



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОРАТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ПРАВНИ РАБОТИ
ДИРЕКТОРАТ ЗА МОНИТОРИНГ**

Да биде одобрена публикација

Стразбург, 17 октомври 2007

Доверливо

Greco RC-II (2007) 8E (P3)

Втор круг на евалуација

**Драфт
Усвоен извештај за
“Република Македонија”**

За усвојување од ГРЕКО
на 34-тиот Пленарен состанок
(Стразбург, 16-19 октомври 2007)

Секретаријат на ГРЕКО
Совет на Европа
F – 67075 Стразбург Цедекс

www.coe.int/greco
+ 33 3 88 41 20 00

Секретаријат на ГРЕКО
Совет на Европа
Факс +33 3 88 41 39 55

I. ВОВЕД

1. ГРЕКО го усвои Извештајот за вториот круг на евалуација за “Република Македонија“ на својот 25-ти Пленарен состанок (10 – 14 октомври 2005). Овој Извештај (Gresco Eval II Rep (2004) 11E) беше објавен од ГРЕКО, после овластување од страна на властите на “Република Македонија“, на 2 декември 2005 година.
2. Во согласност со правилото 30.2 од Процедуралните правила на ГРЕКО, властите го доставија Ситуацискиот извештај (RS-report) за мерките кои се преземени за имплементација на препораките на ГРЕКО, на 3 мај 2007 година.
3. На својот 26-ти Пленарен состанок (5–9 декември 2005 година), во согласност со правилото 31.1 од своите Процедурални правила, ГРЕКО ги избра Босна и Херцеговина и Обединетото Кралство да назначат Известувачи за процедурата на усвојување. Назначени известувачи беа г-дин Сеат ТЕМИМ од страна на Босна и Херцеговина и г-дин Том БАРНС од страна на Обединетото Кралство. Известувачите добиваа помош од страна на Секретаријатот на ГРЕКО при драфтирањето на Усвоениот извештај (RC-Report).
4. Целта на RC-Report е да ги оцени мерките преземени од страна на властите за имплементирање на препораките од Извештајот за евалуација.

II. АНАЛИЗИ

5. Беше подвлечено дека ГРЕКО, во својот Извештај за евалуација, упати 14 препораки на “Република Македонија“. Усогласувањето со овие препораки е оценето во долунаведениот текст.

Препорака i.

6. *ГРЕКО препорача 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 на насоки и темелна обука на овластените службени лица, како и собирањето на податоци за примената или пропуштањето да се примени конфискацијата и привремените мерки, со цел да се оцени функционирањето на системот во практиката.*

7. Властите известуваат за имплементацијата на КАРПО – проектот за организиран криминал (КАРДС регионален проект за полицијата), во текот на периодот 2004 – 2007 година, кој вклучува создавање на прирачник за финансиски истраги и конфискација на приноси од криминал кој беше дистрибуиран до институциите за примена на законите, како и две обуки за финансиски истраги. Освен тоа, тие известуваат и за други обуки за истраги во врска со коруптивни дела на вработените во Јавното обвинителство, започнати во декември 2006 година како дел од КАРДС твининг проектот со Италија за борба против организираниот криминал. Властите додадоа дека е изразена потреба за додатни обуки и дека Полициската академија како и ново воспоставената Академија за обуки на судии и обвинители имаат интегрирано модули за финансиски истраги и конфискација во нивните наставни програми. Освен тоа, властите ги споменуваат и разните мерки за имплементација на новата правна регулатива за превенција од перење на пари, особено во рамките на МОЛИ – МК проектот, заеднички проект на Советот на Европа и Европската агенција за реконструкција, во текот на периодот 2005/2006 година, кој вклучи повеќе обуки за вработените во Дирекцијата за спречување на перење на пари и Обвинителството но исто така и за претставниците на приватниот сектор. Конечно, властите истакнуваат дека на Донаторскиот координативен состанок со претставниците на ЕУ на тема “Борба против корупцијата“ одржан

во јануари 2007 година, тие ја изразија својата потреба за поддршка на мерките за засилување на практичната примена на законските одредби за конфискација и заплена на приноси од криминал, вклучувајќи и евалуација.

