



Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)
ул: Никола Парапунов 41а
1060 Скопје

www.mcms.mk

ИЗВЕШТАЈ во сенка за вториот процес на ревизија и имплементација на Конвенцијата на Обединети Нации против корупција (УНКАК) во Република Северна Македонија



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



ИЗВЕШТАЈ во сенка за вториот процес на ревизија и имплементација на Конвенцијата на Обединети Нации против корупција (УНКАК) во Република Северна Македонија



Проектот е финансиран
од Европската Унија



ИЗВЕШТАЈ во сенка
за вториот процес на ревизија
и имплементација на Конвенцијата
на Обединети Нации
против корупција (УНКАК)
во Република Северна Македонија

Скопје, јуни 2019



Извештај во сенка за вториот процес на ревизија и имплементација на Конвенцијата на Обединети Нации против корупција (УНКАК) во Република Северна Македонија

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор
Гонце Јаковлеска, извршен директор

Автори:

Снежана Камиловска Трповска, Наташа Иваноска- МЦМС,
проф. д-р Бобан Мисоски
Герман Филков

Лектура: Јасмина Миленковиќ

Тираж: 100 примероци

Компјутерска подготовка и печат: БороГрафика

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

343.352:341.123(ОН)(497.7)(047)

ИЗВЕШТАЈ во сенка за вториот процес на ревизија и имплементација на Конвенцијата на Обединети Нации против корупција (УНКАК) во Република Северна Македонија / [автори Снежана Камиловска Трповска ... и др.]. - [Скопје] : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2019. - 90 стр. ; 25 см

Фусноти кон текстот. - Други автори: Наташа Иваноска, Бобан Мисоски, Герман Филков. - Библиографија: стр. 88-89

ISBN 978-608-4848-20-2

1. Камиловска Трповска, Снежана [автор] 2. Иваноска, Наташа [автор] 3. Мисоски, Бобан [автор] 4. Филков, Герман [автор]

а) Корупција - Конвенција на Обединетите нации - Имплементација - Македонија - Извештаи
COBISS.MK-ID 110528266

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено со претходна дозвола на издавачите, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжението.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk.

Оваа публикација е подготвена со финансиска помош од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и во никој случај не може да се смета дека е одраз на ставовите на Европската Унија.

Содржина

Вовед	6
Методологија	8
1, Значењето на Конвенција за создавање на механизми за борба против корупција	9
2, Процесот на ревизија на Конвенцијата	12
3, Циклуси на ревизија на Конвенцијата во Северна Македонија	15
4. Имплементација на глава 2 од Конвенцијата во Северна Македонија	17
4.1 Член 6 Орган или органи за превенција на корупцијата	18
4.1.1 Значење на одредбата	18
4.1.2 Имплементација на член 6	18
4.1.3 Државната комисија за спречување на корупцијата - главен орган за превенција и репресија на корупцијата	18
4.1.4 Донесување и примена на антикорупциски политики	20
Други институции чишто надлежности се во насока на превенција и борба против корупцијата	22
4.2 Член 7 Јавен сектор	24
4.2.1 Значење на одредбата	24
4.2.2 Имплементација на член 7	25
Критериуми за кандидирање и избор за јавна функција	29
Транспарентно финансирање на политички партии	29
4.2.3 Предизвици за идна имплементација на член 7	31
4.3 Член 9: Јавни набавки и управување со јавните финансии	32
4.3.1. Значење на одредбата	32
4.3.2. Имплементација на член 9	33
4.3.3 Значењето на новиот Закон за јавни набавки за имплементација на членот 9 од Конвенцијата	39
4.3.4 Предизвици за идна имплементација на член.9 од Конвенцијата	39
4.4 Член 10 Информираност на јавност	40
4.4.1 Значење на одредбата	40
4.4.2 Имплементација на член 10	40
4.4.3 Нов закон за слободен пристап до информации од јавен карактер	42
4.5 Член 11 Мерки што се однесуваат на судиите и на органите на гонење	43
4.5.1 Значење на одредбата	43
4.5.2 Имплементација на член 11	43

4.5.3 Стратегијата за реформа на правосудниот систем за периодот 2017-2022	44
4.6 Член 12 Приватен сектор	45
4.6.1 Значење на одредбата	46
4.6.2 Имплементација на член 12	47
4.7 Член 13 Вклученост на општеството	50
4.7.1 Значење на одредбата	50
УНКАК Коалиција	51
4.7.2 Имплементација на член 13	51
4.8 Член 14 Мерки за спречување перење пари	54
4.8.1 Значење на одредбата	55
Имплементација на член 14	55
5. Имплементација на глава 5 од Конвенцијата	59
6. Анализата на одредбите од Главата 5 на Конвенцијата	61
6.1 Член 51	61
6.2 Член 52 Превенција и откривање на трансфер на приноси од кривично дело	62
6.2.1 Значење на одредбата	63
6.2.2 Имплементација на член 52	63
Утврдување идентитет на клиенти	64
Ефикасни мерки за спречување перење на пари	66
Пријавување на определните финансиски активности со сметки во странство на носителите на јавни функции	67
6.3 Член 53 Мерки за дирекна наплата на имот	68
6.3.1 Значење на одредбата	68
6.3.2 Имплементација на член 53	68
6.4 Член 54 Инструменти за наплата на имотот по пат на меѓународна соработка заради конфискација	70
6.4.1 Значење на одредбата	70
6.4.2 Имплементација на член 54	70
6.5 Член 55 Меѓународна соработка за целите на конфискацијата	73
6.5.1 Значење на одредбата	74
6.5.2 Имплементација на член 55	74
6.6 Член 56 Специјална соработка	76
6.6.1 Значење на одредбата	76
6.6.2 Имплементација на член 56	76
6.7 Член 57 Враќање и располагање со имотот	77
6.7.1 Значење на одредбата	77
6.7.2 Имплементација на член 57	78
6.8 Член 58 Информативна финансиска служба	80
6.8.1 Значење на одредбата	80
6.8.2 Имплементација на член 58	80

6.9 Член 59 Билатерални и мултилатерални договори и спогодби	81
6.9.1 Значење на одредбата	81
6.9.2 Имплементација на член 59	81
7. Идни чекори за унапредување на системот на ревизија на Конвенцијата	82
8. Заклучоци	83
9. Препораки	86
10. Библиографија	88

Вовед

Демократска држава може да биде стабилна ако е ефективна и легитимна, со почит и поддршка на нејзините граѓани. Граѓанското општество е монитор, но, исто така е витален партнер во потрагата по овој вид позитивни односи меѓу демократската држава и нејзините граѓани. Оваа улога на граѓанскиот сектор е особено важна во реформата на доброто владеење во Македонија, бидејќи недостатоците во антикорупцијата се идентификувани во неколку меѓународни извештаи, како што се Извештаите за напредок на државата (кои ги подготвува Европската комисија), Итните реформски приоритети, Извештајот за состојбата на земјата за спроведување на Конвенцијата на Обединетите нации за борба против корупција (УНКАК), Извештајот за човекови права за Македонија на Стејт депарментот.

Антикорупциските реформи, како една од најитните реформи кои треба да се наведат во претстојните години, треба да се развијат во тесна соработка со граѓанското општество. Промовирањето на активното учество на граѓанските организации во спречувањето и борбата против корупцијата, како и подигнувањето на јавната свест е прифатено и од Македонија со ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (УНКАК)¹ во 2007 година. Таа пропишува дека државата треба да го зајакне учеството на граѓанските организации преку зголемување на транспарентноста и преку промовирање на придонесот на јавноста во процесите на донесување одлуки; обезбедување дека јавноста има ефективен пристап до информации; почитување, промовирање и заштита на слободата да се бараат, примаат, објавуваат и да се шират информации за корупцијата. Имајќи го предвид ова, Конвенцијата е еден од клучните документи кои обезбедуваат и овозможуваат вклучување на граѓанското општество, посебно поврзано со напорите за борба против корупцијата, како едно од клучните реформи за добро управување.

Конвенцијата е една од најсеопфатните од сите антикорупциски документи, која воспоставува заеднички стандарди, политики, процеси и практики за поддршка на антикорупциските напори во земјите-потписнички.

Со цел да се утврди колку државата ја имплементирала Конвенцијата се изготвува овој Извештај во сенка за вториот процес на ревизија на имплементација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (УНКАК) во Република Северна Македонија. Имено, опфатот на овој Извештај е за вториот циклус на ревизија на Конвенцијата кој ги опфаќа поглавјата 2 и 5, за што треба да биде изготвен и официјален извештај од страна на Канцеларијата за дрога и криминал на Обединетите нации (УНОДЦ). До

¹ Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (Службен Весник на Република Северна Македонија бр. 37/2007 од 26.03.2007 година)

моментот на изготвување на овој извештај, 30 април 2019 година, официјалниот Извештај за вториот циклус на ревизија не е објавен од страна на Владата, ниту, пак, Извршното резиме од страна на (УНОДЦ).

Преку Извештајот во сенка за вториот процес на ревизија на имплементација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупција се овозможува да се воочи степенот на имплементација и процесот на ревизија на Конвенцијата. Процесот на ревизија ја проверува имплементацијата на Конвенцијата на ниво на земјата и претставува документирање и оценување на законодавството и на другите мерки преземени од страна на државите во согласност со стандардите утврдени од страна на Конвенцијата. Извештајот во сенка ќе го надополни и официјалниот извештај на УНОДЦ преку обезбедување дополнителни информации, пополнување на празнините и преземање повеќе критични перспективи за неговото спроведување. Извештајот во сенка е систематизиран на начин што ќе му овозможи на читателот детално да се запознае со материјата и да добие информации за самиот процес на ревизија на Конвенцијата.

Овој извештај е подготвен од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) во партнерство со Балканската мрежа за развој на граѓанското општество (БЦСДН), со поддршка на локални и на меѓународни експерти.

(МЦМС) го подготви Извештајот во сенка за вториот процес на ревизија на имплементацијата на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата во Република Северна Македонија и ја издаде оваа публикација како дел од проектот „Следење на антикорупциските реформи“, поддржан од Европската унија.

Методологија

Од методолошки аспект, овој Извештај користи комбинација од три методи: аналитички, критички и полемички.

Главен извор на информации беа документи, претходни извештаи и искуството на тимот кој го подготвуваше Извештајот.

Податоците се собирали преку употреба на неколку квантитативни и квалитативни истражувачки методи, т.е. анализа на секундарни податоци, академска литература, закони и документи како: национални стратегии, програми и статистички анализи.

Авторите обезбедија релевантни информации за подготовка на самиот Извештај од Владата и од другите надлежни органи.

Извештајот е подготвен согласно насоките на моделот развиен од Транспаренси Интернешнл, чија структура го рефлектира моделот на официјалната евалуација на имплементацијата на Конвенцијата развиена од страна на УНОДЦ.

Анализата на одредбите од главата 2 и од главата 5 од Конвенцијата и нивното влијание или трансформирање во националниот правен систем, се врши преку нормативниот метод на компарација, каде директно се оценува најпрво степенот на задолжителност за имплементација во националните правни системи на одредбите во Конвенцијата, а потоа и степенот на нивна имплементација во македонскиот правен систем. Притоа, на почетокот, од секој член е даден текстот на Конвенцијата против корупција на македонски јазик (официјалниот превод објавен во Службен Весник на РСМ бр. бр.37/07 од 26.03.2007г.), а директно под текстот се врши анализа на неговата содржина и соодветните мерки коишто значат одговор и практична имплементација во македонскиот правен систем. Конечно, во делот каде што е утврдено недоволно ниво на усогласеност или отсуство на соодветни одредби преку кои Конвенцијата се имплементира во националниот правен систем, дадени се соодветни препораки и насоки за нивно имплементирање во соодветните закони.

Податоците кои се содржани во Извештајот се собирали во периодот од септември 2018 до април 2019 година.

01

Значењето на Конвенција за создавање на механизми за борба против корупција

Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (во понатамошниот текст: Конвенцијата) е донесена од страна на Генералното собрание на Организацијата на Обединетите нации на 31 октомври 2003 година, а стапена е на сила од 14 декември 2005 година. Република Северна Македонија ја има потпишано оваа Конвенција на 18 август 2005 година, а ратификувано на 13 април 2007 година.

Конвенцијата против корупција се смета за еден од најзначајните и највлијателни меѓународни документи на полето на превенција на корупцијата, со тоа што во себе содржи задолжителни одредби со кои за државите-потписнички ја воведува обврската за пропишување цел сет на кривични дела во рамките на националните казнено-правни системи на полето на корупцијата. Преку овие кривични дела во голема мерка се унифицира казнено-правната материја, како предуслов за поголема соработка помеѓу државите, а со цел зголемување на ефикасноста во борбата против корупцијата.

Конвенцијата е единствен меѓународен инструмент кој е од обврзувачки карактер од оваа област помеѓу државите кои ја имаат ратификувано истата и кој обезбедува рамка за воспоставување на антикорупциски стандарди.

Држави-страни кои ја употребуваат/ја потпишале Конвенцијата се 185 држави, а ја имаат ратификувано 140.

Целта на Конвенцијата е да се намалат различните видови корупција што може да се случат во рамките на една земја, како што е тргувањето со влијание и злоупотреба на моќ, како и корупција во приватниот сектор, како што е проневера и перење пари и сл. Друга цел на Конвенцијата е да ја засили меѓународната соработка за спроведување на законодавството и судската соработка меѓу земјите преку обезбедување ефективни правни механизми за меѓународна заштита на враќање на имотот.

Конвенцијата нема дефиниција за корупција, иако во поглавје III. од Конвенцијата се набројуваат кривичните дела поврзани со корупција. Тоа има свои предности, бидејќи тоа значи дека опфатот на Конвенцијата не е непотребно ограничен со деталите за дефиниција договорена меѓу владите во конкретна точка од времето.

Главното тело за донесување одлуки на УНКАК е Конференцијата на држави-страни на Конвенцијата КДСК (COSP). Таа има основано помошни тела коишто работат под нејзиниот мандат за да ѝ помогнат во нејзината работа. Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал (УНОДЦ) служи како нејзин секретаријат.

Сите држави што ја ратификувале УНКАК, автоматски претставуваат дел од Конференцијата на државите-страни. Други држави (потписнички и непотписнички), меѓувладините организации и граѓански организации можат да аплицираат за статус на набљудувач на седниците на КДСК.

КДСК има основано голем број „помошни тела“. Досега, сите тие беа „отворени меѓувладини групи“, составени од претставници на сите држави-страни, без постојани членови. Тие се основани да даваат совети и препораки на COSP, за да помогнат во реализирањето на нејзиниот мандат. Нивните извештаи, користејќи го јазикот на Резолуцијата, ги повикуваат земјите да преземат одредени дејства, или да побараат од УНОДЦ да спроведе конкретна работа.

Државите-страни можат активно и целосно да учествуваат во седниците на COSP, вклучително и во усвојувањето на резолуции и одлуки, без оглед дали со консензус или со глас. Државите-страни, исто така, може да учествуваат во работни групи и експертски состаноци.

Набљудувачите може да присуствуваат на пленарни седници на КДСК, да даваат изјави, да поднесуваат информации во писмена форма и да примаат документи на КДСК. Една специфична категорија на набљудувачи/потписнички, исто така, можат да присуствуваат на „непленарни“ седници на КДСК (на пример, неформални состаноци) и да држат говори за време на советодавен процес. Набљудувачите не може да учествуваат во усвојување резолуции или одлуки од страна на КДСК.

Конвенцијата против корупција ситематски е поделена на осум поглавја од кои, првото поглавје е наменето за општи одредби, додека, пак, поглавјата седум и осум утврдуваат механизми за имплементација и завршни одредби. Останатите пет поглавја ја утврдуваат самата материја и тоа: Превентивни мерки за спречување на корупцијата; Инкриминирање специфични кривични дела и нивно спроведување во практиката; Меѓународна соработка; Наплата и враќање на незаконски стекнатиот имот и Техничка помош и размена на информации².

Структурно, секое поглавје во себе ги опфаќа следните прашања:

► **Поглавје I**

- Општи одредби (проследено е со следни четири поглавја што содржат материјални одредби).

► **Поглавје II. Превентивни мерки**

- Опфатените мерки вклучуваат кодекси на однесување за јавни службеници, транспарентност во јавните набавки и јавни финансии и

² <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>

чекори за спречување корупција и перење пари во јавниот сектор. Член 13 им налага на државите-страни да осигурат учество на граѓанското општество и невладините организации во спречувањето и борбата против корупцијата. Тој се однесува на потребата од мерки за обезбедување јавен пристап до информации и учество во образовни програми.

► **Поглавје III. Криминализација и спроведување закони**

- Кривичните дела опфатени во ова поглавје вклучуваат поткуп, проневера, злоупотреба на функции, незаконско збогатување, прикривање, перење пари, тргување со влијание и опструкција на правдата. Поглавјето, исто така, предвидува заштита на лица за известување (укажувачи), сведоци, жртви и експерти.

► **Поглавје IV. Меѓународна соработка**

- Ова поглавје утврдува стандарди за меѓусебна правна помош во истрагите и гонење престапници.

► **Поглавје V. Поврат на средства**

- Ова поглавје се однесува на спречување и откривање трансфери на приноси од криминал и мерки за нивно враќање, со акцент на меѓународната соработка.

► **Поглавје VI. Техничка помош и размена на информации**

- Ова поглавје ги повикува државите-страни на Конвенцијата да развијат или да подберат конкретни програми за обучување персонал одговорен за спречување на корупцијата и борба против корупцијата. Државите-страни, исто така, треба да размислат за меѓусебно давање најширока мерка за техничка помош, особено за земјите во развој, како и доброволни механизми за обезбедување финансиска помош за земјите во развој и земјите во транзиција.

► **Поглавје VII. Механизми за имплементација**

- Ова поглавје ја утврдува Конференцијата на држави-страни на Конвенцијата КДСК (COSP) за подобрување на капацитетот и соработката меѓу државите-страни и за промовирање и ревизија на нејзината имплементација, како и да дадат препораки за подобрување на имплементацијата.

► **Поглавје VIII. Завршни одредби**

- Насловите опфатени овде вклучуваат одредби за стапување во сила, процес на ратификација и измени на текстот на Конвенцијата.

02

Процесот на ревизија на Конвенцијата

Механизмот за ревизија на Конвенцијата е создаден со усвојувањето на Работните задачи на третата седница на КДСК во Доха во 2009 година.

Тие содржат постапки и процеси за експертска ревизија на имплементација на Конвенцијата од страна на земјите и опфаќа надзорно тело наречено Група за ревизија на имплементација.

Процесот на ревизија се состои од два четиригодишни циклуси:

- Првиот циклус (2010-2015) го опфаќа поглавјето III за криминализација и спроведување закони и поглавјето IV за меѓународна соработка.
- Вториот циклус (2015-2020) го опфаќа поглавјето II за превентивни мерки и поглавјето V за поврат на средства.

Двете поглавја од вториот циклус вклучуваат мерки, кои ако бидат целосно имплементирани, треба значително да придонесат за намалување на корупцијата во секоја од државите. Спроведувањето на глава II за превентивни мерки треба да обезбеди: постоење на антикорупциско превентивно тело со неопходно ниво на независност што ќе овозможи ефективно и ефикасно извршување на своите функции од какво било несоодветно влијание; транспарентност во јавните набавки и јавните финансии; зајакнување на системите за регрутирање, вработување, задржување, унапредување и пензионирање на државните службеници и други неизбрани јавни службеници; зајакнување на интегритетот и спречување на можноста за корупција меѓу членовите на судството, како и чекори за спречување на корупцијата во приватниот сектор и перењето пари. Од друга страна, ако се спроведе во целост глава V за наплата на средства, треба да придонесе за спречување и откривање трансфери на приносите од криминал и нивно закрепнување преку меѓународна соработка. Имено, одредбите за поврат на средства поставуваат рамка, како во граѓанското, така и во кривичното право, за следење, замрзнување, конфискување и враќање на средства добиени преку коруптивни активности. Државата-барател во најголем број случаи ќе

ги добие средствата, сè додека може да докаже сопственост. Во некои случаи, средствата може да се вратат директно на индивидуалните жртви.

Постојат неколку фази во процесот на ревизија кои се конципирани на следниот начин:

► Фаза I. Самооценување

УНОДЦ ја известува секоја држава-страна која е под ревизија за започнувањето на процесот на ревизија, а од земјата што се ревидира се бара да утврди и да ѝ испрати на УНОДЦ главна точка која ќе го координира учеството на земјата во ревизијата. Главната точка/координаторот може да биде индивидуално, постојно тело или оддел на министерство или меѓуминистерска група, основана токму за таа задача. Државата-страна потоа треба да ја пополни листата на проверка за самооценување, користејќи специјален софтвер.

► Фаза II. Експертска ревизија

Експертската ревизија се спроведува од две ревизорски земји (една од ист географски регион со земјата што се ревидира), кои внимателно се избрани и се задолжени да обезбедат експерти за формирање експертски тим за ревизија. Тој тим работи заедно во ревизијата на одговорите наведени на Листата на проверка за самооценување дадени од земјата што се ревидира.

УНОДЦ ја добива пополнетата листа на проверка и ја праќа на ревизија кај тимот од експерти. Со поддршка од УНОДЦ, експертите што ја вршат ревизијата подготвуваат ревизија на документација, анализирајќи ги одговорите во листата на проверка. Анализата на документацијата може да содржи барања за дополнителни информации. УНОДЦ ја испраќа анализата на документацијата до земјата во која се врши ревизијата за да даде коментар.

Директен дијалог меѓу ревизорскиот тим и земјата што се ревидира се одвива преку конференциски повици и, ако се согласи земјата што се ревидира, преку посета на земјата (или во УНОДЦ во Виена).

► Фаза III. Извештај од ревизија на земја и извршно резиме

Ревизорскиот тим од експерти подготвуваат нацрт-извештај од ревизија на земја, со поддршка на УНОДЦ. Нацрт- извештајот се испраќа за одобрување на државата-страна која се ревидира. Во случај на несогласување, вклучените експерти ќе учествуваат во дијалог со цел да постигнат консензуален и финален извештај. Финалните извештаи се со должина од 80 до 300 страници. Ако ревидираната земја се согласи, целосниот извештај се објавува само на интернет-страницата на УНОДЦ. Практика е сè повеќе земји да се согласат на објавување на истиот.

Ревизорскиот тим експерти со помош на УНОДЦ подготвува извршно резиме за извештајот од околу 7-12 страници. Кога ќе се заврши, извршното резиме, автоматски, ќе биде објавено на интернет-страницата на УНОДЦ.

► Фаза IV. Следење

Моментално нема процес на следење со кој ќе се провери дали земјите во кои е извршена ревизија вовеле реформи во согласност со препораките од ревизијата, иако таквото следење е предвидено во Работните задачи за



механизмот за ревизија. Меѓутоа, земјата во која е извршена ревизија може да поднесе барања за техничка помош.

Сите овие мерки, исто така, се бараат од Македонија како дел од реформите за пристапување во ЕУ во рамките на политичките критериуми во областа на владеењето на правото и се детално опишани во глава 23 - Судство и фундаментални права. Особено истакнати се прашањата што се однесуваат на поглавјето II од членот 6 на Конвенцијата за превентивни антикорупциски тела, на членот 8 од Кодексот за однесување на јавните службеници (особено во врска со судирот на интереси) и на членот 9 за јавни набавки и управување со јавните финансии. Имајќи го предвид ова, независното оценување на спроведувањето на двете поглавја ќе биде од важност за поставување понатамошни антикорупциски реформи на најдобар можен начин.

03

Циклуси на ревизија на Конвенцијата во Северна Македонија

Македонија ја потпиша Конвенцијата на Обединетите нации против корупција на 18 август 2005 г. Законот за ратификација на Конвенцијата е усвоен на 19 март 2007 година (Службен весник на Република Македонија број 37/2007, од 26 март 2007 г.), а стапува на сила на 3 април 2007 г. Македонија нема ставено резерви во однос на ниту еден од членовите на оваа Конвенција. Согласно барањата на членот 6 став 3 од Конвенцијата, РМ го извести Генералниот секретар на ООН дека Државната комисија за спречување корупција и Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција се надлежни државни институции кои може да асистираат на други држави-страни на Конвенцијата во развивање и имплементирање специфични мерки за превенција на корупцијата

Министерството за правда има координативна улога во процесот на ревизија на Конвенцијата и тоа, постојана комуникација со UNODC, односно со Канцеларијата на ООН против дроги и криминал, координација на сите надлежни институции при пополнувањето на Прашалникот за самоевалуација на ООН, формирање експертски тим за преглед на имплементацијата на Конвенцијата, координација на членовите на тимот, координација со државите-евалuatorи, целокупна организација на теренска посета на државата од страна на експертскиот тим за евалуација.

Првата самоевалуација државата ја имаше во 2007 г., евалуацијата во рамките на првиот циклус (глава 3 и глава 4) беше во 2014, додека, пак, евалуација во рамките на вториот циклус (глава 2 и глава 5) во 2017 и 2018 г.

