



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

6 Декември 2013

Доверливо

Greco Eval IV Rep (2013) 4E

ќ

ЧЕТВРТ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА

Превенција на корупцијата кај членовите на
парламентот, судиите и обвинителите

ИЗВЕШТАЈ ЗА ЕВАЛУАЦИЈА

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Усвоен од ГРЕКО на 62-риот пленарен состанок

(Стразбург, 2-6 декември 2013)

Ч
Е
Т
В
Р
Т

К
Р
У
Г

Н
А

Е
В
А
Л
У
А
Ц
И
Ј
А

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	2
I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА	3
II. СОДРЖИНА	5
III. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА ЧЛЕНОВИТЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ	7
ПРЕГЛЕД НА ПАРЛАМЕНТАРНИОТ СИСТЕМ.....	7
ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОЦЕС.....	7
НАДОМЕСТ И ЕКОНОМСКИ БЕНЕФИЦИИ.....	8
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА НА ОДНЕСУВАЊЕ.....	9
СУДИР НА ИНТЕРЕСИ.....	11
ЗАБРАНА ИЛИ РЕСТРИКЦИЈА НА ОДРЕДЕНИ АКТИВНОСТИ.....	13
<i>Подароци</i>	13
<i>Нespoивост на функции</i>	14
<i>Финансиски интереси, контакти со државните власти</i>	15
<i>Рестрикции после вработување</i>	15
<i>Контакт со трети лица</i>	16
<i>Злоупотреба на доверливи информации</i>	16
<i>Злоупотреба на јавни средства</i>	16
ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТ, СРЕДСТВА, ОДГОВОРНОСТИ И ИНТЕРЕСИ.....	17
НАДЗОР.....	18
<i>Изјави за интереси</i>	18
<i>Анкетни листови</i>	19
МЕРКИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ И ИМУНИТЕТ.....	21
<i>Санкции</i>	21
<i>Имунитет</i>	22
<i>Обука и свесност</i>	22
IV. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА СУДИИТЕ	24
ПРЕГЛЕД НА СУДСКИОТ СИСТЕМ.....	24
<i>Видови на судови и нивоа на судска надлежност</i>	24
<i>Независност на судството</i>	24
<i>Уставен суд</i>	25
<i>Судски совет</i>	25
ВРАБОТУВАЊЕ, КАРИЕРА И УСЛОВИ НА СЛУЖБАТА.....	26
<i>Изборот на судиите во основните судови</i>	27
<i>Оценување на работата на судиите</i>	31
<i>Трансфер на судии</i>	32
<i>Плати и бенефиции</i>	32
УПРАВУВАЊЕ СО СЛУЧАИТЕ И СУДСКА ПОСТАПКА.....	33
<i>Доделување на случаи</i>	33
<i>Судење во разумен рок</i>	33
<i>Јавност во судењето</i>	34
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА НА ОДНЕСУВАЊЕ.....	34
СУДИР НА ИНТЕРЕСИ.....	35
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИ АКТИВНОСТИ.....	36
<i>Изземање и рутинско повлекување</i>	36
<i>Подароци</i>	37
<i>Рестрикции после вработување</i>	38
<i>Контакти со трети страни, доверливи информации</i>	38
НАДЗОР.....	39
<i>Дисциплински постапки</i>	41
<i>Статистика</i>	43
ОБУКА И СВЕСНОСТ.....	44
V. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА ОБВИНИТЕЛИТЕ	46
ПРЕГЛЕД НА ЈАВНО-ОБВИНИТЕЛСКАТА СЛУЖБА.....	46
<i>Совет на јавни обвинители</i>	47
ВРАБОТУВАЊЕ, КАРИЕРА И УСЛОВИ НА СЛУЖБАТА.....	48

<i>Селекција на обвинителите во основните јавни обвинителства</i>	48
<i>Унапредување</i>	49
<i>Оценување на работата на обвинителите</i>	49
<i>Трансфер на обвинителите</i>	51
<i>Плати и бенефиции</i>	51
УПРАВУВАЊЕ СО СЛУЧАИ И ПОСТАПКИ	51
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА НА ОДНЕСУВАЊЕ	52
СУДИР НА ИНТЕРЕСИ	53
ЗАБРАНА ИЛИ РЕСТРИКЦИЈА НА ОПРЕДЕЛЕНИ АКТИВНОСТИ	53
<i>Неспоиви функции и придружни активности</i>	53
<i>Изземање и рутинско повлекување</i>	53
<i>Подароци</i>	54
<i>Рестрикции после вработување</i>	55
<i>Контакти со трети лица, доверливи информации</i>	55
ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТ, ПРИХОДИ, ОДГОВОРНОСТИ И ИНТЕРЕСИ	55
НАДЗОР	56
МЕРКИ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ И ИМУНИТЕТ	56
<i>Санкции</i>	56
<i>Дисциплинска постапка</i>	57
<i>Имунитет</i>	58
<i>Статистика</i>	58
ОБУКА И СВЕСНОСТ	58
VI. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА СИТЕ КАТЕГОРИИ – УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА	60
VII. ПРЕПОРАКИ И РЕЗИМЕ	62

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

1. Република Македонија има добро развиена законска рамка која ги покрива повеќето области кои се предмет на разгледување во рамките на Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО. Двата главни релевантни закони, имено Законот за спречување на корупцијата (ЗЗК) и Законот за спречување на судир на интереси (ЗССИ) се релативно нови и даваат прилично цврста основа за правилата и стандардите за интегритет. Тие се однесуваат на сите јавни службеници, вклучувајќи и членовите на Парламентот (пратениците), судиите и обвинителите. Тие содржат детални правила кои се повеќе или помалку специфични во однос на судирот на интереси, неспоивоста на функции, придружни активности, подароци и анкетни листови. Тие и доделуваат централна улога на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), како независно тело, во надзорот над спроведувањето на овие правила, развивање на свеста за прашањата за интегритетот и спречување на корупцијата.

2. И покрај добро развиената правна рамка, ефективната имплементација и извршување на законодавството останува прашање на загриженост и треба да се разгледува како приоритетно прашање. Останува уште многу да се направи за да се едуцираат сите категории кои се предмет на оваа евалуација за прашањата за интегритетот и судирот на интереси, за да се обезбеди подобра имплементација на правната рамка и да се подобри јавниот имиџ на пратениците, судиите и обвинителите.

3. Во однос на правилата кои се специфични за пратениците, оние кои се однесуваат на транспарентноста на законодавниот процес се добри, но има простор за подобрување на процесот на партиципација на јавноста. Исто така, постојат јасни и доста строги правила за неспоивоста на функции и придружни активности, кои се чини дека се добро познати од оние на кои тие се применуваат. Пратениците ги почитуваат нивните обврски да доставуваат изјави за судир на интереси и анкетни листови, но сè уште има сомнежи за тоа дали пратениците редовно пријавуваат промени во нивната ситуација. Постојат правила за следење на содржината на изјавите за интереси треба да се подобрат. Исто така, постојат правила за подароци, ноне постои надзор над нивното спроведување. Покрај тоа, сеуште не постои вистински распространета култура на интегритет, која би придонесла за подобрување на негативниот имиџ на пратениците. Во 2012 година се направи обид да се воведат сет на правила на однесување но изработката на овие правила беше сопрена како резултат на сериозен инцидент помеѓу пратениците од мнозинството и опозицијата, кој се случи на 24 декември 2012 година. Работа на ова прашање треба да продолжи и да се усвои кодекс на однесување придружен со механизам за надзор и санкции за непочитување.

4. Судиите исто така патат од недостаток на доверба од јавноста, но тоа е најверојатно резултат на заостатокот на судски предмети и недостатокот на јавна политика за спречување на проблемот на системска корупција. Пристапено е кон решавање на овие проблеми и како резултат на тоа заостатокот на предмети во голем број на судови е намален, иако ГРЕКО сепак се сомнева во преголемата тежина која се дава на критериумот на продуктивност во оценувањето на работата на судиите. Ова може да биде штетно за квалитетот на судските одлуки и повратно да ги зголемува негативните перцепции за судството. Многу труд е вложен со цел да се обезбеди да изборот, оценувањето и дисциплинската одговорност на судиите се утврдуваат според објективни критериуми, но законските одредби за ова прашање не се спроведуваат целосно и сè уште постои загриженост околу мешањето и околу праксата на Судскиот совет во однос на одлуките за кои треба да биде потранспарентен. Загриженоста која постои во однос на пратениците околу

почитувањето на правилата за подароци, анкетни листови и изјави за судир на интереси, соодветно постои и во однос на судиите.

5. Обвинителите се предмет на слични правила како судиите. Нивото на јавна доверба во однос на обвинителите е исто така мало со оглед на фактот дека главните критики кои се упатени кон нив се однесуваат на недостатокот на транспарентност и лошата комуникација со јавноста. И тука исто така постои недостаток на ресурси, посебно во однос на активностите на Советот на јавни обвинители и потребната надградба на ИТ инфраструктурата во обвинителствата. Сличен недостаток во однос на имплементацијата на правилата за подароци, анкетни листови и изјави за судир на интереси беше забележана како и кај другите категории кои се предмет на оваа евалуација.

6. Државната комисија за спречување на корупцијата игра важна улога во антикорупциската политика во Република Македонија. Нејзината способност да дејствува во врска со спречувањето на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, сепак, во пракса е попречена поради ограниченоста со буџет и персонал и поради одреден недостаток на проактивност, кои треба да се решат и се клучни за спроведување на неколку од препораките содржани во овој извештај.

I. ВОВЕД И МЕТОДОЛОГИЈА

7. Република Македонија се приклучи на ГРЕКО во 2000 година. Од нејзиното пристапување, Република Македонија е предмет на евалуација во рамките на Првиот (во декември 2002), Вториот (во октомври 2005 година) и Третиот (март 2010) круг на евалуација од страна на ГРЕКО. Релевантните извештаи за евалуација како и последователните извештаи за усогласеност, се достапни на веб-страницата на ГРЕКО (www.coe.int / GRECO).

8. Тековниот Четврт круг на евалуација на ГРЕКО, кој започна на 1 јануари 2012 година, се занимава со "спречување на корупцијата во однос на членовите на парламентот, судиите и обвинителите". Со избирање на оваа тема ГРЕКО отвара ново подрачје, нагласувајќи го притоа мултидисциплинарниот карактер на својата надлежност. Во исто време, оваа тема има јасни врски со претходната работа на ГРЕКО, особено со нејзиниот прв круг на евалуација - кој стави силен акцент врз независноста на судството, втор круг на евалуација - кој особено ја испитуваше јавната администрација, и третиот круг на евалуација - кој се фокусираше на спречување на корупцијата во контекст на политичкото финансирање.

9. Во рамките на Четвртиот круг на евалуација, истите приоритетни прашања се обработуваат во однос на сите лица/функции кои се предмет на оваа евалуација имено:

- етички принципи, правила на однесување и конфликт на интереси;
- забрана или ограничување на одредени активности;
- анкетни листови, приходи, обврски и интереси;
- спроведување на постоечките правила;
- свест.

10. Што се однесува до парламентарните собранија, евалуацијата се фокусира на членовите на националните парламенти, вклучувајќи ги сите домови на

парламентите и без оглед на тоа дали пратениците се именувани или избрани. Во врска со судството и другите актери во пред-судскиот и судскиот процес, евалуацијата се фокусира на обвинителите и на судиите, професионалните судии и судиите поротници, без оглед на видот на судот, кои се предмет на националните закони и прописи.

11. Во подготовката на овој извештај, ГРЕКО ги користеше одговорите на Прашалникот за евалуација (Greco Eval IV (2013) 4E) од страна на Република Македонија, како и други податоци, вклучувајќи ги и информациите добиени од граѓанското општество. Покрај тоа, Евалуациониот тим на ГРЕКО (во понатамошниот текст како "GET"), изврши посета на Република Македонија во периодот од 13 до 17 мај 2013 година. GET беше составен од г-дин Nenad KONSTANTINOVIC, член на парламентот, претседавач на Управниот одбор (Србија), г-ѓа Anita LEWANDOWSKA, судија - заменик директор на Одделот за судовите, организација и судско вештачење, Министерството за правда (Полска), г-ѓа Helena PAPA, инспектор - координатор, Оддел за внатрешна административна контрола и борба против корупцијата, Советот на министри (Албанија) и г-дин Bjorn THORVALDSSON, јавен обвинител, Канцеларија на специјалниот обвинител (Исланд). GET беше поддржан од страна на г-ѓа Sophie MEUDAL-LEENDERS и г-дин Suranga SOYSA од Секретаријатот на ГРЕКО.

12. GET се сретна со членови на Парламентот, претставници на коалицијата од мнозинството и претставници на опозицијата, како и раководни државни службеници во Собранието. GET исто така интервјуираше претставници на Министерството за правда, Државната комисија за спречување на корупцијата, Управата за јавни приходи, Судскиот совет, Советот на јавни обвинители и на Академијата за судии и јавни обвинители. Покрај тоа, GET одржа разговори и со претседатели и судии на Врховниот суд, Вишиот Управен суд, Апелациониот суд Скопје, Управниот суд и основните судови Скопје 1 и Скопје 2, како и Јавниот обвинител на Република Македонија и претставници од неговата канцеларија и Јавниот обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Конечно, GET зборуваше со Народниот правобранител, претставник на академската заедница, претставници на Здружението на новинари на Македонија и на Македонската алијанса на новинари, како и претставници на Здружението на судии, Здружението на јавни обвинители, Адвокатската комора, Transparency International, Македонскиот центар за меѓународна соработка, на Делегацијата на Европската унија во Република Македонија, Мисијата на ОБСЕ во Скопје и УСАИД.

13. Главната цел на овој извештај е да се оцени ефективноста на мерките усвоени од страна на властите на Република Македонија, со цел да се спречи корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите да се зајакне нивниот интегритет во изглед и во реалноста. Извештајот содржи критичка анализа на ситуацијата во државата, како одраз на напорите на засегнатите страни и постигнатите резултати, како и идентификување на можните недостатоци и давање препораки за натамошно подобрување. Во согласност со практиката на ГРЕКО, препораките се упатени кон властите на Република Македонија, кои понатаму треба да ги утврдат релевантните институции/органи одговорни за преземање на потребните мерки. Република Македонија треба во рок не подолг од 18 месеци да го усвои овој извештај и да известува за преземените активности.

II. СОДРЖИНА

14. Во последниве години, борбата против корупцијата беше едно важно прашање во политичката агенда на Република Македонија. Беа преземени многу клучни чекори во рамките на обидите за справување со опустошувањето кое го создава корупцијата, претежно во раките на обврските кои произлегуваат од процесот на пристапување во Европската Унија. Како резултат на тоа, во последниве години забележително е мало подобрување во однос на јавната перцепција за корупцијата во Република Македонија. Сепак, и покрај ова подобрување, покрај невработеноста и сиромаштијата, корупцијата сеуште се перципира како најважен проблем со кој се соочува државата. Оваа генерална перцепција исто така се однесува и на судиите, обвинителите и членовите на парламентот.

15. Во рамките на опфатот на Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО, парламентите и политичките партии ја предводат листата на институции во кои најмалку се верува во најголемиот број на европски држави кои се опфатени со Евробарометарот на Европската унија¹. Ова е исто така случај и со Република Македонија, каде според анкетата на Европската комисија за "Доверба во институциите", 78% од анкетираниите не верувале на политичките партии во 2012 година, споредено со 80% во 2007 година. Уште повеќе, 69% не верувале на националниот парламент во 2012 година (просечната стапка на верување дека корупцијата е широко распространета меѓу домашните политичари во Европската Унија: 57%²).

16. За разлика од многу други европски држави, во кои судството ужива високо ниво на доверба, правниот систем на Република Македонија дели исто ниво на недоверба како и парламентот: 68% од анкетираниите испитаници во 2010 година не верувале во правниот систем (просечната стапка на верување дека корупцијата е раширена меѓу судството изнесува 32%). Вреди да се забележи дека, иако нивото на перцепција за целокупната корупција бележи извесно подобрување во последниве години, ова подобрување не се прошири на националниот парламент и правниот систем, кои изнесуваа 68% и 69% во 2007 година.

17. Во трите претходни извештаи за евалуација, ГРЕКО упати вкупно 44 препораки на Република Македонија со цел да се зајакне нејзиниот капацитет да се бори против корупцијата³. Во оваа насока, и од важност за овој круг на евалуација, ГРЕКО ги охрабри властите да продолжат со постоечката реформа на судството и обвинителството со цел ефективно да се обезбеди независност на судиите и обвинителите. Тоа обезбеди правни и институционални мерки насочени кон зајакнување на независноста на судиите и обвинителите, меѓу кои и воспоставувањето на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители⁴.

18. За време на теренската посета на Република Македонија, во неколку наврати се спомена дека на 24 декември 2012 година се случи сериозен инцидент во Парламентот кој создаде политичка криза. Како резултат на усвојувањето на буџетот за 2013 година под контроверзни околности, пратениците на опозицијата и новинарите беа присилно отстранети од салата на Парламентот. Ова доведе до бојкот на седниците на Парламентот од страна на најголемата опозициона партија, која заврши на 1 мари 2013 година, со склучување на Меморандум за разбирање

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

³ Вкупно 35 препораки беа имплементирани задоволително или на задоволителен начин, 6 беа имплементирани делумно и 3 препораки не беа имплементирани.

⁴ Види го Извештајот на ГРЕКО за евалуација на Република Македонија – Прв круг на евалуација – Адендумот на Извештајот за усогласеност на Република Македонија – document GRECO RC-I (2004) 15E, точка 20.

понеѓу вклучените политички партии. Овој документ воспоставува меѓу-партиски консензус и обврска кон интеграцијата во Европската унија на државата како и КОмитет за испитување на инцидентот. Работата на Парламентот продолжи но политичката криза го одложи напредокот по повеќе прашања и влијаеше на политичкиот дијалог, што ќе биде објаснето подолу во овој извештај.

III. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА ЧЛЕНОВИТЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ

Преглед на парламентарниот систем

19. Република Македонија е парламентарна република. Има еднодомен Парламент (Собрание) составено од 120 до 140 членови кои се избираат за период од четири години на општи директни избори (член 62 од Уставот), следејќи го моделот на пропорционално претставување, утврден во Изборниот законик. Моментално има 123 пратеници од кои 120 се избрани според пропорционалниот изборен систем, во 6 изборни единици кои ја покриваат целата територија на државата. По 20 пратеници се избираат од секоја изборна единица. Преостанатите 3 пратеници ги претставуваат граѓаните кои живеат во странство и се избираат со мнозински модел и тоа по еден пратеник од трите изборни единици во Европа и Африка, во Северна и Јужна Америка и во Австралија и Азија. Последните парламентарни избори се одржаа во Јуни 2011 година.

20. На пратеникот му престанува мандатот кога си поднесува оставка; кога е осуден за кривично дело за кое е предвидена казна затвор од најмалку 5 години; доколку мандатот му е одземен со дво-третинско мнозинство на гласови во Парламентот; кога е казнет за кривично или друго казниво дело што го прави недостоен за вршење на функцијата пратеник како и заради неоправдано отсуство од Парламентот за период повеќе од 6 месеци.