8. ГРЕКО забележува дека мерките за промовирање на финансиските истраги, пред сè, дистрибуцијата на прирачник за финансиски истраги и конфискација на приноси од криминал како и некои обуки се пријавени но, изгледа дека постои потреба за понатамошни обуки и за додатни напори за засилување на практичната примена на новите законски одредби за заплenuвање и конфискација на приноси од криминал. Освен тоа, практичната примена на овие одредби треба да биде предмет на евалуација, во линија со препораките.
9. ГРЕКО заклучува дека препораката i е делумно имплементирана.

Препорака ii.

10. *ГРЕКО препорача Владата формално да ја усвои Државната програма за превенција и репресија на корупцијата.*
11. Властите известуваат дека на 19 декември 2006 година Владата ја усвои Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и се обврза да обезбеди нејзина имплементација.
12. Освен тоа, властите посочуваат дека Државната комисија за спречување на корупција подготви нова Програма за превенција и репресија на корупцијата како надоградба на претходната Државна програма, во поглед на мерењето на ризиците за корупција и ефикасноста на институциите вклучени во борбата против корупцијата, како и Акциски план.

13. ГРЕКО ги зема во предвид доставените информации и заклучува дека препораката ii е имплементирана задоволително.

Препорака iii.

14. *ГРЕКО препорача да се вклучат ант и анти-корупциски мерки во однос на локалните власти како посебна тема во Државната програма за спречување на корупцијата и да се види дека тие се применуваат во пракса.*
15. Властите известуваат дека на 21 јуни 2005 година Државната комисија за спречување на корупција усвои Анекс на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата за локалната самоуправа. Овој Анекс е посебно наменет за ситуациите каде државните функции се пренесени од централната администрација на локално ниво, особено во поглед на легитимност, транспарентност, професионални вештини, ефективност, децентрализација, трансформација и приватизација. Анексот има за цел зајакнување на имплементацијата на релевантната легистлатива и содржи акциски план кој ги брани целите, главните карактеристики, препораките и мерките како и методот за нивна имплементација, компетентните тела и временската рамка. Имплементацијата на овие мерки беше евалуирана во рамките на редовната годишната Конференција на Државната комисија во ноември 2006 година, на која учествуваа градоначалниците на голем број општини. Уште повеќе, властите споменаа дека Етичкиот кодекс на локално избраните функционери, како резултат на активностите за меѓународна соработка, беше усвоен од страна на Заедницата на единици на локална самоуправа (ЗЕЛС), заедно со препорака до сите општини да го усвојат овој Кодекс.
16. ГРЕКО ги зема во предвид доставените информации и заклучува дека препораката iii е имплементирана задоволително.

Препорака iv.

17. *ГРЕКО препорача 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”.*
18. Властите известуваат дека Законот за слободен пристап до информации беше усвоен од страна на Собранието на 25 јануари 2005 година и стапи во сила во септември 2006 година. Законот ги регулира условите и процедурите за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат владата и другите тела, вклучувајќи ги и локалните власти. Неговата примена е под надзор на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, чиј претседател и други членови се именувани од и одговорни пред Собранието на Република Македонија.
19. Властите известуваат и за неколку нови алатки за “е-влдаеење”, вклучувајќи и подготвување и одржување на Владиите седници преку современ интегриран информатички систем, воспоставување на интернет портал на Генералниот секретаријат на Владата, кој вклучува систем за мониторинг на имплементацијата на годишната програма на Владата и нејзините одлуки. Освен тоа, Владиите интернет портал www.uslugi.gov.mk дава можност за он-лајн интеракција меѓу граѓаните и Владата и содржи модули за давање дозволи како и постапки за јавни набавки.
20. ГРЕКО повторуваше дека пристапот до информации од јавен карактер е основа на модерната администрација и е клучен за превенцијата како и детекцијата на корупција. Затоа, ГРЕКО го поздравува значајното достигнување што е направено со усвојувањето на Законот за слободен пристап до информации. Исто така, развојот на нови алатки за “е-влада” изгледа ветувачки.

21. ГРЕКО заклучува дека препораката iv е имплементирана задоволително.

Препорака v.