Единствените достапни информации за првиот циклус на самоевалуација се тие дека процесот започнал во 2014 г., дека имало експертска посета во земјата и дека е објавен целосниот Извештај и резимето. Нема достапни информации за вклученост на граѓанските организации и други засегнати страни во процесот. За разлика од првиот циклус, во вториот има поголема транспарентност на процесот и вклученост на засегнатите страни.



Имено, вториот циклус на самоевалуација започна во септември 2017 година, кога на веб-страницата на Министерството за правда се објави известување за почеток на процесот на вршење на самооценката, со повик до сите заинтересирани поединци и организации да се информираат во врска со активностите во рамките на процесот преку координаторот на процесот во Република Македонија (Министерството за правда). Со известувањето беше објавена и информација за тоа дека координатор е Елена Димовска, советник за следење на антикорупциската правна рамка при Министерството за правда, а беше објавен и распоред на активности.

- Формирање тим на владини експерти за вршење преглед на имплементацијата на Конвенцијата.
- Доставување одговори на Прашалникот за евалуација – јануари 2018 година.
- Теренска посета од страна на евалуаторите – мај 2018 година.
- Одговори на дополнителни прашања и ап-дејт на одговорите на Прашалникот во тек.
- Извештај за имплементацијата на Конвенцијата – се очекува.
- Објавување на Извештајот – се очекува.
- Постапување по дадени препораки од Извештајот.

Евалуацијата во првиот циклус ја спроведуваа експерти од Хрватска и од Исланд, додека евалуацијата во вториот циклус ја спроведуваат експерти од Молдавија и од Црна Гора.

04

Имплементација на глава 2 од Конвенцијата во Северна Македонија

Поглавјето 2 од Конвенцијата против корупција- Превентивни мерки, ги опфаќа членовите од 5 до 14 со кои се предвидуваат мерки и механизми за спречување и борба против корупцијата, промоција на интегритет, отчет и правилно управување со јавните работи и јавната сопственост.

Ова поглавје се фокусира на превентивни мерки, стандарди и процедури и со него се поставуваат главните цели за превенција и начините за нивно остварување. Од државите-страни се бара да воведат, одржат и да координираат ефективни мерки и политики против корупцијата, во соработка со граѓанското општество. Со ова поглавје се нагласува значењето на превенцијата на политиката, потребата од континуирана оценка на постоечките антикорупциски практики и меѓународната соработка. Бидејќи превентивните политики, мерки и тела може да бидат поефективни со јасното известување и учество на граѓанското општество, Конвенцијата дава насоки и за уредување на тие процеси и односи. Дополнително, во ова поглавје се даваат мерките и системите кои треба да се применат за да се постигне транспарентност во јавниот сектор, а, опфатени се и мерки за спречување на корупцијата во јавната администрација, судството и сл. Поглавјето завршува со одредби кои се однесуваат на спречување перење пари.

4.1.

Член 6 Орган или органи за превенција на корупцијата

1. Секоја Држава Страна обезбедува, во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, постоење на еден или повеќе органи, според потребата, овластени за превенција на корупцијата на следните начини:

а.) Примена на политиките предвидени во членот 5 на оваа Конвенција и, ако е потребно, контрола и координација на таа примена;

б.) Зголемување и ширење на знаењата во однос на превенцијата на корупцијата.

2. Секоја Држава Страна им доверува на органот или органите предвидени во ставот 1 на овој член, потребна независност, во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, за да им овозможи ефикасно вршење на нивните функции, заштитени од било какви прекумерни влијанија. Треба да им бидат обезбедени материјални извори и потребни специјализирани лица како и обука која на тие лица им е потребна за вршење на нивните функции.

3. Секоја Држава Страна го информира Генералниот секретар на Организацијата на Обединетите Нации за името и адресата на органот или органите кои можат да им помогнат на другите Држави Страни да ги донесат и применат специфичните мерки за превенција на корупцијата.

4.1.1 Значење на одредбата

Членот 6 ги дава насоките на државите-страни, потписнички на Конвенцијата за институционалната поставеност за развивање систем (правен и институционален) за спроведување политика на ефикасна превенција и репресија на корупцијата. Имено, членовите предвидуваат создавање услови за органите, кои се клучни во борбата против корупцијата, ефикасно да ги вршат своите функции.

4.1.2 Имплементација на член 6

За успешна борба против корупцијата, нејзина превенција и намалување, потребна е вклученост на различни актери, како што се: Собранието, Владата, правосудните органи, Јавното обвинителство, ДИК, Народниот правобранител, ДЗР, ДКСК, политички партии, медиуми, граѓански организации, деловни субјекти итн.

4.1.3 Државната комисија за спречување на корупцијата - главен орган за превенција и репресија на корупцијата

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) е воспоставена во 2002 г. врз основа на Законот за спречување корупција. Според законот, ДКСК е самостојна и независна во вршењето на своите надлежности, определени со закон. Законот е неколку пати менуван низ годините, а во јануари 2019 донесен е нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси³ според кој ДКСК е составена од седум професионално ангажирани члена, кои ги бира Собранието на Република Северна Македонија со мандат од пет години без право на повторно именување.

³ Службен весник на РСМ бр: 12/2019

ДКСК има и Секретаријат, кој ги врши стручните, административните и техничките работи. Со Секретаријатот раководи генерален секретар. Според систематизацијата на Секретаријатот, утврдени се вкупно 51 работно место на административните службеници. Во 2016 г. биле исполнети 22 работни места. Средства за спроведување на своите активности ДКСК обезбедува од буџетот на државата. ДКСК за 2018 г. имала планиран буџет од 509. 925 евра, за споредба, во 2006 г. буџетот на ДКСК изнесувал околу 170.000 евра, што укажува на постојан раст на расположивите средства за работа, иако сè уште недоволни, а, исто така, како недостаток се јавува и неекипираноста со персонал.

Новиот Закон за спречување корупција и судир на интереси има за цел да ја зајакне ефикасноста и независноста на Државната комисија за спречување на корупцијата и зајакнување на правната и институционална антикорупциска рамка, а целта на носењето на овој закон е и постигнување поефикасна превенција и борба против корупцијата.

Со овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и во политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес, проширување на надлежноста на ДКСК преку воведување на неколку нови надлежности на ДКСК и, има измена во начинот на избор на членовите на Комисијата, што треба да гарантира независен процес и избор заснован на искуство и интегритет, а не на политички и партиски влијанија. Некои од надлежностите на ДКСК се: ја усвојува и ја имплементира Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и нејзиниот акциски план; ја усвојува својата Годишна програма за работа; дава мислења за предлог-закони што се однесуваат на спречување на корупцијата; врши контрола врз финансиското работење на политичките партии, синдикатите и граѓанските организации; покренува постапки за разрешување, назадување или други мерки на одговорност кај службени и правни лица; постапува по случаи за судир на интереси; известува и врши надзор за состојбата на имотот на носителите на јавни функции; соработува со други државни органи за спречување на корупцијата и соработува со меѓународни организации за спречување на корупцијата. Исто така, ДКСК усвојува државна програма за спречување судир на интереси и свој акциски план; дава мислења за предлог-закони што се однесуваат на спречување судир на интереси; врши проверка на пријавите за судир на интереси; ревидира случаи на судир на интереси и соработува со државните органи за судир на интереси. Исто така, врши надзор над процесот на лобирање и собира и објавува финансиски извештаи за политичките партии во изборниот процес.

Голема новост што ја предвиде овој закон е начинот на кој ќе се избираат новите антикорупционери. Транспарентноста што се утврди беше преку формирање Комисија за селекција, во состав на Комисијата за избори и именување при Собранието на Република Северна Македонија, во чиј состав има претставници од граѓанските организации и од Народниот правобранител. Интервјуата на кандидатите се јавни. Право да учествуваат на интервјуата имаат и претставници на граѓански и медиумски здруженија и тие можат да им поставуваат прашања на кандидатите. Целиот овој процес се пренесува и на националниот радиодифузен сервис.

Со Законот се утврдуваат јасни услови за престанок на мандатот и разрешување на претседателот и членот на ДКСК, а се предвидува во случај на престанок на мандатот или разрешување на истиот, до изборот на нов претседател функцијата претседател на ДКСК да ја врши заменик-претседателот на ДКСК. Една од главните измени што се однесуваат на ДКСК е дека Собранието на Република Северна Македонија посебно го гласа разделот наменет за ДКСК во Буџетот на Република Северна Македонија, а ДКСК, пак, самостојно одлучува за користењето на одобрените средства.

Членовите на ДКСК ги избира Собранието и овој орган за својата работа одговара пред Собранието со поднесување на Годишниот извештај за преземените мерки и активности. По долгата дискусија и забелешки од пратениците, се случи своевиден преседан кога Извештајот за 2016 година заврши со прост премин, можност што му се дава на Собранието врз основа на член 82 од Деловникот на Собранието⁴. Ова значи дека Собранието не зазел никаков став по однос на прашањето и истото ниту е усвоено, ниту е одбиено.

4.1.4. Донесување и примена на антикорупциски политики

Главниот актуелен документ за антикорупциските политики е „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси (2016-2019)“⁵ и нејзиниот акциски план, усвоени од ДКСК. Како што е наведено во документот, Програмата претставува една сеопфатна антикорупциска стратегија со која се зацврстува консензусот за потребата од координирано, системско и сеопфатно делување против корупцијата во склад со стратегиските цели на државата за борба против корупцијата и развојните и реформските процеси.

Во концептот на Државната програма (2016-2019) применет е интегриран пристап насочен кон пет стратегиски цели што се однесуваат на јакнење на системите на превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси, капацитетите и независноста на институциите за спроведување на законите, вклученоста на јавноста за превенција и борба против корупцијата и судирот на интереси, како и ефикасна координација на антикорупциските активности, следење и евалуација на остварувањето.

Ваквата ориентација на Државната програма (2016-2019) овозможува подигање на борбата против корупцијата и судирот на интереси на повисоко ниво од секторскиот пристап и создавање стратегиска рамка за креирање поединечни стратегии и акциски планови за превенција и борба против корупцијата и судирот на интереси. Вакви документи ДКСК донесува од 2003 г.

4 Чл. 82 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија: Собранието претресот по секоја точка од дневниот ред може да го заврши со:

- донесување акт;
- донесување заклучок; или
- прост премин.

5 Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси (2016-2019) декември 2015, достапна на https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni_programi/Drzavna_programa_2016-2019.pdf

Име на документ:	Одговорно тело:
Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на судирот на интереси (2016 -2019)	Државна комисија за спречување корупција
Работна програма на Владата на Република Македонија за периодот (2017- 2019) ⁶	Влада на Република Македонија
План 3-6-9⁷	Влада на Република Македонија
Стратешки план на Министерството за правда (2017- 2020) ⁸	Министерство за правда
Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Северна Македонија (2017-2022)	Влада на Република Северна Македонија/ Министерство за информатичко општество и администрација
Стратегија за интегритет и борба против корупцијата во Царината на Република Северна Македонија (2015-2018) ⁹	Царинска управа на Република Северна Македонија
Стратешки план на МВР (2017-2019)¹⁰	Министерство за внатрешни работи

Табела бр.1 Документи кои го третираат прашањето за борба против корупцијата и телото одговорно за спроведување на истите

Важно е да се истакне дека Програмата за превенција и репресија на корупцијата и намалувањето на судирот на интереси за периодот од 2016 до 2019 г. е подготвена низ партиципативен процес со вклучување на засегнатите страни (државни институции, граѓански организации, стручни лица). Впрочем, и сите претходни програми се подготвувани на сличен начин, а при ваквата подготовка, ДКСК редовно има поддршка од меѓународната заедница (ОБСЕ, УНДП, УСАИД, ЕУ). Во новата Програма нема утврдени проблеми/ризични фактори, туку само 5 стратески цели, 18 области, 74 активности и 140 индикатори за остварување на активностите. Доколку се има предвид временската рамка за реализација на активностите утврдени со акцискиот план, 74% од вкупниот број на активности се со рок на отпочнување со реализација во 2016 г. и треба да се завршат во текот на наредните три години; 20% се со рок на отпочнување на реализација во 2017 г. и 4 активности планирано е да почнат со реализација во текот на 2018 година. Остварувањето на активностите се мери двапати годишно.

6 http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf

7 <http://vlada.mk/sites/default/files/Plan3-6-9MKD.pdf>

8 http://pravda.gov.mk/documents/STRATESKI%20PLAN_2017_19.pdf

9 <http://www.customs.gov.mk/images/documents/borbaKorupcija/stratIntegBorbaKorup20152018>

10 <http://mvr.gov.mk/Upload/Documents/170428%20%20SKRATEN%20SP%202017.pdf>

Активности на ДКСК за зголемување и ширење на знаењата во однос на превенцијата на корупцијата

Преку едукација на органите кои се надлежни за откривање и гонење на корупцијата и другите видови криминал, ДКСК може да придонесува кон зајакнување на капацитетите на органите на државната управа. Според достапните информации во годишните извештаи на ДКСК, во периодот 2006 до 2017 г. Комисијата одржала над 80 обуки. Во овие обуки се опфатени над 500 судии и јавни обвинители и над 100 други службени лица. Дел од темите кои беа опфатени со обуките се: „Корупција и судир на интереси: препознавање и надминување“; „Транспарентноста во функција на превенција на корупцијата во правосудството“; „Антикорупциски мерки и етика во државната служба“; „Активен и пасивен поткуп преку концептот на службено лице“. Дополнително, ДКСК во соработка со Бирото за развој на образованието и Министерството за образование и наука, изминатите години спроведе пилот-проект за антикорупциска едукација за учениците од основното образование, како воннаставна активност. Овие активности не треба тука да запрат и ДКСК треба активно да продолжи со едукативните настани за превенција и репресија на корупцијата.

Други институции чијшто надлежности се во насока на превенција и борба против корупцијата

И други државни институции имаат своја улога и надлежност во однос на корупцијата. МВР е клучна во откривање на случаите, но, исто така, во превенцијата и репресијата значајни надлежности имаат и Државниот завод за ревизија, Управата за финансиско разузнавање, Управата за јавни приходи, СЈО итн.

Министерството за внатрешни работи (МВР) ги има најшироките овластувања и авторитет за истражување корупција. Од централните органи на МВР, Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал е одговорен за истражување случаи на корупција. Овој оддел има осум сектори, меѓу кои и Секторот за корупција, во чии рамки функционираат две одделенија:

- Одделение за корупција при јавни набавки; и
- Одделение за класична корупција и злоупотреби во јавниот и во приватниот сектор.

Во рамките на МВР функционира Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, во чија надлежност се внатрешната корупција и нерегуларности во работењето на МВР. Секторот работи на спречување, едуцирање и запознавање на јавните службеници со прашањето на судир на интереси и презема мерки за развивање систем за откривање и сузбивање на корупцијата. Меѓународните стандарди налагаат внатрешната антикорупциска контролна единица при Министерството за внатрешни работи да биде една од најстрогите во системот, не само поради својата улога за борба против корупцијата, генерално, туку и поради вообичаено повисокиот корупциски ризик во самата полиција. Во продолжение, треба да бидат воспоставени многу детални правила за соработка и работа со агенциите за финансиска контрола и разузнавање, со цел Министерството да прогонува случаи на корупција на високо ниво, коишто вклучуваат финансиски трансакции. Без таквата соработка, одржливи резултати се малку веројатни.

Јавниот обвинител има законски овластувања да води истрага за случаите на корупција и не му е потребно одобрување од другите институции за водење

истраги и за гонење определени случаи на корупција.¹¹ Овластувањата на обвинителите во однос на случаите на корупција се адекватни (на пример, налози за претрес, апсење, пристап до лични информации, користење на ПИМ). Постојат јасна низа критериуми за одлучување од страна на обвинителите дали треба или не треба да ги гонат случаите на корупција.

Јавно обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (СЈО) е истражен и орган на прогонот за кривични дела кои се поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во периодот меѓу 2008 и 2015 година, вклучително, но не и ограничено на аудиоснимки и транскрипти поднесени до Јавното обвинителство на Република Македонија пред 15 јули 2015 година. Специјалниот јавен обвинител се избира од страна на Советот на јавни обвинители без јавен оглас, по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата во Собранието. Специјалното јавно обвинителство ги вклучува и истражителите, експертите, стручната и административната служба. Согласно конципираната организациска поставеност на ова Обвинителство врз основа на автономијата дадена со закон самостојно и независно да ги истражи кривичните дела за кои е надлежно.

Управата за јавни приходи е орган на Министерството за финансии и е посебно правно лице. Одговорна е за имплементација на Законот за даноци, регистрација на даночните обврзници, администрирање на Регистарот на единечни даночни обврзници, инспекции, мониторинг и анализи на даночните извештаи. Во рамките на УЈП постои Даночен инспекторат за спречување корупција во даночниот систем. Што се однесува до начините на справување со корупцијата во своите редови, во 2012 г. УЈП донесе упатство за антикоруптивно однесување на вработените во УЈП во насока на развој на методите и процедурите за заштита од корупција и истражување на корупцијата кај вработените.

Управата за финансиско разузнавање (УФР) е орган на Министерството за финансии и е посебно правно лице. УФР е формирана во 2002 г., иако претходно се нарекуваше Директорат за спречување перење пари, а потоа Управа за спречување перење пари и финансирање тероризам. Својот годишен извештај го доставува до Министерството за финансии и до Владата. Во надлежностите на УФР спаѓаат собирање и анализа на финансиски, административни и други податоци кои се однесуваат на перење пари и финансирање тероризам иако, исто така, може да пријави прекршочни дела и да нареди прекинување финансиски трансакции.

Постои солидна правна основа за највисоката ревизорска институција, Државниот завод за ревизија (ДЗР), но неговите овластувања не се вградени во Уставот. Законот¹¹ ги уредува функциите на ДЗР и утврдува широки овластувања за вршење ревизии на регуларноста и на успешноста, како и за пристап до сите потребни информации. Во практиката, ДЗР има слобода да одлучува за предметот на ревизијата и за нејзината содржина, и во текот на својата работа се придржува кон меѓународните професионални стандарди. Во однос на управувањето, ДЗР има воспоставено процедури за осигурување на транспарентноста, отчетот и интегритетот. Во практиката, извештаите се фактички точни и сите извештаи се изготвуваат и се поднесуваат навремено. Покрај тоа, ДЗР има развиено механизми за следење на препораките за обезбедување и за соодветно спроведување на препораките кои се дадени во ревизорските извештаи.

¹¹ Закон за државна ревизија (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 66/2010 и 145/2010)

4.2.

Член 7 Јавен сектор

1. Секоја Држава Страна настојува, ако е потребно и во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, да усвои, да ги зачува или да ги зајакне системите за регрутирање, вработување, задржување, унапредување и пензионирање на функционерите⁶ и ако е потребно, на другите државни службеници кои не се избрани, кои:

а.) Се засновани врз принципите на ефикасност и транспарентност и врз објективни критериуми како што се заслугите, непристрасноста и способноста;

б.) Содржат соодветни постапки за селекција и обука на лицата кои треба да бидат вработени на јавни работни места кои се сметаат за посебно изложени на корупција и ако е потребно, да се обезбеди ротирање на тие работни места;

в.) Фаворизираат соодветно наградување и табели за праведен третман, водејќи сметка за нивото на економскиот развој на Државата Страна;

г.) Фаворизираат понуда на програми за едукација и обука што ќе им овозможат нивните функции да ги вршат на коректен начин и чесно и да им овозможат соодветна специјализирана обука која однапред ќе ги подготви за ризиците од корупција поврзани со нивните функции. Овие програми можат да се однесуваат на кодексите и нормите на однесување во соодветните области.

2. Секоја Држава Страна предвидува, исто така, усвојување на законски и соодветни административни мерки, усогласени со целите на оваа Конвенција и во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, заради утврдување на критериуми за кандидирање и избор за јавна функција.

3. Секоја Држава Страна предвидува и усвојување законски и соодветни административни мерки, усогласени со целите на оваа Конвенција и во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, заради зголемување на транспарентноста на финансирањето на кандидатурите за изборна јавна функција и ако е потребно, на финансирањето на политичките партии.

4. Секоја Држава Страна, настојува, во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, да усвои, да ги задржи и да ги зајакне системите кои фаворизираат транспарентност и спречуваат конфликт на интереси.

4.2.1 Значење на одредбата

Членот 7 од Конвенцијата им дава насоки на земјите-потписнички на Конвенцијата на кој начин да ја уредат внатрешната рамка во однос на критериумите за кандидирање, избор и напредување за јавна функција и, особено за транспарентноста и финансирањето на овие постапки.

Јавната администрација, во современа смисла на зборот, е составена од професионалци, лица кои се вработуваат заради кариера и својата работа ја вршат како професионален и кариерен позив, а за надомест добиваат плата. По правило, вработените во јавната администрација, кои се непосредно задолжени со извршувањето на јавните функции, односно непосредното давање услуги кон граѓаните и бизнис-заедницата, имаат посебен статус кој ги разликува од вработените во приватниот сектор. Овој статус е уреден со закон.

¹² Оригиналниот назив на поимот функционер во Конвенцијата е *civil servants*

Во Република Северна Македонија од 2014 година вработените во јавната администрација се нарекуваат административни службеници. Административните службеници се вработените во државната и во јавната (класична) администрација кои вршат административни работи: стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа. Со други зборови, овие вработени решаваат предмети по барања на граѓаните и правните лица кога остваруваат свои права, или кога исполнуваат законски обврски кон државата: спроведуваат надзор (инспекциски, стручен и сл.), вршат стручни анализи, подготвуваат прописи за потребите на органите на државната власт итн.

Државните службеници (по правило) се вработени во органите на државната и на локалната власт и другите државни органи: министерствата, органите во состав на министерствата (инспекторатите, бироата, управите и сл.), во стручните служби на Владата, Собранието, Претседателот на државата, Народниот правобранител, управните организации, како Државниот завод за статистика и Државниот архив на Република Северна Македонија и во стручните служби на единиците на локалната самоуправа.

Јавните службеници се административни службеници вработени во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

Јавниот сектор ја претставува јавната администрација сфатена во својата поширока смисла, односно ги опфаќа сите јавни институции кои вршат јавни функции и дејности, а се основани од државата или од општините и се финансираат, по правило, од јавни средства, односно или од буџетот на државата или од буџетот на општините. Тоа значи дека под јавен сектор се сметаат само јавните институции, вклучително и стручните служби при Владата, Собранието и правосудните органи, а не се сметаат приватните установи (приватните болници, приватните училишта, приватните градинки и сл.) и приватните компании кои даваат јавни услуги.

За регулирање на правниот статус на околу 128.722¹³ лица вработени во јавниот сектор во 2014 година, Собранието ги донесе Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници, кои стапија во сила на 13. 02. 2014 година со одложна примена од една година, односно почнуваат да се применуваат од 13. 02. 2015 година. Согласно со податоците од Регистарот на вработените во јавниот сектор од март 2016 година, опфатени се вкупно 1.287 јавни институции кои го сочинуваат јавниот сектор во Република Македонија.

4.2.2. Имплементација на член 7

Законот за вработените во јавниот сектор. Со Законот за вработените во јавниот сектор¹⁴ се уредува постапката на вработувањето, правата и

¹³ Регистар на вработените во јавниот сектор, МИОА, 2017 стр. 7;

¹⁴ Службен весник на РСМ бр: [27/2014](#), [199/2014](#), [27/2016](#), [35/2018](#), [198/2018](#)

должностите, одговорноста, оценувањето, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските и регистарот на јавните службеници.

Согласно Законот за јавните службени, Агенцијата за администрација остварува и надлежности поврзани со постапката за селекција и вработување на јавен службеник и за заштита и одлучување за правата и обврските на јавните службеници. Јавна служба, според споменатиот закон се институциите на дејностите: наука, труд и социјални работи, социјална и детска заштита; установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија основани од Република Македонија, а не се опфатени со Законот за државни службеници. Институции, во смисла на овој закон, се сите државни органи и тела кои вршат работи од јавен интерес или доверени јавни овластувања - установи, фондови, агенции, како и јавни претпријатија, основани од Република Македонија, а не се опфатени со Законот за државни службеници. За прашањата кои се однесуваат на вработувањето, правата и должностите, одговорноста, оценувањето, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на јавниот службеник, за кои со закон е пропишана посебна постапка, се постапува според одредбите на соодветниот закон.

Закон за државни службеници. Во Законот за државни службеници¹⁵ се уредуваат опфатот на државната служба, статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници, системот на плати и надоместоци на плати за државните службеници, како и надлежностите на Агенцијата за администрација. Во Законот е утврдено дека државните службеници ги вршат работите поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и со закон, професионално, политички неутрално и непристрасно. Одредени прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на вработените во Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, вработените кои вршат работи на обезбедување во казнено-поправните и воспитно-поправните установи, вработените во царинската и даночната администрација, лицата со посебни должности и овластувања и полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, овластени службени лица во воената служба за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана, ревизорите во Државниот завод за ревизија, вработените во агенциите, дирекциите, регулаторните тела и другите институции во кои со закон е формиран управен одбор, освен во Агенцијата за управување со одземен имот, можат да бидат уредени со закон, на начин различен од овој закон, ако тоа е неопходно поради специфичната природа на работните задачи и посебноста на извршувањето на посебните должности и овластувања.