21. Собранието има законодавни, изборни и надзорни функции. Како законодавен орган, тоа ги усвојува амандманите на Уставот, закони, резолуции, итн. Таа исто така усвојува сопствени внатрешни правила, државниот буџет, ратификува меѓународни договори, и распишува референдум. Како гласачки орган, Собранието ги избира Владата, претседателот на Собранието и до три потпретседатели. Тоа исто така избира судии на Уставниот суд и избира, именува и разрешува и други носители на јавни функции, како што се Гувернерот на Народната банка, Народниот правобранител, Јавниот обвинител, некои од членовите на Судскиот совет, итн. Надзорната функција на Собранието вклучува воспоставување на анкетни комисии, одлучување по прашањето за доверба на Владата или министрите и покренува постапка за одговорност на Претседателот на државата до Уставниот суд. Собранието формира постојани и повремени работни тела, комитети, совети и анкетни комисии⁵.

Транспарентност на законодавниот процес

22. Воведени се мерки со цел да се обезбеди транспарентност на законодавниот процес. Веднаш штом предлог-законскиот текст се доставува до Претседателот на

⁵Собранието има 21 работно тело: Комисија за уставни прашања; Законодавно-правна комисија; Комисија за одбрана и безбедност; Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците; Комисија за надворешна политика; Комисија за европски прашања; Комисија за прашања на изборите и именувањата; Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот; Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање; Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана; Комисија за финансирање и буџет; Комисија за економски прашања; Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство; Комисија за транспорт, врски и екологија; Комисија за образование, наука и спорт; Комисија за култура; Комисија за здравство; Комисија за труд и социјална политика; Комисија за локална самоуправа; Комисија за еднакви можности на жените и мажите и Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања.

Собранието истиот се објавува и на веб-страницата на Собранието⁶. Работните средби и состаноци, и на Собранието и на неговите работни тела се објавуваат на интернет и нивната агенда е објавена, со линкови до сите работни документи.

23. Седниците на Собранието и неговите работни тела се, како општо правило, отворени за јавноста и се емитуваат на националната телевизија, радио и на интернет. Посебен ТВ канал емитува директен пренос во живо од седниците на Собранието и снимен материјал од седниците на неговите работни тела. Видео снимки и стенографски белешки од седниците се објавуваат на веб-страницата на Собранието. Единствен исклучок од ова се прави во однос на прашањата кои содржат доверливи или класифицирани информации, кои се разгледуваат од страна на релевантните работни тела на Собранието. Како исклучок од начелото на јавност, Собранието и неговите работни тела можат да одлучат да работат без присуство на јавноста со одлука донесена со дво-третинско мнозинство гласови на пратениците (член 70 од Уставот и член 2 од Деловникот на Собранието). Ова не се случило од 2002 година во однос на пленарните седници на Собранието. Гласовите од пратениците се објавуваат на веб-страницата на Собранието најдоцна еден ден после гласањето. Се шува евиденција на сите оджани гласања од 2002 година.

24. Јавни консултации исто така може да се организираат во контекст на изготвувањето на законски инструмент кој е од поширок јавен интерес (членови 145-148 од Деловникот на Собранието). Во таков случај, по првото читање на нацрт-законот, Собранието го задолжува едно од неговите работни тела за организирање на јавна дебата. Нацрт-законот е објавен во дневниот печат, заедно со повик за мислења и коментари, во определен рок. Работното тело ги собира придонесите и изготвува извештај кој го доставува до Собранието заедно со предлогот на закон за второто читање. Работните тела на Собранието исто така одржуваат седници за одржување јавни дебати за одредени предлог закони во нивна надлежност, иако тоа не е изречно предвидено во Деловникот за работа на Собранието.

25. Сите соговорници на ГЕТ се согласија дека парламентарниот процес, како во однос пленарните седници исто така и во однос на седниците на работните тела, е прилично транспарентен во пракса. Јавноста и медиумите имаат лесен пристап до состаноците и работните документи. Предлог законите задолжително се објавуваат на веб-страницата на Собранието веднаш штом ќе се примат од страна на Парламентот.

26. Како и да е, ставовите во однос на партиципација на јавноста беа помалку позитивни. Консултирањето на јавноста во однос на нацрт-законите е опционо и ретко се организира во праксата. Исто така се спомена и честата употреба на скратена или итна постапка за донесување на закон, без соодветно оправдување на користењето на таквите постапки. ГЕТ забележува дека Акциониот план (2011-2015) на Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК) вклучува, како цел, поголема консултација на релевантни професионални тела за изготвување на нацрт-законите. Тоа ги охрабрува властите да ги зајакнат активностите во оваа насока и да извршат преглед на користењето на скратената постапка за донесување на законите со цел да се осигури дека истата не се злоупотребува.

Надомест и економски бенефиции

27. Платите на пратениците се пресметуваат по коефициент кој се множи со основицата на платата утврдена со закон за избрани и именувани функционери, која во моментот изнесува до 25.726 денари: коефициентите се 3,5 за пратеник, 3,7 за координатор на пратеничка група или претседател на работно тело, 4,0 за

⁶ www.sobranie.mk

потпретседател на Собранието и 4,5 за претседателот на Собранието. Просечната месечна плата на пратениците во 2012 година изнесуваше 78.171 денари (околу 1277 €)⁷.

28. Собранието е во постојано заседание - освен во месец Август - и се чува евиденција на присуството на пратениците. Доколку еден пратеник е отсутен од седниците три пати по ред без да го информира претседателот на Собранието, може да се одземе 5% од неговата/нејзината плата за секој ден отсуство, со одлука на Комитетот на изборите и именувањата⁸. Покрај тоа, само пратениците кои се запишани на листата за присуство имаат право на патни и дневни трошоци.

29. Пратениците можат да стекнат право на дополнителни бенефиции, како што следува:

- Надомест на патните трошоци за пратениците кои живеат надвор од Скопје, врз основа евиденцијата за присуство на пратениците, патниот налог фактури за платена патарина;

- Право на користење на службен стан или право на надоместок на закупнина за стан, за пратениците кои се избрани во изборни единици надвор од територијата на државата. Договорот за закуп на стан се склучува од страна на Собранието, а не од страна на пратеникот а износот на закупнината се определува со одлука на Владата. Ова право го уживаат не само пратениците туку исто така и сите функционери кои ги остваруваат своите должности надвор од местото на живеење.

30. Надзор над употребата на овие бенефиции од страна на пратениците врши Секторот за финансиски работи и Одделението за внатрешна ревизија на Парламентот, како и Државниот завод за ревизија и Министерството за финансии. Досега не е утврдена злоупотреба на ова право.

31. Државниот буџет вклучува средства за функционирање на канцелариите на пратениците, и тоа по 16.000 денари за една пратеничка канцеларија (приближно 256 €). Овие средства не се администрираат од страна на пратениците директно туку од страна на службите на Собранието. Покрај тоа, Законот за Собранието предвидува дека органите на локалната самоуправа треба да обезбедат еднаква помош на пратениците во извршувањето на нивните функции, особено тие треба да им се обезбедат со канцеларија и услови за контакт со граѓаните од нивната изборна единица.

32. Пратениците кои биле вработени пред изборот на пратеничката функција имаат право да по нивниот мандат се вратат на нивните претходни вработувања или пак на еквивалентни работни места (член 35, Закон за пратеници). По завршувањето на неговиот/нејзиниот мандат, пратеникот може да продолжи да ја примат неговата/нејзината плата за период до 12 месеци, доколку тоа му овозможува да се стекне со право на старосна пензија, за период до 18 месеци, доколку тој/таа исполнува право на пензија во овие дополнителни шест месеци. Ова право, како и правото да се вратат на претходното вработување, освен пратениците исто така го уживаат и други носители на јавни функции.

Етички принципи и правила на однесување

33. Пратениците се предмет на правила на однесување кои се содржани во различни законски и подзаконски акти, како што е Уставот, Кривичниот законик, Законот за пратеници, Законот за спречување на корупцијата, Законот за спречување на судир

⁷ Просечната нето плата во Република Македонија во 2011 година беше 20.867 денари (околу 341 EUR. 1 денар = 0.016 EUR)

⁸ Ова се случува еднаш во посотечкиот состав на законодавното тело.

на интереси и Деловникот за работа на Собранието. Сепак не постои унифициран пишан кодекс на однесување на пратениците.

34. Кодекс на етичко однесување на пратениците е во фаза на подготовка за некое време. Беше изготвен Нацрт-кодекс и истиот беше доставен за коментари на координаторите на пратеничките групи и на други политички партии кои не се претставени во Собранието. Се одржаа две работни средби, од кои првата на 14 март 2012 година, за време на кои беше договорено да се донесе Етичкиот кодекс на однесување на пратениците со консензус. Сепак, работата на овој етички кодекс беше прекината, како резултат на тоа што пратениците од опозицијата престана да учествуваат во координативните средби во рамките на горенаведената политичка криза меѓу парламентарното мнозинство и опозицијата, која беше резултат на инцидентите од 24 декември 2012 година (види став 18). Во времето на посетата на ГЕТ на Република Македонија, работата на овој кодекс не беше продолжена, и покрај Меморандумот за разбирање потпишан во март 2013 година. ГЕТ не можеше да се добие јасна слика за причините за продолжувањето на овој кор-сокак. Откако анкетната комисија формирана во рамките на Парламентот со цел да ги испита настаните на 24 декември 2012 година, на 26 август 2013 година со консензус препорача да се донесе Етичкиот кодекс за пратениците, работата по однос на ова прашање конечно продолжи.

35. Во светлината на настаните од 24 декември 2012 година, и во светлината на претходни инциденти поврзани со однесувањето на пратениците за време на седниците на Собранието и во светлината на широко распространетата јавна недоверба во Собранието, ГЕТ е убеден дека изготвувањето и усвојувањето на овој етички кодекс ќе биде во голема мера корисен за работата и јавниот имиџ на пратениците и Собранието. ГЕТ го поздравува договорот постигнат од страна на политичките партии пред и после кризата од 2012 година за потребата за донесување на етичкиот кодекс со консензус и се надева дека работата на кодексот ќе напредува успешно. Што се однесува до содржината на идниот кодекс, во најмала рака истиот ќе мора да ги отсликува, објасни и да направи подостапни основните стандарди за основните должности на пратениците и за границите на нивните функции. Со цел кодексот да биде значаен инструмент во рацете на пратениците, значајно е да освен правилата за однесување во просториите на Собранието овој кодекс исто така да даде јасни насоки за спречување на судирот на интереси и за прашања поврзани, како што се прифаќање на подароци и други предности, неспоивост на функции, дополнителни активности и финансиски интереси, злоупотреба на информации и јавни ресурси, обврска за објавување на информации и контакти со трети лица, како што се лобисти (вклучувајќи елаборирани примери). Со цел да се вгради идниот кодекс во работната култура на Собранието, потребно би било да се превземат соодветни мерки како што се обезбедување на посебна обука или советување за гореспоменатите прашања. Осврнувајќи се на прашањето на спроведувањето на одредбите содржани во Кодексот на однесување, ГЕТ нагласува дека спроведувањето е суштински дел од секој систем на интегритет. Ефективноста на еден пакет на стандарди зависи од свеста на оние за кои истите се насочени, нивната подготвеност да се усогласат со одредбите кои ги воспоставуваат овие стандарди, но исто така и од постоењето на соодветни алатки за имплементација, односно обезбедување дека злоупотребите и непочитувањето на правилата излагаат на виделина и се казнуваат со соодветни санкции. Според гледиштето на ГЕТ едукацијата и извршувањето не може целосно да се препуштат на Државната комисија за спречување на корупција, иако овој орган има јасна одговорност во оваа насока. Дисциплина и одговорноста мора да произлезат од самото Собрание. **ГРЕКО препорачува (i) брзо продолжување со изготвувањето на кодекс на однесување за членовите на Собранието и обезбедување дека идниот кодекс е лесно прифатлив за јавноста; (ii) воспоставување на соодветен механизам во рамките на Собранието, со цел и да се промовира на кодексот и се подигне свеста меѓу членовите на**

Собранието за стандардите кои се очекуваат од нив, но исто така и да се спроведуваат таквите стандарди каде што е потребно. Покрај тоа, постојните правила и процедури за судир на интереси, прифаќањето на подароци и откривањето на контакти со трети лица треба да бидат дополнително развиени, како што е препорачано подолу.

Судир на интереси

36 . Одредби за превенција и решавање на судир на интереси се содржани во Законот за спречување на судир на интереси ("Службен весник на Република Македонија" бр 70/2007 , во натамошниот текст: ЗССИ), кој се однесува на пратениците како и на другите носители на јавни функции, особено судиите и обвинителите. Член 3 став 1 од Законот го дефинира конфликтот на интереси како " конфликт помеѓу јавните овластувања и должности со приватните интереси на службените лица, каде службеното лице има приватен интерес кој влијае или би можел да влијае врз извршувањето на неговите/нејзините јавни овластувања и должности ".

37 . Можни видови на конфликт на интереси се опишани во законот (член 5, ЗССИ): службеното лице не смее:

- да прима или да бара корист за извршувањето на своите должности;
- да реализира или да добие некое право преку кршење на принципот на еднаквост пред законот ;
- да ги злоупотребува правата кои произлегуваат од вршењето на неговите/нејзините овластувања ;
- да прими награда или друга корист за извршување на работи кои произлегуваат од неговите/нејзините службени овластувања и службена положба;
- да побара или добие награда, за него/неа или негови/нејзини блиски роднини, за да гласа или не гласа, или за да се влијае врз донесувањето на одлука на орган или лице;
- да ветува вработување или некое друго право доколку прими награда или ветување за награда и
- да влијае на одлука во јавните набавки или да ја користи неговата/нејзината позиција на било кој друг начин со цел да оствари приватен интерес или корист за себе или негови/нејзини блиски роднини.

38. Во случај кога пратеник се посомнева дека може да произлезе конфликт помеѓу неговиот/нејзиниот приватен интерес и јавниот интерес, тој/таа треба да побара мислење од ДКСК, која е тело надлежно за надзор над спроведувањето на законот. Тој/таа е должен да ги преземе сите неопходни мерки за да спречи приватниот интерес да влијае врз извршувањето на неговите/нејзините должности (член 7 , ЗССИ). Во зависност од конкретниот случај, потребни мерки предвидени со законот за вакви ситуации може да бидат: делегирање на управувањето со приватните активности на функционерот на други лица, кои притоа не се неговиот/нејзиниот брачен партнер или роднини; барање за изземање од активностите кои доведуваат до судир на интереси; трансфер на учеството во трговски друштва или забрана за прифаќање на подароци (членови 9-19 , ЗССИ). Властите посочија дека бројот на таквите барања на мислење од неодамна се зголеми и ова го толкуваат како знак на интерес од страна на службените лица и институциите во кои се вработени во спречувањето на ситуации на конфликт на интереси.

39. Поточно, кога службените лица ќе откријат околности што укажуваат на постоење на судир на интереси, тие имаат обврска да бараат од институцијата каде се вработени да ги дисквалификува од извршувањето на некоја конкретна активност што доведува до таква ситуација. Лицето ќе биде дисквалификувано од извршувањето на одредена активност со одлука на неговиот/нејзиниот

претпоставен, дури и без негово/нејзино барање или против неговата/нејзината волја, ако е очигледно дека во конкретниот случај постои судир на интереси (член 12, ЗССИ). Пратениците, исто така мора да пријавуваат ад-хок приватни интереси кога телото каде членуваат разговара или одлучува по однос на работи во кои имаат вакви интереси. Таквите изјави треба да се внесуваат во записникот од состаноците (член 13 ЗССИ).

40. Пратениците, како и другите функционери кои се предмет на овој закон, мора да поднесуваат до Државната комисија за спречување на корупција за постоење или непостоење на судир на интереси во рок од 30 дена од нивниот избор (член 13, ЗССИ).

41. Законот за спречување на корупцијата ("Службен весник на Република Македонија", број 28 /2002, во натамошниот текст: ЗСК), исто така е релевантен во оваа насока, со оглед на тоа што содржи Глава IV насловена "Спречување на судир на интереси". Ова поглавје се занимава со следниве прашања: незаконски барањата на претпоставените; непријавување на кривично дело; забрана за вршење влијание врз друго лице; користење на дискреционите овластувања; нудење поткуп; постапка треба да се следи во случај на обвинение за корупција. Законот исто така содржи и други релевантни одредби, односно правила за неспоивост на функции, забрана за службените лица да го користат своето влијание во вработувањето или унапредувањето на членовите на нивното семејството, забрана да примаат подароци, забрана за стекнување акционерски права, забрана за користење државен имот и јавните средства, правила за пост-вработување, злоупотреба на официјални податоци и злоупотреба на јавните набавки, кои ќе бидат детално опишани понатаму во овој извештај. Претходно овој закон содржеше членови за дисквалификација на службени лица во случај на судир меѓу нивниот личен интерес и општите интереси, но овие членови се укинати кога ЗССИ влезе во сила. Овој закон се применува за пратениците, како и за судиите и јавните обвинители.

42. Во периодот 2008-2010 година, ДКСК спроведуваше Државна програма и Акционен план за превенција и намалување на судирот на интереси. Беа спроведени голем број на мерки и од превентивна и од корективна природа, со цел особено насочени кон подигањето на свеста на службени лица во врска со конфликт на интереси со упатства и обука, како и преиспитување на важечките законски и подзаконски прописи.

43. ГЕТ е на мислење дека ЗССИ е прилично содржаен. Тој содржи голем број на важни елементи, како што е дефиниција на судир на интереси, обврска за овластените службени лица – вклучувајќи ги пратениците - да бараат мислење од ДКСК кога се сомневаат дека се во ситуација на конфликт на интереси и да побараат нивно изземање во случај на постоење на конфликт на интереси. Законот исто така предвидува режим на објавување, кој ќе биде подетално презентираан подолу (види точки 63-64). Од погорниот опис очигледно е дека ЗССИ става силен акцент на случаите на постоечки судир на интереси а не на потенцијалните случаи на судир на интереси односно на случаите во кои само се чини дека приватниот интерес на пратеникот може несоодветно да влијае на извршувањето на неговите/нејзините должности но сеуште тоа не се случило, како и ситуации кои може да доведат до појава на судир на интереси доколку некои околности се сменат во иднина. Според гледиштето на ГЕТ, во рамките на активностите на ДКСК за превенција на судирот на интереси, повеќе внимание би требало да се посвети на таков вид на судир на интереси.