22. *ГРЕКО препорача да се зголеми свеста на јавноста за Омбудсманот како потенцијален механизам кој постапува по претставки во врска со корупцијата во јавната администрација.*
23. Властите известуваат дека претставките поврзани со корупција во јавната администрација се доставуваат до Државната комисија за спречување корупција, од нејзиното воспоставување на крајот од 2002 година¹. Затоа, не беа превземени посебни мерки за зголемување на свеста на јавноста за Омбудсманот како потенцијален механизам за постапување по претставки во оваа област. Властите изјавуваат дека во периодот 2005/2006 година, Државната комисија спроведе активна кампања со цел за информирање на јавноста за своите надлежности, вклучувајќи и постапување по претставки за корупција, во рамките на ПАКО проектот финансиран од страна на Советот на Европа. Конечно, тие посочуваат дека Омбудсманот – кој исто така спроведе информативна кампања за своите надлежности во 2005 година и постапуваше по значаен број на претставки – доставува случаи на корупција до Државната комисија како надлежно тело.
24. ГРЕКО забележува дека според објаснувањата дадени од страна на властите, Државната комисија за спречување на корупција е надлежно тело за постапување по претставки за корупција во јавната администрација; и ова е познато на јавноста. Иако

¹ Според статистиката доставена од страна на властите, 767 претставки за корупција беа предадени на Државната комисија за време на периодот од 2003 до 2006 (2003: 170; 2004: 190; 2005: 177; 2006: 230), од кои 62 се докажаа како основани сомневања за корупција.

препораката v беше поврзана со јавната свест за Омбудсманот како потенцијален механизам во оваа област, ГРЕКО смета дека целта, да се охрабрат граѓаните да пријавуваат сомневања за корупција кај независно тело, е постигната.

25. ГРЕКО заклучува дека препорака v е имплементирана на задоволителен начин.

Препорака vi.

26. *ГРЕКО препорача воведување на специјализирани судови – или одделенија во постојните судови - кои ќе се фокусираат само на управното право и управните предмети.*

27. Властите укажуваат дека врз основа на Член 25 од Законот за судови, се воспоставува Управен суд на Република Македонија со надлежност на целата територија на државата. Законот беше усвоен од страна на Собранието на 5 мај 2006 година и стапи во сила на 1 јануари 2007 година како дел од Стратегијата за реформи на правосудството. Според Член 4 од Законот за административни спорови, кој беше усвоен од страна на Собранието на 12 мај 2006 година, административните спорови се решаваат од страна на Административниот суд како првостепен суд и Врховниот суд како второстепен суд.

28. ГРЕКО ги зема во предвид доставените информации и заклучува дека препораката vi е имплементирана задоволително.

Препорака vii.

29. *ГРЕКО препорача да се поттикнат органите за спроведување на законот и обвинителството да ја интензивираат својата комуникација со другите државни органи, особено со оние кои*

имаат обврска да пријавуваат сомневања за корупција или слични активности.

30. Властите известуваат дека постои комуникација помеѓу различните тела на државната администрација во областа на спречување и сузбивање на корупцијата. Тие се укажуваат на воспоставувањето на Меѓуресорското тело за координирање на активностите против корупција, кое вклучува, пред сè, претставници на неколку министерства и Јавното обвинителство. Тие понатаму истакнуваат дека Меморандумот за соработка во пред-истражната постапка, кој беше потпишан во март 2005 година, беше имплементиран од страна на надлежните тела, имено Државната комисија за спречување на корупција, Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи, Дирекцијата за спречување на перење пари, Финансиската полиција и судовите. Исто така, тие известуваат дека Државниот завод за ревизија континуирано ги доставува ревизорските извештаи до Јавното обвинителство и до Државната комисија за спречување на корупција и повратно добива извештаи за превземените мерки на база на неговите извештаи. Тие исто така укажуваат дека соработката меѓу различните надлежни тела, особено меѓу Државниот завод за ревизија и Јавното обвинителство, ќе биде засилена и појасно дефинирана и дека работна група составена од претставници на Државната комисија за спречување на корупција беше воспоставена во септември 2007 година со цел да подготви Меморандум за соработка меѓу различните надлежни тела.
31. ГРЕКО ги зема во предвид информациите за различните форми на постоечка соработка. ГРЕКО забележува дека комуникација помеѓу различните тела на државната администрација вклучени во борбата против корупцијата постои и дека иницијативите за понатамошно зајакнување на соработката, особено помеѓу Јавното

обвинителство и телата кои пријавуваат сомневања за криминал, како што е Државниот завод за ревизија, се во тек.

32. ГРЕКО заклучува дека препораката vii е имплементирана на задоволителен начин.

Препорака viii.