Постапка на вработувања во јавниот сектор. Пополнувањето на работно место на административни службеници се врши преку транспарентна, фер и конкурентска постапка за:

15 Службен весник на РСМ бр. [27/2014](#), [199/2014](#), [48/2015](#), [154/2015](#), [5/2016](#), [80/2016](#), [127/2016](#), [142/2016](#), [2/2017](#), [16/2017](#), [11/2018](#)

- Вработување - јавен оглас
- Унапредување - се избира најдобриот кандидат од редот на вработените во институцијата и истиот преминува на работно место на повисоко ниво.
- Мобилност - преземање на вработен на работно место во исто ниво во истата или друга институција, согласно со Законот за вработени во јавниот сектор.

Еден кандидат за да може да стане административен службеник треба да исполнува општи услови (да е државјанин на државата, активно да го користи македонскиот јазик, да е полнолетен, да има општа здравствена способност и со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност) и посебни услови (соодветни стручни квалификации, соодветно работно искуство, да поседува соодветни општи работни компетенции пропишани со рамката на општи компетенции и, да поседува соодветни посебни работни компетенции.

Постапката за вработување кандидати за административен службеник започнува со објавување на јавен оглас, а селекцијата се спроведува од страна на Комисија за селекција на кандидати за административни службеници, составена од вработени од: Агенцијата за администрација, институцијата за чии потреби е објавен јавниот оглас и од Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, доколку се спроведува вработување во орган на државна управа. Секретарот, односно раководното лице во институцијата носи одлука за избор, која се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет-страницата и на огласната табла на Агенцијата.

Од 1 август 2016 година до сега, објавени се 91 јавен оглас за 362 извршители на кои аплицирале 1606 кандидати, а донесени се 162 одлуки за избор. Тоа значи дека за секое работно место се јавиле во просек по 4 кандидати, но и дека за објавени работни места за 200 извршители не била завршена постапката, односно не бил избран соодветен кандидат. Освен условите за вработување, не секогаш објективни и недоволно компетентни се и обучени комисии за селекција, особено во делот на водење структурирано интервју, базирано на компетенции, доведува до непочитување на принципот за вработување врз основа на заслуги.

Постапката за селекција за вработување се состои од три фази и тоа: административна селекција, испит за административен службеник и проверка на веродостојноста на доказите и интервју.

Комисијата за селекција, од конечните ранглисти по работни места, избира онолку најдобро рангирани кандидати со припадност на заедница за која, согласно годишниот план на институцијата, се предвидени нови вработувања колку што извршители се бараат за таквото работно место и во рок од три дена и ги предлага на институцијата.

Јавниот оглас може да се повтори доколку нема доволно кандидати, а доколку на ранг-листата од која треба да се изврши изборот најдобро рангирани се двајца или повеќе кандидати со ист број на бодови во втора децимала, се избира кандидатот кој има добиено најмногу бодови во фазата на административната селекција.



При изборот на кандидати за раководни работни места, Комисијата води сметка за обезбедување соодветна и правична застапеност на тие работни места. Одлуката за избор се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет- страницата и на огласната табла на Агенцијата. Против одлуката, незадоволниот кандидат има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата, односно до надлежен орган согласно со овој закон.

Постапка за унапредување. Постапката на унапредување има за цел да им овозможи на административните службеници кариерно напредување, односно преминување од пониски на повисоки работни места. При постапката на унапредување се почитува начелото за соодветна и правична застапеност. На интерниот оглас може да се јави административен службеник, вработен во истата институција, кој ги исполнува општите и посебните услови за пополнување на работното место пропишани за соодветното ниво во овој закон и во актот за систематизација. Кандидатите за унапредување се пријавуваат на интерниот оглас со поднесување на пополнета пријава и докази за податоците содржани во пријавата и истата, преку архивата на институцијата, ја доставуваат до организациската единица за управување со човечки ресурси во институцијата во рок кој не е покус од пет, односно подолг од десет дена од денот на неговото објавување. Комисијата за селекција за унапредување ја води постапката за селекција за унапредување и таа се состои од две фази: административна селекција и интервју.

Одлуката за избор се доставува до кандидатите за унапредување и се објавува на интернет страницата на институцијата, ако донесе одлука за невршење на избор, во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување. Интерниот оглас може да се повтори пред да се донесе одлука за објавување на јавен оглас. Против одлуката незадоволниот кандидат има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата, односно до надлежен орган согласно со овој закон.

Сегашното ригидно решение согласно кое административен службеник може на интерен оглас да се унапреди само во едно повисоко ниво, го оневозможува кариерниот развој на административни службеници, особено на оние кои подолго време се на најниски нивоа во рамките на категоријата. Како краен ефект се добива демотивираност на дел на вработените и заминување на квалитетни кадри од јавниот сектор. Исто како и кај постапката за вработување, понекогаш проблем претставува и составот, компетентноста и недоволната обученост на членовите на Комисијата за унапредување, што доведува до можност за дискрециско одлучување при предлагање кандидат за унапредување.

Програми за едукација и обука. Законската рамка за стручното усовршување на административните службеници ги регулира најголемиот дел од активностите за управување со развојот на капацитетите на вработените. МИОА е надлежно за координација на генеричките обуки на административните службеници. Во рамките на внатрешната организациска структура формиран е сектор за обука (Академија за стручно усовршување на административни службеници). Направени се промени во подготовката и донесувањето на Годишната програма за генеричка обука на административните службеници (ГПГО) која ја усвојува МИОА и Годишниот план за обуки на административните службеници (ГПО) од институциите. Имено, ГПГО не се заснова на анализата

на потребите за обука на службениците на национално ниво, туку МИОА подготвува Каталог на генерички обуки, кој се базира на деветте компетенции од Рамката на општи работни компетенции, со што е предодредено какви генерички обуки им се расположливи на административните службеници.

Административниот службеник има право и обврска во текот на годината стручно да се усовршува врз основа на индивидуалниот план за стручно усовршување, како и должност да го пренесе стекнатото знаење на другите административни службеници. Обуките за стручно усовршување на административни службеници можат да бидат генерички и специјализирани, и истите можат да бидат организирани во училища или преку интернет пристап од работното место на административниот службеник до електронскиот систем за управување со обуки.

Критериуми за кандидирање и избор за јавна функција

За разлика од вработувањата во јавниот сектор, кои се прават по основа на мерит-системот (прецизен опис на работни задачи и на работното место, прецизен опис на компетенции, транспарентна постапка за селекција итн), пополнувањата на местата на функционери, односно т.н. именувани и избрани лица (лицата кои добиле мандат да извршуваат функција на претседателски, парламентарни или на локални избори, лицата кои добиле мандат да извршуваат функции во извршната или во судската власт преку избор или именување од Собранието или од органите на локалната власт, како и други лица кои согласно со закон се избрани или именувани на функција од носителите на законодавната, извршната или судската власт) се прави со примена на споилс-системот, односно според законски утврдени начини на пополнување позиции или работни места.

Специфична новина во Законот за административните службеници е воведувањето на т.н. кабинетски службеници, кои претставуваат вид на хибридизација помеѓу споилс и мерит-системот. Станува збор за работни места во кабинетите на: Претседателот на државата, Претседателот на Собранието, Претседателот на Владата, потпретседателите на Собранието, замениците на Претседателот на Владата, Генералниот секретар на Владата и кабинетите на министрите, утврдени со актите за систематизација на работни места, се утврдуваат како посебни работни места во кабинет. Овој вид работни места можат да се пополнат со административни службеници од истата или од друга институција преку постапка на мобилност.

Транспарентно финансирање на политички партии

Со Законот за финансирање на политичките партии¹⁶ се пропишува начинот и постапката за обезбедување финансиски средства и нивно управување со политичките партии. Правила за финансирањето на предизборни кампањи се уредени во Изборниот законик¹⁷. Со измените на Законот за финансирање на политичките партии од 2018 година беше направено зголемување на делот

¹⁶ Службен весник на РСМ бр. [76/2004](#), [36/2006](#), [86/2008](#), [161/2008](#), [96/2009](#), [148/2011](#), [142/2012](#), [23/2013](#), [140/2018](#)

¹⁷ Службен весник на РСМ бр. [40/2006](#), [127/2006](#), [136/2008](#), [148/2008](#), [155/2008](#), [163/2008](#), [44/2011](#), [51/2011](#), [142/2012](#), [31/2013](#), [34/2013](#), [14/2014](#), [30/2014](#), [31/2015](#), [196/2015](#), [35/2016](#), [97/2016](#), [99/2016](#), [136/2016](#), [142/2016](#), [57/2017](#), [67/2017](#), [125/2017](#), [35/2018](#), [99/2018](#), [140/2018](#), [208/2018](#), [27/2019](#), [98/2019](#)

на средства кои ги добиваат партиите од државниот буџет од 0,06% на 0,15%. Паралелно, максималниот износ на донации од правните и од физичките лица беше намалени соодветно - од 150 просечни плати на 60 за правни лица и од 75 на 30 просечни за физички лица. Политичките партии смеат да имаат само една жиро - сметка и должни се да поднесуваат извештај за материјално-финансиското работење. Државниот завод за ревизија врши ex-post контрола на работењето на партиите, а со новите овластувања ДКСК ќе може да врши постојан мониторинг на партијата, односно има право да врши надзор во секое време.

Интегритет, спречување корупција и судир на интереси

Со Законот за спречување корупција и судир на интереси се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата и судирот на интереси во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и во политиката, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата и судирот на интереси при вршењето работи од јавен интерес на правните лица поврзани со остварувањето на јавните овластувања. Со Законот уредено е пријавување на имотната состојба и на административните службеници. Надлежен орган за спроведување на погоренаведените закони е Државната комисија за спречување корупција. Согласно Законот, ДКСК е надлежна да ја евидентира и да ја следи имотната состојба на избраните и именуваните лица, кои имаат обврска да поднесат анкетен лист за имотната состојба. ДКСК има обврска да покрене постапка пред УЈП за испитување на потеклото на имотот, доколку при проверката утврди дека постои повреда на обврските од Законот. ДКСК, исто така, е надлежна да го води Регистарот на избрани и именувани лица, како една од мерките за јакнење на транспарентноста. Согласно Законот, како мерка за повреда на обврските кои произлегуваат од непочитување на истиот се предвидува само изрекување на јавна опомена, што резултира со неефикасна превенција и санкционирање на случаите на судир на интереси.

Законот за заштита на укажувачи го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите во јавниот и во приватниот сектор. Соодветна регулација на правото на заштита на вработените во јавниот сектор кои пријавиле сомневање за кривично дело или а незаконско ли недозволиво постапување, е содржана и во Законот за вработените во јавниот сектор. Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола на институционално ниво, воспоставен е систем за проценка и управување на ризици. Согласно Законот за заштита на укажувачи, ДКСК е една од институциите со надлежност за обезбедување заштита за укажувачи, во смисла на прием на пријави во случаи кога заштитата на укажувачите не е обезбедена од страна на институцијата во која е извршено пријавувањето, односно е една од институциите до која укажувач може да изврши заштитено надворешно пријавување. Покрај горенаведените надлежности, ДКСК е надлежна и за следење на примената на Законот за лобирање.

Бидејќи дискреционите овластувања претставуваат висок ризик од корупција, согласно активностите предвидени во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси и Акцискиот план за 2016-2019 година, ДКСК треба да изготви анализа на дискрециските овластувања на носителите на јавни функции.

И покрај заложбите преку неколку законски решенија за поставување на интегритетот на пиедестал како една од основните мерки за намалување на корупцијата, овој механизам во практиката покажува низа недоречености. Имено, контролните механизми не ги исполнуваат своите очекувања и најчесто, прашањето за интегритетот, останува само пишан збор на хартија.

4.2.3 Предизвици за идна имплементација на член 7

Во легислативата во Република Северна Македонија не постои јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво, односно не е јасно дефиниран и утврден опфатот за висока државна служба (senior civil service). Со Законот за административни службеници е направен првиот исчекор кон професионализација на извршните раководители во административната служба. Имено, во највисоката категорија „А“ на административни службеници, вклучени се секретарите (државни, генерални секретари и секретари на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје). Општите и посебните услови кои треба да ги исполнуваат секретарите се уредени со ЗАС, додека општите и посебните услови за директорите на органите на државната управа кои имаат статус на функционери се уредени во посебни закони. Евидентно е дека не постојат јасни правила и критериуми за именување и разрешување на секретарите и на директорите, ниту, пак, отворен натпревар за најголемиот број на овие позиции, со што се нарушува принципот на заслуги. Оттука, една од клучните мерки кои треба да се преземат е токму деполитизација на администрацијата преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции, што би придонело кон ограничување на политичкото влијание при именување и разрешување.

4.3.

Член 9 Јавни набавки и управување со јавните финансии

1. Секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, потребни мерки за спроведување на соодветни системи на јавни набавки што ќе бидат засновани на транспарентност, конкуренција и објективни критериуми за донесување на одлуки и кои ќе бидат ефикасни и за превенција на корупцијата. Овие системи, за чија примена можат да бидат земени во предвид почетни вредности, предвидуваат особено:

а.) Јавно ширење на информации за постапките за јавните набавки и договорите како и информации за поканите за тендери и соодветни информации за доделување на договорите, оставајќи доволно време на потенцијалните понудувачи да ги подготват и поднесат нивните понуди;

б.) Утврдување однапред на услови за учество, како и критериуми за селекција и учество и на правила за жалби на понудите, и нивно објавување;

в.) Употреба на објективни и однапред утврдени критериуми за донесување одлуки за јавните набавки за да се олесни подоцнежната контрола на коректната примена на правилата или постапките;

г.) Ефикасен внатрешен систем на ревизија, како и ефикасен систем на жалба, кој гарантира право на правни лекови во случај на непочитување на правилата или на постапките утврдени во согласност со овој став;

д.) Ако е потребно, мерки за регулирање на прашањата во однос на лицата одговорни за јавните набавки, како што е барањето изјава за камата за некои јавни набавки, постапки за селекција на споменатите лица и барања во материјата на обуката.

2. Секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, соодветни мерки за унапредување на транспарентноста и одговорноста во вршењето на јавните финансии. Овие мерки содржат особено:

а.) Постапки за усвојување на националниот буџет;

б.) Навремено информирање за расходите и приходите;

в.) Систем на норми за усогласеност и ревизија, и на контрола во втор степен;

г.) Ефикасни системи на управување со ризиците и внатрешна контрола; и

д.) Ако е потребно, мерки за корекција во случај на неисполнување на барањата од овој став.

3. Секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, граѓански и административни мерки потребни за зачувување на целокупноста на сметководствените книги,

финансиските состојби или други документи што се однесуваат на расходи и јавни приходи и за да се спречат фалсификувања.

4.3.1. Значење на одредбата

Членот 9 од Конвенцијата на Обединетите нации против корупција, всушност претставува еден вид рамка за начинот на којшто земјите-потписнички на Конвенцијата треба да ги уредат јавните набавки за да ја спречат корупцијата, како и мерките што треба да ги преземат за зголемување на транспарентноста и отчетот во управувањето со јавните финансии.

Иако членот не е обемен, сепак, може да се рече дека е доста концентриран и содржински.

Накусо, членот најпрво ги претставува основните принципи кои треба да бидат задржани при спроведување на постапките за јавни набавки, односно принципите од кои оние што ги спроведуваат набавките треба да се водат при своето работење.

Во оваа смисла се споменуваат следниве три принципи:

- ▶ транспарентност;
- ▶ конкуренција; и
- ▶ објективни критериуми за избор на понудувачи, односно непристрасност при изборот.

Притоа, Конвенцијата децидно бара мерките што се преземаат за зачувување на овие принципи, истовремено да бидат делотворни и во спречување на корупцијата во јавните набавки.

За да се осигура соодветна примена и исполнување на барањата од членот 9, Обединетите нации (ОН) одат подалеку од Конвенцијата така што објавуваат детален Водич со насоки за антикорупциски мерки во постапките за јавни набавки и за управување со јавните финансии.

Многу е важно што и членот 9 од Конвенцијата, и Водичот, го опфаќаат целиот циклус на јавни набавки – од проценување на потребата за набавката, преку планирањето, спроведувањето на тендерот, изборот на најдобриот понудувач, сè до склучувањето на договорот и неговата реализација – бидејќи само ако вака се гледаат набавките може да се спречи корупцијата во нив. Важноста овде произлегува и од фактот што законите за јавни набавки најчесто, а таков е случајот и со македонскиот, се ограничени само на постапката којашто доведува до склучување на договорите за јавни набавки, односно на т.н. тендерска фаза.

Но, секоја од трите главни фази во спроведувањето на јавните тендери – предтендерската, тендерската и пост-тендерската фаза имаат важност за корупцијата и за нејзино спречување, бидејќи корупцијата, генерално се договара во предтендерската фаза, се овозможува во тендерската фаза и се остварува во пост-тендерската фаза. Оттука и спречувањето на корупцијата треба соодветно да вклучува мерки во секоја од овие фази, без оглед на тоа што сите фази не се вклучени во предметниот Закон за јавни набавки.

4.3.2. Имплементација на член 9

Особено проблематични во Северна Македонија се два од трите основни принципи во јавните набавки наведени во членот 9, односно конкуренцијата и објективните критериуми за избор.

Еден од главните недостатоци на македонскиот систем е токму многу ниската конкуренција на тендерите. Во оваа смисла, Водичот предупредува дека „систем на јавни набавки во кој недостига конкуренција е идеална почва за корупција“.

Просечниот број понудувачи на јавни набавки во Македонија, со години наназад, е помал од три – што се смета за праг за обезбедување на барем минимум натпревар. Исклучок е 2017 година кога, според последно објавените податоци од Бирото за јавни набавки¹⁸, просечниот број на поднесени понуди

¹⁸ Годишен извештај на Биро за јавни набавки за 2017 година, достапен на: <http://bjn.gov.mk/content/Priracnici.%20brosuri%20i%20izvestai/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202017%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>

по еден тендер изнесувал 3,33. Во 2016 година имало просечно 2,97 понуди, во 2015 година имало 2,91 понуда, а во 2014 година просечно по 2,79 понуди. Ниската конкуренција на тендерите се согледува и во следниве неколку показатели:

- На речиси една третина од тендерите има еден или ниту еден понудувач;
- Мал број фирми добиваат висок процент од вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки (на тендерите спроведени од институциите на локално ниво, само десет фирми се носители на 30% од вредноста на склучените договори);
- Само околу 7% од вкупно регистрираните фирми во земјата учествуваат во јавните набавки (4.888 активни корисници на ЕСЈН од 71.419 активни деловни субјекти¹⁹).

Мониторингот на јавните набавки од страна на граѓанските организации ги лоцира следниве фактори како главни коишто придонесуваат за ниската конкуренција во јавните набавки, која натаму резултира со низа преплетени причинско-последични проблеми:

- Најниската цена како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки;
- Задолжителната електронска аукција за намалување на првично поднесените цени;
- Високите или несоодветните критериуми што се поставуваат за учество на фирмите на одредени тендери;
- Задоцнетото плаќање од страна на институциите за реализираните договори за јавни набавки;
- Корупцијата и недовербата во системот на јавни набавки;
- Обемноста на потребната документација за учество на тендерите;
- Несоодветните капацитети и ресурси, особено кај малите и микропретпријатијата.

Поврзано со претходното, но и со корупцијата, е поставувањето на критериумите за одлуките во јавните набавки, односно за изборот на најповолните понудувачи. Законската рамка во оваа смисла утврдува дека спроведувањето на јавните набавки треба да обезбеди еднаков третман и недискриминација на економските оператори. Сепак, не се ретки примерите во праксата на поставување критериуми кои, во најмала рака, се ограничувачки, а со тоа под сомнеж дека се прилагодени за одредени понудувачи.

Анкетираните фирми²⁰ го ставаат проблемот со нагодените услови за учество на тендерите на четврто место. 28% од фирмите го оценуваат овој проблем како главен во јавните набавки.

Истражувањето²¹ на транспарентноста, отчетот и интегритетот на институциите покажува дека 29% од тендерските документации на анализирани институции се поставени високи критериуми за утврдување на економската и на финансиската состојба, како и на техничката или професионалната способност на понудувачите. Овде, меѓу другото, станува збор за поставени барања за вкупен обрт на понудувачи, односно остварен одреден приход;

¹⁹ Според податоците од ЕСЈН <https://www.e-nabavki.gov.mk/opendata-users.aspx#/home> и од Државниот завод за статистика <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSooopstenie.aspx?rbtxt=79>

²⁰ www.integritet.mk

²¹ www.integritet.mk

барањата за број на вработени, нивна квалификација и искуство; претходно склучени или реализирани договори; одреден вид и обем на механизација, опрема, простории, објекти и сл.

Во овој контекст треба да се спомене и високиот процент на поништени тендери во Северна Македонија, кој со години наназад се движи над 20%.

Членот 9 натаму, објаснувајќи ги основните принципи, бара:

- Јавно објавување на информациите за тендерите, односно огласите и договорите;
- Доволно време (во смисла на рокови) за фирмите да ги подготват и поднесат своите понуди;
- Однапред утврдени критериуми за учество и за избор, како и можност за проверка дека тие критериуми се соодветно применети;
- Ефективен систем на внатрешна ревизија и на жалби; и
- Лична одговорност за набавките – изјави за судир на интереси, како и можност за надзор и барања за соодветна обука на лицата вклучени во набавките.

Кога станува збор за барањето за јавна достапност на огласите, може да се констатира дека во последните години, малку по малку, состојбата се подобрува. Огласите за јавни набавки се достапни секому, преку владината он-лајн платформа Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН). Огласите нудат основни податоци за субјектот што набавува, предметот на набавка, проценетата вредност, основните правила и условите за учество, како и роковите за поднесување понуда и за поставување прашање.

Тендерските документации, каде што оној што набавува ги опишува подетално условите за учество на фирмите на тендерот, како и конкретните барања за одреден производ, услуга или работа – се јавно и бесплатно достапни за сите регистрирани субјекти на ЕСЈН. Во 2017 година беше воведена и можност, секој којшто е заинтересиран да може да ѝ пристапи и да ја разгледа секоја тендерска документација, во моментот кога таа се објавува (заедно со огласот) на ЕСЈН, без притоа да мора да се биде регистриран на ЕСЈН.

Од пред една година јавно достапни станаа и договорите за јавни набавки. Исто така, се овозможи и соодветно поврзување на основните договори со евентуалните нивни анекси – нешто што досега не беше директно поврзано, туку постоеше само можност за нивно посредно поврзување. Овде треба да се напомене дека регистрацијата и користењето на ЕСЈН од страна на фирмите и договорните органи се наплатува според Тарифник на Министерството за финансии²².

Во насока на што е можно пошироко информирање за тендерите, граѓанските организации бараа од договорните органи да ги објавуваат основните информации за набавките и на своите веб-страници, како место кое заинтересирани субјекти најчесто прво го посетуваат за да ги добијат бараните информации. Иако ова стана и обврска од акциските планови на земјата, кои произлегуваат од иницијативата за Отворено владино партнерство, сепак, само инцидентен број институции на своите веб-страници објавуваат редовно информации за јавните набавки. Не помогна ниту софтверското олеснување од Бирото за јавни набавки – да овозможи линкови со кои задолжителните објави на ЕСЈН ќе можат потоа брзо и лесно да се поставуваат и на веб-страниците на институциите. Последното истражување на т.н. „активна транспарентност

²² Тарифникот е достапен на: <http://bjn.gov.mk/content/documents/TARIFNIK-ZA-VISINATA-NA-NADOMESTOCITE-ZA-KORISTEWE-NA-ELEKTRONSKIOT-SISTEM-ZA-JAVNI-NABAVKI1.pdf>

на институциите“ покажува дека само 13% од нив (министерства, Собрание и општини) ги објавуваат основните информации за јавните набавки на своите веб-страници²³.

Кога станува збор за времето што им се дава на понудувачите за да ги изработат своите понуди, да ги приберат и подготват потребните документи и да ги поднесат понудите – тоа е законски регулирано со минимални рокови зависно од постапката и од други одредени услови. Оттука, договорните органи мораат да ги определат најмалку тие минимални законски рокови. Секако, доколку проценат дека е потребно повеќе време (за набавки со посложени и пообемни барања и технички спецификации и во други ситуации) можат да определат и подолги рокови од законски минималните.

За примената на барањето на членот 9 за оставање `доволно време` на понудувачите, може да се рече дека законските минимални рокови (кои договорните органи и најчесто ги применуваат) навистина се утврдени на некои најниски подносливи граници, бидејќи и намерата при нивното определување беше да се направат јавните набавки поефикасни. Следното барање од членот 9 е постоење на однапред утврдени критериуми за учество и за избор, како и можност за проверка дека тие критериуми се соодветно применети.

Критериумите за учество на тендерите и за избор на најповолната понуда се утврдуваат во самата тендерска документација која, како што беше споменато, се објавува заедно со огласот за секоја набавка, јавно, на ЕСЈН. Генералните критериуми за учество и избор се определени со Законот за јавните набавки, но договорните органи се слободни да поставуваат и дополнителни.