44. Уште повеќе, и покрај сеопфатноста на законот и активностите за подигање на свеста спроведени од страна на ДКСК во рамките на горенаведените Државната програма и Акционен план, допрва меѓу пратениците треба да се вкорени култура на превенција и избегнување на судир на интереси. Интервјуата кои ги спроведе ГЕТ,

јасно потврдуваат дека пратениците имаат тенденција да ги гледаат своите обврски во однос на ова прашање од формален аспект, претежно како пополнување на изјава за интереси и нејзино доставување дои ДКСК и преземање на меки во случај доколку се појави некоја од ситуациите специфично предвидени во законот. Тие се далеку од свесни за ратиото кое стои позади ЗССИ, за суштината на судирот на интереси и за тоа како да информираат за изборите кои ги прават и во рамките на нивната работа во парламентот и во однос на нивните приватни интереси и интересите на нивните роднини.

45. Според гледиштето на ГЕТ, за ваквата состојба придонесуваат неколку фактори. Конкретните работи околу кои е загрижен ГЕТ во оваа насока ќе бидат обработени подолу. Еден од факторите е тоа што Собранието смета дека ДКСК има единствена надлежност за справување со прашањата на интегритет и спречување на корупцијата. Собранието не покажува многу проактивност во решавањето на овие прашања во рамките на самото Собрание, како што е потврдено во интервјуата спроведени во рамките на теренската посета и како што е потврдено од страна на ДКСК во воведот на Државната програма за превенција и намалување на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015, каде се охрабрува Собранието да земе поактивен пристап во спроведувањето на активностите на Програмата кои се во негова надлежност⁹. Ова, според гледиштето на ГЕТ, е значаен јаз кој ја спречува појавата на култура на превенција на конфликти на интереси меѓу пратениците. Во овој контекст ГЕТ исто така забележува дека одредбите за изземање содржани во членовите 12-14 од ЗССИ се во голема мера неискористени во праксата. ГЕТ во оваа насока укажува на препораките содржани во точките 35 и 48 од овој извештај, кои повикуваат на развој на стандарди и правила, во рамките на Собранието, за однесувањето кое се очекува од неговите членови, особено во однос на можните конфликти на интереси и прифаќањето на подароци и други предности, кои стандарди треба да бидат придружени со соодветен внатрешен механизам за мониторинг и спроведување. Континуируваниот дијалог помеѓу Собранието и ДКСК за спроведувањето и примената на законодавството на судирот на интереси е исто така многу битен инструмент за ефикасноста на механизмите кои треба да се воспостават.

Забрана или рестрикција на одредени активности

Подароци

46. Членот 30 од ЗССИ, кој се однесува на пратениците, пропишува дека избран или именуван функционер, службеник или одговорно лице во јавно претпријатие или друго правно лице кое управува со државен капитал не смее да прима подароци, освен поклони за специфична пригода, како што се книги, сувенири и слични работи, чија вредност е дефинирана со закон. Според членовите 77 – 78 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи (Службен весник на Република македонија број 8/2005), службените лица може да приомаат лични поклони во вредност до 200 евра, од странска сржава, тело, институција или од меѓународна организација. Овие подароци не може да бидат во вид на пари или услуги. Секој подарок кој ја надминува гореспоменатата вредност мора да се пријави и истиот станува сопственост на Република Македонија.

47. ЗССИ исто така содржи забрана за службените лица да прифаќаат поклони, освен во случаите дефинирани со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи кој е споменат погоре. Според овој закон, подарокјот се дефинира како пари, материјални добра или услуги кои се примаат во врска со извршувањето или неизвршувањето на службената должност. Службеник на кој му е

⁹ Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, Државна програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски планови за периодот 2011 – 2015, стр 14.

понуден подарок мора да го одбие и да го посочи оној кој го понудил подарокот. Доколку подарокот не може да се врати, тој/таа мора без одлагање да го информира компетентното тело, да наведе сведок и други докази кои му/и се достапни и да пополни извештај до ДКСК за случајот, во рок од 48 часа.

48. ГЕТ забележува дека нема посебни механизми во рамките на Собранието кои би ги ефектуирале релевантните одредби од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи за пријавување на прифатените подароци. ГЕТ исто така за време на посетата на државата научи дека нема достапни информации за практичната примена на овие правила. Пратениците не мораат да ги пријават до службите на Собранието подароците кои ги примиле така што во отсуство на механизам за пријавување ниту едно тело не контролира дали пратениците приомиле поклон законски или незаконски. Уште повеќе, релевантните законски одредби, особено оние на ЗССИ, го поврзуваат примањето на подароци и остварувањето на службените должности во случаите слични на поткуп. Тие не го земаат во предвид фактот дека подароците, гостољубивоста и поканите може да се дадат во најразличен контекст а не само во *quid pro quo* договори. Настрана од вредноста на материјалните подароци, моментално има многу малку упатства достапни на пратениците за тоа каков вид на поволноности се прифатливи и под кои услови, во отсуство на кодекс на однесување. Исто така земајќи ја во предвид сличната загриженост за превенцијата на судирот на интереси која е изразена погоре, **ГРЕКО препорачува да се развијат интерни механизми и водичи во рамките на Собранието во однос на превенцијата на судир на интереси и прифаќање на подароци, гостољубивост и други погодности и соодветно да се мониторира постапувањето по овие правила.**

Нespoивост на функции

49. Членот 21 од ЗССИ содржи генерално правило за неспоивост, кое забранува на избраните или именуваните функционери да извршуваат друга служба, должност или активност неспоиви со нивната функција. Особено, забранети се сите профитабилни активности.

50. Членот 9 од Законот за членовите на Парламентот пропишува дека функцијата на пратеник е неспоива со функциите на Претседател на државата, Претседател на Владата, министер, судија, јавен обвинител, државен правобранител, народен правобранител и други функции чии носители се избрани или именувани од страна на Собранието или Владата. Функцијата пратеник е неспоива со функцијата градоначалник и член на совет на општина или на градот Скопје. Функцијата на пратеник е исто така неспоива со извршувањето на стручна или административна работа во рамките на државната администрација, со извршувањето на економски или други профитабилни активности и со членство во бордот на директори на јавни претпријатија, јавни институции, фондови, агенции, бироа и други правни лица и со изборот за претставници во трговски компании со државен и приватен капитал. Претходно наведените функции, вработувања или членства на едно лице завршуваат на денот кога се верифицира неговиот пратенички мандат.

51. Други закони пропишуваат директна или индиректна забрана за пратениците да извршуваат извесни активности. Помеѓу нив, Законот за радио-дифузната дејност (Службен весник на Република Македонија број 100/2005) дефинира дека политичките партии, државните тела или телата на јавната администрација, јавните претпријатија, единиците на локалната самоуправа, носителите на јавни функции и членовите на нивните семејства не смеат да извршуваат радио-дифузна дејност и не смеат да бидат основачи, ко-основачи или акционери во радио-дифузни претпријатија (член 11). Пратеник не смее да биде избран за член на Советот за радиодифузија (член 25) ниту пак за член на Советот на МРТ (Македонската радио телевизија – јавен радиодифузен сервис) (член 128) или на Бордот на директори на

МРТ (член 136). Уште повеќе, пратеник не смее да извршува функција на главен државен ревизор или негов заменик, претседател или член на Агенцијата за регулирање и апазарот за железнички сообраќај, претседател или член на Комисијата на Агенцијата за пошти, не-извршен член на Советот на Народната банка, претседател или член на Комисијата за електронски комуникации, член на Комисијата за верификација на факти итн. согласно соодветните закони.

52. Според информациите собрани од страна на ГЕТ, листата на позиции и функции кои се неспоиви со функцијата на пратеник значително е проширена на 2002 година, кога оваа функција еволуираше во професионална функција. Се до неодамна, во праксата постоеше толеранција во однос на активности за држење на предавања и истражувања, кои беа можни со дозвола на Претседателот на Собранието. Оваа толеранција прекина на почетокот на 2013 година со усвојувањето на измените на Законот за високо образование. Во моментот, пратеничката функција не е споива со ниту една функција освен со добротворни функции. Овие правила изгледа дека добро се применуваат во пракса, освен во областа на сопственост и контрола на медиуми, за која ГЕТ слушна дека постои заобиколување на правилата. Беше споменат случај на пратеник, кој своите права во медиумска компанија ги префрлил на свој роднина, во спротивност со одредбите кои се во сила. Наводно, не беше преземена никаква активност на компетентните власти во врска со овој случај. ГЕТ во оваа насока се повикува на наодите од Извештајот на ГРЕКО за евалуација на република македонија од третиот круг на евалуација (види (see Greco Eval III Rep (2009) 6, точка 90) за врските кои постојат помеѓу некои политичари и медиумски компании и финансиските трансакции поврзани со рекламирањето, како и континуираната загриженост која ја изразува Европската Унија во однос на медиумскиот плурализам во Република Македонија¹⁰.

Финансиски интереси, контакти со државните власти

53. Како што е објаснето погоре, членот 9 од ЗССИ го наведува управувањето со приватна компанија како еден вид на судир на интерес со државните интереси. Следствено на тоа, после неговиот/нејзиниот избор, пратеникот треба да го префрли управувањето со компанијата на друго лице, кое не е негов сопруг/соприга или партнер или роднина во права и странична линија.

54. Не постои посебна забрана за пратениците да склучуваат договори со државните власти. Според властите, неспоивоста на парламентарниот мандат со друга профитабилна активност автоматски ја исклучува можноста на пратениците да склучуваат договори со државните власти. Општото законодавство за јавни набавки е целосно применливо во овој контекст. Уште повеќе, членот 24 од ЗССИ ги обврзува пратениците да ја известуваат ДКСК за секоја трансакција која вклучува државни средства со компанија која е во сопственост или контрола на пратеникот или на негови/нејзини роднини.

Рестрикции после вработување

55. Членот 27 од ЗСК утврдува дека службено лице кое, во период од три години после завршувањето на неговата/нејзината функција, отвори претпријатие или започне со профитабилна активност во областа во која претходно работел/а, мора за тоа да ја информира ДКСК. Член 28 од истиот закон утврдува дека службено лице не може за време на неговиот мандат и во период од три години после завршувањето на истиот, да бара удел или права во претпријатие во кое тој/таа вршел надзор, освен по пат на наследство.

¹⁰Види http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf, стр.12

56. Законот за лобирње (Службен весник на Република македонија број 106/08) забранува на избраните функционери да лобираат се до изминувањето на една година откако ќе престанат да добиваат плата.

Контакт со трети лица

57. Контактите на пратениците со лобисти или други лица кои се обидуваат да влијаат врз нивните одлуки останува нерегулирано. Постои Закон за лобирање (Службен весник на Република Македонија број 106/08 и 135/11) но истиот е само во ембрионска фаза и утврдува дека регистарот на лобисти се чува од страна на Генералниот секретар на Собранието. Регистрираните лобисти мораат да достават до Генералниот секретар годишен извештај за нивните активности за лобирање, кој треба да вклучува податоци за пратениците и другите службени лица кај кои тие лобирале, предметот на лобирање и финансискиот надоместок кој го добие за нивното лобирање. Овој закон им овозможува на лобистите директни средби со службените лица кај кои тие сакаат да лобираат, да ги претстават своите гледишта на работните тела на законодавната и извршната власт и да организираат и учествуваат во јавни дебати на теми кои ги засегаат.

58. ГЕТ беше информираан дека до сега регистриран е само еден лобист и дека ДКСК и Генералниот секретар на Собранието немаат податоци за нерегистрираните лобисти. Како и да е, неколку соговорници на ГЕТ потврдија дека лобирањето на нерегистрираните лобисти е широко распространето во праксата. Причините за оваа состојба кои беа неведени се недостаток на свесност за лобирањето како и неадекватност на постоечката законска рамка за лобирање, која не дозволува на ДКСК да врши надзор над нерегистрираните лобисти. Акциониот план на ДКСК за периодот 2011-2015 ги признава проблемите кои постојат во оваа област и содржи активности кои се насочени кон подигнување на свеста за лобирањето, подготвувањето на Водич и етички кодекс за лобисти, измени на Законот за лобирање и воведување на регистарот на лобисти како надлежност на ДКСК со цел за зајакнување на нејзината контрола во оваа област. ГЕТ е на мислење дека овие активности треба да се комбинираат со поголема транспарентност на пратениците во однос на нивните контакти со лобистите и други страни во врска со постоечките законски предлози, надвор од седниците на Собранието и неговите комисиии. Затоа, **ГРЕКО препорачува воведување на правила за односите на пратениците со лобистите и трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес.**

Злоупотреба на доверливи информации

59. Член 52 од Деловникот на Собранието воведува обврска за пратениците да чуваат високи, службени, воени и бизнис тајни. Тајна информација е секоја информација која пратеникот ја дознава за време на седница на Собранието или неговите работни тела, во врска со прашање за кое се расправа пред камера, како и материјали кои се со таа намена и се доставени до Собранието и неговите работни тела. Постапувањето со и чувањето на овој материјал се регулирани со посебен акт кој е усвоен од страна на Претседателот на Собранието. Постапувањето со доверливи податоци е регулирано со членовите 34-40 од Законот за класифицирани информации (Службен весник на Република Македонија број 9/04, 113/07, 145/10 и 80/12). Откривањето на доверливи информации повлекува кривична одговорност (членови 281, 317, 349, 360, 360-а од Кривичниот законик).

Злоупотреба на јавни средства

60. Членот 12 од ЗСК забранува користење на буџетски средства или јавни фондови за финансирање на изборни кампањи или други политички активности. Членот 25 од

истиот закон утврдува дека употребата на државни средства за приватни цели или префрлањето на овие средства на други лица е забрането.

Пријавување на имот, средства, одговорности и интереси

61. Согласно членот 33 од Законот за спречување на корупција, избраните или именуваните функционери, вклучувајќи ги тука и пратениците, судиите и обвинителите, после инвниот избор мора да пополнат анкетни листови. Заедно со анкетниот лист се поднесува изјава заверена од нотар за откажување од заштита на банкарска тајна за сите нивни сметки во домашни и странски банки. Содржината и формата на анкетниот лист се утврдуваат од страна на ДКСК и се објавуваат во службен весник¹¹ и на официјалната веб-страница на ДКСК. Оваа обврска исто така е содржана во членот 15 од Законот за Собранието на Република Македонија која бара од пратениците да во рок од 30 дена од верификацијата на нивниот мандат ги пријават нивните средства во изјава која ќе вклучува опис на нивниот имот, подвижни предмети од поголема вредност, обезбедувања, побарувања и долгови како и друг имот кој е во нивна сопственост или во сопственост на нивното семејство, што би претставувало основ за депонирање на изјава заверена од нотар за откажување од заштита на банкарска тајна на сите нивни сметки во домашни и странски банки.

62. Промените во споственоста на пратениците и нивните роднини исто така мора да биде пријавена. Конечно, друг анкетен лист мора да се пополни од страна на пратениците во рок од 30 дена од завршувањето на нивниот мандат. Овие анкетни листови пратениците треба да ги достават до ДКСК и до Државниот завод за ревисија а истите потоа се објавуваат на веб страната на ДКСК¹² (членови 33-а и 34, ЗСК).

63. Како што е објаснето погоре, пратениците, до Државната комисија за спречување на корупција мора да доставуваат и изјави за постоење или непостоење на судир на интереси во рок од 30 дена од нивниот избор (член 20-а, ЗССИ).

64. Пратениците и другите службени лица кои имаат обврска да доставуваат анкетни листови и изјави за судир на интереси, во голема мера ги остваруваат овие свои обврски, како што се потврди во разговорите на ГЕТ со соговорниците за време на посетата на Република Македонија и во консултацијата на податоците објавени на веб-страната на ДКСК од страна на ГЕТ¹³. ГЕТ на свое задоволство истакнува дека оваа веб-страница овозможува лесен пристап на јавноста до анкетните листови. Како и да е, квалитетот и деталноста на објавените информации значително варира. Интервјуата со пратениците, судиите и обвинителите покажаа дека и нивното сваќање за термините "член на семејство" и "подвижен имот од поголема вредност" исто така значително варираат. Според властите и моделот на анкетниот лист, терминот "членови на семејството" ги опфаќа сопругот/сопругата, децата, родителите, посвоените деца, посвоителот или посвоителите кои се членови на домаќинството на службеното лице. Некои од соговорниците на ГЕТ истакнаа дека во своите анкетни листови вклучуваат и податоци за членови на нивното семејство кои не живеат со нив односно во истото домаќинство. Некои соговорници истакнаа дека не пријавуваат имот на нивните роднини бидејќи немаат податоци за истиот. Поимот "подвижни предмети од поголема вредност" исто така беше интерпретиран на

¹¹ Види http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/assets_declaration.pdf

¹² http://www.dksk.org.mk/imoti_new/

¹³ Почнувајќи од 9 Септември 2013, на веб-страната на ДКСК беа објавени 119 анкетни листови на пратеници од вкупно 123 пратеници.

различни начини. Некои соговорници сметаат дека вакви предмети се сите предмети со вредност поголема од 20 просечни плати (оваа сума е наведена во членот 34 од ЗСК кој воведува обврска за пријавување на промени во сопственоста), некои соговорници пак се повикуваат на членот 122(34) од Кривичниот законик, според кој "поголема вредност" е што вклучува вредност поголема од 5 просечни плати, а додека пак други соговорници спомнаа фиксна вредност од 500 до 1000 евра. Во точката 250 е содржана препорака за надминување на овие очигледни тешкотии во интерпретацијата на овие термини, во делот од овој извештај кој се однесува на сите категории и улогата на ДКСК.

Надзор

Изјави за интереси

65. Согласно со измените на ЗССИ, во 2012 година на ДКСК беше доделена надлежност да ги проверува изјавите за интереси на сите службени лица наведени во членот 20-а од ЗССИ, вклучувајќи ги и пратениците. Во периодот 2009-2012, до ДКСК беа доставени вкупно 4361 изјави за интереси а нивната проверка се врши од страна на посебно одделение во ДКСК, составено од 2 лица. Според планот на ДКСК за верификација на изјавите за судир на интереси, во април 2012 година ДКСК изврши верификација на 41 изјава за интерес од изјавите претходно доставени во периодот јануари - март 2012 година од страна на нови избрани/именувани службеници и службеници кои имаат промена во нивната ситуација. Во вториот квартал на 2012 година ова беше следено со нова верификација на изјавите за интереси на сите 123 пратеници. Постојење на судир на интереси беше утврдено во 4 случаи, кои вклучуваат извршување на функции кои се неспоиви со пратеничката функција. Во три од овие случаи, ситуацијата се реши на тој начин што пратениците се откажаа од другата функција која е неспоива со пратеничката. Во четвртиот случај, пратеникот прими јавна опомена од страна на ДКСК за неизвршување на барањето на ДКСК да прекине со извршување на професорска дејност во исто време со пратеничката функција. Како резултат на тоа, деканот на институцијата каде пратеникот ја извршуваше оваа дејност не го обнови договорот со пратеникот за наредната академска година.