33. *ГРЕКО препорача да се разгледа воспоставувањето на регулативна рамка на модерни административни принципи за голем број на јавни службеници кои не се државни службеници, а која ќе соодветствува, до степен кој евозможен, на прописите кои се применуваат во однос на државните службеници.*

34. Властите известуваат дека на 13 април 2006 година Владта усвои “Осврт на остварениот напредок и идните приоритети во реформата на јавната администрација“, во кој беше заклучено, пред сè, дека статусот и условите за вработување во јавната администрација не се финализирани. Поради оваа причина, Министерството за правда во соработка со Министерството за труд и социјална политика, Министерството за образование и наука и Министерството за култура, направи анализа на потребата од посебен Закон за јавни службеници кој ќе го регулира нивниот статус.

35. ГРЕКО ја зема во предвид информацијата која е обезбедена. Изгледа дека е посветено внимание на воспоставувањето на регулаторна рамка за статусот и условите за вработување на јавни службеници. И покрај тоа, во однос на ова прашање не е направен значителен напредок.

36. ГРЕКО заклучува дека препораката viii е имплементирана делумно.

Препорака ix.

37. *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 корупција, превентивни мерки и подигање на свеста кај јавноста.*
38. Властите изјавуваат дека Агенцијата за државни службеници моментално подготвува додаток на Етичкиот кодекс за државни службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 9/2004 и 16/2004) со кој се воведува формална обврска на државните службеници да пријавуваат сомневања за корупција. Тие понатаму истакнуваат дека во согласност со Член 7 од Законот за институции, Етичкиот кодекс за државни службеници исто така се применува и на јавните службеници во јавните институции за социјална заштита.
39. Властите исто така известуваат дека во 2007 година, Агенцијата за државни службеници обезбеди некои обуки за спречување и сузбивање на корупцијата, во Владата и во локалната администрација како и обуки за подигање на јавната свест.
40. ГРЕКО ги зема во предвид информациите кои се обезбедени и ја поздравува планираната подготовка на правило за пријавување на сомневање за корупција кое ќе стане составен дел од Етичкиот кодекс за државни службеници. Како и да е, повторуваме дека кодекс за однесување кој содржи вакво правило треба да биде воведен не само за државните службеници и за вработените во извесни сектори, туку за сите категории на јавни службеници. Ова исто така *mutatis mutandis* важи и за обуките за пријавување на сомневања за корупција.
41. ГРЕКО заклучува дека препораката ix е имплементирана делумно.

Препораки x и xi.

42. ГРЕКО препорача да се засилат контролните функции на судовите надлежни за регистрација на правните лица во однос на идентитетот на основачите на правните лица, како и во однос на другите релевантни податоци неопходни за регистрација. (x)
43. Да се воспостави Централизиран регистар за правните лица и да се подобрат материјалните можности за пристап на јавноста до информации што се содржани во регистарот. (xi)
44. Властите известуваат за проект наречен “Едношалтерски систем“ со кој се воспоставува единствен електронски регистар за правните лица. Тие известуваат дека првата фаза на проектот, која се однесува на регистрацијата на трговските друштва, е завршена и дека системот функционира од јануари 2006 година. Втората фаза ќе се состои, пред сè од воспоставување на единствен електронски регистар за другите правни лица (на пример нотари, адвокати или асоцијации). Властите објаснуваат дека “едношалтерскиот систем“ дава можност трговските друштва да се регистрираат во канцеларијата на Централниот регистар (наместо во трите судови за регистрација, во Скопје, Штип и Битола) што ги намалува трошоците и траењето на постапките (3 работни денови наместо 48). Контролата на постапката за регистрација веќе не се врши од страна на судовите туку од страна на Централниот регистар. Според властите, концентрацијата на базите на податоци во Централниот регистар (матичен регистар, регистар на адреси и регистар на трговски друштва) ќе ја зголеми валидноста и интегритетот на собраните податоци.
45. Властите понатаму известуваат дека јавноста може да пристапи кон информациите содржани во Централниот регистар преку Интернет, вклучувајќи и пристап кон историјата и последните промени на податоците како и скенирана форма на регистрираните ентитети.

Во однос на финансиските извештаи, пристап може да се добие само со овластување на конкретниот ентитет.

46. ГРЕКО ги зема во предвид обезбедените информации. Забележува дека контролната функција веќе не се врши од страна на судовите туку од страна на Централниот регистар кој во исто време ќе биде одговорен за администрирање на матичниот регистар и регистарот на адреси во оваа држава. ГРЕКО верува дека оваа концентрација на надлежност ќе промовира подобра контрола на регистрациониот процес.
47. ГРЕКО заклучува дека препораката x е имплементирана на задоволителен начин и дека препораката xi е имплементирана задоволително.