Кога станува збор за можностите за проверка дека критериумите се соодветно применети, како ваков контролен инструмент во Македонија, генерално, беше поставен системот на поднесување жалби од незадоволните фирми. Но, во праксата, тој не се покажа како ефективен, во смисла на заштита на понудувачите и воопшто во своевидна контрола во јавните набавки и спречување на корупцијата.

Во време кога дури 88% од фирмите со искуство од учество на тендери изјавуваат дека во јавните набавки има корупција²⁴, жалби се доставуваат само на околу 3% од објавените огласи за јавни набавки. Меѓу трите главни причини поради кои никогаш или ретко ги обжалуваат тендерите на коишто учествуваат, фирмите ги наведуваат: високиот надоместок за жалбената постапка (45%), недовербата кон Државната комисија за жалби по јавни набавки (41%), како и стравот од реваншизам (9%).

И внатрешната ревизија која, исто така, се споменува во Конвенцијата во контекст на контрола во јавните набавки, не ја игра својата улога во таа смисла. Оваа ревизија е поставена така што, во принцип, го штити раководниот орган од злоупотреби или лошо работење на останатите вработени.

Имајќи го ова предвид, произлегува дека ревизијата што ја спроведува Државниот завод за ревизија е единствената контрола врз спроведувањето на јавните набавки во институциите. Во рамките на своите ревизии, ДЗР ги ревидира и јавните набавки на субјектите што се предмет на ревизија и редовно детектира нерегуларности изразени преку ревизорски наоди, како и препораки за нивно надминување.

²³ [Индекс на активна транспарентност](#), 2018, ЦГК, Скопје, мај 2018

²⁴ http://www.ccc.org.mk/images/stories/30_mk_web.pdf

Врз основа на извршените ревизии, ДЗР секоја година ги групира и објавува²⁵ неправилностите на кои се однесуваат констатираните наоди и поднаоди за јавните набавки на ревидираните институции. Така, најмногу слабости во 2017 година се констатирани во фазата на реализација на склучените договори по јавни набавки, потоа во фазата на склучувањето на договорите, по што следат слабостите поврзани со елементите на тендерските документации.

Иако улогата на ДЗР во оваа смисла е единствена, сепак може да се рече дека и овде има најмалку три ограничувачки фактори. Првиот е што предмет на ревизија се само мал број институции годишно. Вториот е што ревизијата е еден вид на экс-пост контрола, односно се однесува на веќе спроведени набавки и дури и на реализирани договори. Третиот ограничувачки фактор е тоа што и покрај редовните укажувања на ревизорите, отсуствува натамошно процесирање на нивните наоди, во случаите кога поради оценка дека е сторено кривично дело/прекршок, извештаите за одредени институции се испраќаат за натамошно проследување до обвинителството.

И кога станува збор за барањето на Конвенцијата за лична одговорност за набавките, односно за потпишување изјави за судир на интереси, како и можност за надзор и соодветна обука на лицата вклучени во набавките, практиката се покажува како недоволно успешна. Членовите и претседателот на Комисијата за јавни набавки, нивните заменици и одговорното лице во институцијата потпишуваат изјави за непостоење судир на интереси, а во случај на постоење судир, се повлекуваат и се именуваат нови лица. Сепак, во практиката се забележуваат случаи кога изјавите се потпишуваат на самиот почеток на постапката кога ниту се знаат евентуалните понудувачи, па оттука не е познато и дали постои судир на интереси. Исто така, неколку случаи отворени од Специјалното јавно обвинителство (формирано за гонење кривични дела поврзани од содржината на незаконското следење на комуникациите) укажуваат на недоследности поврзани токму со судирот на интереси, во смисла на формално потпишување на изјавите и непријавување на постоењето на судир на интереси. Се чини дека не само во јавните набавки, туку воопшто, во земјата, постои низок степен на препознавање на судирот на интереси и уште помало знаење за негово успешно менаџирање.

Оттука и барањата за соодветна обука на лицата вклучени во јавните набавки, покрај другото, и за судирот на интереси и за спречување на корупцијата. За разлика од лицата што ги спроведуваат набавките кои мораат задолжително да посетуваат обуки и да се стекнуваат со потврди за положен испит за да можат да работат на јавните набавки, вакви програми не се предвидени, ниту постојат за членовите на комисиите, а уште помалку за одговорните лица. И во програмите за обука за лицата за јавни набавки се чини дека недоволно се опфатени темите поврзани со спречување на судирот на интереси и спречувањето на корупцијата во смисла на нивно подлабочинско третирање, пошироко од рамките и од одредбите на Законот за јавните набавки.

Следејќи ги укажувањата од Водичот и циклусот на јавните набавки, а според податоците од деталниот и директен мониторинг на јавните набави што го спроведуваат организации од граѓанскиот сектор, може да се констатира дека најслаби се првата и последната фаза од тој циклус, односно пред почетокот на постапката за јавна набавка и по склучувањето на договорот, односно реализацијата на набавката. Бројни и секојдневни слабости и прекршувања

25 Годишен извештај на Државниот завод за ревизија за 2017 година, достапен електронски на: http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen%20izvestaj_2017_MKD_REDUCE.pdf

на законот се констатираат и во фазата на спроведување на постапката, односно тендерската фаза.

Во првата фаза, тоа е слабото планирање и проценување на вредноста на набавката, во втората фаза се очигледните нагудувања на тендерите за одредени понудувачи, а во последната фаза тоа е отсуството на контрола, слабото управување со договорите и неповрзаноста на потребите со нивното задоволување.

Истражувањето на транспарентноста, отчетот и интегритетот на институциите во јавните набавки²⁶ коешто ги рангира институциите според начинот на којшто ги спроведуваат јавните набавки во секоја од сите три фази, покажува ограничено исполнување на обврските во оваа смисла. Од можна 100 процентна исполнетост на обврските и барањата за транспарентност, отчет и интегритет, анализирани институции просечно исполнуваат 52% од обврските. Притоа, најслабо ранжирани во оваа смисла се институциите коишто трошат најмногу пари преку јавните набавки.

Некои од слабите практики на институциите се следниве:

- Половина од институциите не изработуваат образложение за потребата од јавните набавки;
- Ниту една институција нема методологија за пресметка на проценетата вредност на набавките;
- Ретко која институција ги објавува годишниот план за јавни набавки и огласите за јавни набавки на својата интернет страница или на кое било друго место;
- Плановите за јавни набавки просечно се реализираат со околу 65%;
- Околу третина од тендерските документи содржат дискриминаторски елементи;
- Две третини од институциите немаат внатрешен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки.

Дел од овие констатирани слабости се директно поврзани со погоре образложените поконкретни барања од Конвенцијата за начините на коишто треба да бидат уредени системите за јавни набавки.

Иако Водичот ги посочува е-набавките, односно целосното електронско спроведување на тендерите како една од најзначајните мерки за зголемување на конкуренцијата и транспарентноста и намалување на корупцијата во јавните набавки, сепак, барем праксата во Северна Македонија каде што набавките се целосно електронски, покажува дека тоа, само за себе е недоволно за да ја игра таа улога. Имено, `е-набавките` повторно се однесуваат само на средната фаза од спроведувањето на набавките – тендерската. Со дигитализација на набавките не се опфатени и не се надминуваат слабостите во фазата на планирањето, односно предтендерската фаза, како и во фазата на спроведувањето на договорите, односно пост-тендерската фаза. Исто така, барем во Северна Македонија, е-набавките не се покажаа како доволни за значително зголемување на конкуренцијата, меѓу другото и поради тоа што малите и микропретпријатијата не беа и сè уште не се доволно подготвени за учество на таквите целосно електронски набавки. Тоа од нив бара дополнителни знаења, опрема и кадар, нешто што е токму нивна најголема слабост. Оттука, се чини дека е-набавките треба да се прошируваат и кон другите две фази за да може што е можно повеќе да се изолира влијанието

²⁶ <http://www.integritet.mk/>

на индивидуалните човечки фактори во процесите на одлучување. Иако, во случајот со набавките тоа не е секогаш можно. Потребни се и серија други мерки за да може целосно да се искористи потенцијалот на оваа антикорупциска алатка.

4.3.3. Значењето на новиот Закон за јавни набавки за имплементација на членот 9 од Конвенцијата

Почнувајќи од крајот на 2017 година земјата пристапи кон изработка на целосно нов Закон за јавните набавки, во обид да одговори на честите критики на постојниот закон кои доаѓаа до речиси сите вклучени страни во процесот, но и од граѓанските организации и од меѓународните партнери и организации.

Конечно, **новиот текст на законот влезе во сила од април 2019 година.**

Законот, барем на хартија, се обидува да одговори на поголем дел од погоре споменатите проблеми во примената на членот 9 од Конвенцијата. Генерално, во Законот се имплементирани укажувањата од ЕУ во насока на негова синхронизација со новата Директива за јавните набавки, на граѓанските организации во насока на стеснување на просторот за корупција и злоупотреби, но и на главните вклучени страни во процесот – договорните органи и економските оператори за олеснување на спроведувањето на набавките.

Главните промени во законот се замената на критериумот `најниска цена` со `економски најповолна понуда`; незадолжителноста на е-аукцијата; воведувањето дополнителни обврски за транспарентност, подетални антикорупциски одредби и одредби за спречување на судирот на интереси; воведување на т.н. управна контрола од страна на БЈН врз избрани тендери, во текот на нивното спроведување (екс-анте); воведување прекршочни одредби и укинување на кривичните одредби; проширување на Законот кон фазата на спроведување на договорите и зајакнување на делот на планирање на набавките; како и одредби за стимулирање на поголемо учество на малите и на микропретпријатијата.

Покрај ова, новиот закон, генерално, поставува основи за примена на принципот на избор на најисплатливата понуда (Best value for money principle).

4.3.4 Предизвици за идна имплементација на член 9 од Конвенцијата

Се очекува дека најголеми предизвици за доследна примена на овој нов закон ќе бидат навремената и целосна изработка на мноштвото подзаконски акти, како и подготвеноста и дополнителните капацитети што ќе бидат потребни од страна на учесниците во набавките. И новиот закон, секако, не опфаќа многу од аспектите што спаѓаат во групата фактори на интегритет, кои не се пропишуваат со закон и чија примена зависи од личното однесување на лицата вклучени во набавките, од залагањата на раководните кадри и од општата волја на власта и на општеството.

I

4.4.

Член 10 Информираност на јавност

Водејќи сметка за неопходноста на корупцијата, секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, потребни мерки за зголемување на транспарентноста на нејзината јавна администрација, како и на нејзината организација, функционирање и одлучувачки процеси. Овие мерки можат да вклучат особено:

- а.) Усвојување на постапките или процеси кои им овозможуваат на корисниците пристап кон информации за организацијата и постапките на одлучување на јавната администрација, како и прописно водејќи сметка за заштитата на приватниот живот и на личните податоци, за одлуките и правните акти што на нив се однесуваат;
- б.) Поедноставување, ако е потребно, на административните постапки заради полесен пристап на корисниците до надлежните органи кои одлучуваат, и
- в.) Објавување на информациите, евентуално и на периодични извештаи за ризиците од корупцијата во доменот на јавната администрација.

4.4.1 Значење на одредбата

Членот 10 од Конвенцијата ѝ налага на државата-страна да преземе соодветни мерки за зголемување на транспарентноста и отвореноста на администрацијата. Конвенцијата упатува дека секоја една држава во своето законодавство треба да изнајде модули преку кои ќе им овозможи на граѓаните информации за организацијата и за постапките на одлучување на јавната администрација, како и информации за ризиците од корупција во доменот на јавната администрација.

4.4.2 Имплементација на член 10

Уставната и позитивната законска рамка за обезбедување на јавност во работењето на јавниот сектор е уредена во член 16 од Уставот, во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер²⁷, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и Законот за локалната самоуправа, како и во други материјални закони што се однесуваат на конкретни области поединечно. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ја уредува постапката за јавност на информациите, го дефинира поимот информација, барател и имател на информација; ги уредува исклучоците од правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, ја уредува двостепеноста во постапката, позицијата и работата на второстепената постапка и слично. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од неговото донесување до денес е променет 6 пати²⁸, во насока на негово што поголемо усогласување со европските и меѓународните стандарди. Министерството за правда во ноември 2018 г. на ЕНЕР го постави новиот закон за слободен пристап до информации од јавен карактер за коментирање.

27 Службен весник на РСМ бр: [13/2006](#), [86/2008](#), [6/2010](#), [42/2014](#), [148/2015](#), [55/2016](#), [64/2018](#), [98/2019](#)

28 Службен весник на РСМ бр. [86/2008](#), [6/2010](#), [42/2014](#), [148/2015](#), [55/2016](#), [64/2018](#)

Од донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер може да се констатира дека најголем проблем во однос на неговата имплементација е „молчењето на администрацијата“, што пак е основна причина поради која барателите на информации поднесуваат жалби до Комисијата. Тоа говори дека администрацијата, државните органи и другите иматели на информации сè уште се однесуваат игнорантски кон обврските дефинирани во Законот, затворени се и не ги даваат информациите кои граѓаните, согласно Уставот и Законот имаат право да ги добијат.

И покрај постоењето законска рамка која го регулира ова прашање, пристапот до информации од јавен карактер е сè уште ограничен заради недоволното и ненавремено водење, ажурирање и објавување на начин достапен до јавноста на информациите со кои располагаат и органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правните и физичките лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон како иматели на информации, но и поради нивните ограничени административни капацитети. Дополнителен проблем е недоволната проактивност на имателите на информации од јавен карактер да ги реализираат своите законски обврски надлежности. Чекор напред кон решавањето на овој проблем беше одлуката на Владата во септември 2017 за утврдување надоместок за материјалните трошоци за дадена информација од имателите на информации, со кои барателите на информации од јавен карактер можат без надомест да ги добијат бараните информации во електронска форма и ги задолжи министерствата на своите веб-страници да објават унифицирана листа на 21 документ/акт и материјали кои министерствата се обврзани да ги објавуваат согласно Законот. Дополнително Владата во 2018 г. донесе одлука со која ги задолжи органите на државната управа да ги објават на својата веб-страница сите информации коишто се достапни до јавноста на принципот на активна транспарентност.

Отсуството на јасни критериуми за класификација на информации, дополнително го ограничува пристапот до информации кои немаат карактер на безбедносни класифицирани информации, што резултира со злоупотреба на оваа одредба за самоволно и прекумерно дефинирање на одредени податоци од доверлив карактер, која во крајна линија зависи од дискрециони одлуки на носителите на информацијата. Во јуни 2017 отпочна процесот на декласификација, при што министрите беа задолжени да ги декласифицираат сите информации поврзани со трошоци за службени патувања и трошоци за репрезентација во самите министерства, а се декласифицираа и информациите донесени од ВРМ кои се од јавен интерес и се однесуваат на договори за доделување државна помош, склучени помеѓу ВРМ и компаниите/странските инвеститори. Исто така, во август 2017 година започна со објавување на дневниот ред на одржаните седници на Владата, како и усвоените записници од истите, што значително ќе придонесе за јакнење на транспарентноста.

Заради олеснување за поднесување барања за слободен пристап, зголемување на транспарентноста на институциите, но и промоција на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, се имплементираа неколку електронски платформи кои им даваат шанса на физичките и на правните лица да поднесат барање и електронски. Такви платформи се www.slobodenpristap.mk, www.fiskalnatransparentnost.org.mk. Сепак, мора да се

напомене дека институциите немаат обврска да им одговарат на поднесените барања на барателите преку овие платформи, а при недобивање на одговор, не може да се поднесе жалба против овие барања заради непочитување на условите за електронско поднесување на барања.

4.4.3 Нов закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

На почетокот на 2019 г. Владата до Собранието достави нов предлог - закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, со кој се наведува дека предлагаат решенија за надминување на проблемите, олеснување на остварувањето на правото на пристап до информации од јавен карактер, надминување на ограничената транспарентност на институциите и нецелосното остварување на правото до бараните информации.

Предлог-законот за слободен пристап до информации од јавен карактер има за цел побрз пристап на барателите до информациите од јавен карактер, како и поголема транспарентност и отчет на органите на државната власт и другите органи и организации утврдени со закон, органите на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, политичките партии, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правните и физичките лица што вршат јавни овластувања, утврдени со Закон. Во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, се вели во законското образложение, вградени се основните принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како што се: максимална отвореност (секој има право на пристап до информациите, а државните институции имаат обврска на јавноста да ѝ овозможат пристап до информациите), обврска за објавување (државните институции треба да ги објавуваат информациите во врска со нивните активности и сите информации кои се од јавен интерес), ограничен број на исклучоци (секој основ треба да биде во врска со легитимна цел на која ѝ се заканува значителна штета ако се одобри пристап до информацијата), постапки кои го олеснуваат пристапот (сите државни институции имаат обврска да воспостават и да применуваат лесно достапен внатрешен систем за овозможување на правото на јавноста да ја дознае информацијата) и други. Со новиот закон се формира Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, која е самостоен и независен државен орган кој работи и донесува одлуки во согласност со надлежностите утврдени со тој закон. Согласно законот, Агенцијата, меѓу другите надлежности, води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или го отфрлил барањето за пристап до информации на барателите, се грижи за спроведување на одредбите на законот, развива политики и дава насоки во врска со остварување на правото на слободен пристап до информации, соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информации итн.

4.5.

Член 11 Мерки што се однесуваат на судиите и на органите на гонење

1. Водејќи сметка за независноста на магистратите и нивната важна улога во борбата против корупцијата, секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, мерки за зајакнување на нивниот интегритет и за спречување на можностите за нивно поткупување, без да се наштети на нивната независност. Овие мерки можат да содржат правила за нивно однесување.

2. Мерки во ист правец како оние што се преземаат за примена на ставот 1 на овој член можат да бидат востановени и применети во рамки на органите на гонење во Државите страни каде тие формираат посебно тело, но кое има слична независност како и судиите.

4.5.1 Значење на одредбата

Членот 11 директно укажува на потребата за интегритет на судиите и зајакнување на мерките во судството во насока на елиминирање на корупцијата. Конвенцијата укажува дека е значајно да се задржи независноста на судиите и да се создадат механизми кои ќе го зајакнат принципот на интегритет кај судиите. Сето ова е во насока на елиминирање на можностите за поткуп на судиите. Одредбата дава насоки и дека државите може ова да го уредат не само преку законски решенија, туку треба да се потпрат и на подзаконски решенија како кодекси на однесување и сл. Конвенцијата ја цени за исклучително значајна оваа мерка, па дури дава насока и дека државите ова може да го сторат и преку формирање на посебни тела кои ќе имаат за цел да ја следат токму имплементацијата на оваа мерка.

4.5.2 Имплементација на член 11

Ова прашање е едно од најкритичните области во македонското законодавство и постојано е критикувано и преку други меѓународни инструменти, како ГРЕКО и ЕУ.

Со Измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет, усвоени во мај 2018 година, всушност, во целост се ревидира системот за оценување на судиите и притоа особено се нагласуваат квалитативните критериуми. Па така, во измените се предвидени следните квантитативни критериуми: а) бројот на поништени одлуки поради сериозни процедурални повреди во однос на вкупниот број решени случаи; б) квалитетот во водењето на судските постапки (усогласеност со законските рокови за преземање на процесните дејствија и за изготвување и објавување на судските одлуки, времетраењето на судските постапки и нивото на усогласеност со принципот на судење во разумен рок); в) бројот на изменети одлуки во однос на вкупниот број на решени предмети, г) степенот на специјализација во професијата; д) бројот на основани претставки и претставки на странките за работата на судијата и бројот на основаните барања за изземање по барање на странка; е) изречени дисциплински мерки. Новите правила предвидуваат дека оценките ќе го користат компјутеризираниот систем за распределување на предметите во

судството, кој овозможува да се добијат (извадат) податоци за одредени одлуки / правни лекови / поништувања / процедурални повреди, на ниво на активност во управувањето со предметот и за усогласување на сите процедурални чекори со роковите.

Во однос на квалитативните критериуми, во измените е наведено:

- исполнување на работната програма,
- доследност во примената на Деловникот за работа на судот (годишен распоред за работа, изземање судии, прераспределба на предметите итн.);
- функционирање на системот за автоматско управување со предметите;
- квалитетот на одлуките што се вршат во судската администрација;
- односи со јавноста и транспарентност во работата. Оценувањето се заснова на Годишниот извештај за соодветниот обем на работата на судот, откако истиот е разгледан на општа седница на Врховниот суд, на работната програма на претседателот на судот, како и на резултатите од извршените контролни извештаи од страна на повисоките судови, Судскиот совет и Министерството за правда.

4.5.3 Стратегијата за реформа на правосудниот систем за периодот 2017-2022

Препораките и заклучоците содржани во извештаите на ЕУ во последниве години, Извештајот за усогласеност на ГРЕКО, како и Конвенцијата, беа главниот мотив за да во ноември 2017 година Владата да ја усвои Стратегијата за реформа на правосудниот систем за периодот (2017-2022), заедно со Акцискиот план²⁹, преку кој таа треба да се имплементира.

Процесот на изготвување на Стратегијата беше транспарентен и спроведен со интензивни консултации на граѓанските организации што работат во делот на правосудството. Како резултат на тоа, дел од забелешките и предлозите на граѓанските организации беа земени предвид и беа вградени во Стратегијата и во Акцискиот план, додека дел од нив постепено се инкорпорираани во новопредложените законски решенија.

Конкретни чекори за зајакнување на независноста во правосудството беа направени со процесот на подготовка на Законот за изменување и дополнување на Законот за судови³⁰ објавен на ЕНЕР во јануари 2018 г. и Предлог - законот за изменување и дополнување на Законот за судовите³¹ објавен во јули 2018 година. Со овие измени се врши подобрување на текстот на законот, ревидирање во делот на организацијата и надлежноста на судовите, се предвидуваат нови, построги критериуми за избор на судија и сл.

И покрај тоа што Македонија има усвоено правна рамка која генерално ги содржи меѓународните стандарди за независно и непристрасно судство и правилно функционирање на правосудниот систем, се јавува потребата да се извршат дополнителни законски интервенции со чија примена ќе се обезбеди поголема независност и непристрасност во работата на судството и Јавното обвинителство и ќе се имплементираат и препораките на ГРЕКО и ЕУ. Исто така, потребно е да се потпише указот за прогласување на Законот за судови за да може да влезе во сила и да почне да се практикува.

29 <http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/2017-2022.pdf>

30 https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=XYtZr8RCbnko9tHmV+hzoA==

31 https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=kLr1ETMDCCI9xJjhgdAz2g==

4.6.

Член 12 Приватен сектор

1. Секоја Држава Страна презема, во согласност со основните принципи на нејзино внатрешно право, мерки за превенција на корупција во приватниот сектор, за јакнење на стандардите на усогласеност и контрола во приватниот сектор и ако е потребно, предвидува ефикасни, сразмерни и пропишани граѓански, административни или кривични санкции во случај на непочитување на мерки.

2. Мерките кои овозможуваат постигнување на овие цели можат особено да вклучуваат:

а.) Унапредување на соработката меѓу органите на откривање и казнување и соодветните приватни ентитети;

б.) Унапредување на подготовката на прописите и постапките за зачувување на интегритетот на соодветните приватни ентитети, како и на кодексите на однесување за да претпријатијата и сите професии ги вршат нивните активности на коректен, чесен и соодветен начин, за да се спречат конфликтите на интереси и за да се охрабри примената на добрите комерцијални практики меѓу претпријатијата како и во нивните договорни односи со Државата;

в.) Унапредување на транспарентноста меѓу приватните ентитети, вклучувајќи ако е соодветно и мерки што се однесуваат на идентитетот на физичките и правните лица вклучени во формирањето и управувањето со заедниците;

г.) Спречување на несоодветно користење на постапките за уредување на приватните заедници, како и постапките за субвенции и лиценци доделени од државни органи за комерцијални активности;

д.) Спречување на конфликти на интереси со поставување, ако е соодветно и за разумен период, на забрани за вршење на професионални активности од страна на поранешни државни службеници или на вработување од приватниот сектор на државни службеници после нивната оставка или заминување во пензија, кога споменатите активности или вработувања се директно поврзани со функциите што тие поранешни државни службеници ги вршеле или контролирале кога биле на работа;

ѓ.) Обезбедување над приватните претпријатија, водејќи сметка за нивната структура и број, доволно внатрешна контрола за да се олесни превенцијата и откривањето на делата на корупција и подложување на сметките и бараните финансиски состојби на овие приватни претпријатија на соодветни постапки на контрола и заверка.

3. За да се спречи корупцијата, секоја Држава Страна презема потребни мерки, во согласност со нејзините закони и внатрешни правила што се однесуваат на чување на книгите и сметководствените состојби, објавување на информации за финансиските состојби и сметководствени прописи и контроли, за да се оневозможи понатамошно дејствување со цел да се изврши некое од делата утврдени согласно оваа Конвенција:

а.) Востановување на сметки надвор од книгите;

б.) Операции надвор од книгите или недоволно идентификувани;

в.) Регистрирање на непостоечки расходи;

г.) Регистрирање елементи на средства чија цел не е коректно идентификувана;

д.) Употреба на лажни документи; и

ѓ.) Намерно уништување на сметководствени документи.