66. Бидејќи верификацијата на изјавите за интереси беше воведена во 2012 година, сеуште е многу рано да се оценува нејзината ефикасност. Сепак, ГЕТ слушна за загриженоста која постои за точноста на изјавите за интереси и за тоа дека не е јасно до кој степен пратениците ги пријавуваат промените во нивната ситуација. ГЕТ исто така има прашања во однос на ситуацијата дека системот на изјави за интереси изгледа дека функционира во целосна независност од системот на анкетни листови. Додека системот на изјави за судир на интереси постои со цел да открие постоење на случаи на некомпатибилни активности, системот на анкетни листови постои за да открие непријавени и необјаснети зголемувања на имотот, како што ќе биде објаснето подолу. Надзор над содржината на двата сетови на изјави се врши од страна на различни оддели и изгледа дека притоа не се вршат вкрстени проверки. ГЕТ верува дека може да се воспостават врски помеѓу овие два системи и дека верификацијата на двата типа на изјави може да се врши координирано, со цел да се создаде синергија и подобро да се искористи законодавството кое се применува. Тоа на пример може да овозможи откривање на примање на подароци или незаконска корист, кои според ЗССИ се еден вид на судир на интереси. Во оваа насока може да се посочи оценката на ГЕТ за надзорот над анкетните листови и препораката која е содржана во точката 249 подолу. Властите објаснија – после посетата – дека постои план да се поврзат двете бази на податоци, како што е предвидено во твининг проектот ИПА 2010 "Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата". ГЕТ ја поздравува оваа новост и се надева дека истата ќе вроди со резултат.

Анкетни листови

67. После приемот на анкетните листови од пратениците и другите службени лица, како што се судиите и обвинителите, ДКСК проверува дали истите се целосно пополнети и дали имаат прилог – изјава за откажување од банкарска тајна заверена на нотар. Доколку е потребно, ДКСК бара од конкретниот функционер да достави документи/информации кои недостасуваат. После тоа анкетните листови се внесуваат во дневната евиденција и базата на податоци на ДКСК и се објавуваат електронски, со отстранување на сите податоци кои треба да останат приватни во согласност со законодавството за заштита на личните податоци. Од 2011 година, ДКСК ја проверува содржината на селектирани анкетни листови во соработка со Управата за јавни приходи, во согласност со Меморандумот за разбирање помеѓу овие две институции. Во 2012 година, беа верифицирани анкетните листови на сите 85 градоначалници. Според информациите кои ги прими ГЕТ, ваква општа верификација не е извршена за анкетните листови на пратениците. Во 2011 година, ДКСК ја провери точноста на анкетните листови на 8 пратеници и кај сите беше утврдено дека е пријавен целокупниот имот.

68. Согласно со Меморандумот за разбирање, анкетните листови кои ќе бидат предмет на проверка се селектираат според нивниот број под кој се регистрирани во базата на ДКСК. Првата фаза на верификацијата се спроведува од страна на ДКСК која ја споредува содржината на анкетните листови со информациите кои се содржани во други релевантни извори, како што се катастарот на недвижности, Министерството за внатрешни работи (во однос на моторните возила) и централните регистри кои содржат податоци за обезбедувања и акции. Доколку оваа споредба открие значителни разлики, Управата за јавни приходи, по барање на ДКСК; извршува проверка на статусот на сопственост на конкретното лице и неговите роднини.

69. Со цел да се спроведе оваа верификација, Управата за јавни приходи собира податоци од релевантни извори, имено, неговите сопствени податоци, катастарот, локалните власти, банките и централните регистри за обезбедувања и акции. Овие институции имаат правна обврска да и ги достават на УЈП податоците кои ги бара. Вредноста на сопственоста на службеното лице и неговите роднини се споредува со нивните приходи, со цел да се утврди некакво необјаснето збогатување. Доколку се открие таков случај, после интервју со лицето кое е во прашање, се донесува одлука за негово оданочување во висина од 70% од вредноста на необјаснетите средства. Оваа одлука се донесува од страна на Управата за јавни приходи но не се објавува. Истата може да биде обжалена пред второстепено тело кое е во состав на Министерството за финансии а после тоа постапката може да продолжи пред Управен суд. Управата за јавни приходи ја информира ДКСК за својата одлука, но ова не влијае врз ниту една одлука или постапка или процедура кои се водат од страна на ДКСК. Конечно, доколку проверката направена од страна на Управата за јавни приходи открива сомневања за незаконито богатење или прикривање на имот (инкриминирани со членот 359-а од Кривичниот законик, види подолу), УЈП за тоа ја информира соодветната канцеларија на јавното обвинителство.

70. ГЕТ беше информиран дека во периодот 2005 – 2012 година, Управата за јавни приходи затвори 27 верификациони процедури за пратеници, судии и обвинители. Притоа не беше информирана за постоење на случај на прекршочна постапка иницирана од страна на ДКСК за непријавување на имот од страна на функционер, која е покрената врз основа на податоци добиени од страна на УЈП или од свои сопствени проверки.

71. Верификацијата на селектирани анкетни листови како таква е воведена од многу скоро така што сеуште е многу рано да се создаде комплетна слика за тоа колку

добро истатата функционира во праксата. Како и да е, ГЕТ е сериозно загрижен за ефикасноста на системот за проверка на анкетните листови поднесени од страна на пратениците (а исто така и од судиите и обвинителите). Иако сите соговорници на ГЕТ се согласија дека формалната обврска да се пријавува имот и други средства генерално се почитува, постои доста голема недоверба од страна на јавноста за ефективност на надзорот во однос на содржината на поднесените анкетни листови како и поврзана недоверба во однос на нивниот квалитет и точност. ДКСК е надлежна институција за надзор над имплементацијата на Законот за спречување на корупција и особено да ги процесира и проверува анкетните листови. За време на посетата на Република Македонија ГЕТ беше информиран дека одделението во ДКСК кое ја извршува оваа надлежност е составено од две лица. Посебната загриженост на ГЕТ за опременоста на ДКСК со персонал е обработена подолу во овој извештај (види точка 250). Сепак, очигледно е дека недовербата екипираност на ДКСК со персонал ја оневозможува да изврши било што друго освен брза проверка на содржината на примените анкетни листови. Двајцата вработени кои работат на анкетни листови нејголем дел од времето го трошат на формална проверка на тоа дали примените анкетни листови се целосно пополнети и на нивно внесување во базата на податоци на ДКСК, која за време на нашата посета содржеше околу 3.700 анкетни листови, кои сеуште не беа проверени заради недостаток на капацитет.

72. Не постои регистар на избрани и именувани функционери ниту пак друг систем кој би и овозможил на ДКСК да утврди колку пратеници, судии, обвинители треба да поднесат анкетни листови во дадената година, како резултат на нивниот избор/именување или пак завршување на нивниот мандат. Прашањата кои ГЕТ ги постави за време на посетата на Република Македонија за точни бројки (податоци) во однос на анкетните листови не можеа да бидат одговорени од страна на персоналот на ДКСК: вкупната бројка на функционери кои треба да достават анкетни листови секоја година останува непозната, а исто така непозната е и бројката на анкетни листови кои треба да се верифицираат секоја година. Уште поголем предизвик е евиденцијата на функционерите кои имаат обврска да пријават промени во нивната имотна состојба или промена во имотната состојба на членовите на нивното семејство. Всушност, неколку од соговорниците на ГЕТ изразија сомнеж за тоа дали промените во имотната состојба на функционерите се пријавува точно.

73. Во однос на самиот процес на верификација, ГЕТ забележува дека поделбата на обврските помеѓу ДКСК и УЈП предизвикува одредено ниво на преклопување на надлежностите во рамките на вршењето на проверката: и двете тела податоците од анкетните листови ги споредуваат со податоците од исти извори: катастарот, регистарот на обезбедувања, а освен тоа, целта на нивната проверка, имено да откријат необјаснето зголемување на приходите, е слично. Ова делење на обврските оневозможува да една институција биде главна во однос на овој процес, а според гледиштето на ГЕТ тоа ја уништува нивната проактивност.

74. ГЕТ смета дека овој систем би бил поефикасен и веродостоен доколку ДКСК, како независна институција, беше одговорна за целиот процес на верификација. Ова секако дека бара зголемување на ресурсите на ДКСК. Исто така, потребно е да се создадат потребни предуслови кои ќе и овозможат на ДКСК подобро да ја проверува усогласеноста на пратениците со нивните обврски да пријавуваат имот, како што се на пример развивање на база на податоци за службени лица кои имаат обврска да пријавуваат имот или замена на посточкиот систем на поднесување на анкетни листови со ситем кој би се засновал на податоци на годишна основа. Ова би овозможило полесно следење на обврските за пријавување на функционерите, вклучително и на пријавувањето кое е резултат на промената во нивната имотна состојба како и на следењето на нивните приходи во одреден временски период со цел полесно да се открие незаконито богатење или прикривање на имот. Процесот на верификација треба да се рационализира и да се поврзе со верификацијата на изваите за интереси кои се доставуваат до ДКСК. Конечно, со цел да се обезбеди

поголема усогласеност и доверба во системот, ДКСК мора да ја манифестира својата воља и проактивност за ефективен надзор и да ги открие и санкционира неточните и некомплетни анкетни листови. Препорака во оваа насока е дадена во точка 249, во делот од овој извештај кој се однесува на улогата на ДКСК.

Мерки за спроведување и имунитет

Санкции

75. Пратениците се предмет на истите санкции како и другите функционери кои се опфатени со Законот за спречување на судир на интереси, Законот за спречување на корупција и Кривичниот законик. Сепак, постојат посебни правила кои се применуваат за пратениците во однос на нивниот имунитет и во однос на поведувањето на истрага за нив (види подолу).

76. Во случаите на прекршување на одредбите од ЗССИ, членот 25 од овој закон предвидува дека ДКСК може да изрече мерка Јавна опомена, да превземе иницијатива за започнување на дисциплинска постапка или иницијатива за разрешување (член 25) против конкретното службено лице. Јавна опомена се изрекува и се објавува во медиумите во случај на прекршување на одредбите од овој закон по прв пат. Иницијатива за разрешување на службеното лице се изрекува во случај на прекршување по втор пат на одредбите од законот, откако веќе претходно е изречена јавна опомена (член 25). Законот исто така предвидува можност за изрекување на парични казни од страна на судот за прекршоци, имено станува збор за казна изречена во денари, која изразена во евра изменува од 1000 до 3000 евра, доколку пратеникот не поднесе изјава за интереси до ДКСК. Оваа одредба беше применета еднаш, во однос на пратеник кој не поднесе изјава за интереси, при што беше изречена казна во висина од **1000 евра**. За време на посетата на Република Македонија ГЕТ исто така беше информиран дека Уставниот суд во 2010 ја укина можноста на ДКСК да иницира дисциплински постапки или да иницира разрешување, со што и ја остави мерката јавна опомена како единствена достапна санкција која може да ја изрече за прекршување на одредбите на ЗССИ.

77. ЗСК предвидува казни изразени во денари кои се еквивалентни на 500 до 1000 евра за прекршување на забраните содржани во законот, како што се извршување на неспойви активности и непријавување на средства или други информации за имотната состојба. Во периодот 2010-2012 година ДКСК иницираше постапки против двајца пратеници кои не поднесоа анкетен лист после завршувањето на нивниот мандат. На еден од нив надлежниот суд му изрече казна во висина од 300 евра а другиот случај е сеуште во постапка. Како и да е, се чини дека не се изрекуваат санкции во однос на забраната за примање на подароци, пропишана во членот 30 од ЗСК, ниту пак се изрекуваат санкции за намерно прикривање на средства и пријавување на неточни податоци во анкетните листови, освен кога е во прашање поголема вредност на средствата, според членот 359-а од Кривичниот законик.

78. Доколку проверката на анкетните листови од страна на Управата за јавни приходи открие необјаснето зголемување на средствата, се изрекува данок од 70 % од вредноста на необјаснетите средства од страна на УЈП (член 36, ЗСК).

79. Конечно, членот 359-а од Кривичниот законик за "Противправно стекнување и прикривање на имот" пропишува дека службеното лице кое дало неточни или нецелосни информации за својот имот или за имотот на неговите роднини, кој значително го надминува неговиот приход (50 просечни плати) се казнува со затворска казна од шест месеци до пет години и парична казна; доколку вредноста на прикриениот имот го надминува легалниот приход на службеното лице во големи размери (250 просечни плати), се изрекува затворска казна во траење од една до осум години и парична казна. Имотот кој е во прашање ќе се конфискува.

80. ГЕТ е свесен дека ДКСК иницира постапки за ирекување на казни за службените лица кои не поднесуваат анкетни листови и изјави за интереси и дека тоа, заедно со објавувањето на интернет на анкетните листови е главниот фактор кој придонесува за придржувањето на пратениците и другите функционери кон нивните должности за пријавување на имот. ГЕТ исто така беше информиран дека ДКСК има изречено јавни опомени во случаи на нерешавање на судирот на интереси и дека притоа еден од овие случаи вклучува пратеник, како што е опишано погоре. Сепак, ГЕТ е на мислење дека казните кои се изрекуваат за другите видови на прекршоци, како што се давање на нецелосни и неточни информации во анкетните листови не се доволно исцрпни. Исто така ГЕТ забележува дека казните кои се изрекуваат од страна на судовите изгледа дека се значително пониски од сумата која е предвидена во релевантните законски одредби. Земајќи ги во предвид грижите изразени погоре, во однос на ефикасноста на надзорот, ГЕТ сака да истакне дека во моментот е релативно лесно за службените лица да дадат нецелосна слика за нивниот имот или нивните интереси, со мала можност тоа да се забележи и со ниски санкции, освен во Најочигледните случаи, што ја намалува можноста за примена на членот 359-а од кривичниот законик – случај во врска со повредата на овој член сеуште не се појавил во праксата. Како резултат на претходно наведеното, **ГРЕКО препорачува да се обезбеди да (1) релевантните закони предвидат санкции за сите повреди кои ги пропишуваат и (2) се преземат соодветни активности за извршување во сите случаи на повреда на правилата од страна на пратениците.**

Имунитет

81. Според членот 64 од Уставот, пратениците уживаат не-одговорност и процедурален имунитет. Пратеник не може да биде повикан на кривична одговорност или притворен за искажано мислење или гласање во Собранието. Пратеникот не смее да биде притворен без одобрение на Собранието, освен доколку е затекнат во вршење на кривично дело за кое е предвидена казна затвор во траење од најмалку пет години. Собранието може да одлучи да примени имунитет на пратеник дури и ако тој самиот не се повикал на него, доколку утврди дека тоа е неопходно заради вршење на функцијата пратеник.

82. Членовите 53 и 54 од Деловникот на Собранието специфицираат дека имунитетот на пратениците трае од почетокот до крајот на нивниот мандат. Барањата за притвор на пратеник се поднесуваат до Претседателот на Собранието, кој ги предава на прегледување од страна на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања. Комисијата треба да го прегледа барањето и да поднесе извештај до Претседателот на Собранието во рок од два дена. Конечната одлука во однос на имунитетот на пратеникот се носи од страна на Собранието, најкасно во рок од три дена од поднесувањето на извештајот на Комисијата. Доколку имунитетот на пратеникот се одземе се применува редовната кривична постапка. Согласно со информациите кои ги доби ГЕТ, имунитет на пратеник до сега одземен во два случаи (2005 и 2007), за дела кои не се поврзани со темата на овој извештај. Другите барања за одземање на имунитет на пратеник биле одбиени од страна на Комисијата.

Обука и свесност

83. Генералниот секретар на Собранието, кој е одговорен за известување на пратениците за правилата кои се применуваат, на почетокот на секој парламентарен состав доставува до пратениците писмени информации за нивното однесување, работа и статус. Не се спроведува друга активност за обука или подигање на свеста од страна на службите во Собранието. ДКСК ги информира пратениците за нивната

обврска да поднесат анкетен лист и во периодот 2009 – 2010 спроведе обука за пратениците за спречување на судир на интереси. На ГЕТ му беше кажано дека постоел многу мал интерес од страна на пратениците за овие обуки.

84. Очигледно дека во моментот многу малку се посветува внимание на активностите за подигнување на свеста кај пратениците. Исто така, за време на посетата на Република Македонија ГЕТ забележа дека знаењето кое пратениците го имаат за нивните должности поврзани со интегритетот е ограничено пред се на нивните законски обврски, особено на нивната обврска да ја пријавуваат имотната состојба и можниот судир на интереси, како што е опишано во законот. Кога ГЕТ праша за практични примери, не доби јасен одговор за активностите кои треба да се преземат во случаите кога ќе настапи судир на интереси. Во неколку случаи, соговорниците дури и не сваќаа дека постои потенцијален судир на интереси доколку истиот не беше опишан во законот. Некои практики кои беа пријавени на ГЕТ за случаи на потпишување на бланко оставка доставена до лидерот на партијата од страна на пратеници или кандидати за пратеници која може подоцна да се искористи за вршење на притисок врз нив, исто така претставува предмет на загриженост на ГЕТ во однос на интегритетот и независноста на пратениците. ГЕТ ја охрабрува ДКСК да продолжи и да ги интензивира активностите за информирање, објаснување и подигање на свеста на пратениците за етика и судир на интереси. ГЕТ сепак верува дека Парламентот мора исто така сам да преземе одговорност во оваа област и да развие култура на етика помеѓу неговите членови. ГЕТ е убеден дека за еден систем на етика да функционира соодветно потребно е самите пратеници да придонесат за неговата успешност. Ова бара преземање на мерки од практична природа, конкретно насочени кон пратениците и етичките предизвици со кои тие се соочуваат во нивните активности. Овие мерки може да вклучат публикации и водичи, воведни и редовни обуки, воспоставување на перманентен извор на совети за пратениците преку посебен советник или комитет и сл. ГЕТ повторно се осврнува на вториот дел од препораката 1 (точка 35) и на препораката 2 (точка 48) кои поконкретно повикуваат на развој на такви внатрешни механизми за упатства и подигање на свеста.

IV. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА СУДИИТЕ

Преглед на судскиот систем

Видови на судови и нивоа на судска надлежност

85. Судската власт во Република Македонија се врши од страна на основните судови, апелационите судови, Управниот суд, Вишиот Управен суд и Врховниот суд (член 22 од Законот за судови – Службен весник на Република Македонија број 58/2006, изменет во 2010). Нема вонредни судови и воени судови.

86. Според статистиките достапни на Министерството за правда за 2012 година, има вкупно 654 судии кои работат во судовите, од кои 270 се машки и 384 се женски. Меѓу нив, 494 судии работат во основните судови (204 машки и 209 женски), 103 работат во апелационите судови (51 машко и 52 женски), 29 судии работат во Управниот суд (6 машки и 23 женски), 12 судии во Вишиот Управен суд (1 машко и 11 женски) и 16 судии во Врховниот суд (8 машки и 8 женски). Освен тоа, 1844 судии-поротници се избрани за поротите во основните судови и апелационите судови.