Препораки xii и xiii.

48. *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.*
49. *ГРЕКО препорача да се разгледа воспоставувањето на казнена евиденција за правните лица.*
50. Властите изјавуваат дека во согласност со “Акцискиот план за европско партнерство 2007“ како и “Националната програма за усвојување на правото на Европската унија“, се планира во текот на 2007 година да се направи реформа на казненото законодавство и дека Владата изготви работна верзија на Закон за изменување и дополнување на Кривичниот закон кој ќе биде доставен на Собранието до крајот на октомври 2007 година. Тие известуваат дека предлог-законот воведува воспоставување на кривична

одговорност на домашни и странски правни лица за кривичното дело противзаконско посредување, казниво со казна затвор во траење од 3 месеци до 3 години или парична казна (Член 359 од изменетиот Кривичен закон) како и казнена евиденција на правни лица (Член 106-а од изменетиот Кривичен закон).

51. ГРЕКО забележува дека пријавениот Закон за изменување и дополнување на Кривичниот закон ги зема во предвид препораките xii и xiii и потврдува дека препораката xiii која се однесува на воспоставување на казнена евиденција на правните лица е соодветно опфатена со овој предлог закон. Како и да е, со оглед на тоа дека предлог законот сèуште не е усвоен, не може да се смета дека препораката xii за воведување на кривично дело “противзаконско посредување“ на правни лица е имплементирана. Затоа, ГРЕКО ги охрабрува властите да направат сè што можат да овој предлог-закон се усвои што е можно побрзо.
52. ГРЕКО заклучува дека препораката xii не е имплементирана и дека препораката xiii е имплементирана задоволително.

Препорака xiv.

53. *ГРЕКО препорача да се воведат засилена обука за полицијата, обвинителите и судиите за корпоративна одговорност на правните лица и за импликациите на легистлативата за корпоративна одговорност во поглед на истрагата, гонењето и пресудувањето во вакви случаи.*
54. Властите известуваат за неколку обуки во врска со кривична одговорност на правни лица, вклучувајќи и обука за полицајци од секторот за организиран криминал која започна во септември 2005 година како и мултидисциплинарен курс за обвинители, цариници, даночни службеници, службеници од одделението за финансиски

истраги и од Финансиската полиција. Тие посочуваат дека 128 новоименувани полициски службеници од висок ранг имаа обука во врска со последните измени на Кривичниот закон и Законот за кривична постапка во оваа насока, и дека Полициската академија како и Академијата за обука на судии и обвинители ја вклучија оваа тема во нивните наставни планови за внатрешни обуки. Властите истакнуваат дека сепак не постојат јасни индикатори дека во праксата се извршени кривични истраги против правни лица освен во случаи на даночни прекршоци.

55. ГРЕКО заклучува дека препораката xiv е имплементирана делумно.

III. ЗАКЛУЧОЦИ

56. **Како резултат на гореспоменатото, ГРЕКО заклучува дека “Република Македонија“ ги имплементира задоволувачки или ги имплементира на задоволителен начин две третини од препораките содржани во Извештајот од вториот круг на евалуација.** Препораките ii, iii, iv, vi, xi и xiii се имплементирани задоволувачки и препораките v, vii и x се имплементирани на задоволителен начин. Препораките i, viii, ix и xiv се имплементирани делумно и препораката xii не е имплементирана.

57. Неколку значајни достигнувања, вклучувајќи усвојување на Закон за слободен пристап до информации и воспоставување на Управен суд на државата се пријавени од страна на властите, за што треба да бидат пофалени. Како и да е, ГРЕКО забележува дека извесен број на препораки се сèуште под знак прашалник, вклучувајќи ги препораките за обезбедување на понатамошни обуки за новата легистлатива за приноси од криминал, заплена и конфискација и за корпоративна одговорност на правни лица за соодветните службеници, како и воспоставување на регулаторна рамка за

јавните службеници кои не се државни службеници. ГРЕКО ги охрабрува властите да продолжат со своите напори за да се осигураат дека неимплементираните препораки ќе се имплементираат на експедитивен начин.

58. ГРЕКО ги поканува Шефовите на делегациите да достават дополнителни информации во врска со имплементацијата на препораките i, viii, ix, xii и xiv до 1 април 2009 година.

59. Конечно, ГРЕКО ги поканува властите на “Република Македонија“ да дозволат, колку што е можно побрзо, објавување на овој извештај; да го преведат на националниот јазик и да го објават преводот.