4. Секоја Држава Страна одбива фискално одбивање на трошоци што претставуваат поткуп, чија исплата е еден од конститутивните елементи на делата утврдени во согласност со членовите 15 и 16 од оваа Конвенција и други расходи со цел за корупција.

4.6.1 Значење на одредбата

Членот 12 од Конвенцијата на Обединетите нации за борба против корупција претставува рамка која дава насоки какви мерки треба да бидат преземени за намалување, па сè до елиминирање на корупцијата во приватниот сектор.

Членот од Конвенцијата упатува на законско регулирање на ниво на национална економија преку примена на сметководствените и ревизорските стандарди, како и дефинирање соодветна казнена политика за непочитување на мерките.

Конвенцијата упатува и на соработка на државните агенции задолжени за борба против корупцијата со бизнис-секторот во функција на спроведување на законската регулатива. Промовирање стандарди и процедури, кодекси на однесување за правилно и чесно извршување на активностите од страна на приватниот сектор, употребата на добри деловни практики меѓу бизнисите и во договорните односи на бизнис-секторот со државата и на сите релевантни професии со цел спречување судир на интереси, афирмацијата на проактивните превентивни политики за стеснување на просторот за корупцијата и судирот на интереси, интензивирање на реализацијата на активностите кои произлегуваат од законските надлежности, јакнење на меѓуинституционалната и меѓународната соработка, интензивирање на соработката со приватниот сектор и секако, јакнење на нејзиниот капацитет за ефикасна и ефективна борба против корупцијата.

Како превентивни мерки што ги посочува Конвенцијата се соодветно дефинирање процедури при доделување субвенции и лиценци од страна на државните надлежни институции за комерцијални активности.

Во членот 12 се упатува и на соодветно дефинирање на ограничувањата и утврдување временски период за професионално ангажирање на поранешни јавни службеници од страна на приватниот сектор по завршување на нивната обврска во јавна институција поради пензионирање или оставка, во услови кога станува збор за работни позиции кои се поврзани директно со функциите што ги држат или надгледуваат тие јавни службеници за време на нивниот мандат.

Во рамките на превентивните мерки што ги предвидува Конвенцијата, а со цел да се спречи корупцијата, во членот 12 се акцентира и потребата секоја државна институција да преземе неопходни мерки во согласност со домашното законодавство за воспоставување систем на евиденција и водење книги. Тоа е потребно со цел обелоденување на финансиските извештаи и сметководствени и ревизорски стандарди, а во насока да се овозможи изрекување забрана на одредени дејствија во случај кога се водат сметки надвор од деловните книги, кога дел од трансакциите се несоодветно идентификувани, кога се прикажуваат не постоечки трошоци, евидентирање на неточна идентификација, употреба на лажни документи, како и свесно уништување на сметководствени документи пред истекот на рокот предвиден со закон.

Секоја држава-членка би требало да забрани даночни олеснувања и други форми на фискални обврски што наведува на релации со јавни службеници кои би имале одредена лична корист, што е казниво дело согласно член 15 и член 16 од Конвенцијата.

4.6.2 Имплементација на член 12

Според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, под корупција се подразбира „искористување на функцијата, јавното овластувања, службената должност и положба за остварување на каква и да било корист за себе или за друг.“ Во членот 17 став 16 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси стои дека Државната комисија има надлежност, покрај останатите, да соработува и со приватниот сектор во врска со превенција на корупција и судир на интереси. Во член 18 став 5 е наведено дека Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси (која ја изготвува ДКСК) се подготвува со учество на претставници на државни органи, институции, здруженија, фондации, приватен сектор и медиуми. Членот 30 од Законот предвидува ДКСК во рамките на остварување на своите програмски активности кои опфаќаат истражувања, анализи, обуки, информирање и подигнување на свеста на јавноста и на институциите од јавниот сектор и пренесување на добри практики. Комисија, да може да соработува со здруженија и фондации, научни установи и со приватниот сектор во областа на спречувањето на корупцијата.

Со Законот за укажувачи и јакнење на свеста за укажувањето, се уредуваат заштитеното пријавување, во јавниот и приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Преку јакнењето на јавната свест за заштитено пријавување, заштитата на укажувачите и нивното значење за превенција и борба против корупцијата и заштитата на јавниот интерес, ќе се поттикне и охрабри пријавувањето на казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува јавниот интерес.

Во Програмата за работа на ДКСК за 2019 година е предвидено – “Развивање и унапредување на соработката со граѓанските организации, фондации, научните институции и приватниот сектор. Имајќи ги предвид, но не ограничувајќи се на потпишаните меморандуми за соработка, координацијата и заедничкото дејствување на полето на превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси со невладиниот и приватниот сектор, ДКСК во текот на 2019 година, согласно наведеното во Програмата, треба да ги интензивира контактите и средбите со претставниците на овие сектори во општеството со цел поефикасна превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси и промовирање на интегритетот во Република Северна Македонија. Целта е постигнување и одржување непосредна, континуирана комуникација, што, пак, ќе значи поттик и поголема подготвеност на сите чинители да ја зголемат ефикасноста во борбата против корупцијата и преземање дејствија во континуитет, со цел намалување на непотребните формалности и одбегнување на паралелното изолирано работење.

Бизнис-заедниците (Стопанските комори, Организацијата на работодавачи и сл.), се институциите кои треба да бидат во директна и непосредна комуникација со Државната комисија за спречување на корупцијата, но и поставената релација ДКСК – Стопански комори. Сепак, степенот на информираност на приватниот сектор не е на ниво кое ги вклучува како активни чинители во целиот процес за да со своето континуирано делување придонесат да се зголеми ефикасноста во борбата против корупцијата за да се преземаат дејствијата во континуитет. Во насока на ваквата констатација е и фактот дека во веќе анализирани извештаи од соодветни надлежни институции, исто така е констатирано дека не се реализираат редовни квартални состаноци со потписниците на Меморандумот за соработка со бизнис-секторот.

И покрај законски дефинираната обврска за соработка на надлежниот државен орган (ДКСК) со приватниот сектор во врска со превенција на корупцијата и судирот на интереси, како и обврската за консултации при изработка на Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси, а имајќи предвид дека во годишните програми на Комисијата континуирано се предвидува соработка со приватниот сектор, изостанува темелното запознавање на бизнисмените со коруптивност, односно со елементите кои придонесуваат до поттикнување на корупцијата и перењето пари. Приватниот сектор не е запознаен со сите сегменти на коруптивни мерки.

Анализирајќи ги поентите од член 12 од Конвенцијата на Обединетите нации за борба против корупција, која дава насоки какви мерки треба да бидат преземени за намалување, па сè до елиминирање на корупцијата во приватниот сектор, констатацијата е следна:

- Во насока на интензивирање на соработката со приватниот сектор и јакнење на нејзиниот капацитет за ефикасна и ефективна борба против корупцијата, во бизнис-асоцијациите функционираат Судот на честа и Кодексите на деловно однесување. Судот на честа одлучува за случаи на повреди на добрите деловни обичаи во работењето, како и за случаи на повреди со кои се нарушуваат принципите на пазарното стопанство, за случаи на неизвршување на обврските на членовите на Комората за кои може да изрече опомена или јавна опомена, со објавување во медиумите.
- Бизнис-секторот не препознава дијалог во фаза на носење на законите. Голем дел од законите се носат без консултации со бизнис-секторот. Законите, пак, кои се носат по брза постапка (вонредна постапка), го заобиколуваат основното правило на консултација со бизнис-заедницата.
- Во рамките на реализацијата на иницијативата за Отворено владино партнерство, Владата на Република Северна Македонија, поставувајќи го како висок приоритет во својата агенда, се обврза својата работа да ја темели на отворени, транспарентни, сигурни и ефикасни владини институции кои комуницираат и соработуваат со граѓаните и со приватниот сектор.
- Барањето на бизнис-заедницата за ефикасен и транспарентен систем на јавни набавки е со единствена цел - државата и приватниот сектор да остварат највисока вредност за потрошените финансиски средства со што ќе се остварат позитивни економски ефекти во јавниот и

во приватниот сектор – поттикнување на пазарната конкуренција, спречување на корупцијата, поддршка и унапредување на квалитетот, како и унапредување на управувањето со јавните финансии.

- Нелојалната конкуренција сè уште е на исклучително високо ниво во голем дел од секторите. Во најголем дел резултира со неможност да се контролира процесот на работа на правните субјекти, согласно постојната законска регулатива. Истовремено, слабоста е и во институциите кои треба да ја следат спроведливоста на законите. Сето ова доведува до потхранување на коруптивните процеси во кои се вклучени и правните субјекти како една засегната страна, а сè со цел да се опстои на пазарот.
- Интернет-трговијата во услови на нерегулирано делување на правните субјекти кои работат во делот на е-трговија, остава простор за опстојување на интернет-криминалот како резултат на повеќе нивоа на нелојална конкуренција.

Препораки за имплементација на член 12

1. Неопходно е Владата да остварува континуиран дијалог со засегнатите страни при носење на законите со цел елиминирање на можноста од негативни ефекти од спроведување на законите, потребата од нивно менување, како и елиминирање на опасноста од подложување на коруптивни дејствија;
2. Потребна е изработка на Бела книга за нотирање на клучните антикорупциски мерки кои ќе бидат адресирани кон државата во насока на преземање соодветни мерки за превенција и намалување на степенот на корупцијата.
3. Да се изработи регистар на антикоруптивни мерки, кој ќе служи како релевантен извор на информации за донесени мерки во борбата против корупцијата, како и основа за нивно дополнување, надградување, но и креирање нови, во насока на комплетирање на процесот во борбата против корупцијата.
4. Да се спроведе длабочинско, темелно квалитативно истражување на влијанието на Законот за јавни набавки, пред сè, во секторите најподложни на корупција.
5. Да се продлабочи соработката помеѓу организираниот приватен сектор и ДКСК, во насока на јакнење на капацитетите на компаниите за ефикасна и ефективна борба против корупцијата.

4.7.

Член 13 Вклученост на општеството

1. Секоја Држава Страна презема соодветни мерки, во рамки на нејзините можности и во согласност со принципите на нејзиното внатрешно право, за да го помогне активното учество на поединците и групите кои не припаѓаат на јавниот сектор, како што е граѓанското општество, невладините организации и здруженија на граѓани, во превенцијата на корупцијата и во борбата против овој феномен, како и подобро да ја информира јавноста за постоењето, причините и тежината на корупцијата и заканата што таа ја претставува. Ова учество треба да биде зајакнато со цврсти мерки особено за:

а.) Зголемување на транспарентноста на постапките на одлучување и унапредување на учеството на јавноста во овие процеси;

б.) Обезбедување ефикасен пристап на јавноста до информациите;

в.) Преземање активности за информирање на јавноста, поттикнувајќи ја да не толерира корупција, како и програми за едукација на јавноста, особено во училиштата и универзитетите;

г.) Почитување, унапредување и заштита на слободата на истражување, примање, објавување и доставување на информации за корупцијата. На оваа слобода може да се стават определени

ограничувања, кои треба секогаш да бидат предвидени во закон и потребни:

i.) За почитување на правата и угледот на другите;

ii.) За заштита на националната безбедност

iii.) на јавниот ред, или на здравјето или јавниот морал.

2. Секоја Држава Страна презема соодветни мерки за да обезбеди надлежните органи за превенција на корупцијата споменати во оваа Конвенција да и бидат познати и достапни на јавноста, за да сите сомнителни активности кои можат да се сметаат како конститутивен дел на дело утврдено во согласност со оваа Конвенција можат да им бидат сигнализирани, вклучувајќи ги и анонимните.

4.7.1 Значење на одредбата

Членот 13 од Конвенцијата на Обединетите нации против корупција експлицитно ја признава улогата на граѓанското општество во борбата против корупцијата. Оваа одредба бара секоја држава која ја има ратификувано Конвенцијата да го промовира активното учество на поединци и групи надвор од јавниот сектор, посебно вклучувајќи го граѓанското општество и организации, за да помогне во борбата против корупцијата и да ја подигне јавната свест за ова прашање. Покрај признавањето на граѓанското општество во член 13, постои и член 63, кој обезбедува простор за вклучување на граѓанското општество во работата на Конвенцијата.

Граѓанските организации може да присуствуваат на седници на COSP. Па така, оние организации што имаат консултативен статус со Економскиот и социјалниот совет (ECOSOC), може да поднесат барање за статус на набљудувачи и тој треба автоматски да се додели, освен ако COSP не одлучи поинаку. Оние, пак, што немаат консултативен статус со ECOSOC, исто така може да поднесат барање за статус на набљудувач, но постапката е малку посложена.

Граѓанските организации може да даваат и писмени поднесоци. Поднесоците, подложени на ограничување на зборовите стануваат дел од официјалната документација на Конференцијата. Тие се објавуваат на интернет-страницата на Конференцијата и може да им се поделат на државите-страни преку формални канали.

За време на пленарните седници, претставниците на невладините набљудувачи што се регистрираат за обраќање, се повикуваат откако ќе завршат сите говорници од државите-страни и од меѓувладините организации.

Граѓанските организации може да организираат придружни настани и тоа се состаноци, презентации или панел - дискусии на наслови поврзани со Конвенцијата, но надвор од официјалната агенда на Конференцијата. ГО може да организираат средби со владини претставници. Тие може да ги застапуваат исходите од COSP и да дискутираат за антикорупциските напори на нивната држава.

УНКАК Коалиција

Со цел да се обезбеди поширока вклученост на граѓанскиот сектор на меѓународно ниво, формирана е УНКАК Коалицијата, која е глобална мрежа која брои повеќе од 350 граѓански организации од преку 100 земји кои се посветени на унапредување на ратификацијата, имплементацијата и следењето на Конвенцијата.

УНКАК Коалицијата е формирана во август 2006 година и истата го мобилизира дејствувањето на граѓанското општество на меѓународно, регионално и на национално ниво. Коалицијата учествува во заеднички дејства за општите позиции на Конвенцијата, помага при размена на информации меѓу членовите и ги поддржува националните напори на граѓанското општество за унапредување на Конвенцијата. Граѓански организации од Северна Македонија се дел од оваа Коалиција.

4.7.2 Имплементација на член 13

Со цел да се утврди вклученоста на граѓанските организации во процесот на имплементација и ревизија на Конвенцијата во Северна Македонија, МЦМС спроведе анкета помеѓу граѓански организации и стопански комори во прил 2018 година. Прашалникот беше испратен до 50 граѓански организации и стопански комори и истиот имаше за цел да утврди како директна, така и индиректна вклученост на засегнатите страни. Се доби повратен одговор од 13 организации (граѓански организации и стопански комори).

Општиот заклучок е дека засегнатите страни имаа ниско познавање на одредбите на Конвенцијата, како и парцијална вклученост во процесот на имплементација и ревизија на оваа Конвенција.

Може да се констатира дека е воспоставена делумна соработка помеѓу надлежните државни институции и засегнатите страни во процесот на ревизија на Конвенцијата, но истата треба да се унапредува и во иднина.

Табеларен приказ на дел од добиените одговори од Прашалникот за оценка на учество на ГО и стопански комори во имплементацијата и ревизијата на Конвенцијата

Дали досега од државните надлежни институции Ве контактирале за прашања поврзани со имплементација и ревизија на Конвенцијата на ОН против корупција?

ДА	НЕ
4	9

Дали Вашата организација досега има преземено други активности поврзани со имплементацијата и ревизијата на Конвенцијата на ОН против корупција?

ДА	НЕ
3	10

Тргувајќи од заложите на граѓанските организации за превенција и репресија на корупцијата во државата, се формираше и Платформа на граѓански организации за борба против корупција, која е отворено место за соработка, вмрежување и демократска дебата, со цел зајакнување на улогата на овој сектор во борбата против корупцијата. Оваа Платформа е формирана на 9 декември 2014 година и ја сочинуваат 18 граѓански организации.

Целта на Платформата е да биде коректив на состојбите на полето на корупцијата, а соработува и комуницира со сите засегнати страни, вклучувајќи ги државните институции, политичките партии, бизнис-заедницата и меѓународната заедница за остварување на оваа цел. Од своето формирање, оваа Платформа ја следи и ја анализира правната рамка и актуелните јавни политики и активности за сузбивање на корупцијата.

Токму Платформата, преку свои претставници, во изминатиот период беше вклучена во низа активности во насока на реформи на законодавството, во делот на борба против корупцијата.

Имено, граѓанските организации учествуваа во работната група за новиот закон за спречување корупција и судир на интереси и овој процес на вклученост на засегнатите страни се покажа како успешен, со што се донесе законот низ транспарентен и интегративен процес, за кој има големи очекувања во наредниот период. Понатаму, граѓанските организации се покажаа како партнер и во креирањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и за превенција и намалување на појавата на судирот на интереси со Акциски план за периодот (2016-2019), како и за годините претходно.

Општи препораки за унапредување на соработката на државните институции со граѓанскиот сектор во делот на имплементација и ревизија на Конвенцијата се следните:

- Задолжително објавување на целосниот извештај за оценка на имплементацијата на глава 2 и глава 5 од Конвенцијата, со давање акцент на обезбедување и превод на истиот.
- Креирање веб - страницаа посветена на Конвенцијата - со релевантни информации за сите засегнати страни.
- Навремено објавување на сите информации поврзани со процесот на ревизија и имплементација на Конвенцијата во државата, како и понатамошни активности кои државата ги презема по однос на одредбите од Конвенцијата.
- Транспарентност на процесот на ревизија и имплементација
- Подигнување на јавната свест за важноста на Конвенцијата
- Зајакнување на отчетот преку редовни извештаи за процесот на ревизија и имплементација.

4.8.

Член 14 Мерки за спречување перење пари

1. Секоја Држава Страна:

а.) Востановува комплетна внатрешна регулатива за уредување и контрола на банките и финансиските не банкарски институции, вклучувајќи ги и физичките или правните лица кои вршат формални или неформални услуги на трансмисија на пари или вредности како и други ентитети посебно изложени на перење на пари, во рамки на нејзината надлежност, за да се обесхрабрат и откријат сите форми на перење на пари. Овој режим ги потенцира барањата во материјата на идентификување на клиентите и ако е можно, на носителите на економски права, регистрирања на операции и изјави за сомнителни операции.

б.) Се обезбедува, без да се наштети на членот 46 од оваа Конвенција, дека административните органи, за регулирање, откривање и казнување и другите органи овластени за борба против перењето на пари (вклучувајќи ги, во случаите кога нејзиното внатрешно право тоа го предвидува, и судските органи) се во можност да соработуваат и разменуваат информации на национално и меѓународно ниво, под услови утврдени во нејзиното внатрешно право и за таа цел, предвидува формирање служба за финансиско информирање како одделение на националниот центар за прибирање, анализа и доставување на информации што се однесуваат на евентуални операции на перење на пари.

2. Државите Страни предвидуваат спроведување на остварливи мерки за откривање и контрола на прекуграничното движење на готови пари и на преговарачки инструменти под услов на гаранции кој ќе овозможи коректна употреба на информациите и без да се спречи во никој случај прометот на дозволен капитал посебно можат да бидат задолжени поединци или претпријатија да го пријават прекуграничниот трансфер на значителни количества на готови пари и соодветни преговарачки инструменти.

3. Државите Страни предвидуваат спроведување на соодветни и остварливи мерки со кои се бара од финансиските институции, како и заедници за трансфер на пари:

а.) Да забележуваат на формуларите и во пораките што се однесуваат на електронски трансфер на пари, точни и корисни информации за наредбодавецот;

б.) Да ги чуваат овие информации во текот на целото плаќање; и

в.) Да вршат зголемен надзор над трансферот на пари кој не е придружен со комплетни информации за наредбодавецот.

4. Во случај кога тие востановиле внатрешен режим на уредување и контрола врз основа на овој член, а без да се наштети на било кој друг член на оваа Конвенција, Државите Страни се повикуваат да се инспирираат од соодветните иницијативи преземени од регионалните, меѓурегионалните и мултилатералните организации за борба против перењето на пари.

5. Државите Страни настојуваат да развијат и унапредат глобална, регионална, субрегионална и билатерална соработка помеѓу судските органи, органите за откривање и казнување и органите за финансиско уредување во поглед на борбата против перењето на пари.

4.8.1 Значење на одредбата

Членот 14 од Конвенцијата, воедно и завршен од поглавјето 2 им налага на државите-страни да создадат правен и административен систем за откривање и превенирање перење пари преку воспоставување на соработка и размена на информации меѓу различните органи во рамката на државата, но и помеѓу државите.

4.8.2 Имплементација на член 14

Правната рамка која функционира во насока на спречување перење пари и финансирање тероризам, во нашата земја е дефинирана со Законот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам („Службен Весник на РМ“ бр.120 од 29 јуни 2018 година), кој ги регулира мерките и дејствијата кои субјектите и надлежните институции ги преземаат за целите на спречување на перење пари и финансирање на тероризам. Законот иницира носење и функционирање и на 20 подзаконски акти³². Согласно Законот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, надлежна институција за споредување и следење на почитување на законската регулатива од дејноста е Управата за финансиско разузнавање. Функционира од март 2002 година како орган во составот на Министерството за финансии задолжен за борба против перењето пари и финансирањето на тероризам во Република Северна Македонија³³. Формирана е во согласност со меѓународните стандарди кои наметнуваат обврска за секоја држава да воспостави Единица за финансиско разузнавање, како специјализирана институција која ќе се бори против перењето пари и финансирањето тероризмот. Основната мисија е заштита на финансискиот систем на државата од заканите од перење пари и финансирање тероризам преку почитување на меѓународните стандарди, унапредување на човечките и техничките капацитети во функција на ефикасно препознавање на случаите за перење пари и финансирање тероризам и, следствено на тоа, навремено информирање на надлежните органи на прогонот и репресијата.

Како и во другите држави во светот, така и во нашата земја, оваа институција функционира како Единица за финансиско разузнавање, со основна надлежност да прибира, обработува и доставува податоци за целите на спречување перење пари и финансирање тероризам. Партнери во остварувањето на овие функции се субјектите, од една страна, и органите на прогонот, од друга. Законот за спречување перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање тероризам ги определува надлежностите на Управата за финансиско разузнавање, меѓу кои и :ги известува надлежните државни органи за постоење основи на сомневање за сторено друго кривично дело, издава писмен налог на субјектот со кој привремено ја задржува трансакцијата; , поднесува барање за поднесување предлог за определување на привремени мерки до надлежниот јавен обвинител; поднесува налог за следење на деловниот однос до субјектот.

- Поднесува барање за покренување прекршочна постапка пред надлежниот суд;
- други работи определени со Закон.

Субјектите имаат обврска да преземат мерки и дејствија за спречување на перењето пари и финансирањето тероризам, односно да реализираат една серија од сеопфатни мерки кои треба да придонесат во што поефикасно

³² <http://www.ufr.gov.mk/?q=node/30>

³³ <http://www.ufr.gov.mk/?q=node/4>

спроведување на обврската да се препознаат обидите за перење пари и финансирање тероризам и за истото да ја информираат Управата.

Податоците примени од задолжените субјекти или органите на државата, Управата ги обработува, ги дополнува со податоци и информации од други извори, како од нашата, така и од други држави, ги анализира и резултатите од своите анализи и во форма на извештај или известување ги доставува до Министерството за внатрешни работи, до Управата за финансиска полиција и/или до Јавното обвинителство.

Покрај овие функции, Управата за финансиско разузнавање врши надзор над примената на мерките и дејствијата за спречување на перење пари и финансирање на тероризам над сите субјекти, самостојно или во координација со органите на надзор.

Со донесување на новата ЕУ Директива 2015/849 за спречување на користење на финансискиот систем за целите на перење пари и финансирање на тероризам, Управата има реализирано активности за усогласување на прописите за спречување на перење пари и финансирање на тероризам. Притоа, користејќи ги и меѓународните искуства, во рамките на Проектот за билатерална - техничка помош со Република Словенија, направена е анализа на влијанието на одредбите од Директивата на македонското законодавство за спречување на перење пари и финансирање на тероризам.

Анализата покажува дека, за да се надминат недостатоците утврдени од страна на Moneyval Комитетот, произлезена е потребата од изменување на Законот за меѓународни рестриктивни мерки. За таа цел, Управата во соработка со Министерството за надворешни работи, изготвиле предлог- текст за нов Закон за рестриктивни мерки. Истиот е усогласен со новите препораки на ФАТФ и со одредбите на Резолуциите на Советот за безбедност на ООН (UNSCR 1276, 1373). При подготвувањето на предлог - законот била консултирана и експертска помош (обезбедена со користење на TAIEX-инструментот) на експерти од Moneyval Комитетот. Законот за рестриктивни мерки е усвоен од Парламентот на РСМ на 22.12.2017 година и објавен во Службен весник бр. 190/2017.

Согласно Годишниот извештај за работа на Управата за 2017 година, во текот на годината идентификувани се вкупно 6.678 субјекти задолжени да преземаат мерки и дејствија за спречување на перење пари и финансирање на тероризам.