87. Има 27 основни судови, кои се воспоставени за една или повеќе општини. Основните судови судат во прв степен и се основаат како судови со основна надлежност и судови со проширена надлежност. Во рамките на основните судови со проширена надлежност, во зависност од видот и обемот на активностите на судот, може да се воспостават специјализирани судски оддели кои постапуваат по одредени видови на предмети, како што се кривични случаи, малолетнички криминалитет, граѓански и економски случаи, работни спорови, и други покарактеристични видови спорови кои спаѓаат под надлежност на судот. Основните судови можат да имаат судски одделенија, да судат надвор од седиштето на судот, и да имаат судски денови надвор од седиштето на судот. Два од основните судови се специјализирани судови : Основниот суд Скопје - 1 е специјализиран кривичен суд, во кој во 2008 година е извршена поделба со цел да се судат кривични дела од областа на корупцијата и организираниот криминал на целата територија на државата. Основниот суд Скопје 2 е специјализиран граѓански суд. Постојат четири апелациони судови во Битола, Гостивар, Скопје и Штип.

88. Управниот суд, основан во Скопје, има првостепена надлежност на целата територија на Република Македонија. Неговите одлуки може да бидат обжалени до Вишиот управен суд, исто така, основан во Скопје, кој е, исто така, надлежен за целата територија. Врховниот суд, со седиште во Скопје, е надлежен во трет и последен степен по кривични, граѓански и управни предмети.

89. Покрај овие судови исто така постои Уставниот суд кој ја штити уставноста и законитоста. Неговите одлуки се конечни и извршни.

Независност на судството

90. Принципот на независност на судската власт е вграден во член 98 од Уставот, кој пропишува дека судската власт ја вршат судовите. Судовите се самостојни и независни. Забранети се вонредни судови. Типовите на судови, нивните сфери на надлежност, основањето, укинувањето, организацијата и составот, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници.

91. Согласно со Законот за судовите, судиите одлучуваат непристрасно врз основа на законот и на слободна процена на доказите. Секој облик на влијание, врз која

било основа и од кој било ентитет, на независноста, непристрасноста и самостојноста на судијата во вршењето на неговата/нејзината судска функција е забрането (член 11). Судската одлука може да ја менува или укинува само надлежен суд во постапка пропишана со закон (член 13). Спроведувањето на правосилна и извршна судска одлука треба да се врши на најбрз и најефикасен можен начин, и тоа не може да биде попречено со одлука на кој било друг државен орган (член 16).

Уставен суд

92. Уставниот суд го сочинуваат девет судии, избрани од Собранието. Според Уставот, Претседателот на Републиката и Судскиот совет предлагаат по двајца судии (Судскиот совет предлага кандидати од редот на судиите). Останатите петмина судии се предложени од страна на Комисијата за избори и именувања во Собранието, од редот на истакнати членови на правната професија. Мандатот на судиите на Уставниот суд е девет години без право на повторен избор. Уставниот суд избира претседател од своите редови за мандат од три години, без право на повторен избор.

93. Функцијата судија на Уставен суд е неспојлива со вршење на друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија. Судиите во Уставниот суд уживаат имунитет утврден со Уставот. За нивниот имунитет одлучува Уставниот суд. Тие не можат да бидат повикани на кривична одговорност или да бидат притворени за искажано мислење или за гласање во Судот. Судија во Уставниот суд не може да биде притворен без одобрување на Судот, освен ако е затечен во вршење на кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку пет години. Судот може да одлучи да се примени имунитет на судија, дури и кога тој/таа не се повикува на својот имунитет, доколку тоа е потребно за вршење на неговата/нејзината функција.

94 . Мандатот на судија на Уставниот суд завршува доколку тој/таа поднесе оставка. Судијата ќе биде разрешен од должноста доколку е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или доколку трајно ја загуби способноста за вршење на неговата функција, како што е определено од страна на Уставниот суд.

Судски совет

95. Согласно со Законот за Судски совет, Судскиот совет е составен од 15 членови, од кои:

- Претседателот на Врховниот суд и Министерот за правда се членови по функција;
- осум членови избираат судиите од своите редови. Три од нив мора да бидат припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија;
- тројца членови се избираат од страна на Собранието;
- и двајца членови се номинирани од страна на Претседателот на Република Македонија и избрани од Собранието, од кои едниот мора да биде член на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

96. Членовите на Судскиот совет избираат претседател од своите редови, кои притоа не може да бидат од членовите по функција.

97. Мандатот на избраните членови на Судскиот совет трае шест години, со право на уште еден избор. Изборот на членовите од редот на судиите се врши со тајно гласање, под надзор на специјална комисија за избор воспоставена од Судскиот совет, која е составена од тројца членови. Друга комисија подготвува листа на кандидати, кои мора да имаат пет години работно искуство како судии и да имаат позитивна оценка за нивната работа во тек на три последоватени години. Членовите на Судскиот совет кои не се судии а кои се избрани од страна на Собранието, директно или по предлог на Претседателот на државата, се од редот на

универзитетските професори по право, адвокати или други почитувани правни експерти.

98. Судскиот совет има широк ранг на надлежности во однос на назначувањето и кариерата на судиите: одговорен е за назначувањето и разрешувањето на професионалните судии, судиите – поротници и претседателите на судовите, мониторинг и евалуација на работата на судиите, дисциплински мерки и процедури, и одземање на имунитетот на судиите.

99. Во своите изјави за другите држави, ГРЕКО веќе нагласи дека независноста и непристрасноста на судиите се основни принципи на државите кои се засновани врз владеење на правото; тие се од голема корист на граѓаните и општеството со оглед на фактот дека тие го штитат одлучувањето на судиите од надворешни влијанија и се крајна гаранција на фер судење. Во овој контекст, воспоставувањето на независен Судски совет, со клучна улога во назначувањето, унапредувањето и дисциплината на судиите, е на линија со меѓународните стандарди и претставува соодветен метод за гарантирање на независноста на судството.

100. Одтука, со сериозна загриженост ГЕТ забележува дека постои раширено мислење дека активностите на Судскиот совет се предмет на несоодветно влијание, особено од извршната власт. Анонимна анкета¹⁴ спроведена во 2009 година од страна на ОБСЕ меѓу 400 до 650 судии во државата, покажа дека 66 % од анкетираниите судии се сомневаат дека Судскиот совет бил независен и функционираше без влијанија од надвор. Ова истражување претходи на влегувањето во сила на пакет на судски реформи кои воведуваат, меѓу другото, повеќе објективни критериуми за изборот, оценувањето и унапредувањето на судиите, и затоа има таков резултат за јавната перцепција за работењето на Судскиот совет. Сепак, Европската комисија - во својот извештај за напредокот за 2013 година - изразува загриженост во врска со спроведувањето од страна на Судскиот совет на важечките законски одредби за вработување, унапредување и разрешување на судиите (види подолу). Некои од соговорниците на ГЕТ нагласија дека фактот дека Министерот за правда е член по функција на Судскиот совет и неговото присуство во работата на Судскиот совет само по себе овозможува да влијае врз одлучувањето, иако нема право да гласа за назначувањето на судиите. ГЕТ ги насочува властите да го земат во предвид Мислењето бр.10 (2007) на Советот на Европа за европските судии во судските совети во служба на општеството¹⁵, која експлицитно нагласува дека членовите на Судскиот совет не треба да бидат активни политичари, особено членови на владата. Во врска со ова, ГЕТ исто така, забележува дека составот на Советот на јавни обвинители беше неодамна изменет така што Министерот за правда престана да биде член по функција на тоа тело. ГЕТ силно верува дека спроведувањето на слична мерка е уште поважно за Судскиот совет, со цел да се зголеми независноста на ова тело и да се намали негативната перцепција за истото. Соодветно на тоа, **ГРЕКО препорачува да со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветни надворешни влијанија, да се укине членството на Министерот за правда по службена должност во ова тело.**

Вработување, кариера и услови на службата

101. Судиите, претседателите на судовите и судиите – поротници, се назначуваат и разрешуваат од страна на Судскиот совет согласно членовите 38-64 од Законот за Судски совет.

102. Судиите се назначуваат без ограничување на нивниот мандат, се додека да наполнат 64 годни кога може да се пензионираат или пак додека да настапи

¹⁴ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Правна анализа: Независност на судството, Декември 2009: <http://www.osce.org/skopje/67584>

¹⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf

завршување на нивниот мандат поради сопствено барање, поради избор/назначување на друга функција или поради трајно губење на способноста за вршење на судската функција или поради правосилна судска одлука со која се осудени за кривично дело на безусловна казна затвор во траење од шест месеци (член 73, Закон за судови). Завршување на мандатот може исто така да настапи како резултат на дисциплинска постапка (види подолу кај извршувањето).

103. Функцијата на судиите-поротници може да заврши по нивно барање, кога ќе стигнат до старосната граница за пензионирање од 60 години, доколку трајно ја загубат способноста за вршење на својата функција, доколку се осудени за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или како резултат на дисциплинска мерка, доколку ја вршат својата должност несоодветно или несовесно (член 80, Закон за судови).

104 . Вработувањето и кариерата на судиите е уредена со Законот за судовите. Овој закон беше значително изменет и дополнет во 2010 година со цел да се воведат повеќе објективни критериуми во однос на назначувањето и унапредувањето на судиите и со цел да се минимизираат можностите за непотизам и несоодветно влијание во постапките. Меѓу другото, во изборот на судиите во основните судови беа воведени психолошки тест и тест за интегритет, за судиите во повисоките судови беше воведен систем на кариера и беше зголемена одговорноста на претседателите на судовите.

105 Кандидатите за судии треба да ги исполнуваат истите општи услови кои вклучуваат државјанство, активно познавање на македонскиот и англискиот јазик, компјутерска писменост, диплома за четири годишно високо образование и да имаат положено правосуден испит. Тие, исто така треба да поседуваат социјални вештини, добра репутација и интегритет. Процесот на селекција на судиите се разликува во зависност од тоа дали тие претендираат да станат судии во основен суд или во повисок суд или во Управниот суд.

Изборот на судиите во основните судови.

106. Почнувајќи од 2013 година, судиите од првостепените судови може да се избираат само од редовите на кандидатите кои завршиле обука во Академијата за судии и јавни обвинители (тука Академијата). Дотогаш, постоеше преоден систем според кој 50% од кандидатите се избираа од Академијата а другите 50% од редот на другите правни експерти.

107. Според законот, Судскиот совет го определува бројот на работни места кои треба да се пополнат во период од две години, земајќи го во предвид бројот на слободни работни места и проекцијата за идните потреби од вработувања откако новите генерации во Академијата ќе ја завршат иницијалната обука. Кога едно работно место се ослободува или кога се креира ново работно место, Судскиот совет објавува оглас за кандидати во Службен весник и во најмалку два дневни весници. После тоа Судскиот совет избира судија на тоа работно место од листата на кандидати кои се пријавиле доставена од страна на Академијата. Со цел да се гарантира објективност, Судскиот совет треба да го следи редоследот на кандидатите, кој е базиран на финалната ранг листа на дипломци на Академијата. Дво-третинско мнозинство на гласање на членовите на Судскиот совет се применува само за случаите кога двајца кандидати имаат исто бодови односно се на ист ранг. На овој начин селекцијата на кандидатите, всушност, теоретски е делегирана на Академијата.

108. Академијата за судии и јавни обвинители е независна институција воспоставена во 2006 година со Законот за Академија за обука на судии и јавни обвинители. Таа е

одговорна за избирање на идните судии и јавни обвинители во првостепените судови и соодветните јавни обвинителства, преку влезни испити кои се проследени со почетна програма за обука. Законот за Академијата за судии и обвинители претрпе значителни измени во 2010 година во насока на зајакнување на критериумите за селекција и оценување на кандидатите и проширување на периодот на обука до 9 месеци теоретска обука и 15 месеци практична обука.

109. Кандидатите мора да положат влезен испит во Академијата, кој е составен од тест за квалификација, психолошки тест, тест за интегритет и испит. Психолошкиот тест и тестот за интегритет се спроведуваат од страна на независна психолошка институција која е акредитирана од страна на Управниот одбор на Академијата. Тестот за интегритет содржеше барање за кандидатите да достават листа од 50 лица кои можат да сведочат за нивната морална и етичка вредност. Овој дел од тестот беше укинат од страна на Уставниот суд поради недостаток на доволни гаранции за објективност, независност и применливост (одлука 156/2010-0-1 од 29 февруари 2012 година). Првиот влезен испит кој содржеше тест за интегритет и психолошки тест се спроведе во 2013 година.

110. Почнувајќи од 2006 година, четири генерации на студенти се примени на почетна обука а вкупно 80 кандидати ја завршија обуката, од кои за време на посетата на ГЕТ на Република Македонија, само 61 беа назначени за судии и обвинители. Барањето да, почнувајќи од 2013 година, 50 % од новите назначени судии бидат од редовите на кандидатите кои завршиле обука во Академијата, во праксата не се имплементира, со оглед на фактот дека од страна на Судскиот совет постои широка преференција на кандидатите кои се со друга професионална позадина¹⁶. За време на посетата на Република Македонија ГЕТ исто така научи дека од 2013 година е одложено барањето да сите нови судии се од редот на дипломците од Академијата. За оваа ситуација беа давани различни а понекогаш и контрадикторни објаснувања: некои соговорници истакнаа дека до неодамна, кандидатите за судии и обвинители добиваа низок надоместок за време на обуката во Академијата така што ова резултирало со недостаток на кандидати. Други објаснуваа дека вообичаено имало многу кандидати за судските позиции во Скопје но многу малку кандидати или воопшто немало кандидати за позициите надвор од Скопје. Овој став беше негиран од страна на други соговорници кои истакнаа дека имало по неколку апликации за сите отворени работни места, дури и за оние надвор од Скопје а ова е потврдено и во прогрес извештаите на Европската комисија. Во секој случај, двата фактори беа земени во предвид во измените на Законот за Академија од 2010 година: надоместокот на кандидатите за време на нивната обука во Академијата беше зголемен а само најдобрите тројца кандидати во класата можат да бираат во кој суд или јавно обвинителство сакаат да работат. Другите кандидати можат да се пријават за слободните работни места и да изгубат право доколку не се пријават барем за две позиции.

111. ГЕТ го цени фактот дека се преземени активности насочени кон тоа да се обезбеди да судиите во првостепените судови се избираат врз основа на мерит систем, со примена на објективни критериуми. Сепак се гледа дека во праксата мнозинството од судиите во првостепените судии се назначуваат од страна на Судскиот совет од други лица, кои не се дипломци од Академијата, додека во исто

¹⁶Според Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија 2011-2013, 26 работни места во првостепените судови беа достапни во 2011 година од кои само 6 беа пополнети од страна на завршени кандидати од Академијата; во првата половина на 2013 година, беа назначени 13 судии во првостепените судови, од кои само 1 беше дипломец од Академијата. Извештаите покажуваат дека ова беше направено и покрај "високото ниво на апликации поднесени од страна на дипломците од Академијата". Прогрес извештајот за 2013 истакнува дека "13 од 80 кандидати за судии и обвинители кои дипломираше во 2009 година сеуште чекаат да бидат назначени за нивното прво работно место". Властите истакнаа дека од крајот на ноември 2013 година, 70 од вкупно 80 дипломци од Академијата се назначени за судии или обвинители.

време дипломци од Академијата сеуште чекаат вработување, неколку години со ред откако ја завршиле нивната обука во Академијата. Затоа, **ГРЕКО препорачува да властите во Република Македонија обезбедат да законски определените критериуми и правила за назначување на судиите во првостепените судови се применуваат ефективно праксата, особено во однос на барањето да сите нови судии се дипломци од Академијата за судии и јавни обвинители.**

Судии – поротници

112. Судиите – поротници се назначуваат и разрешуваат од страна на Судскиот Совет, на предлог на претседателите на основните судови или апелационите судови каде тие треба да ја извршуваат нивната функција (член 46, Закон за Судски совет). Кандидатите мора да имаат завршено најмалку средно образование и да се пријават на отворениот оглас. Почнувајќи од 2016 година, тие ќе мора да поседуваат универзитетска диплома и ќе полагаат исти тестови за интегритет и психолошки тестови како и професионалните судии. Лицата кои се поврзани во права линија или странично до трет степен или се сопруг или сопруга на судија или судија-поротник нема да може да се изберат за судија или судија-поротник во истиот суд.

113. Како што е наведено погоре, во Република Македонија има три пати повеќе судии-поротници отколку професионални судии. Од 2012 година, има 1844 избрани судии-поротници и според информациите обезбедени на ГЕТ, 939 судат регуларно во совет, заедно со професионални судии, во првостепените судови и апелационите судови, во граѓански и кривични случаи¹⁷. Тие не примаат плата, туку само надоместок за нивното присуство за судот. Судиите-поротници ја извршуваат нивната функција се до законски утврдената возраст за пензионирање од 60 години или доколку се појави некоја од причините за разрешување.

114. Судиите – поротници формално се предмет на истите етички и законски правила како и професионалните судии во однос на судирот на интереси, изземањето, подароците и друго. Единствената разлика е дека тие немаат обврска да доставуваат анкетни листови и изјави за интереси. Тие не поминуваат низ обука и за време на посетата ГЕТ слушна дека земајќи го во предвид големиот број на судии-поротници, Академијата за судии и јавни обвинители нема да има доволно капацитет да ги обучи судиите-поротници на старна од своите редовни обврски во однос на обучувањето на професионалните судии. ГЕТ исто така дозна дека генерално, малку специфично внимание се обрнува на судиите-поротници и дека тие се во поголем потенцијален ризик одколку професионалните судии во однос на корупција, судир на интереси, и недостаток на непристрасност, уште повеќе што, за разлика од професионалните судии, тие не уживаат безбедност на позицијата и не примаат плата. Според гледиштето на ГЕТ, овој недостаток на специфично внимание и соодветни обуки, создава загриженост не само во однос на интегритетот туку исто така и во однос на квалитетот на правдата. Следствено на тоа, **ГРЕКО препорачува да се преземат соодветни мерки во насока на јакнење на независноста, непристрасноста и интегритетот на судиите-поротници, меѓу другото, со воведување на специфични упатства и обуки за прашањата на етика, очекувано однесување, превенција на корупција и судир на интереси и други поврзани прашања.** Властите, после посетата, објаснија дека Академијата за судии и јавни обвинители организираше некои обуки за спречување на корупција и судир на интереси за судиите-поротници во 2013 година а повеќе такви обуки се предвидени за 2014 година. Овие мерки се добредојдени. Како и да е, со оглед на големиот број на судии-поротници споменат во овој извештај, ГЕТ нагласува дека Академијата треба да се обезбеди со потребните ресурси кои ќе и овозможат овие дополнителни задачи да ги реализира на соодветен начин.

¹⁷ Властите посочија дека, во ноември 2013 година, Судскиот совет усвои одлука за намалување на бројот на судии-поротници на 1400, земајќи ги во предвид потребите утврдени со најновите анализи спроведени во сите судови во државата.

