи принципи и постапки за "е-влада"** (параграф 76);

v. **да се зголеми свеста на јавноста за Омбудсманот како потенцијален механизам кој постапува по претставки во врска со корупцијата во јавната администрација** (параграф 77);

vi. **да се разгледа воведувањето на специјализирани судови - или одделенија во постојните судови - кои ќе се фокусираат само на управното право и управните предмети** (параграф 78);

vii. **да се поттикнат органите за спроведување на законот и обвинителството да ја интензивираат својата комуникацијата со другите државни органи, особено со оние кои имаат обврска да пријавуваат сомневања за корупција или слични активности** (параграф 79);

viii. **да се разгледа воспоставувањето на регулативна рамка на модерни административни принципи за голем број јавни**

службеници кои не се државни службеници, а која ќе соодветствува, до степен кој е возможен, на прописите кои се применуваат во однос на државните службеници (параграф 80);

ix. **да се воведат кодекси на однесување за сите јавни службеници, во кои ќе бидат вклучени и јасни правила за пријавување на сомневања за корупција и да се овозможи обука за овие прашања, како и за ризиците од корупцијата, превентивните мерки и подигањето на свеста на јавноста** (параграф 81);

x. **да се засилат контролните функции на судовите надлежни за регистрација на правните лица во однос на идентитетот на основачите, како и во однос на другите релеватни податоци неопходни за регистрацијата** (параграф 104);

xi. **да се воспостави централизиран регистар за правните лица и да се подобрат материјалните услови и можности за пристап на јавноста до информации што се содржани во регистарот/рите** (параграф 105);

xii. **да се донесат законодавни или други мерки за да се обезбеди одговорност на правните лица за кривичното дело противзаконско посредување во согласност со член 18 од Кривичната конвенција за корупција (ETC 173)** (параграф 106);

xiii. **да се разгледа воспоставувањето на регистар за казнена евиденција за правните лица** (параграф 107);

xiv. **да се воспостави опсежна обука за полицијата, обвинителите и судиите за одговорноста на правните лица и за импликациите на таа одговорност во поглед на истрагата, гонењето и пресудувањето во такви случаи** (параграф 108);

115. Покрај тоа, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да ги земат предвид забелешките (параграф 33 и 110), изнесени во аналитичкиот дел од овој извештај.

116. На крај, во согласност со Правилото 30.2 од Правилата на постапката, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да презентираат

извештај за остварувањето на гореспоменатите препораки до 30 април 2007 година.