Во рамките на законски утврдените надлежности, Управата соработува со овластените тела на други држави и со меѓународните организации кои се занимаваат со борба против перењето пари и финансирањето тероризам и учествува во исполнување на обврските кои произлегуваат од членството на Република Северна Македонија во меѓународните организации (Moneyval Комитетот при Советот на Европа и EGMONT). Размената на податоци и информации, односно приемот и доставувањето на податоците до членките на EGMONT се врши електронски, на обезбеден начин преку Egmont Secure Web Site³⁴.

Управата има надлежност да помага во професионалното усовршување на овластените лица и вработените во Одделите за спречување на перење пари и финансирање на тероризам. За таа цел реализирани се обуки за спречување на перење пари и финансирање на тероризам за различни институции и засегнати страни. Согласно Законот, 20 субјекти во своите Програми за

34 <http://www.ufr.gov.mk/files/docs/Godisenizvestaj2017.pdf>

спречување на перење пари и финансирање на тероризам задолжително изготвуваат Годишен план за обука на вработените во субјектот од областа на спречување на перење пари и финансирање на тероризам, кој обезбедува реализација на најмалку две обуки во текот на годината. Овие обврски придонесуваат за зголемување на знаењето и капацитетот на субјектите за откривање сомнителни активности за перење пари или финансирање на тероризам и навремено доставување извештаи до Управата за ваквите активности.

Управата за финансиско разузнавање со своето членство во ЕГМОНТ Групата, од 2004 година е рамноправен партнер на единиците за финансиско разузнавање во светот.

За понатамошно унапредување на системот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, Владата усвои и Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање на тероризам во ноември 2017 година. Како среднорочен стратешки документ истиот ја дефинира основната стратешка цел, ги рангира приоритетите и ги дефинира активностите кои треба да го унапредат системот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам во државата преку реализација на 13 посебни цели за периодот од 2017 година до 2020 година. Мерките и активностите детално се разработени во Акцискиот план и се развиени согласно наодите и заклучоците утврдени со Извештајот од спроведената национална проценка на ризикот. Имплементацијата на мерките ќе се следи од страна на Советот за борба против перење пари и финансирање тероризам.

Управата особено внимание посветува на професионалниот развој и унапредување на своите човечки ресурси, организирајќи обуки, работилници и конференции:

Традиционално, перењето пари е застапено во т.н „cash economies“, земји каде што сè уште е најзастапен готовинскиот промет. Покрај традиционалното перење на парите преку нивно внесување како готовина во банкарскиот систем, во практиката се среќаваат и современи техники на перење пари. Тука, фактички, спаѓаат сите безготовински начини на перење на пари: електронски трансфер на пари, употреба на парични картички, кредити, хартии од вредност, осигурителни полиси итн.

Ако се анализира поставената законска регулатива за борба против корупцијата и мерките кои се предвидени за спречување на перење пари, ќе се констатира дека:

- ▶ оваа област е исклучително квалитетно покриена со законски решенија;
- ▶ изработени се подзаконски акти (20 на број);
- ▶ воспоставена е соработка со други институции во државата;
- ▶ се следат процесите на меѓународно ниво;
- ▶ се имплементираат ЕУ- директивите;
- ▶ се користи искуството на земјите од регионот и пошироко за регулирање на областа.

Истовремено, со последните измени во оваа област согласно новиот Закон за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, во повеќе членови е регулиран протокот на парите, носителите на овие процеси и сл.



Во таа насока, она што изостанува е примената и почитување на членовите од Законот, односно фактот дека и покрај вака квалитетно поставена законска регулатива, корупцијата и перењето пари се високо позиционирани во функционирањето на целокупниот општествен систем на земјата.

Дотолку повеќе што во речиси сите случаи на откривање корупција или перење пари, постапките завршуваат без епилог, или, пак, со наменско јавно бомбастично прикажување во одредени ситуации, без крајна завршница на случаите. Присутна е селективна правда, односно ситуации во кои за едни субјекти постои строг закон и при мали грешки и, долги процеси без разрешница за големи констатирани криминали и ситуации на перење пари, кои, секако, оставаат лоша слика и порака за функционирањето на правниот систем во државата и воспоставување систем на правичност, кои се едни од клучните за приватниот сектор при креирање поволен бизнис - амбиент со почитување на законските прописи и процедури.

05

Имплементација на глава 5 од Конвенцијата

Поглавјето 5 од Конвенцијата: „Наплата и враќање на незаконски стекнатиот имот“ ги опфаќа членовите од 51 до 59 кои се однесуваат на уредувањето на начинот на обезбедување и враќање на незаконски стекнатиот имот и имотна корист. Во таа насока се предвидуваат основните механизми на меѓународната соработка помеѓу државите-потписнички на оваа Конвенција на полето на откривање, обезбедување, конфискација и враќање на незаконски стекнатиот имот и имотна корист преку вршење на некои од идентификуваните коруптивни кривични дела во оваа Конвенција. Или, поинаку кажано, главата 5 од Конвенцијата против корупција, всушност, се занимава со последниот дел од борбата против корупцијата, односно со ефектуирањето на незаконски стекнатиот имот, којшто, од друга страна, е, пак, целта, поради која првенствено и се вршат овие кривични дела.

Еден од најзначајните инструменти во борбата против корупцијата - конфискацијата на приносите од кривични дела т.е. нивно трајно одземање со налог издаден од суд или од друг надлежен орган на кој било имот кој потекнува или е прибавен (директно или индиректно) преку извршување кривично дело, претставува одамна познат концепт кој е особено актуелен во последниот квартал на дваесеттиот век, во т.н период на „доба на приноси“.³⁵ Овој концепт е реакција на зголемените финансиска моќ и капитал на организираниот криминал, првенствено акумулиран преку недозволената трговија со наркотични дроги и оружје. Притоа, традиционалниот пристап за контрола на криминалот, со приоритет врз затворските казни, е докажан како несоодветен и недоволен за справување со растечкиот организиран криминал,³⁶ поради што конфискацијата на незаконски стекнатиот имот се смета за клучен елемент на модерните стратегии за борба против организираниот криминал.³⁷

35 Види: Pieth, M. ed., *Financing Terrorism*, Springer, Netherlands, стр.118, (2002).

36 Види: Gallant, M. “Money Laundering, Criminal Assets and the 1998 Proposed Reforms”, *Journal of Financial Crime*, Vol. 6 Issue: 4, стр.325-332, (1999).

37 Види: Vettori, B. *Tough on Criminal Wealth, Exploring the Practice of Proceeds from Crime Confiscation in the EU*, Springer, стр. 2-5, (2005).

Токму затоа, откривањето на незаконски стекнатиот имот и имотна корист и негово конфискување е апострофирана, па дури и глорифицирана како една од најзначајните и единствени ефикасни мерки за справување или за намалување на организираниот криминал. Преку конфискацијата се задава сериозен удар на криминалот, на тој начин што криминалците се оневозможуваат да се стекнат со потребниот капитал за извршување други кривични дела и за инфилтрирање и корупција во законската економија.³⁸ Па така, преку оваа мерка, се чини дека ефикасно се исполнуваат посакуваните цели на Законот, односно дека „криминалот не треба да се исплатува“ и дека „никој не може да ја задржи имотната корист прибавена со кривично дело“, при што, на тој начин се исполнува суштината на начелото дека „неправото не може да стане право“.³⁹

Сепак, колку и да се чинат примамливи придобивките од примената на идентификацијата на незаконски стекнатиот имот и неговата подоцнежна конфискација како ефикасни инструменти во борбата против организираниот криминал и корупцијата, сепак, постојат и сериозни практични проблеми во примената на овие мерки. Овие практични проблеми може да се евидентираат: при идентификувањето на незаконски стекнатиот имот и приносите од криминалот; во облик на институционални проблеми; во поглед на недостаток на финансиски средства и човечки капацитет; како и низ определни законски недоречености кои во голема мера го намалуваат капацитетот на органите на прогонот за реализирање на посакуваната цел: „занимавањето со криминал не се исплаќа“!⁴⁰

Токму поради овие атрибути на конфискацијата на имотот и имотната корист, како и на враќањето на противправно стекнатиот имот на вистинските сопственици во низа меѓународни документи⁴¹ се предвидуваат одредби преку кои се инструментализира соработката меѓу државите на полето на зголемување на ефикасноста во примената на конфискацијата, како и кон враќање на незаконски стекнатиот имот и имотна корист на вистинските сопственици. Во таа насока, од особено значење се одредбите од главата 5 од Конвенцијата против корупција, кои во голема мера имаат карактер и на меѓународен договор, односно специфика на задолжителност и самоизвршност.

38 Види: Hawkins, C.W., Payne, T.E., 'Civil forfeiture in law enforcement: an effective tool or cash register justice?', во J.D. Sewell (ed.) *Controversial Issues in Policing*. Boston, MA: Allyn and Bacon, (1999).

39 Види Камбовски, В., *Организиран Криминал*, 2-ри Август Штип, 2005, стр. 759 и сл; или Lajic, O. Comparative Review of the Investigation and Confiscation of Criminal Assets, 46 *Zbornik Radova*, стр. 207, (2012).

40 Види: Ветори, Б., Камбовски В., Мисоски Б., *Спроведување конфискација на приноси од кривични дела по реформите на Кривичниот законик од 2009-та година*, Прирачник за практичари, ОБСЕ Мисија во Скопје, (2011).

41 Види ја на пример и регулативата на ЕУ кај: Misoski B., The Impact of the EU Directive 2014/42/EU on Freezing and Confiscation of Instrumentalities and Proceeds of Crime to the Macedonian Criminal Justice System, *EU Law In Context – Adjustment To Membership And Challenges Of The Enlargement*, Vol. 2, Faculty of Law Osijek, Croatia, (2018).

06

Анализата на одредбите од Главата 5 на Конвенцијата

6.1.

Член 51

Поглавје 5 од Конвенцијата против корупцијата се однесува на превенцијата и на детектирањето на трансферите на приходите од криминал, а исто така, се предвидуваат и мерки за откривање на приходите од криминалот, со акцент на меѓународната соработка меѓу државите.⁴² Притоа, особено значење се придава на соработката меѓу државите-потписнички на оваа Конвенција во врска со враќањето на имотот што е стекнат на незаконски начин, како основно начело на оваа Конвенција (чл. 51).

⁴² Види: стр. 19 од Прирачникот на Конвенцијата

6.2.

Член 52 Превенција и откривање на трансфер на приноси од кривично дело

1. Без да се влијае на членот 14 на оваа Конвенција, секоја Држава

Страна презема, во согласност со нејзиното внатрешно право, потребни мерки финансиските институции согласно нивните надлежности да го проверуваат идентитетот на клиентите и да преземаат разумни мерки за определување на идентитетот на носителите на економските права на износите депонирани на големи сметки, како и да вршат зајакнат надзор над сметките на лицата кои вршат или вршеле значајни јавни функции и на членовите на нивните семејства и блиски соработници. Овој надзор се определува заради откривање на сомнителните акции со цел да се информираат надлежните органи и не би требало да се толкува како средство за обесхрабрување на финансиските институции или како забрана да одржуваат службени односи со легитимните клиенти.

2. За да се олесни примената на мерките предвидени во ставот 1 на овој член, секоја Држава Страна, во согласност со нејзиното внатрешно право и инспирирајќи се од соодветните иницијативи на регионалните, меѓурегионалните и мултилатералните организации за борба против перењето на пари:

а.) објавува основни насоки за видовите на физички или правни лица врз чии сметки финансиските институции согласно нивните надлежности треба да вршат зајакнат надзор, видовите на сметките и трансакциите на кои треба да обрнат посебно внимание, како и мерките што треба да се преземат во однос на отворањето на таквите сметки, нивното чување и регистрирање на трансакциите; и

б.) ако е соодветно, ги информира финансиските институции согласно нивните надлежности, на барање на некоја друга Држава Страна или на сопствена иницијатива, за идентитетот на физичките или правните лица над чии сметки тие треба да вршат зајакнат надзор, покрај лицата што финансиските институции би можеле поинаку да ги идентификуваат.

3. Во контекст на алинеата а.) на ставот 2 на овој член, секоја Држава Страна применува мерки за да финансиските институции задржат адекватни состојби, за еден соодветен период, на сметките и трансакциите на лицата наведени во ставот 1 на овој член, кои состојби треба да содржат, најмалку, информации за идентитетот на клиентот како и во рамки на можностите, за носителите на економското право.

4. За да се спречи и открие трансферот на приносите од делата утврдени во согласност со оваа Конвенција, секоја Држава Страна применува соодветни и ефикасни мерки за да го спречи, со помош на органите за уредување и контрола, формирањето на банки кои не се физички присутни и кои не се членки на некоја финансиски уредена група. Покрај тоа, Државите Страни можат да предвидат да бараат од нивните финансиски институции да одбијат востановување или продолжување на односи на соодветната банка со таквите институции и да се воздржат од востановување односи со странски финансиски институции кои дозволуваат нивните сметки да бидат користени од банки кои не се физички присутни и кои не се членки на некоја финансиски уредена група.

5. Секоја Држава Страна предвидува востановување, во согласност со нејзиното внатрешно право, за соодветните државни службеници, ефикасни системи за објавување на финансиски информации и предвидува соодветни санкции во случаи на непочитување. Секоја Држава Страна предвидува, исто така, и преземање неопходни мерки со кои на надлежните органи им се овозможува тие информации да ги разменат со надлежните органи на другите Држави Страни ако имаат потреба да ги испитаат приносите од делата утврдени во согласност со оваа Конвенција, да ги бараат и да ги вратат.

6. Секоја Држава Страна предвидува преземање, во согласност со нејзиното внатрешно право, неопходни мерки за да нејзините државни службеници кои имаат право или овластување за потпишување или некое друго овластување над финансиска сметка во некоја странска држава да бидат должни да ги информираат надлежните органи и да ги запазат соодветните состојби во однос на сметките. Таа предвидува и соодветни санкции во случај на непочитување на оваа обврска.

6.2.1 Значење на одредбата

Членот 52 им посочува на државите-страни на потребата од преземање соодветни дејства при вршење на сите финансиски трансакции, без оглед дали тие се поврзани со сторено кривично дело - перење пари, се разбира, без притоа овие дејства на контрола на трансакциите на каков било начин да им попречуваат на финансиските институции во вршење на нивната дејност.

6.2.2. Имплементација на член 52

Имајќи го предвид фактот дека Конвенцијата против корупцијата има опсег во повеќе области во правниот систем на земјата, сосема оправдано е одредбите од оваа Конвенција да бидат применети низ повеќе закони. Па така, инкриминираните поведенија, коишто се јавуваат како задолжителни за државите-потписнички, во најголема мерка се преточени низ инкриминациите од Кривичниот законик⁴³, додека, пак, влијанието од овие одредби од Конвенцијата, како и нивната практична имплементација, може да се согледаат низ одредбите од: Законот за кривична постапка⁴⁴, Законот за меѓународна соработка во кривичната материја⁴⁵, Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам,⁴⁶ Законот за спречување корупцијата и судир на интереси⁴⁷, Законот за банки⁴⁸, Законот за вршење услуги на брз трансфер на пари⁴⁹, Законот за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување⁵⁰, Законот за нотаријат⁵¹, Законот за адвокатура⁵², Законот за игри на среќа⁵³ и други. Сепак, најдиректните одредби, во поглед на мерките за спречување на корупцијата и перењето пари се предвидени во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам.

43 Службен весник на РМ, бр. 37/1996, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 248/2018.

44 Службен весник на РМ, бр. 150/2010.

45 Службен весник на РМ, бр. 124/2010.

46 Службен весник на РМ, бр. 120/2018.

47 Службен весник на РМ, бр. 12/2019.

48 Службен весник на РМ, бр. 67/2007, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 7/2019.

49 Службен весник на РМ, бр. 27/2003, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 23/2016.

50 Службен весник на РМ, бр. 7/2008, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 13/20013

51 Службен весник на РМ, бр. 46/1998, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 75/2019

52 Службен весник на РМ, бр. 59/2002, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 148/2015.

53 Службен весник на РМ, бр. 24/2011, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 90/2017.

Утврдување идентитет на клиенти

Утврдувањето на идентитетот на клиентот што стапува во деловен однос или врши финансиски трансакции, делот во однос на утврдувањето на идентитетот на лицата што ги користат фондовите депонирани на сметки со значителни износи, како и обврската за засилена контрола на носителите на финансиски трансакции, се уредени во неколку члена од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам и тоа: 31, 32, 36 и членовите од 41 до 54. Дотолку повеќе, обврската за утврдување на идентитетите на клиентите што стапуваат во деловен однос е предвидена и низ повеќе закони каде што се уредуваат посебните области од финансиските трансакции или деловните односи, согласно законската дефиниција за финансиски трансакции и деловни односи од членот 2 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам.⁵⁴ Дополнително, со членот 36 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам е предвидена засилена контрола на трансакциите како начин, не само на заштита од перење пари, во смисла на членот 33 од Законот, туку предвидува засилени анализи во сите случаи кога трансакциите се извршени од клиентот кој е носител на јавна функција. Притоа, согласно законските дефиниции од ставот 22 од членот 2 од истиот закон, предвидени се дополнителните проширувања во однос на тоа кои лица се сметаат за носители на јавни функции, согласно став 1 од членот 52 од Конвенцијата против корупцијата. Па така, опсегот на засилени финансиски анализи се придвидува да се врши и на поранешни носители на јавни функции (во нашиот случај, најдоцна до две години по завршувањето на функцијата) и, не само на јавниот функционер, туку и на членовите на нивните потесни семејства, како и на нивните блиски соработници.

Во поглед на дејствијата во членот 36 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам под засилена анализа се предвидува преземање на следните мерки: утврдување дали клиентот - носител на јавна функција и/или вистинскиот сопственик е носител на јавна функција преку негова изјава; обезбедување одобрение од високото раководство за воспоставување деловен однос со клиент - носител на јавна функција и/или вистинскиот сопственик, како и обезбедување согласност за продолжување на деловниот однос со постоечки клиент - носител на јавна функција и/или вистинскиот сопственик кој станал носител на јавна функција; преземање соодветни мерки за утврдување на изворот на средствата и изворот на имот на клиентот - носител на јавна функција и/или вистинскиот сопственик, којшто е носител на јавна функција и, засилено следење на деловниот однос на овие клиенти. Покрај овие мерки, засилено следење на деловните односи постојат и во случаите кога ќе се утврди дека корисникот и/или вистинскиот сопственик на корисникот на животна осигурување и други осигурувања се поврзани со вложување од страна на носител на јавна функција, при што, во овие случаи финансискиот субјект е должен да го извести високото раководство пред

54 Види ги на пример: Законот за банки, Законот за трансфер на пари и Законот за игри на среќа. Притоа, во определни закони, на пример во Законот за игри на среќа имаме определени несогласувања во однос на висината на парите за кои се бара идентитет на клиентот, во смисла на Законот за спречување перење пари. Па така, во Законот за игрите на среќа во членот 11, се бара идентитети во случаи кога се уплаќа или исплаќа вредност од најмалку 3000 евра, или врзани трансакции кои надминуваат 3000 евра, додека, пак, истава оваа обврска е предвидена за субјектите во Законот за перење пари во случај кога трансакцијата надминува 1000 евра. Сепак, дека ваквата недоследност не прави проблем во практиката, се должи на фактот дека приредувачите на игри на среќа се должни да ги идентификуваат своите клиенти за сите трансакции повисоки од 1000 евра, па така, во случаи на ризик, би можело определени податоци за овие лица да се прибават и доколку износот не надминува 3000 евра.

исплатата на премијата од полисата на осигурување и детално да го разгледа и да го утврди целокупниот деловен однос со клиентот. Конечно, Комисијата за спречување корупција треба да изготвува и да води ажурирана листа на лицата коишто се носители на јавни функции, а се државјани на Република Северна Македонија.

Во однос на обврските за утврдување на идентитетот на клиентот што стапува во деловен однос или врши финансиски трансакции, како и во однос на обврските за утврдување на идентитетот на лицата коишто ги користат фондовите депонирани на сметки со значителни износи, може да констатираме дека во Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам во членот 15 се предвидува обврската за деловните субјекти да го утврдат идентитетот на сите клиенти, ополномоштувачи или вистински субјекти, и тоа не само во случаите кога станува збор за висок ризик од перење пари, туку и кога станува збор за низок ризик од перење пари. Начинот на утврдувањет на идентитетот на клиентите е уреден во последователните членови од 16 до 23 од истиот Закон.

Соодветно, во однос на висината на средствата, во членовите од 43 до 48 е предвидена обврската за деловните субјекти за утврдување на идентитетот на клиентите во случаите на пренос на парични средства повисоки од 1000 евра,⁵⁵ како и во случаите кога се работи за готовински трансакции, нотарски акти, кредити, животна осигурување или купопродажба на возила во износ над 15.000 евра, или заеми во износ од 5.000 евра, или купопродажба на чипови и награди во износ од 1000 евра (чл. 52-53 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам). Притоа, доследно се применети препораките од ставот 1 од членот 52 од Конвенцијата против корупцијата, кој вели дека овие информации се прибираат не само случаи кога се работи за перење пари, туку и во случаи кога станува збор за принос од кривични дела, при што оваа обврска е дословно уредена во алинејата 2, ставо 1, од членот 54 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам.

Обврската за државите-потписнички на Конвенцијата против корупцијата да воведат соодветни насоки и упатства за финансиските институции за спроведување засилена анализа на деловните односи и трансакции, видовите на сметки и трансакции на клиентите за кои е потребно спроведување на анализа, како и воведување на обврската за чување на овие податоци, е уредена во членовите 3 и 4, како и во 8, 9 и 10 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам, кои се однесуваат на спречувањето перење пари, предвидено е утврдувањето на мерките и на дејствијата за спречување перење пари да бидат идентификувани од страна на Советот за борба против перењето пари и финансирањето тероризам, преку националната процена на ризикот, а потоа сите финансиски институции применуваат соодветни мерки предвидени во програми за ефикасно намалување и управување со идентификуваните ризици за перење пари и финансирање тероризам, а според соодветните упатства од страна на Управата за финансиско разузнавање (чл. 64, ст. 3), како и уредените обврски во Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам во членовите од 11 до 63. Рокот на чување на овие податоци, било во хартиена, или во електронска форма, а во членовите 54 и 55 се предвидуваат индикаторите и насоките за спроведување на анализите

⁵⁵ Освен доколку се работи за исклучоците од ставот 7 од членот 43 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам. Односно, доколку се работи за користење картички за повлекување средства во банки, пост-терминали и банкомати за плаќање во трговијата на мало; трансфери и порамнувања кај кои и плаќачот и примачот се банки коишто трансферот го вршат во свое име за своја сметка; или, плаќања данок, глоби и други јавни давачки.

и засилените анализи додека, можноста за меѓународна соработка, како и размената на податоци, информации и документација е уредена во членовите 127 и 129 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам. Но, оваа можност за соработка е предвидена само за случаи кога постои сомневање дека станува збор за перење пари и финансирање тероризам. Додека, пак, ваквата можност не е предвидена за случаи кога е потребна анализа на клиентите во случаите кога деловните субјекти сметаат или имаат основано сомневање дека имотот потекнува од криминални активности, во смисла на ставот од членот 52 од Конвенцијата, или членот 54 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам.

Препорака:

Законската регулатива, која во најголем дел е усогласена со Конвенцијата, како возможна интервенција во законот за спречување перење пари и финансирање тероризам, би била во насока на инкорпорирање на можностите за меѓународна соработка и споделување информации во случаите кога станува збор за трансакции со имот што е стекнат на незаконит начин.

Ефикасни мерки за спречување перење на пари

Членот 49 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам гласи дека е „забрането воспоставување или продолжување на деловен однос со банките-школки (Shell bank), или започнување или продолжување на коресподентскиот однос со банки за кои знаат дека дозволуваат отворање и работење со сметки на банки-школки“. Ова значи дека оваа обврска е задолжителна за сите трансакции, без оглед дали се поврзани со перење пари или со некои од другите кривични дела, предвидени во Конвенцијата. Дотолку повеќе, како аргумент на ова тврдење, го наведуваме вториот став од членот 49 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам, каде што се вели дека се забранува банките-школки да вршат какви било финансиски активности во Република Северна Македонија.

Како што напоменавме и погоре, можноста за следење на финансиските трансакции на јавните службеници, како и засилената анализа, согласно одредбите од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам, се дозволени за сите трансакции на носители на јавни функции, а не само за оние за кои се смета дека се поврзани со перење пари и финансирање тероризам. Сепак, за жал, можноста за користење, односно споделување на овие податоци со други држави, со цел откривање и гонење, како и враќање на имотот стекнат со кривично дело, согласно позитивните законски решенија, засега е предвидена само за кривичното дело - перење пари и финансирање тероризам, но не и за останатите инкриминации предвидени во Конвенцијата против корупцијата, а коишто се преточени во националното казнено право.