Промоција

115. Судовите во повисоките судови и во Управниот суд не мора да бидат дипломци од Академијата. Тие мора да исполнат серија на специфични услови и критериуми кои се утврдени во Законот за судови, кои имаат за цел да обезбедат најголемо можно ниво на објективност во постапките. Празните работни места се огласуваат од страна на Судскиот совет на ист начин како и за судиите во судовите од првостепена надлежност. Кандидатите со релевантно професионално искуство¹⁸ и кандидатите чија работа е оценета со највисока оценка од страна на Судскиот совет можат да се пријават за овие позиции.

116. Кандидатот со највисоки професионални квалитети и углед се избира врз основ на мислење на судот/телото во кој/кое тој/таа работи и доколку тој/таа е судија се спроведува анонимна анкета кај вработените во судот. Мислењето на судот, меѓу другото, го зема во предвид образованието на кандидатот, посветеноста во почитувањето на судските рокови, способноста да решава правни проблеми, одржувањето на својата лична репутација и репутацијата на судот итн. Потоа Судскиот совет одлучува за именувањето на судијата со дво-третинско мнозинство на гласови од своите членови, при што Министерот за правда нема право да гласа. Доколку не се избере ниту еден кандидат, постапката започнува одново со објавување на нов оглас.

117. Претседателот на судот, вклучувајќи го и Претседателот на Врховниот суд, се избираат од страна на Судскиот совет за мандат од четири години, со можност за уште еден повторен избор, од страна на судиите во тој суд, под истите услови и во согласност со истата постапка како онаа што е опишана погоре за судиите во повисоките судови.

118. Освен овие вредни обиди за воведување на мерит систем на кариера за судиите во повисоките судови кој се заснова на објективни критериуми за нивен избор, ГЕТ од различни извори беше информиран дека непотизмот и политичкото влијание сеуште играат важна улога во праксата. Начинот на кој тоа се врши е така што судиите се обидуваат да убедат некој член на Судскиот совет да ги предложи за кандидати за одредено место и да ги убедат другите членови да ја поддржат нивната кандидатура. Како резултат на тоа, само кандидатите кои бараат ваква поддршка се ставаат на листа и потоа се земаат во предвид од страна на Судскиот совет, додека погодноста на другите кандидати не се проверува. Некои соговорници исто така истакнаа дека иако судиите формално не може да бидат членови на политичка партија, некои сепак имаат познати политички афилијации и се поддржани од страна на политички партии. ГЕТ уште еднаш ја нагласува својата загриженост, спомената погоре, за надворешното политичко влијание кое се врши од страна на извршната власт во однос на Судскиот совет и забележува дека Европската комисија во својот извештај за 2013 година нагласи дека "Судскиот совет продолжи да ги игнорира законските барања" и изрази загриженост за "ефективноста на новата легислатива и посветеноста на вработувањето врз основ на мерит систем"¹⁹. ГЕТ верува дека процесот на селекција и резонирање кое стои зад изборот на кандидатите мора да е потранспарентен, за да судиите бидат сигурни дека објективните критериуми кои се

¹⁸ Судиите од основните судови со четири годишно работно искуство, судиите од Управниот суд или Вишиот Управен суд може да се пријават за позицијата на судија во апелациони суд; судиите од апелационите судови со шест годишно работно искуство, судиите од Управниот суд или Вишиот Управен суд може да се пријават за позицијата на судија во Врховен суд; судиите од основните судови со четири годишно работно искуство како и правни експерти со пет годишно работно искуство може да се пријават за позицијата на судија во Управниот суд; Судиите во управните судови со три годишно работно искуство како и правни експерти со шест годишно работно искуство во државна институција може да се пријават за позицијата на судија во Вишиот Управен суд.

¹⁹ Види http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf, стр.40

пропишани со законот ефективно се применуваат во пракса. ГЕТ се повикува на Мислењето Бр. 10 (2007) на Европскиот Совет за Европски судии во судските совети во служба на општеството, кое вклучува насока дека назначувањето и унапредувањето на судиите треба да содржи објаснување на основите и да биде предмет на судска проверка. Овие услови моментално не се исполнети во Законот за Судски совет. **ГРЕКО затоа препорачува да одлуките на Судскиот совет за унапредувањето на судиите се придружени со објаснување на причините за одлуката и да бидат предмет на судска проверка.**

Оценување на работата на судиите

119. Евалуацијата и мониторингот на работата на судиите е исто така една од надлежностите на Судскиот совет. Значителни измени се направија во оваа област со усвојување на погореспоменатите измени на Законот за судски совет во 2010 година. Правилник и прирачник за оценување на работата на судиите беа исто така усвоени од страна на Судскиот совет.

120. Оценувањето на судиите е засновано на т.н квантитативни и квалитативни критериуми, кои се преточени во систем базиран на бодови. Квантитативни критериуми се податоците добиени од Автоматскиот систем за управување со судски случаи (АКМИС) за бројот и видот на случаите кои се решени од страна на судијата секој месец, споредени со приближниот таргетиран број на случаи, кој се утврдува за секој вид на суд од страна на Судскиот совет. Квалитативните критериуми ги земаат во предвид односот на судиите кон работата, а бодовите се утврдуваат или извлекуваат со земање во предвид на законските рокови, како рачно помеѓу бројот на потврдени, обжалени или изменети одлуки *vis-à-vis* вкупниот број на одлучени предмети, и дисциплински мерки изречени за судијата како и пресуди од страна на Европскиот суд за човекови права кои утврдуваат повреда на правото за фер судење од страна на судијата. Некои додатни критериуми кои се однесуваат на организацијата на судот и извршувањето на некои административни задачи исто така се земаат во предвид. Во секој суд, од страна на Претседателот на судот се воспоставува комисија за оценување. Комисиите изготвуваат годишни извештаи за судиите во судот и ги испраќаат до Судскиот совет. Овој нов систем на евалуација се имплементираше во 2011 и 2012 година и во двете години, околу 77% од судиите кои беа предмет на оценување беа оценети со оценка "многу добар". Околу 19% од судиите добија оценка "добар", 2% добија оценка "задоволува" а помалку од 1% добија оценка "незадоволува". Во однос на претседателите на судовите, во 2011 година, 13 од вкупно 30 претседатели на судови добија оценка "многу добар", 15 добија оценка "добар" а 2 добија оценка "задоволува". Во 2012 година, од 29 претседатели на судови, 4 добија оценка "многу добар", 17 добија оценка "добар" а 8 добија оценка "задоволува".

121. ГЕТ разбира дека овој нов систем на оценување, за кој беше изразено одредено незадоволство за време на посетата на ГЕТ на Република Македонија, беше воведен како елемент на стратегијата за решавање на проблемот на прекумерната должина на судските постапки, што влијае на судскиот систем во Република Македонија, и резултираше со голем број на пресуди на Европскиот суд за човекови права за прекршување на членот 6 од Европската конвенција за човекови права. ГЕТ забележува дека системот се потпира речиси исклучиво на елементите на продуктивноста, дури и меѓу таканаречените "квалитативни" критериуми за оценување на судиите. Тоа во овој контекст укажува дека, доколку продуктивноста е секако неопходен елемент на евалуацијата на работата на судиите, таа не мора да биде и единствениот елемент. Елементи од поквалитативен карактер, како на пример квалитетот на резонирање на судијата и неговиот придонес за развојот на праксата, или однесувањето на судијата и неговото/нејзиното придружување кон етичките вредности и интегритетот, исто така имаат важна улога.

122. ГЕТ исто така, со загриженост забележува дека сегашниот систем се чини дека автоматски одзема поени од судијата, кога некоја од неговите/нејзините одлуки е укината по жалба или се утврди дека го повредила правото на судење во разумен рок. Сепак, судските одлуки доста често не се резултат на непочитување на судијата на неговите/нејзините професионални обврски туку се резултат на други дисфункции во судскиот систем како целина, за кои судијата не може да биде лично одговорен. Системот, како што е дизајниран во моментот, се чини дека го префрла товарот на докажување во однос на можното незаконито однесување на судијата, што може да се смета дека е штетно по однос на внатрешната независност на судијата. Уште повеќе, тоа е во целосна спротивност со Препораката Rec (2010) 12 на Комитетот на министри до земјите членки во однос на судиите: независноста, ефикасноста и одговорностите, во кој се наведува дека во секој систем на оценување "не може да се обврзат судиите да известуваат за суштината на случаите по кои одлучуваат" и дека "судиите не може да се држат лично одговорни доколку нивната одлука се укине или измени на апелација²⁰". Со оглед на горенаведеното, **ГРЕКО препорачува, земајќи го во предвид принципот на независност на судството, потребно е да се ревидира системот на оценување на работата на судиите со цел (1) да се воведат повеќе квалитативни критериуми и (2) да се отстрани автоматското намалување на оценката на судијата кое резултира од укинувањето на неговите/нејзините одлуки.**

Трансфер на судии

123. Мобилноста на судиите без нивна согласност е предвидена како исклучок, за период од максимум една година, кога тоа е потребно заради зголемување на обемот на работата на судот или кога е загрозувана редовната работа на судот. Одлуката за префрлање на судијата во друг оддел на судот ја носи претседателот на судот по претходно прибавено мислење од Врховниот суд кое е придружено со писмено образложение. Одлуката за префрлање на судиите во друг суд ја носи Судскиот совет. И во двата случаи на префрлање, судијата има право на жалба до Судскиот совет (член 39 од Закон за судови).

Плати и бенефиции

124. Посебен закон ги регулира платите и надоместоците на судиите (Службен весник на Република македонија Број 110/2007). Платите на судиите се пресметуваат по коефициент кој зависи од видот на функциите кои тие ги извршуваат. Властите укажуваат дека и покрај глобалната економска криза, платите на судиите и судската администрација не се намалени.

125. Бруто годишната плата на судиите од првостепените судови во Република македонија во 2010 година беше 17,219 евра а нето годишната плата беше 11,451 евро.

126. Следната табела содржи податоци за платите на различните категории на судии во 2012 година, на месечна основа, во МКД денари²¹ :

²⁰ Точка 70 од Препораката и точка 47 од нејзиниот експланаторен меморандум.

²¹ 1 МКД = 0.016 EUR

Вид на суд	Претседател	Судија	Претседател на оддел	Претседател на одделение	Претседател на совет
Суд со основна надлежност	77.178	72.033	77.178	77.178	74.605
Суд со проширена надлежност	82.323	74.605	79.751	79.751	77.178
Суд со повеќе од 50 судии	87.468	72.033	77.178	77.178	74.605
Апелационен суд	90.041	82.323	87.468	87.468	84.896
Управен суд	92.614	84.896	90.041	90.041	87.468
Виш Управен суд	93.900	86.182	91.327	91.327	88.755
Врховен суд	95.186	87.468	92.614	92.614	90.041

127. Судиите имаат право на извесен надоместок, меѓу другото, за патни и дневни трошоци за службено патување, транспорт помеѓу местото каде што работат и местото каде што живеат, храна и друго.

Управување со случаите и судска постапка

Доделување на случаи

128. Секој суд има работно тело за управување со судските случаи, составено од судскиот администратор и претседателите на судските оддели/одделенија. Ова тело е надлежно за изготвување на годишен план за намалување на заостатокот на судски случаи и одложени случаи, изготвување на внатрешни процедури за движењето на предметите и поднесување на годишни извештаи до Претседателот на судот (Закон за управување со движењето на предметите во судовите, Службен весник на Република Македонија број 171/2010).

129. Од Јануари 2010 година, во праксата, случаите се распределуваат преку Системот за автоматско управување со судски предмети (АКМИС), кој е во употреба во сите судови во државата. Во случај кога судија сака да се повлече од случај којшто му е доделен за работа, случајот автоматски се прераспределува на друг судија преку АКМИС системот. Според гледиштето на ГЕТ, ова е позитивен елемент на судскиот систем на Република Македонија со оглед на фактот дека истиот гарантира дека никој не може да се меша во правилата за случајна распределба на случаите кај судиите.

Судење во разумен рок

130. Принципот на судење во разумен рок е уставен принцип. Законот за кривична постапка (член 4) пропишува дека лицата кои се осомничени за кривично дело имаат право на фер и јавно судење, во разумен рок, пред надлежен, независен и непристрасен суд, воспоставен со закон. Како и да е, во праксата, долготраењето на судските постапки е главно прашање за загриженост и претставува најчестата причина за поплаките на граѓаните пред Европскиот суд за човекови права; ова исто така се смета и за причина за повеќе од половината од пресудите на овој суд против Република Македонија²².

131. Овој проблем е посочен и во воведот на месечните прегледи за решени случаи од страна на Судскиот совет заедно со критериумите за продуктивност во оценувањето на судиите, како што е опишано погоре. Измените на Законот за судови го додадоа "непостигањето на очекувани резултати во работата повеќе од осум месеци без оправдани причини" како нов основ за сериозна дисциплинска повреда. Во таков случај, Претседателот на судот треба да го информира Судскиот совет на писмено и може да се започне постапка за разрешување на судијата (види подолу).

132. Како резултат на тоа, постигнат е напредок во намалувањето на заостатокот на случаи во сите судови. Четворица судии беа привремено префрлени од Вишиот Управен суд во Управниот суд во 2012 година, со цел да се намали заостатокот на случаи во овој суд²³. ГЕТ се согласува дека мора да се преземат мерки за намалување на заостатокот на предмети во судовите но сепак повторно ја нагласува својата загриженост изразена погоре за преголемата тежина која им се дава на критериумите за продуктивност во оценувањето на судиите и предупредува дека не треба да следат автоматски последици од неуспехот на судиите да ги постигнат очекуваните резултати.

Јавност во судењето

133. Исто како и принципот на судење во разумен рок, така и принципот на јавност во расправата е еден од основните столбови на судската постапка. Како што е пропишано во членовите 303 – 306 од Законот за кривична постапка, судењето е јавно. Во било кое време, судот може по службена должност или по предлог на странките да ја исклучи јавноста од судската расправа или од некој нејзин дел, доколку тоа е неопходно за заштита на јавниот ред, моралноста, личниот и приватниот живот на обвинетиот, сведоците или жртвата, или интересите на малолетниците. Многу слични одредби за јавноста се пропишани и во Законот за граѓанска постапка и Законот за општа управна постапка.

134. Сите судови во Република Македонија имаат функционални веб-страници, каде ги објавуваат своите одлуки или пак податоци за нивната работа. Функцијата на портпарол е воведена во сите судови. Таа се извршува од страна на еден од судиите, кој е надлежен за комуникација со јавноста. Освен тоа, воспоставени се и канцеларии за односи со јавноста, кои имаат обврска да ги снабдат заинтересираните страни со копии од судските одлуки. ГЕТ се согласува дека овие мерки се многу важни алатки за зголемување на транспарентноста на судовите и зголемување на јавната доверба во правниот систем.

Етички принципи и правила на однесување

²² http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2010_ENG.pdf

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

135. Во 2006 година, Здружението на судии усвои Етички кодекс за судии кој ги дефинира етичките принципи и правилата на однесување кои судиите треба да ги почитуваат за време на вршењето на нивната функција. Кодексот содржи пет основни етички принципи: 1. Независност; 2. Непристрасност; 3. Чесност (Интегритет); 4. Пристојност и 5. Професионализам и совесност. Овој кодекс исто така важи и за судиите-поротници во Република Македонија. Кодексот не содржи одредби за мониторинг на неговото спроведување и не претставува директен основ за дисциплински постапки за утврдување на одговорност на судиите. Како и да е, поголема повреда на неговите правила, која го нарушува угледот на судот и судската функција, претставува "непрофесионално и неетичко извршување на судската функција" кое е утврдено со членот 75 од Законот за судови и е предмет на санкции (види подолу). Двајца судии беа казнети врз основ на овој член, во 2008 и 2011 година, за кршење на одредбите од Етичкиот кодекс. Првиот случај беше за нееднаков третман на страните во еден судски случај а вториот случај беше за необјаснето отсуство од судот во текот на работното време. Двајцата судии беа разрешени после спроведена дисциплинска постапка.

136. ГЕТ беше информиран дека на почетокот на 2013 година беше формирана работна група составена од претставници од Академијата за судии и јавни обвинители, Здружението на судии, Судскиот совет и Државната комисија за спречување на корупција, со цел за ажурирање на Етичкиот кодекс за судии, во согласност со најновите анти-корупциски стандарди, во однос на прашања како што се судир на интереси, активност на надвор од судот, подароци, пост-вработување и слично. Властите изјавија дека нивна намера е да во овој кодекс исто така ги вклучат и стандардите и добрите практики кои ќе се споменат во Извештајот на ГРЕКО за евалуација на Република Македонија од Четвртиот круг на евалуација. Новиот Кодекс на етика за судиите ќе биде доставен за консултација до сите судови во државата кои се претставени во Здружението на судии. ГЕТ ја поздравува намерата на властите во Република Македонија да го ажурираат Етичкиот кодекс за судии со новите стандарди и добри практики кои произлегуваат од работата на ГРЕКО. ГЕТ забележува дека постоечкиот Етички кодекс за судии се применува деиректно само во однос на членовите на Здружението на судии. Затоа идниот Етички кодекс треба да има проширен опфат кој ќе ги опфаќа сите судии. ГЕТ исто така сака да нагласи дека, со цел да добие во полна вредност, ваквиот кодекс треба да се смета како "жив" документ, и да се ажурира како што има потреба. Исто така би било од помош доколку етичките принципи се придружени со објаснувања, интерпретатаивен водич и/или примери, што не е случај со сегашниот кодекс. Со оглед на наведеното, **ГРЕКО препорачува да се воспостави сет на јасни стандарди/ кодекс на професионално однесување, придружен со коментари за објаснување и/или практични примери, кој ќе се применува на сите судии.**

137. Исто така постои и Кодекс на однесување за членовите на Судскиот совет, кој беше усвоен во декември 2010 година од страна на Советот. За разлика од Етичкиот кодекс за судии, не постои врска помеѓу одредбите од овој кодекс за Судскиот совет и можната одговорност на неговите членови.

Судир на интереси

138. Правната рамка за спречување и решавање на судир на интереси за судиите е воспоставена во релевантните одредби од (1) процедуралните закони, кои содржат правила за изземање и само-повлекување во поединечни случаи; (2) Законот за судови, во однос на некомпатибилноста на функциите и придружни активности; (3) Законот за спречување на судир на интереси и Законот за спречување на корупција, каде судиите се сметаат како јавни службеници за целите на овој закон и (4)

Етичкиот кодекс за судии, кој ќе содржи ажурирани одредби за судир на интереси во иднина.

139. Како што е објаснето во однос на членовите на Собранието, судирот на интереси е дефиниран како *“судир помеѓу јавните овластувања и должности од една страна со приватните интереси на службените лица, кога службеното лице има приватен интерес кој има влијание или може да има влијание врз извршувањето на неговите/нејзините јавни должности”* (член 3 став 1 од ЗССИ). Законот опишува точно определени видови на судир на интереси и ги обврзува судиите, во случај на можен судир на интереси, да побараат мислење од ДКСК и да ја прекинат активноста која доведува до судир на интереси. Судиите исто така имаат обврска до ДКСК да достават изјава *“која се однесува на постоење или не-постоење на судир на интереси”* на почетокот на нивниот мандат. За понатамошни детали во однос на одредбите од ЗССИ, за ЗССИ и за гледиштето на ГЕТ за овие одредби, објаснување е дадено во точките 36 – 45 погоре.

Забрана или ограничување на определени активности

Нespoивост на функции и придружни активности

140. Функциите на судија и јавен обвинител се неспоиви со членство во политичка партија и со извршувањето на други јавни должности и професии утврдени со закон (членови 100 и 106 од Уставот).

141. Нespoивите функции и придружните активности се понатаму регулирани во член 52 од Законот за судови. Судската функција е неспоива со функцијата член на Собранието, член на Советот на општина, член на советот на градот Скопје и функциите во државните власти. Судија не може да извршува друга јавна функција или професија, освен функциите дефинирани со закон, кои не се во судир со независноста и автономијата во извршувањето на судската функција. Судија не може да биде член на управен или надзорен одбор на компанија или друго правно лице кое е формирано со цел за остварување на профит. Единствените придружни активности кои се дозволени се активности за држење предавања во Академијата за судии и јавни обвинители и во високо-образовните установи, како и учество во некои истражувачки проекти, предмет на одобрување од страна на Судскиот совет. Според информациите собрани од страна на ГЕТ, овие правила добро се почитуваат во праксата.

Изземање и рутинско повлекување

142. Судиите и судиите-поротници може да се изземат од одредени случаи по нивно сопствено барање или по барање на странките, поради причини кои се наведени во членот 36 од новиот Закон за кривична постапка (Службен весник на Република македонија број 150/2010), кои, меѓу другото, вклучуваат семејни врски во кој било степен со обвинетиот, тужителот, адвокатите или правните застапници, пред учеството во случајот на пониско ниво или во било кое друго својство (како истражен судија, обвинител, експерт и сл.) и доколку се засегнати лично или доколку се засегнати неговите/нејзините права со кривичното дело. Настрана од овие причини, судија или судија-поротник може да биде исклучен од одреден случај доколку произлезат некои околности кои ставаат сомнеж на неговата/нејзината непристрасност. Слични основи за изземање се предвидени и во Законот за парнична постапка (членови 40 – 45).

143. Претседателот на судот е тој кој одлучува по однос на барањата за изземање. Доколку барањето го засега него/неа, одлуката за изземање се донесува од страна на Претседателот на судот од повисокото ниво на надлежност, а доколку барањето

за изземање се однесува на Претседателот на Врховниот суд, одлукта се донесува на генералната седница на судот. Одлуката за одбивање на барањето за изземање е предмет на жалба во рок од три дена, додека одлуката која го одобрува барањето за изземање не може да се обжалува.

144. Статистиката²⁴ која беше обезбедена за ГЕТ покажува дека во праксата често постојат примери за изземање, и на иницијатива на страните во постапката и на иницијатива на самите судии. ГЕТ исто така слушна наводи дека барањата за изземање понекогаш се злоупотребуваат во праксата, со цел да се изврши притисок на судиите.

Подароци

145. Како што е објаснето во однос на пратениците, ЗССИ содржи забрана за службените лица која се однесува и на судиите, во однос на прифаќањето на подароци, освен во случаите кои се наведени во Законот за користење и располагање со стварите на државните органи. Законот предвидува обврска за службените лица на кои им е понуден подарок да го одбијат и да го пријават идентитетот на понудувачот. Доколку подарокот не може да се врати, тој/таа мора без одложување да го информира надлежниот државен орган, да пријави сведоци и други докази кои ги поседува и во рок од 48 часа од приемот на подарокот да ја извести за тоа ДКСК (член 15, ЗССИ). Според член 3 од ЗССИ, терминот подарок опфаќа: пари, обезбедувања, имот, права и други услуги. Со исклучок на овие правила, приемот на подарок од странска држава, тело, институција или меѓународна организација е дозволено до вредност од 200 евра. Ваквите подароци не може да бидат во вид на пари или други услуги (членови 77-78 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи).

146. Законот за судови (член 58) исто така пропишува дека судија не може да прима подароци или други бенефиции во извршувањето на судската функција.

147. ГЕТ забележува, исто како и во однос на пратениците, дека на релевантните одредби од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи им недостасува прецизност во однос на механизмите за пријавување на примените подароци. Не постои механизам кој ги обврзува судиите да пријавуваат подароци на некое лице или тело во рамките на судот, ниту пак постојат достапни информации за тоа како правилата за подароци се применуваат во праксата. Етичкиот кодекс за судии на кој се повикува ГЕТ во моментот се ажурира и истиот, досега, не содржи посебни правила за подароци. Се надеваме дека постои можност да ажурирањето на овој кодекс се искористи за воведување на правила за судиите за прифаќањето на подароци. Ваквите правила треба да ги земат во предвид не само материјалните подароци и нивната вредност туку и гостољубивоста, поканите и другите бенефиции, како и контекстот во кој овие бенефиции се понудени. **Затоа ГРЕКО препорачува да се развијат правила и водичи за судиите во однос на прифаќањето на подароци и други предности и примената на овие правила соодветно да се мониторира.**

²⁴ На национално ниво, во 2010 година, беа доставени 1535 барања за изземање од кои 989 беа прифатени.

Во Основниот суд Скопје 1 – Скопје (најголем основен суд во Република Македонија) во текот на 2011 година поднесени се вкупно 83 барања за изземање на судии (25 од страна на судиите и 58 од страна на странките) од кои прифатени се вкупно 24. Во 2012 година поднесени се вкупно 88 барања за изземање на судии (од кои 40 од страна на судиите и 48 од страна на странките) од кои 36 барања се прифатени.

Во Основниот суд Скопје 2 (најголем граѓански суд во државата), во 2011 година се поднесени вкупно 193 барања за изземање на судии (од кои 84 од страна на судии а 109 од страна на странки) од кои 88 барања се уважени. Во 2012 година се поднесени вкупно 169 барања за изземање на судии (од кои 49 се поднесени од страна на самите судии а 120 се поднесени од странки) од кои 53 барања се уважени.

Рестрикции после вработување

148. Не постојат рестрикции после завршувањето на мандатот кои се применуваат во однос на судиите ниту пак истите се споменуваат во Етичкиот кодекс за судии. ГЕТ забележува дека членовите 28 и 29 од ЗСК ги обврзува службените лица да ја известуваат ДКСК за случаите кога после завршувањето на нивниот мандат тие преземат некои бизнис активности во областа во која што работеле. Како и да е, не се спомена примената на овие правила кај судиите, ниту за време на посетата ниту пак после посетата на Република Македонија, ниту пак законот предвидува некоја санкција за случаите кога не се почитуваат овие правила од страна на службените лица.

149. Властите објаснија дека правилата за изземање и повлекување кои се објаснети погоре се доволни за да се решат случаите на судир на интереси кои би произлегле со преминувањето на судиите во приватниот сектор. ГЕТ не се согласува со оваа анализа. Правилата за изземање кои се изложени во различните процедурални закони се однесуваат главно на случаите на судир на интереси кои произлегуваат од моменталните семејни врски на судиите или од врските кои постоеле пред вклучувањето во одреден случај. Вистина е дека овие закони содржат општи одредби кои предвидуваат изземање како резултат на околности кои ставаат сомнеж на непристрасноста на судиите. Како и да е, гледиштето на ГЕТ е дека овие одредби се премногу општи за да опфатат некоја конкретна ситуација, како што е на пример ситуацијата кога поранешен судија се појавува во улога на адвокат пред неговите/нејзините поранешни колеги. Овој недостаток на одредби поврзани со практични случаи е незадоволителен, бидејќи создава отворена можност за судир на интереси преку внатрешни информации и поранешните професионални врски и познанства. Тоа исто така создава недостаток на објективност, што понатаму ја подгрева негативната перцепција од која судството и онака веќе страда. ГЕТ се откажува од изрекување на препорака по однос на ова прашање бидејќи изгледа дека во праксата нема многу случаи кога судиите се откажуваат од судската функција за да преминат во приватниот сектор. Како и да е, ГЕТ ги охрабрува властите да го решат ова прашање, на пример преку моменталното ажурирање на Етичкиот кодекс за судии, и да воспостават јавни правила/упатства за – иако ретките – ситуации кога судиите преминуваат во приватниот сектор.

Контакти со трети страни, доверливи информации

150. Етичкиот кодекс за судии содржи одредби за контактите на судиите со странките, но исто така истакнува дека судиите мора да "одржуваат соодветни врски" со сите страни и да настојуваат да обезбедат присуство на двете страни кога и да ги сретне надвор од судот. Не постојат посебни правила за комуникација надвор од формалните постапки кои би го регулирале однесувањето на судиите со трети страни. Според гледиштето на ГЕТ, би било од голема помош доколку би биле обезбедени повеќе правила во однос на ова прашање во идниот нов Етички кодекс за судии.

151. Во однос на доверливите информации, Законот за судови (член 94-95) пропишува дека судиите и судиите-поротници мора да ги чуваат од неовластено откривање доверливите информации кои се со соодветно ниво на заштита утврдено со закон. Претседателот на судот може да го ослободи судијата од неговите обврски во овој поглед, во согласност со закон. Неовластеното откривање на доверливи информации во согласност со закон е еден од основите за утврдување на непрофесионално извршување на судската функција, што претставува еден од основите за разрешување на судии (член 75).

Пријавување на средства, приходи, одговорности и интереси

152. Согласно со ЗСК, судиите имаат обврска да доставуваат анкетни лисови до ДКСК, во рок од 30 дена од нивното стапување на функција и во рок од 30 дена откако ќе заврши нивната функција. Тие исто така мора да ја информираат ДКСК за било какви промени во нивната сопственост. Според ЗССИ, тие исто така до ДКСК мора да поднесуваат изјави за интереси во рамките на истите рокови. Елементите на овој систем се опишани во делот на пратениците (види точки 61 – 64).

153. Ва време на посетата на Република Македонија, судиите ги изразија истите сомнежи за интерпретацијата на терминот “член на семејство” и терминот “подвижна сопственост од поголема вредност”. Особено, некои судии кажаа на ГЕТ дека ги интерпретираат овие изрази согласно членот 122(34) од Кривичниот законик, според кој поголема вредност е се што е поголемо од 5 просечни плати, а притоа не се осврнуваат на ЗСК. Писмените објаснувања на овие концепти, исто како и за препораката содржана во точка 248, мора да се дисеминираат помеѓу судиите.

Надзор

154. Елементите на системот за надзор над анкетните лисови и изјавите за интереси од страна на ДКСК, кој е опишан погоре во однос на пратениците, се применуваат на ист начин за судиите (види точки 65-70). ГЕТ научи дека генерално гледано, судиите ги почитуваат нивните обврски за пријавување. Според еден прес на ДКСК од јуни 2013, случајна верификација на содржината на анкетните листови која беше направена откри дека 26 судии дале непополни информации и не ја пријавиле променетата состојба на нивниот имот. Следствено на тоа, ДКСК ги достави овие случаи до Јавното обвинителство, со цел да се провери можното необјаснето зголемување на имотот. Постапките завршија за шест од овие случаи а за другите случаи постапките се сеуште во тек.

155. ГЕТ повторно укажува на својата сериозна загриженост којашто претходно ја изрази во однос на системот за проверка на анкетните листови кои се поднесени од страна на пратениците, судиите и обвинителите (види точка 71-74) и укажува на препораката којашто е дадена во точката 250.

156. Судскиот совет исто така го контролира соодветното извршување на судската функција од страна на судиите преку веќе опишаниот систем за оценување и преку мерките за извршување (види подолу).

Мерки за извршување и имунитет

Санкции

157. Како што е објаснето кај пратениците, судиите се предмет на санкции во согласно со член 359 од Кривичниот законик, за “незаконито богатење и прикривање на имот”, во случај доколку тие дадат неточни или нецелосни информации во нивните анкетни листови. Давањето на неточни и нецелосни информации за неговиот/нејзиниот имот или за имотот на неговите/нејзините роднини, кој во значителна вредност го надминува неговиот законски имот (50 просечни плати) е основ за затворска казна за период од шест месеци до пет години и парична казна; доколку вредноста на прикриениот имот го надминува законскиот имот на службеното лице во големи размери (250 просечни плати) тоа е основ за затворска казна од една до осум години и парична казна. Имотот кој е во прашање ќе се конфискува.

158. Согласно Законот за судови, пропуштањето да се пријави имот или интереси и прикривањето на имотот исто така претставуваат и дисциплински повреди за кои судијата е одговорен и се спроведува дисциплинска постапка. Другите дисциплински повреди, меѓу другото, вклучуваат прекршување на правилата за управување со случаите, непристојно и недостоинствено однесување на јавни места, прифаќање на подароци и други предности во врска со судската функција, непосетување на задолжителна континуирана едукација. Дисциплинските мерки кои во таков случај може да се изречат се писмена опомена, јавен укор или кретење на платата во висина од 15 % до 30 % од месечната плата на судијата во период од шест месеци.

159. Посериозни повреди може да резултираат со разрешување на судијата. Согласно Законот за судски совет, постојат два сета на причини и две паралелни постапки, од кои едната е за "потешки дисциплински повреди" а другата е за "нестручно и несовесно вршење на судската функција" (член 75).

160. Следните причини се сметаат за сериозни дисциплински повреди:

- потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува угледот на судијата и угледот на судот;
- потешка повреда на правата на странките и на другите учесници во постапката со што се нарушува угледот на судот и судската функција;
- повреда на начелото на недискриминација по кој било основ;
- Непостигање на очекуваните резултати во работата повеќе од осум месеци без оправдани причини што го утврдува Судскиот совет на Република Македонија преку бројот на решени предмети во однос на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно утврден со одлука на Судскиот совет на Република Македонија.

161. Следните причини се сметаат за нестручно и несовесно вршење на судската функција:

- ако во текот на една календарска година Судскиот совет на Република Македонија утврдил неефикасно и неажурно водење на судската постапка по вина на судијата, кога судијата по негова вина во повеќе од пет предмети ги пречекорил законските рокови за преземање на процесните дејствија, законските рокови за донесување, објавување или изготвување на судските одлуки, или ако во текот на една календарска година повеќе од 20% од вкупниот број на решени предмети му се укинати или повеќе од 30% од вкупниот број на решени предмети му се преиначени;
- несовесно, ненавремено или немарно вршење на судската функција во водењето на постапката по одделни предмети,
- пристрасно водење на судската постапка особено во однос на еднаквиот третман на странките,
- постапување со предметите спротивно на начелото за судење во разумен рок, односно одолжување на судската постапка без постоење на законски основ,
- неовластено издавање на класифицирани информации,
- јавно изнесување на информации и податоци за судски предмети за кои не е правосилно одлучено,
- намерно повредување на правилата за правично судење,
- лоупотребување на положбата или пречекорување на службените овластувања,
- повреда на прописите или на друг начин нарушување на независноста на судиите при судење,
- грубо повредување на правилата на Судскиот кодекс со кој се нарушува угледот на судската функција и
- ако е донесена одлука од страна на Европскиот суд за човекови права со која е утврдена повреда на правото на правично судење согласно со членот 6 од Европската конвенција за човекови права или е донесена одлука на

Врховниот суд на Република Македонија со која е утврдена повреда на правото за судење во разумен рок, како резултат на постапување на судија.

162. Дополнителни причини за разрешување на Претседател на суд се предвидени со членот 79 од Законот за судови, имено:

- злоупотреба на положбата и пречекорување на службените овластувања,
- незаконско и ненаменско располагање со финансиските средства на судот,
- неизвршување или ненавремено извршување на работите на судската управа,
- влијаење врз независноста на судиите во врска со одлучувањето по одделни предмети,
- предизвикува потешко нарушување на односите во судот кои значително влијаат врз работењето на судот,
- повреда на правилата во врска со распределба на предметите,
- неисполнување на програмата за работа,
- ако од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценет со негативна оцена; и
- ако не го извести Судскиот совет на Република Македонија за сторена потешка дисциплинска повреда од страна на судија.

Дисциплински постапки

163. Како што е споменато погоре, Законот за судски совет приемнува две паралелни постапки за утврдување на одговорност на судија за дисциплинска повреда и за нестручно и несовесно вршење на судската функција. Двете постапки се иницираат врз основа на барање на член на Судскиот совет, претседателот на судот кадешто работи судијата, претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд на Република Македонија. И двете постапки се итни, доверливи и се водат без присуство на јавноста. По барање на судијата против кој се води постапката Советот може да одлучи постапката да се води со присуство на јавноста.

164. Двете постапки се слични, единствената разлика којашто постои помеѓу нив е тоа што постапката за нестручно и несовесно вршење на судската функција не може да се спроведе доколку изминат повеќе од 5 години од денот на сторената повреда освен ако е донесена одлука на Европскиот суд за човекови права поради повреда на членот 6 од Европската конвенција за човекови права или е донесена одлука на Врховниот суд на Република Македонија по однос на правото на судење во разумен рок. Дисциплинската постапка не може да се спроведе доколку изминат повеќе од три години од денот на сторената повреда.

165. Судскиот совет формира Дисциплинска комисија или Комисија за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судската функција составена од свои членови. Овие комисии се составени од Претседателот на Судскиот совет и четири членови на Советот, при што нивниот состав се менува кај секоја одделна постапка, со цел, според властите, да се зголеми објективноста на одлуките. Кај двете постапки, судијата против кој се иницира постапката може да одговори на писмено или усно и има право на адвокат.

166. Комисијата, во рок од 30 дена, поднесува Извештај со предлог за основаноста на барањето до Судскиот совет. Врз основа на овој извештај, Судскиот совет одлучува дали ќе ја продолжи или ќе ја запре постапката. Доколку постапката продолжува, обвинетиот судија и лицето кое ја иницирало постапката се повикуваат на расправа од страна на Комисијата. После расправата, комисијата подготвува друг извештај за Судскиот совет, со предлог за прекинување на постапката доколку се утврди дека не е извршена повреда или пак со изрекување на дисциплинска мерка или разрешување на судија. Одлуките за дисциплински мерки се донесуваат со

просто мнозинство од членовите на Судскиот совет, додека одлуките за разрешување се донесуваат со дво-третинско мнозинство.

167. Судијата кој е предмет на дисциплинска мерка или разрешување може да ја обжали одлуката на Судскиот совет до апелациониот совет, кој се формира во рамките на Врховниот суд. Овој совет е составен од девет членови, од кои три се судии на Врховниот суд, четири се судии од апелационите судови и двајца судии се од судот кадешто работи судијата за кој се води постапката. Претседателот на Врховниот суд не може да биде член на овој совет. Конечната одлука се објавува на веб-страницата на Врховниот суд.