Од друга страна, пак, согласно Законот за спречување корупција и судир на интереси, носителите на јавни функции до Државната комисија за спречување корупција се должни да достават податоци (чл. 82) и истите навремено да ги ажурираат (чл. 85), а се однесуваат на нивната финансиска состојба. Ваквите анкетни листови на носителите на јавни функции, согласно членот 87, се јавно достапни на соодветната веб-страница на Комисијата за спречување на корупцијата⁵⁶.

⁵⁶ Види го Законот за спречување корупција и судир на интереси, како и веб-страницата на Комисијата: www.dksk.mk.

Пријавување на определните финансиски активности со сметки во странство на носителите на јавни функции

Во македонското законодавство се предвидува можноста за санкционирање на носителите на јавните функции доколку не ги достават податоците за овие активности до Управата за финансиско разузнавање, или до Државната комисија за спречување корупција. Обврската за пријавување на имотната состојба, како и секоја промена на имотната состојба и интересите на носителите на јавни функции, е предвидена во членовите 82 и 85 од Законот за спречување корупција и судир на интереси, додека, самото неподнесување на овие податоци од страна на носителите на јавни функции се санкционира како прекршок, согласно одредбите од членот 109 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Од друга страна, пак, овие лица немаат обврска за доставување на овие информации до Управата за финансиско разузнавање, но, согласно одредбите од Законот за спречување корупција и судир на интереси, Државната комисија за спречување корупција соработува со сите надлежни служби, вклучувајќи ја и Управата за финансиско разузнавање и Јавното обвинителство, во насока на откривање на коруптивните активности на носителите на јавни функции, уредени согласно членовите од 92 до 97 од Законот за спречување корупција и судир на интереси.

Препораки:

Потребна е зголемена ефикасност во откривање, процесуирање и соодветно санкционирање на сторителите на кривичното дело перење пари преку: зголемен број на откриени и документирани случаи на перење пари, зголемен број на процесуирани случаи на перење пари, зголемен број на соодветно санкционирани сторители на кривични дела перење пари. Мерки кои треба да се реализираат:

- Воспоставување пракса за водење финансиски истраги кај органите за спроведување на законот;
- Подигање на свеста за изложеноста и вклученоста на правните лица од перење пари и нивно соодветно санкционирање;
- Зајакнување на капацитетите на органите за спроведување на законот.

Паралелно, потребно е зголемена ефикасност во откривањето, процесуирањето и соодветното санкционирање на сторителите на кривичното дело - финансирање тероризам, преку зголемена свест за ризиците од финансирање тероризам, ефикасно откривање, гонење и соодветно санкционирање на сторителите на кривичното дело финансирање тероризам.

Во таа насока, Советот за борба против перење пари и финансирање на тероризам, формиран согласно Законот, е надлежен да ги следи и да ги координира активностите за спроведување на оваа стратегија во насока на исполнување на утврдените цели, да ја унапредува функционалноста на системот и да предлага активности за зголемување на неговата ефикасност. За своето работење членовите на Советот подготвуваат квартални извештаи кои ќе бидат разгледувани на состаноците, кои ќе се одржуваат најмалку на квартална основа, а до Владата ќе се доставува годишен извештај.

Потребно е да се направат дополнителни анализи за оправданоста од воведувањето на можноста за користење на податоците од анкетните листови на носителите на јавни функции во насока на откривање и гонење на кривични дела, предвидени во Конвенцијата против корупцијата, како и враќање на имотот стекнат со кривично дело, како и од можноста за доставување на овие податоци и на други држави, а со цел откривање и гонење на сторителите и враќање на незаконски стекнатиот принос од кривичните дела.

6.3.

Член 53 Мерки за директна наплата на имот

Секоја Држава Страна, во согласност со нејзиното внатрешно право: а.) презема потребни мерки за да и овозможи на некоја друга Држава Страна да поведе граѓанска постапка пред нејзините судови за признавање на постоење на право на сопственост на имот стекнат со некое дело утврдено во согласност со оваа Конвенција; б.) презема потребни мерки за да им овозможи на судовите да им наредат на извршителите на делата утврдени во согласност со оваа Конвенција да исплатат компензација или отштета на друга Држава Страна која претрпела штета од таквите дела; и в.) презема потребни мерки за да им овозможи на судовите или на надлежните органи, кога треба да одлучуваат за конфискација, да го признаат правото на законскиот сопственик побарано од друга Држава Страна на имотот стекнат со дело утврдено во согласност со оваа Конвенција.

6.3.1. Значење на одредбата

Членот 53 од Конвенцијата ги разработува случаите на директно враќање на имотот што е стекнат на незаконит начин. Односно, во првиот став, се предвидува можноста за другите држави да поднесат граѓанска постапка за утврдување на сопственоста врз имот што е последица на сторено некое од кривичните дела предвидени со оваа Конвенција пред судовите во коишто се наоѓа имотот. Вториот став ја покрива можноста за предвидување начини за надомест на штета на други држави причинета со вршење на некои од инкриминарните поведенија во Конвенцијата против корупцијата во рамките на државата во која се спроведува кривичната постапка. Додека, пак, третиот став ја предвидува можноста за земање предвид, од страна на националните судови, на барањето на другите држави за надомест на штета причинета со некое од кривичните дела наведени во Конвенцијата против корупција при донесувањето на одлуката за конфискација на имотот и имотната корист стекната со кривично дело.

6.3.2. Имплементација на член 53

Согласно нашето национално право во поглед на утврдување на сопственоста преддомашните судови преку одредбите од Законот за меѓународна соработка во казнената материја, согласно предвидената можност за признавање на странските одлуки за конфискација, постапката се води преку одредбите од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, поточно според одредбата од членот 28. Притоа, во овој член се предвидува директно враќање на странскиот надлежен орган, по негово барање, на предметите и на имотната корист што биле одземени со цел за нивна заштита. Согласно одредбите од овој член, под предмети и имотна корист се подразбираат: предметите со кои е извршено кривичното дело; предметите кои настанале како резултат на извршување на кривичното дело или нивна противвредност; приносите од кривичното дело или нивната противвредност и подароците дадени со цел да се поттикне извршување кривично дело; како и наградите за кривичното дело или нивната противвредност. Согласно ставот 3 од истиот член, предавањето на предметите и на имотната корист се врши врз основа на правосилна и извршна одлука на странскиот надлежен орган, освен во случаите кога се работи за: добра кои се под привремена заштита или

претставуваат културно наследство, или се природни реткости на Република Северна Македонија; кога оштетениот има живеалиште или престојувалиште во Република Северна Македонија, а треба да му се вратат; кога домашниот надлежен орган истакнал право на Република Северна Македонија над нив; кога лицето кое има живеалиште или престојувалиште во Република Северна Македонија не учествувало во извршувањето на кривичното дело (ќе докаже дека не знаело и не можело да знае дека предметот и имотната корист се стекнати со кривично дело во Република Северна Македонија или во странство); се потребни за спроведување кривична постапка која е во тек во Република Северна Македонија; кога истите се потребни за примена на мерка конфискација на имот и имотна корист и одземање предмети; и кога станува збор за предмети што според Кривичниот законик мора да се одземат.

Можноста за недомест на штета на друга држава од сторено кривично дело не е изречно предвидена во позитивно правните прописи, но, тоа не значи дека странските држави немаат право да ги заштитат своите интереси во текот на кривичните постапки што се водат пред националните судови. Или, поинаку кажано, доколку странската држава е оштетена, таа своето побарување може да го оствари во рамките на кривичната постапка како и секое друго оштетено лице, во смисла на членот 57 од ЗКП. Додека, Јавниот обвинител и по службена должност внимава на обезбедување на имотот и имотната корист коишто се прибавени со кривичното дело или заради извршување на мерката конфискација, во смисла на членот 39 од ЗКП.

Од друга страна, пак, не се предвидени посебни и изречни можности за учество на странските држави во судските постапки, што значи дека за нив, еднакво, како и за националните граѓани, се применуваат редовните одредби за заштита на правата на оштетени лица од кривични дела.

Потребно е да се предвидат посебни и изречни можности за учество на странските држави во судските постапки во нашата држава во насока на надомест на штета на друга држава и поврат на средства.

6.4.

Член 54 Инструменти за наплата на имотот по пат на меѓународна соработка заради конфискација

1. За да обезбеди меѓусебна правна помош предвидена во членот 55 од оваа Конвенција во однос на имотот стекнат со дело утврдено во согласност со оваа Конвенција или употребен за такво дело, секоја Држава Страна, во согласност со нејзиното внатрешно право:

а.) презема потребни мерки за да им овозможи на нејзините надлежни органи да ја спроведат одлуката за конфискација донесена од суд на друга Држава Страна;

б.) презема потребни мерки за да им овозможи на нејзините надлежни органи, кога тие имаат таква надлежност, да наредат конфискација на тој имот кој потекнува од странство, одлучувајќи и за делото перење на пари или за друго дело од нивна надлежност, или преку други постапки дозволени со нејзиното внатрешно право; и

в.) да предвиди преземање потребни мерки за да овозможи конфискација на тој имот без донесување на кривична пресуда кога извршителот на делото не може да биде гонет поради смрт, бегство или отсуство или во други соодветни случаи.

2. За да пружи правна помош што и била побарана со примена на ставот 2 на член 55, секоја Држава Страна, во согласност со нејзиното внатрешно право:

а.) презема потребни мерки за да им овозможи на нејзините надлежни органи да го замрзнат или запленаат имотот, врз основа на судска одлука или одлука на друг надлежен орган на Државата Страна молител која наредува замрзнување или заплена, која на замолената Држава Страна и дава разумни основи да верува дека постојат доволно причини за преземање на такви мерки и дека имотот подоцна ќе биде предмет на наредба за конфискација за потребите на алинеа а.) на ставот 1 на овој член;

б.) презема потребни мерки за да им овозможи на нејзините органи да го замрзнат или запленаат имотот врз основа на барање што на Државата Страна и дава разумни основи да верува дека постојат доволно причини да преземе такви мерки и дека имотот подоцна ќе биде предмет на наредба за конфискација за потребите на алинеа а.) на ставот 1 на овој член; и

в.) предвидува преземање дополнителни мерки за да им овозможи на нејзините надлежни органи да го зачува имотот заради конфискација, на пример врз основа на лишување од слобода.

6.4.1. Значење на одредбата

Членот 54 од Конвенцијата предвидува механизми за враќање на незаконски стекнатиот имот по пат на меѓународна соработка и примена на конфискацијата, и се предвидува можност за обезбедување правна помош во врска со барањата на другите држави за преземање мерки за замрзнување или привремено одземање на таквиот имот.

6.4.2. Имплементација на член 54

Меѓународната соработка, на којашто се повикува членот 54 од Конвенцијата против корупција во македонскиот правен систем е уредена во Законот за

меѓународна соработка во кривичната материја во членот 15, став 1, алинеи 13 и 14. Во овие две алинеи се предвидува можноста за соработка помеѓу државите на полето на привремено обезбедување предмети, имот или средства кои се во врска со кривичното дело, како и нивно привремено замрзнување, заплenuвање и задржување фондови, банкарски сметки и финансиски трансакции или приноси од кривично дело. Причините за преземање на овие процесни дејствија, се разбира, се поради обезбедување на незаконски стекнатиот имот, а со цел истиот тој имот по спроведената кривична постапка да биде предмет на конфискација. Односно, предвидени се соодветни механизми во врска со обезбедувањето на имотот преку негово привремено замрзнување и задржување, а во смисла на ставот 2 од членот 54 од Конвенцијата против корупцијата.

Практичната реализација на можностите за меѓународна соработка понатаму се операционализира низ неколку членови во Законот за меѓународната соработка во кривичната материја, односно преку членовите 26, 27 и 28. Во овие членови се предвидуваат генералните специфики во однос на постапката за привремено обезбедување и замрзнување на имотот во случаи кога основа за овие процесни дејствија се барањата од страна на друга држава, како што се предвидува и начинот на конфискација и/или трансфер на приносите од кривичните дела преку примена на конфискацијата. Додека, пак, процесните одредби за примена на привременото замрзнување на имотот и одземањето предмети се уредени во членовите од 194 до 204 од ЗКП, особено во членот 196 в.в. со членот 194 од ЗКП во однос на привременото одземање предмети и во членовите 200 и 202 во однос на привременото т.н. „замрзнување“ на имотот.

Постапката за конфискација е уредена во членовите од 529 до 541 од ЗКП, додека самата конфискација, како мерка, е уредена во главата 7, односно членовите од 97 до 100-а од КЗ. Притоа, во КЗ е уредена мерката конфискација, конфискација од трети лица, проширената конфискација, вклучително и примената на конфискацијата во случаите кога не е можно водењето кривична постапка (став 3, членот 97 од КЗМ, а во смисла на алинејата 3 од ставот 1 од членот 54 од Конвенцијата).

Од анализата на овие членови може да заклучиме дека се предвидени соодветни можности за привремено обезбедување и замрзнување на имотот за кој има основано сомнение дека е прибавен преку кривични дела, и тоа за сите кривични дела, а не само на кривичните дела инкриминирани во Конвенцијата против корупција. Определени специфики, во смисла на ограничување на примената на конфискацијата во поглед на тежината на кривичните дела се предвидени во КЗ, но само во однос на проширената конфискација. Сепак, и во овој случај можеме да констатираме дека во нашиот правен систем се предвидени соодветни механизми и за меѓународна правна помош и за примена на проширената конфискација, од едноставна причина што проширената конфискација, пак, се применува првенствено за потешките кривични дела, а под директно влијание токму на Конвенцијата против корупција и Конвенцијата за борба против организираниот криминал. Без оглед на фактот дека генерално номотехнички постапката за конфискација, како и за замрзнување и обезбедување на имотот за конфискација во македонскиот систем на казнена правда се чини дека е соодветно адресиран и нормиран, во практиката се јавуваат сериозни проблеми при примената на овие решенија. Во таа насока, како особено проблематични се подрачјата за утврдување на висината на имотната корист што треба да се конфискува,

особено во смисла на членот 97-а од КЗМ каде што се уредува конфискацијата на посредната имотна корист, па сè уште постојат недоумици во поглед на јасното утврдување на висината на имотот што треба да се конфискува, утврдувањето на вредноста на помешаната имотна корист и слично, како и детектирани се определни слабости во самите решенија за конфискација, во кои не е точно наведен имотот што треба да се конфискува, туку само вредноста, притоа мешајќи ги начелата на нето и бруто-износ на конфискација. Иако е започнат процесот на идентификација на сите потребни компоненти и решенија за унапредување на конфискацијата и детекцијата на нелегално стекнатиот имот, како неопходен инструмент во борбата против криминалот и во борбата против корупцијата, со Планот 3-6-9⁵⁷ во делот на организираниот криминал сè уште нема напредок од аспект на зголемување на функционалноста на институциите задолжени за спроведување на законите.

Проблемот е во недоследната имплементација на законите во практиката, во однос на конфискацијата. Потребно е во овие спорови да биде вклучен Јавниот правобранител. Потребно е финансиските истраги да се водат паралелно со криминалистичките. Судските одлуки се недоволно прецизни и јасни во однос на мерката конфискација. Судските одлуки не содржат прецизни податоци за имотот што треба да се конфискува или да се замрзне. Слабите обвиненија и неидентификувањето на имотот кој треба да биде конфискуван, се главните причини поради кои судиите не донесуваа навремени одлуки и недоволно прецизни. Секоја одлука треба да биде извршна, односно јасно идентификувана, да има јасен имот, неговата вредност, каде се наоѓа. Потребно е креирање или создавање на еден мултидисциплинарен тим кој заеднички ќе го води целиот процес. Потребно е и допрофесионализација на кадрите во судството и во Јавното обвинителство.

Потребно е во споровите поврзани со конфискација да биде вклучен Јавниот правобранител. Финансиските истраги да се водат паралелно со криминалистичките. Секоја одлука треба да биде извршна, односно јасно идентификувана, да има јасен имот, неговата вредност, каде се наоѓа. Потребно е креирањето или создавањето на еден мултидисциплинарен тим кој заеднички ќе го води целиот процес како и допрофесионализација на кадрите во судството и јавното обвинителство.

Во оваа насока, во рамките на позитивното законодавство можно е и определено номотехничко унапредување на одредбите од КЗМ, како на пример, отстранувањето на термилолошките нејаснотии во КЗМ во делот на проширената конфискација кога се оперира со терминот основана увереност на судот, кој е непознат во терминологијата на процесниот закон.⁵⁸

57 Повеќето на реформите кои ги предлага Владата на Република Северна Македонија, поместени во „Планот 3-6-9“, произлегуваат од Програмата за работа на Владата (2017-2020), а го зема предвид политичкиот Договор од Пржино и ги следи препораките од средбите на високо ниво со претставниците на институциите на ЕУ, насоките од Европската комисија во Итните реформски приоритети (2015), Препораките на групата високи експерти за системските прашања од владеење на правото во врска со следење на комуникациите (2015), како и низата препораки до Владата изминативе неколку години од телата на Советот на Европа (Венецијанската комисија, ГРЕКО), препораките на ОБСЕ/ОДИХР, наодите и препораките од годишните извештаи на Европската комисија, вклучително и од Пристапниот дијалог на високо ниво, заклучоците од министерскиот дијалог за Програмата за економски реформи, заклучоците од редовните состаноци на телата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, документот подготвен од група граѓански организации насловен како „Предлог за итни демократски реформи“ (Блупринт) и резултатите од консултациите со граѓанското општество. <https://vlada.mk/plan-3-6-9>

58 На пример, при примената на конфискацијата на имотот, во практиката се јавуваат повеќе проблеми низ низа познати предмети во јавноста, како на пример предметот „Труст“, предметот „Босс“, предметот „Бачило“ и други.

6.5.

Член 55 Меѓународна соработка за целите на конфискацијата

1. Државата Страна која примила од друга Држава Страна која има надлежност за признавање на дело утврдено во согласност со оваа Конвенција барање за конфискација на приноси од кривично дело, имот, опрема или други инструменти наведени во ставот 1 на член 31 на оваа Конвенција, што се наоѓаат на нејзина територија, во рамки на нејзиниот внатрешен правен систем, ќе:

а.) го достави барањето до нејзините надлежни органи заради донесување на одлука за конфискација и ако тоа биде направено, да го изврши;

б.) ја достави до нејзините надлежни органи за да биде извршена во рамки на барањето, одлуката за конфискација донесена од судот на територијата на Државата Страна молител во согласност со ставот 1 на член 31 и алинеа а.) на ставот 1 на член 54 од оваа Конвенција, доколку таа се однесува на приноси од кривично дело, имот, опрема или други инструменти наведени во ставот 1 на член 31, што се наоѓаат на нејзина територија.

2. Кога барањето е поднесено од друга Држава Страна која е надлежна за признавање на дело утврдено во согласност со оваа Конвенција, замолената Држава Страна презема мерки за идентификување, откривање и замрзнување или заплена на приносите од кривично дело, имотот, опремата или други инструменти наведени во став 1 на член 31 на оваа Конвенција, заради евентуална конфискација што би ја наредила било Државата Страна молител било, на барање на замолената Држава Страна направено врз основа на став 1 на овој член.

3. Одредбите на членот 46 на оваа Конвенција се применуваат *mutatis mutandis* на овој член. Покрај информациите наведени во ставот 15 на член 46, барањата направени со примена на овој член содржат:

а.) кога барањето се однесува на алинеа а.) на став 1 на овој член, опис на имотот што треба да се конфискува, како и во рамки на можностите, местото каде тој се наоѓа и неговата проценета вредност и излагање на фактите на кои се повикува Државата Страна молител кои ќе бидат доволни за да и се овозможи на замолената Држава Страна да побара донесување на одлука за конфискација врз основа на нејзиното внатрешно право;

б.) кога барањето се однесува на алинеа б.) на став 1 на овој член, правно прифатлив примерок на одлуката за конфискација донесена од Државата Страна молител на која е засновано барањето, излагање на факти и на информации кои покажуваат во кои граници е барано извршување на одлуката, изјава во која се специфицирани мерките преземени од Државата Страна молител за известување на третите лица и гарантирање законита постапка, и изјава според која одлуката за конфискација е конечна;

в.) кога барањето се однесува на став 2 на овој член, излагање на фактите на кои се повикува Државата Страна молител и опис на бараните мерки како и кога е можно, правно прифатлив примерок на одлуката на која е засновано барањето.

4. Одлуките или мерките предвидени во ставовите 1 и 2 на овој член замолената Држава Страна ги презема во согласност со нејзиното внатрешно право и според одредбите на тоа право, и во согласност со нејзините процедурални правила или со билатералниот или мултилатералниот договор или спогодба со Државата Страна молител.

5. Секоја Држава Страна му доставува на Генералниот секретар на Обединетите Нации копии од нејзините закони и прописи за спроведување на овој член како и копие на секоја подоцнежна измена на тие закони и прописи или опис на тие закони, прописи и подоцнежни измени.

6. Ако некоја Држава Страна одлучи усвојувањето на мерките наведени во ставовите 1 и 2 на овој член да го услови со постоење на договор за таа материја, оваа Конвенција ќе ја смета како неопходна и доволна основа.

7. Соработката врз основа на овој член може да биде одбиена или заштитните мерки да бидат укинати ако замолената држава Страна не прими, во бараниот рок, доволно докази за имотот или ако имотот има минимална вредност.

8. Пред да ја укине заштитната мерка преземена со примена на овој член, замолената Држава Страна и дава, ако е можно, на Државата Страна молител можност да ги изнесе нејзините аргументи во корист на задржување на мерката.

9. Одредбите на овој член не можат да се толкуваат како да наштетуваат на правата на трети лица.

6.5.1. Значење на одредбата

Со членот 55 од Конвенцијата против корупција се предвидува можноста една држава да ги признае одлуките за конфискација на друга држава, на тој начин што директно би се признала правосилната одлука за конфискација на државата која поднела молба или дел од правосилната одлука на државата која поднела молба во друга држава. Надлежните судови би донеле нова одлука за конфискација врз основа на одлуката за конфискација на државата која поднела молба. Дополнително се предвидуваат обврските за државите за спроведување на тие барања и се поставуваат контурите на барањето за конфискација.

6.5.2. Имплементација на член 55

Во националниот правен систем, а особено во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, не се предвидени специфични одредби со кои се предвидува обврска на Република Северна Македонија за директно признавање одлуки на странски држави/ молителки за конфискација или за преземање дејствија за откривање, следење, замрзнување и одземање на приходите од криминал стекнати со вршење на некои од кривичните дела предвидени во Конвенцијата, а со цел спроведување на мерката конфискација. Односно, во членовите 27 и 28 само се предвидуваат генерални одредби за спроведување на конфискацијата и мерките за обезбедување на имотот, по барање на други држави, каде се претпоставува дека овие правосилни барања се прифатени од националните органи, додека, пак, не се нормирани процесните одредби за директна операционализација на овие странски одлуки низ практиката на националните судови.

Односно, и покрај фактот со кој се претпоставува дека за да се применат одредбите од членовите 27 и 28 од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, странските правосилни одлуки за конфискација и обезбедување имот се признаени и прифатени во целост, сепак, во националниот систем недостасуваат одредби коишто во целост би соодветствувале со одредбите од ставовите 1 и 2 од членот 55 од Конвенцијата против корупција.

Специфичните одредби во однос на идентификација на имотот, како и во однос на формалните елементи од содржината на барањата на државите/ молителки за признавање на правосилните решенија за конфискација или за преземање мерки за обезбедување на имотот стекнат со кривично дело, а со

цел негова понатамошна конфискација, не се предвидени во македонскиот Закон за меѓународна соработка во кривичната материја.

Сепак, имајќи го предвид фактот дека за државите - потписнички на Конвенцијата против корупција истата, во однос на овие членови, има статус на меѓународен договор, се чини дека не е неопходно нужно заживување на одредбите од меѓународната помош на полето на конфискацијата да се предвидат и овие мерки во националното законодавство.

Законот за меѓународна соработка во кривичната материја го уредува односот на висината на имотот што е предмет на конфискација во корист на државата/молителка. Односно, во ставот 2 од членот 27 се предвидува дека доколку вредноста на конфискуваниот имот изнесува до 10.000 евра, тогаш истиот имот не се враќа на државата/молителка. Сепак, ова значи дека не се доведува во прашање самата примена на конфискацијата, што е суштината на ставот 7 од членот 55 од Конвенцијата против корупција. Односно, во македонскиот национален систем не се предвидени мерки за одбивање на барањето за соработка во услови на барање на странска држава за конфискација или обезбедување предмети заради конфискација.

Заради зголемување на правната сигурност, потребно е унапредување на домашната регулатива преку прифаќањето во целост на одредбата 55 од Конвенцијата и нејзино транспонирање во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја.

Имајќи го предвид фактот дека има исклучително низок степен на реализација на мерката конфискација, како и фактот дека следејќи ја аналогијата во рамките на Законот каде што е дословно предвидена формата на решенијата за екстрадиција, а истата таа форма е предвидена и во оваа Конвенција, потребно е целосно транспонирање и на ставот 4 од членот 55 во македонскиот правен систем.

Во насока на реализирање меѓународна соработка за целите на конфискација, Национална стратегија за борба против перење пари и финансирање тероризам е стратешки документ кој дава насоки за усогласување на законската регулатива на домашното законодавство со цел да се зајакнат капацитетите за спроведување на обврските кои произлегуваат од Конвенцијата и од други меѓународни документи.

6.6.

Член 56 Специјална соработка

Без да наштети на нејзиното внатрешно право, секоја Држава Страна настојува да преземе мерки кои и овозможуваат, без да наштети на нејзините истраги, гонења или судски постапки, да и достави, без постоење на претходно барање, на друга Држава Страна информации за приносите од делата утврдени во согласност со оваа Конвенција кога смета дека соопштувањето на тие информации може да и помогне на таа Држава Страна во започнувањето или водењето на истрагите, гонењата или судската постапка или би можело да доведе до поднесување на барање од таа Држава Страна, врз основа на оваа глава на Конвенцијата.

6.6.1. Значење на одредбата

Членот 56 од Конвенцијата против корупција ја уредува можноста за доставување податоци до други држави во врска со приходите што се нелегално стекнати преку сторени кривични дела коишто се предмет на оваа Конвенција.

6.6.2. Имплементација на член 56

Оваа можност во македонскиот правен систем е можна само за едно од инкриминарните кривични дела од Конвенцијата, односно само во случаите кога постои сомневање за перење пари и финансирање тероризам, согласно членот 130 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам. Согласно овој член, Управата за финансиско разузнавање може да достави податоци, информации и документација за сомневање за перење пари и финансирање тероризам на друга држава и без претходно барање од таа држава.

Во духот на одредбите од членот 56 од Конвенцијата потребно е примената на одредбата од членот 130 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам да биде проширен на сите кривични дела предвидени во Конвенцијата и истиот член да биде предвиден и во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја.

6.7.

Член 57 Враќање и располагање со имотот

1. Државата Страна која го конфискувала имотот со примена на членот 31 или 55 на оваа Конвенција, располага со него, вклучувајќи го и неговото враќање на претходните законски сопственици, со примена на ставот 3 на овој член и во согласност со одредбите на оваа Конвенција и нејзиното внатрешно право.
2. Секоја Држава Страна усвојува, во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право, законски и други потребни мерки за да им овозможи на нејзините надлежни органи враќање на конфискуваниот имот, кога се работи за барање од друга Држава Страна, во согласност со оваа Конвенција и водејќи сметка за правата на третите лица.
3. Во согласност со членовите 46 и 55 на оваа Конвенција и на ставовите 1 и 2 на овој член, замолената Држава Страна:
 - а.) во случај на проневера на јавни фондови или на перење на проневерените јавни фондови, наведени во членовите 17 и 23 на оваа Конвенција, кога конфискацијата била спроведена во согласност со членот 55 и врз основа на правосилна пресуда донесена во Државата Страна молител, на барање од кое може да се откаже, го враќа конфискуваниот имот на Државата Страна молител;
 - б.) во случај на приноси од било кое друго дело наведено во оваа Конвенција, кога конфискацијата била спроведена врз основа на членот 55 на оваа Конвенција и врз основа на правосилна пресуда во Државата Страна молител, на барање од кое може да се откаже, го враќа конфискуваниот имот на Државата Страна молител, кога оваа последната и доставила на Замолената Држава Страна докази за нејзиното претходно право на сопственост над тој имот или кога и признала штета на Државата Страна молител како основа за враќање на конфискуваниот имот;
 - в.) во сите други случаи предвидува, имајќи го како приоритет враќањето на конфискуваниот имот на Државата Страна молител, истиот да го врати на неговите претходни законски сопственици или да ги обештети жртвите од делото.
4. Ако е соодветно, и освен ако Државите Страни не одлучат поинаку, замолената Држава Страна може да ги одбие трошоците направени за истрагите, гонењата или судските постапки што се спроведувале за враќање или за располагање со имотот конфискуван со примена на овој член.
5. Ако е соодветно, Државите Страни посебно можат да предвидат меѓусебно склучување, според случајот, на договори или спогодби за конечно располагање со конфискуваниот имот.

6.7.1. Значење на одредбата

Членот 57 од Конвенцијата против корупција ја регулира ситуацијата со последиците од конфискацијата на имотот и имотната корист што била стекната со кривичните дела предвидени во Конвенцијата. Односно, ја нормира т.н. „судбина“ на конфискуваниот имот. Па така, се предвидува дека со конфискуваниот имот се постапува согласно националното право, а, исто така, се предвидува и можноста за враќање на конфискуваниот имот на легитимните сопственици. Понатаму, се даваат насоки за предвидување норми во националните правни системи преку кои надлежните органи се овластени да го вратат конфискуваниот имот на државите-молителки.

6.7.2. Имплементација на член 57

Управување со конфискуван имот

Во македонскиот правен систем, согласно оваа обврска од Конвенцијата против корупција, предвидено е посебен државен орган да управува со конфискуваниот имот, согласно првиот став од членот 57 од Конвенцијата против корупција. Оваа обврска е уредена во Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка.⁵⁹ Во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, пак, во членот 27, ставо 2 и 3, се предвидува дека половината од конфискуваниот имот доколку е во парични средства коишто надминуваат 10.000 евра се предаваат на државата- молителка, а доколку имотот не се состои во пари, тогаш истиот каков што е може да се предаде на странската држава, доколку оваа држава даде согласност за преземање или, истиот да се продаде и доколку неговата вредност надминува 10.000 евра, половината од тој износ се предава на државата-молителка. Во однос на одземените предмети и имотна корист, истите се предаваат на странската држава, согласно став 2 од членот 28 од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, освен доколку се работи за предмети или имотна корист што треба да му се вратат на оштетениот кој има живеалиште во Република Северна Македонија, или доколку лицето докаже дека било совесно, односно постапувало во bona fide однос и има живеалиште или престојувалиште во нашата држава.

Државата го задржува правото да одбие да ги врати на државата-молителка предметите или имотната корист што се прогласени за добра под привремена заштита, кои претставуваат културно наследство или природна реткост или коишто согласно КЗ не се дел од правниот промет и мора да се одземат; за овие предмети се води кривична постапка во Република Северна Македонија (или таа има некакво право врз нив, или се предмет на конфискација во домашни постапки).

Од горенаведеното произлегува дека генерално се предвидени доволно механизми во насока на управување со одземените имот и имотна корист, како и негово враќање на државите-молителки.

Сепак, недостасуваат одредби во однос на предавање на имотот и имотната корист што се резултат на стореното кривично дело - проневера на јавните фондови и средства, во смисла на членот 17, 23 и ставот 3 од членот 57 од оваа Конвенција, без оглед на фактот што во ставот 3 од членот 57 е предвидено дека државата може да обие да ги врати овие средства на државата-молителка.

Основата за намалување на вредноста на имотот што се враќа на државата која ја поднела молбата, а бил конфискуван во замолената држава, е предвиден и во став 4 од членот 57 од Конвенцијата против корупцијата. Па, во таа насока, одредбите од ставовите 2 и 3 од членот 27 од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, се легитимни.

Сепак, во рамките на членот 27 не се предвидени јасно основите поради кои Република Северна Македонија ги задржува овие средства во износ до 10.000 евра во целост, или половина од износот, доколку тој е повисок од 10.000 евра. Токму затоа, сметаме дека овој член би требало да се збогати во насока на образложување на ваквото задржување на средствата, односно ова

⁵⁹ Службен весник на РМ, бр. 98/2008, повеќепати изменуван и дополнуван, заклучно со 64/2018.

задржување да се смета како надомест на сработеното и реалните трошоци на замолената држава, или, согласно зборовите од Конвенцијата против корупција за разумните трошоци настанати како резултат на спроведените истражни мерки, дејствија на Јавното обвинителство или трошоците на судот коишто се направени со цел враќање или управување со одземниот имот и имотна корист.

Препораки:

Потребно е допрецизирање на одребите од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја во смисла на доследно инкорпорирање на ставовите 1, 2 и 3 од членот 57 од Конвенцијата против корупција. Причината за оваа препорака се лоцира во фактот дека номотехничкото решение предвидено во овие ставови од членот 57 од Конвенцијата против корупција е подобро, појасно и нуди поголема заштита на интересот на жртвите, оштетените лица и на bona fide третите лица. Македонското законодавство треба да предвиде надминување на ригидноста на домашното законодавство во однос на стриктните 50% од вредноста на конфискуваниот имот што би се вратил на странската државата која поднела молба. Во таа насока Потребно е да се размисли и за корекција на процентот од 50% во случаите кога износот би надминал 10.000 евра, првенствено имајќи ја предвид вредноста на имотот или имотната корист што се конфискува, ова особено во случаите кога предмет на конфискација би можел да биде имот или имотна корист во износ малку над 10.000 евра или од повеќе милионски суми.

6.8.

Член 58 Информативна финансиска служба

Државите Страни соработуваат со цел за спречување и борба против трансферот на приносите од делата утврдени во согласност со оваа Конвенција, како и да ги унапредат средствата за покривање на тие приноси и, за таа цел, предвидуваат востановување на информативна финансиска служба која ќе биде надлежна за примање, анализа и доставување изјави за сомнителните финансиски трансакции до надлежните органи.

6.8.1. Значење на одредбата

Обврската од членот 58 од Конвенцијата против корупција, посебните државни органи за финансиско разузнавање меѓусебно да соработуваат со цел спречување на трансферот на незаконски стекнатиот имот како резултат од вршење кривични дела предвидени во оваа Конвенција, како и унапредување на начините на откривање на овие приходи, преку основање посебни органи за финансиско разузнавање коишто би вршеле прием, анализа или споделување на овие податоци за сомнителни трансакции до надлежните органи.

6.8.2. Имплементација на член 58

Членот 58 е целосно имплементиран во Законот за спречување перење пари и финасирање тероризам. Односно, обврската за следење и анализа на сомнителните финасиски трансакции, како и улогата на Управата за финансиско разузнавање, ја претставува практично суштината на целиот Закон, а меѓународната соработка на Управата, пак, е предвидена како посебна должност во рамките на членовите од 127 до 135 од Законот.

6.9.

Член 59 Билатерални и мултилатерални договори и спогодби

Државите Страни предвидуваат склучување на билатерални или мултилатерални договори или спогодби заради јакнење на ефикасноста на меѓународната соработка востановена со примена на оваа глава на Конвенцијата

6.9.1. Значење на одредбата

Членот 59 од Конвенцијата против корупција ја предвидува можноста државите-потписнички да склучуваат дополнителни билатерални или мултилатерални договори, со цел унапредување на ефикасноста на меѓународната соработка, како и за откривање на незаконски стекнатиот имот и имотна корист во смисла на глава 5 од Конвенцијата против корупцијата.

6.9.2. Имплементација на член 59

Оваа можност е предвидена и во став 4 од членот 127 од Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам. Од друга страна, оваа одредба од членот 59 има генерално упатувачко дејство, па така, врз основа на неа, не е исклучена можноста македонските органи на прогонот да склучуваат и други билатерални или мултилатерални договори за соработка во областа на откривање и процесуирање на сторителите на останати кривични дела.

07

Идни чекори за унапредување на системот на ревизија на Конвенцијата

Конвенцијата обезбедува можности за меѓународно застапување што може да ги подигне стандардите за резултатите на антикорупција на глобално ниво. Ова застапување може да влијае подобро да се разберат нормите на Конвенцијата, како што е наведено во официјалните насоки и материјали за толкување или во резолуциите на COSP, или да влијае на дизајнот на меѓународните процеси за проследување на заложбите на Конвенцијата.

Проблем со кој ќе се соочи Конференцијата на држави-страни на Конвенцијата (COSP) е фактот дека не е предвиден механизам за понатамошно следење на имплементацијата на Конвенцијата. Имено, по завршување на вториот процес на ревизија на поглавјата 2 и 5, Конвенцијата не предвидува механизам за следење на констатираните забелешки и препораки од двата процеса на ревизија.

Тоа го доведува во прашање и самиот процес на ревизија и неговото значење. Немањето соодветен контролен механизам претставува основа за нецелосно имплементирање на Конвенцијата во иднина од страна на државите-потписнички и можност за намалување на значењето на овој значаен меѓународен инструмент во борбата против корупцијата.

Конференцијата на држави-страни на Конвенцијата (COSP) е потребно во скоро време да обезбеди став за понатамошни чекори и да создаде нов механизам за следење на имплементацијата на Конвенцијата од страна на државите.

Поради својата широка покриеност (вклучувајќи и меѓународни антикорупциски мерки, како што се меѓусебната правна помош) и меѓународниот опсег, УНКАК е добро прилагоден за решавање на сè повеќе глобалната слика за корупцијата и прекуграничната соработка за поврат на имот стекнат на коруптивен начин. Сепак, за да може ова целосно да се постигне, потребно е државите да дејствуваат на домашен фронт.

Во горенаведената анализа детално се објаснети заклучоците за секој еден член кој е предмет на ревизија од поглавјето 2 и од поглавјето 5.

Тоа што се заеднички заклучоци за сите членови, а што е основа за намалување на корупцијата во државата е:

1. Нецелосна транспарентност на државните институции

- Основен предуслов за спречување на корупцијата е токму транспарентноста која, за да постои, потребна е политичка волја и подготвеност за целосна отвореност кон засегнатите страни и граѓаните.

2. Неодстаток на инклузивност на сите засегнати страни во процесот на креирањето политики.

- Предуслов за добри политики во кои ќе бидат елиминирани коруптивните елементи е тие да бидат донесени во инклузивен процес со сите засегнати страни кои се засегнати со конкретното прашање.

3. Парцијал отчет како предуслов за мерење на доследно исполнување на надлежностите на државните институции

- Потребата од редовно известување на државните институции за нивното работење е значајна алатка која прикажува дали и колку институциите работат во согласност со законот и дали има коруптивни елементи врз основа на нивните извештаи за работа.

4. Недоследна имплементација на домашната регулатива

- Неселективност во имплементацијата на законите и подзаконските акти и нивна доследна примена е предуслов за намалување на корупцијата.

ГЛАВА 2

1. Од спроведената анализа на одредбите од главата 2 од Конвенцијата против корупцијата, може да заклучиме дека Северна Македонија има развиено и имплементирано антикорупциски политики, но не се спроведуваат во целост, како што беше нефункционирањето на ДКСК речиси цела година. За таа цел се донесе нов закон за спречување корупција и судир на интереси, кој има за цел да ја зацврсти ефикасноста и независноста на Државната комисија за спречување на корупцијата и зајакнување на правната и институционална антикорупциска рамка.

2. Недостига промовирање на поголемо учество на граѓанскиот сектор во оформувањето на антикорупциските политики. Има напредок во однос на алатката за отчет и транспарентност на Владата, преку отворените податоци, но, оваа алатка се спроведува на ист начин кај сите институции и, дополнително, кај локалната самоуправа. Додека граѓанското општество полека се етаблира како релевантен партнер во градењето на антикорупциските мерки, приватниот сектор останува повеќе на маргините на ова прашање. И покрај склучените меморандуми за соработка помеѓу ДКСК и Стопанските комори, не е честа појава соработката помеѓу овие институции. Приватниот сектор сè уште не е вклучен и не е запознаен соодветно со можностите за соработка и со значењето на самата материја.

3. Судскиот систем е прашање кое останува недоуредено и покрај реформите кои се започнати во оваа сфера. Напредокот е евидентен, но сè уште недоволен за експлицитно да се утврди реален прогрес. Како и кај повеќето области, имплементацијата за регулативата ќе биде предизвик.

4. Слободниот пристап на информации од јавен карактер е прашање за кое беше покрената голема јавна дебата и врз основа на која се прејде во креирање на нов закон за самата материја. Од донесувањето на досегашниот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер може да се констатира дека најголем проблем во однос на неговата имплементација беше „молчењето на администрацијата“ и недоследна примена на истиот. Новиот Закон, пред се со новоформираната Агенција за пристап до информации од јавен карактер со право ги зголемува очекувањата за значително подобрување на спроведувањето на оваа материја.

5. Јавните набавки и нивното законско нормирање претрпеа измени и главен заклучок е дека законот обезбедува поголема заштита од коруптивни дејства, како и можност за конкуренција за малите и за средните претпријатија. Останува и тука прашањето за интегритетот како предизвик.

6. И покрај детално утврдената постапка за вработување на административни службеници и постоење на строго утврдени норми за избор на најдобри кандидати, праксата покажува дека партиските вработувања или пак непотизам при вработувањата се составен дел од процесот. Дотолку повеќе, ова се пресликува и во процесот на унапредување што како краен ефект доведува до демотивираност на дел на вработените и заминување на квалитетни кадри од јавниот сектор. Постапката за оценување на административните

службеници создава дополнителен притисок и не овозможува остварување на право на заштита на административниот службеник во однос на оценката.

7. И покрај заложбите преку неколку законски решенија за поставување на **интегритетот** на пиедестал, како една од основните мерки за намалување на корупцијата, овој механизам во практиката покажува низа недоречености. Имено, контролните механизми не ги исполнуваат своите очекувања и, најчесто, прашањето за интегритет останува само пишан збор на хартија.

ГЛАВА 5

1. Од спроведената анализа на одредбите од главата 5 од Конвенцијата против корупција, може да заклучиме дека **во македонскиот казнено-правен систем во определена мерка соодветно се артикулирани половина од одредбите од оваа глава.** Односно, во најголем дел, тие се инкорпирани во рамките на Законот за спречување перење пари и финансирање тероризам, како и во рамките на Законот за меѓународна соработка во кривичната материја.

2. Евидентен е недостатокот на меѓународна соработка и споделување на информации во случаи кога станува збор за трансакции со имот што е стекнат на незаконит начин.

3. Без оглед на фактот дека генерално, номотехнички, **постапката за конфискација,** како и за замрзнување и обезбедување на имотот за конфискација, во македонскиот систем на казнена правда се чини дека е соодветно адресиран и нормиран, во практиката се јавуваат сериозни проблеми при примената на овие решенија. Во таа насока, како особено проблематични се подрачјата за утврдување на висината на имотната корист што треба да се конфискува. Односно, и покрај фактот што се претпоставува дека за да се применат одредбите од членовите 27 и 28 од Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, странските правосилни одлуки за конфискација и обезбедување имот се признаени и прифатени во целост, сепак, во националниот систем недостасуваат одредби коишто во целост би соодветствувале со одредбите од Конвенцијата.

09

ПРЕПОРАКИ

Тргувајќи од дефинираните заклучоци, општи препораки кои ќе придонесат кон целокупна имплементација на УНКАК се следните:

1. **Подобрување на транспарентноста на државните институции** како основен предуслов за намалување на корупцијата во која која област.
2. **Вклучување на сите засегнати страни** во креирањето политики од значење за превенција и репресија од корупција.
3. **Зголемена свест кај државните институции за отчет за нивното работење**, како основа за редовно следење од страна на граѓаните за начинот и за обемот на исполнување на надлежностите од делокругот на своето работење.
4. **Целосна и неселективна примена на регулативата** што означува дека тоа што е “de jure” треба да биде спроведено и “de facto” за да можеме да обезбедиме правна сигурност, како за физичките така, и за правните лица.

ГЛАВА 2

1. **Доследна примена на Законот за спречување на корупција и судир на интереси** како и обезбедување на целосна независност, ослободена од политички влијанија на ДКСК.
2. Селективноста при вклучување на засегнатите страни останува предизвик и повеќе од потребно е да се изнајде модус за вклучување и на бизнис заедницата. **Гласот на граѓанското општество во креирање на реформи за анти-корупција да се цени како на рамноправен партнер.**
3. **Итно и неодложно да се спроведат реформите во судскиот систем** и да се обезбеди постапка за утврдување на интегритет на судиите.

Ослободување од политичкото влијание на судскиот систем треба да биде основата при креирање на реформите во оваа област.

4. **Имплементацијата на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер да се издигне високо на пиедесталот** и да се почитува принципот на транспарентност и отвореност на државните институции кон граѓаните. Институциите да не изнаоѓаат модули за одбегнување на доставување на информации до граѓаните и да се почитуваат утврдените законски рокови.
5. **Новото законско решение во делот на јавните набавки допрва ќе треба да го покаже своето влијание и исполнителност.** Мониторингот на процесот на неговата имплементација ќе биде предуслов за превенција од корупција како и едукација на учесниците во процесот на јавните набавки.
6. Една од клучните мерки кои треба да се преземат **во делот на администрацијата е деполитизација на истата, преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност** и професионализација на високите раководни позиции, што би придонело кон ограничување на политичкото влијание при именување и разрешување.
7. **Интегритетот како предуслов за намалување на корупцијата да се предвиди во повеќе области** како еден од основните анти-корупциски мерки.

ГЛАВА 5

Преостанува дополнителна работа во поглед на целосна имплементација на законските одредби од глава 5 од Конвенцијата против корупција, со што во целост би се имплементирале овие одредби.

1. потребна е **интервенција првенствено во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја**, како и во **Законот за спречување перење пари и финасирање тероризам** од аспект на проширување на опсегот на одредбите од овој Закон преку опфаќање на финансиските придобивки и од останатите кривични дела предвидени во Конвенцијата против корупција.
2. Интервенција во Законот за спречување перење пари и финасирање тероризам во насока на инкорпорирање на можностите за меѓународна соработка и споделување на информации и во случаите кога станува збор за трансакции со имот што е стекнат на незаконит начин.
3. За поефикасна примена на мерката конфискација, неопходно е **унапредување и на законските одредби и од Кривичниот законик**, како и од **Законот за кривична постапка**, со што примената на оваа мерка би станала појасна од аспект на нејзино нормативно доуредување, а со тоа истата би имала и позачестена примена од страна на органите на казнено-правниот прогон.

Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (Службен Весник на Република Северна Македонија бр. 37/2007 од 26.03.2007 година)

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник на Република Северна Македонија бр: 12/2019)

Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси (2016-2019)

Работна програма на Владата на Република Северна Македонија за периодот (2017-2019)

План 3-6-9 на Влада на Република Северна Македонија

Стратешки план на Министерството за правда на Република Северна Македонија (2017- 2020)

Стратегија за интегритет и борба против корупцијата во Царината на Република Северна Македонија 2015-2018

Стратешки план на Министерство за внатрешни работи 2017-2019

Закон за државна ревизија (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 66/2010 и 145/2010)

Регистар на вработените во јавниот сектор, Министерство за информатичко општество и администрација, 2017 година

Законот за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Северна Македонија бр: [27/2014](#), [199/2014](#), [27/2016](#), [35/2018](#), [198/2018](#))

Закон за државни службеници (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 80/2016, 127/2016, 142/2016, 2/2017, 16/2017, 11/2018)

Закон за финансирање на политичките партии (Службен весник на РСМ бр. 76/2004, 36/2006, 86/2008, 161/2008, 96/2009, 148/2011, 142/2012, 23/2013, 140/2018)

Изборен законик (Службен весник на РСМ бр. 40/2006, 127/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 31/2015, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 57/2017, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/2018, 27/2019, 98/2019)

Годишен извештај на Биро за јавни набавки за 2017 година

Државниот завод за статистика

www.integritet.mk

Индекс на активна транспарентност, 2018, ЦГК, Скопје, мај 2018

Годишен извештај на Државниот завод за ревизија за 2017 година

Годишен извештај на Државниот завод за ревизија за 2017 година

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на РСМ бр: 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/2016, 64/2018, 98/2019)

Стратегијата за реформа на правосудниот систем за периодот (2017-2022), заедно со Акцискиот план

www.ener.gov.mk

Законот за спречување на перење пари и финансирање на тероризам („Службен Весник на РМ“ бр.120 од 29 јуни 2018 година)

Годишниот извештај за работа на Управата за финансиско разузнавање за 2017 година

Ветори, Б., Камбовски В., Мисоски Б., Спроведување конфискација на приноси од кривични дела по реформите на Кривичниот законик од 2009-та година, Прирачник за практичари, ОБСЕ Мисија во Скопје, (2011).

Misoski B., The Impact of the EU Directive 2014/42/EU on Freezing and Confiscation of Instrumentalities and Proceeds of Crime to the Macedonian Criminal Justice System, EU Law In Context – Adjustment To Membership And Challenges Of The Enlargement, Vol. 2, Faculty of Law Osijek, Croatia, (2018).

Кривичниот законик (Службен весник на РСМ, бр. 37/1996, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 248/2018)

Законот за кривична постапка (Службен весник на РСМ, бр. 150/2010)

Законот за меѓународна соработка во кривичната материја (Службен весник на РСМ, бр. 124/2010)

Законот за банки (Службен весник на РСМ, бр. 67/2007, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 7/2019)

Законот за вршење услуги на брз трансфер на пари (Службен весник на РСМ, бр. 27/2003, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 23/2016)

Законот за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (Службен весник на РСМ, бр.7/2008, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 13/2013)

Законот за нотаријат (Службен весник на РСМ, бр. 46/1998, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 75/2019)

Законот за адвокатура (Службен весник на РСМ, бр. 59/2002, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 148/2015)

Законот за игри на среќа (Службен весник на РСМ, бр. 24/2011, повеќепати менуван и дополнет, заклучно со 90/2017)

Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка (Службен весник на РСМ, бр. 98/2008, повеќепати изменуван и дополнуван, заклучно со 64/2018)