168. Од своето оценување и од посетата на Република Македонија, ГЕТ наиде на доста големи критики на системот за утврдување на одговорност на судии. ГЕТ има некои сомнежи во врска со овој систем, и во однос на тоа како е овој систем замислен во релевантните закони и во однос на тоа како истиот се имплементира во пракса. Од описот кој е даден погоре, очигледно е дека постојат голем број на основи за разрешување на судии, и за потешка дисциплинска повреда и за нестручно и непрофесионално извршување на судската функција. Некои од овие основи се формулирани на многу нејасен начин. На пример, тешко е да се направи разлика помеѓу "тешка повреда на правата на странките" која би резултирала со процедура за сериозна дисциплинска повреда и "пристрасно водење на судската постапка, особено во однос на еднаквиот третман на странките", што е една од основите за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судската функција, што исто така може да води до разрешување. ГЕТ е исто така загрижен и за недостатокот на пропорционалност во дисциплинскиот режим на судите, и на хартија и во праксата. Постои забележлив недостаток на градација на санкциите во Законот за судови и Законот за судски совет, во однос на повредите кои се сериозни, тука вклучувајќи го и неуспехот да се задоволат очекуваните квоти на решени случаи, кои водат до постапка за разрешување. Како и да е, иако законот содржи бројни основи за разрешување, ГЕТ забележува дека постои една основа која најмногу се применува во праксата, имено "нестручно и несовесно извршување на судската функција". Беше изразена загриженост за недостатокот на пропорционалност кај Судскиот совет во дисциплинските постапки против судии како и за политичките притисоци кои се прават со цел да се разреши определен судија²⁵. Беа споменати случаи на ГЕТ во кои судија бил разрешуван поради една одлука која се смета дека е несоодветна, што создава сериозна загриженост од аспект на независноста и од аспект на незаменливоста на судиите. Уште повеќе, ГЕТ сака да нагласи дека според европските стандарди, и особено точка 70 од Препораката Rec(2010)12 на Комитетот на министри на државите – членки за оценувањето на судиите : "судиите не треба да бидат лично одговорни доколку нивната одлука се обжали или измени во постапка по жалба". Разрешувањето на судија поради донесена одлука на Европскиот суд за човекови права заради повреда на правото на судење во разумен рок, може да е во спротивност со овие стандарди. Земајќи го ова во предвид **ГРЕКО препорачува (1) дисциплинските повреди кои важат за судиите јасно да се дефинираат и опсегот на санкции да се прошири со цел да се обезбеди поголема пропорционалност и (2) разрешувањето на судија да биде возможно само за најсериозните видови на повреди со цел да се спречи можноста судијата да биде разрешен само доколку се утврди дека една од неговите одлуки го прекршува правото на судење во разумен рок.**

169. Друга грижа на ГЕТ е поврзана со фактот дека член на Судскиот совет може да иницира дисциплинска постапка против судија, да е член на комисијата формирана

²⁵ Види http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, стр.39 и http://www.transparency.org.mk/en/images/stories/eu_anti-corruption_requirements.pdf, стр.19

од страна на Судскиот совет која го истражува случајот и потоа да одлучува за дисциплинска санкција заедно со другите членови на Советот. Овој недостаток на поделба помеѓу овластувањето за иницирање на постапките и за истрага од една страна и овластувањето за одлучување по однос на санкции од друга страна може да води кон пристрасност и не ги исполнува сите гаранции за фер судење кои треба да ги имаат дисциплинските постапки против судии, според точката 69 од Препораката Rec(2010)12. Уште повеќе, фактот дека има две паралелни но многу слични постапки кои водат до разрешување на судиите, според гледиштето на ГЕТ е непотребно и води кон правна несигурност. **Затоа ГРЕКО препорачува да се ревидираат дисциплинските постапки против судии со цел (1) повредите да бидат предмет на една единствена дисциплинска постапка и (2) со целосно внимание на принципот на судска независност, овластувањето да се иницираат постапки и да се води истрага да се одделат од овластувањето да се одлучува за санкциите.**

Имунитет

170. Судиите уживаат имунитет во извршувањето на судската функција (член 100 од Уставот и член 65 од Законот за судови). Судијата не може да биде повикан на кривична одговорност за искажано мислење во судот или за донесена одлука. Судијата не може да биде притворен без одобрение на Судскиот совет, освен доколку е затечен во вршење на кривично дело за кое е предвидена затворка казна од пет години. За повикувањето на имунитетот на судиите одлучува Судскиот совет со дво-третинско мнозинство на гласови од неговите членови, во итна постапка. Судскиот совет исто така одлучува и за барањата за притвор на судиите. Доколку се отфрли барањето за притвор, судијата мора итно да биде ослободен. Судскиот совет исто така може да го примени имунитетот на судија дури и тогаш кога судијата не се повикал на него, доколку оцени дека тоа е неопходно за извршувањето на судската функција.

171. Доколку постојат основи за сомневање дека судијата извршил кривично дело за кое се гони по службена должност, се применува истата кривична постапка како и за другите сторители на кривични дела.

Статистика

- Изјави за интереси

172. Во 2010 година, ДКСК иницираше десет барања за прекршочна постапка кај надлежните судови против судии кои не поднесле изјави за судир на интереси. Седум од овие постапки беа завршени, од кои за двајца судии беше изречена парична казна во висина од 150 евра, во две постапки беше изречена јавна опомена и во три случаи не беше изречена казна. Останатите три постапки сеуште се во тек.

173. Согласно со својата нова обврска да ги верифицира изјавите за интереси, ДКСК подготви распоред за работа, според кој, сите изјави за интереси поднесени од страна на судиите треба да се верифицираат во 2013 година. Верификацијата за првите три квартали од годината заврши на крајот на септември 2013 година така што ДКСК иницираше 20 барања за прекршочни постапки. Од нив, седум постапки се завршени а останатите се сеуште во тек.

- Анкетни листови

174. Од 2004 година, ДКСК поднесе барања за иницирање на прекршочни постапки против 44 судии кои не поднесле анкетни листови. 37 од овие постапки беа

завршени. Во 13 случаи беа изречени казни а во 7 случаи беа изречени опомени. ДКСК исто така поднесе 42 барања до Управата за јавни приходи за верифицирање на имотната состојба на судии, од кои 19 се завршени. Во три случаи, беше донесена одлука за изрекување на персонален данок на необјаснетиот имот.

175. Во периодот 2010 – 2012 година, ДКСК ги поднесе следните барања:

- 16 барања за поведување прекршочна постапка против судии кои не поднеле анкетен лист за имотната состојба. Судот донел одлука за 15 случаи: седум случаи резултираа со казна во висина од 100 – 300 евра, во 4 случаи е изречена опомена и во 4 случаи барањето е отфрлено; и
 - 30 барања беа поднесени до Управата за јавни приходи за испитување на имот и имотна состојба. Управата за јавни приходи ги комплетираше 5 од овие постапки при што во една постапка донела решение со кое се задолжува еден судија со персонален данок на доход во висина од 70% од вредноста на необјаснетиот имот, во износ од 551.334,00 денари.
- Постапки за нестручно и несовесно вршење на судската функција:

176. Во 2011 година, Судскиот совет одлучи по 11 постапки за нестручно и несовесно вршење на судската функција, при што во 8 постапки одлучи да се разрешат судиите и а во 2 случаи ја запре постапката. Една постапка е сеуште во тек. Советот за жалби во Врховниот суд ги потврди 6 од овие одлуки за разрешување а жалбената постапка е сеуште во тек за 2 случаи. Во 2012 година беа иницирани 2 постапки за нестручно и несовесно вршење на судската функција.

- Дисциплински постапки:

177. Во 2011 година беше иницирана една дисциплинска постапка против судија од страна на член на Судскиот совет, поради тоа што во два наврати одби да постапи по случај кој му беше доделен во работа. Против него беше изречена дисциплинска мерка.

178. Од јануари до крајот на септември 2011 година, беа разрешени 4 судии, откако нивните жалби беа одбиени од страна на Советот за жалби во рамките на Врховниот суд. Освен тоа, еден судија беше разрешен, како резултат на конечна судска одлука со која беше казнет на безусловна казна затвор во траење од шест месеци.

Обука и свесност

179. Академијата за судии и обвинители е независна институција која, како што е објаснето погоре, е одговорна за организирање на селекцијата на идните судии и обвинители преку влезни и финални испити во судството и јавно-обвинителската служба, како и за почетна, задолжителна и доброволна обука за судии и обвинители. Согласно законот, 2,5% од судскиот буџет е алоциран кај Академијата за нејзините цели а освен тоа финансиските средства наменети за финансирање на судството не може да се намалат во случај на ребаланс на националниот буџет.

180. Од нејзиното воспоставување (2007-2012), Академијата организираше вкупно 88 обуки во областа на анти-корупција, судир на интереси и етика за судии и јавни обвинители, со учество на вкупно 2016 учесници, од кои 943 судии и 508 јавни обвинители. Другите учесници вклучуваат вработени во судската администрација и администрацијата во обвинителството и други институции.

181. Во 2012 година беа опфатени теми кои, на пример, вклучуваа "анти-корупциски мерки" – во соработка со Амбасадата на Велика Британија, "Борба против поткуп и

корупција“ – во соработка со ДКСК, “Судир на интереси (ГРЕКО препораки)” – исто така во соработка со ДКСК и “Етика – национална и меѓународна регулатива и меѓународни документи за независно судство”. Овие теми беа исто така опфатени и во почетната и задолжителната обука за новите избрани судии и обвинители. Обучувачите на овие обуки беа судии, обвинители но исто така и претставници на други релевантни институции, како ДКСК, Управата за јавни приходи, Министерството за внатрешни работи и др. Каталогот за обуки за 2013 година вклучува 10 обуки за корупција, судир на интереси и прашања за имунитетот. Властите исто така укажаа и дека во 2013 година ќе бидат организирани 2 обуки за етика и судир на интереси за судии-поротници за граѓански и кривични случаи. Обуките за судиите – поротници ќе продолжат во 2014 година.

182. ГЕТ смета дека Академијата за судии и јавни обвинители, преку нејзината напорна работа за соодветна селекција на судии и јавни обвинители, е една од придобивките на судскиот систем на Република Македонија. ГЕТ ја охрабрува Академијата да продолжи да ја спроведува својата значајна работа за подигнување на свеста на членовите на судството, особено во однос на темите поврзани со интегритетот кои се опфатени со оваа евалуација и нагласува дека за оваа цел треба да се обезбедат доволно ресурси.

V. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА ОБВИНИТЕЛИТЕ

Преглед на јавно-обвинителската служба

183. Организацијата на јавно-обвинителската служба во Република Македонија е соодветна со организацијата на судовите. Регулирана е со членовите 11-16 од Законот за јавно обвинителство (тука ЗЈО), според кој:

- Јавното обвинителство на Република Македонија е под раководство на Јавниот обвинител на Република Македонија, надлежно е за целата територија на Република Македонија и постапува пред Врховниот суд на Република Македонија по вонредни правни лекови;
- Четири јавни обвинителства се надлежни да постапуваат во втор степен пред апелационите судови во Скопје, Битола, Штип и Гостивар;
- Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е надлежно да постапува во прв степен пред Одделението за организиран криминал и корупција на Основниот суд Скопје 1 во Скопје. Ова јавно обвинителство е составено од специјализирани обвинители;
- Основните јавни обвинителства имаат регионална надлежност во прв степен и се основаат за подрачјето на еден или повеќе основни судови. Има 22 основни јавни обвинителства, од кои 10 имаат проширена надлежност – за гонење на кривични дела за кои е предвидена казна затвор од над пет години – и 12 имаат основна надлежност.

184. Јавните обвинителства (овде ЈО) кои имаат голем број на случаи можат да формираат специјализирани одделенија. На пример, Основното јавно обвинителство во Скопје има 5 одделенија: за стопански криминал и даночни злоупотреби, за компјутерски криминал, за насилен криминал, за имотен криминал и за малолетници. Во секое јавно обвинителство со проширена надлежност, мора да постои специјализирано одделение за малолетници.

185. Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган (член 106 од Уставот). Тоа е составен дел на правосудниот систем. Неговата институционална независност и функционална автономија се гарантирани со Уставот и со закон. Според член 6 став 1 од ЗЈО, јавно-обвинителската служба е заснована на принципите на хиерархија и субординација, при што почитувањето на овие принципи не смее да ја загрози самостојноста на јавните обвинители во извршувањето на нивните функции.

186. Јавниот обвинител на Република Македонија и јавните обвинители на вишите јавни обвинителства имаат право да даваат општи пишани упатства, кои се задолжителни. Овие упатства не се наменети да решаваат конкретни случаи туку имаат за цел да се имплементираат одредени мерки за заштита на основните прва и слободи на граѓаните, заштита на државните интереси и правата на други правни субјекти, за поефикасно откривање и гонење на кривични дела и нивните сторители, вложување правни средства и еднообразна примена на законот. Не постои можност на јавните обвинители во Република Македонија било која институција или лице, да им издава наредби за преземање на гонење или затварање на некој поединечен случај.

187. Новиот Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија број 150/2010) ќе стапи во сила во Република Македонија во декември 2013 година. Овој закон ќе внесе важни промени во улогите и односите помеѓу сите учесници во кривичната постапка. Некои од најбитните точки на оваа реформа се: проширена примена на принципот на опортунитет во кривичното гонење; проширување на вон-

судските спогодби и поедноставување на постапката; префрлање на товарот на докажување кај страните во случајот и укинување на системот на судска истрага; поактивна и водечка улога на јавниот обвинител во пред-истражната и истражната постапка, со ефикасна контрола врз полицијата и подобра соработка со полицијата и другите органи за спроведување на законот; воспоставување на нова оперативна и административна структура на јавно-обвинителската служба.

188. Поконкретно, овој закон предвидува можност јавните обвинители од повисоките инстанции да потврдуваат и укинуваат одлуки на јавните обвинители од пониските инстанции, во следните случаи:

- во случај кога Јавниот обвинител не презема кривично гонење, оштетениот има право на жалба до повисокиот јавен обвинител, кој таквата одлука може да ја потврди како основана, или пак да ја уважи жалбата и му наложи на понискиот јавен обвинител да продолжи со кривичниот прогон (член 288, Закон за кривична постапка);
- во случај кога јавниот обвинител со наредба ја запира истражната постапка, оштетениот има право на приговор до повисокиот јавен обвинител кој може со решение да ја потврди наредбата за запирање на истражната постапка или приговорот да го уважи и да го задолжи понискиот јавен обвинител да ја продолжи постапката (член 304, Закон за кривична постапка).

Совет на јавни обвинители

189. Советот на јавни обвинители е независно тело, кое ја гарантира независноста на јавните обвинители во извршувањето на нивните функции. Беше воспоставено во 2007 година со Законот за Совет на јавните обвинители (Службен весник на Република Македонија број 150/2007).

190. Советот е составен од 11 членови, од кои:

- Јавниот обвинител на Република Македонија е член на Советот по функција²⁶;
- еден член на Советот избираат јавните обвинители во Јавното обвинителство на Република Македонија, од своите редови,
- по еден член на Советот избираат јавните обвинители од подрачјата на вишите јавни обвинителства во Битола, Гостивар, Скопје и Штип, од своите редови,
- еден член на Советот е припадник на заедница која не е мнозинство во Република Македонија а го избираат сите јавни обвинители во Република Македонија, од своите редови и
- четворица членови на Советот ги избира Собранието на Република Македонија од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници, од кои двајца се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

191. Мандатот на избраните членови на Советот трае четири години со право на уште еден избор. Советот има претседател кој се избира од членовите на Советот, со тајно гласање, со мнозинство гласови од вкупниот број членови. Неговиот мандат трае две години, без право на повторен избор. Воедно, Советот избира и заменик на претседателот, кој го заменува во негово отсуство.

192. Советот на јавни обвинители има надлежности кои се слични со надлежностите на Судскиот совет во однос на именувањето и кариерата на обвинителите: надлежен е за именување и разрешување на јавните обвинители, за надзор и оцена на нивната работа, за дисциплински мерки и постапки и за одземање на имунитетот на обвинителите.

²⁶ Министерот за правда беше член по функција на Советот исто така но неговото членство во Советот на јавни обвинители беше укинато со измените на ЗЈО усвоени во 2011 година.

193. ГЕТ дозна дека со цел за имплементација на своите задачи, Советот на јавните обвинители во моментот е потпомогнат од страна на мал персонал составен од четворица службеници. Неговата систематизација предвидува уште седум дополнителни позиции, кои се празни поради тоа што нема доволно буџет за нивно пополнување. Некои соговорници го критикуваа недостатокот на човечки и финансиски средства на Советот на јавни обвинители и негатвното влијание што тоа го има на ефикасноста на ова тело и на обвинителската служба општо. ГЕТ ја нагласува потребата да се екипира Советот на јавни обвинители со соодветни ресурси, со цел да ги остварува своите функции на адекватен начин.

Вработување, кариера и услови на службата

194. Јавниот обвинител на Република Македонија се именува од страна на Собранието на предлог на Владата, врз основа на претходно добиено мислење од Советот на јавните обвинители, за мандат од шест години, со право на реизбор. Доколку Советот даде негативно мислење за определен кандидат, Владата треба да предложи нов кандидат.

195. Јавните обвинители се избираат од страна на Советот на јавни обвинители, без ограничување на траењето на нивниот мандат, додека да стекнат години за пензионирање или доколку се случи некоја друга причина за завршување на нивниот мандат, поради трајна неспособност или доколку се казнети за извршување на кривично дело на безусловна казна затвор во период од најмалку шест месеци (член 58, ЗЈО). Завршувањето на мандатот на обвинителите исто така може да биде и резултат на дисциплинска постапка (види подолу кај извршување). Јавните обвинители на јавните обвинителства се избираат од страна на Советот на јавни обвинители за мандат од четири години со можност за повторен избор.

196. Условите и критериумите за вработување на јавните обвинители се пропишани со ЗЈО, членови 43 – 46. Кандидатите за сите позиции треба да исполнат исти општи критериуми, имено, активно да го владеат македонскиот јазик, да е работоспособен со добра здравствена состојба, да поседува универзитетска диплома по право стекната на универзитетите во Република Македонија или еквивалентна странска диплома, да има положено правосуден испит и да има завршена обука на Академија за судии и јавни обвинители. Како и за судиите, процесот на селекција за обвинителите на почетокот на нивната кариера се разликува од процесот за нивното понатамошно напредување.

Селекција на обвинителите во основните јавни обвинителства

197. Процесот на селекција на обвинителите на почетокот на кариерата одговара на ваквиот процес за судиите (види точки 106 – 110). Од 2013 година, обвинителите во основните јавни обвинителства може да се селектираат само од рангот на дипломците од Академијата за судии и јавни обвинители (тука Академијата). До тогаш, се применуваше преоден систем, со кој 50% од кандидатите се избираа од редовите на дипломците од Академијата а другите 50% се избираа од други правни експерти.

198. Бројот на слободни работни места кои треба да се пополнат е дефиниран од страна на Советот на јавни обвинители, во соработка со Академијата, со земање во предвид на бројот на празни работни места и проектираните потреби за вработување на идните дипломци од Академијата. Според членовите 36-42 од Законот за Совет на јавните обвинители, Советот огласува слободно работно место веднаш откако местото ќе се испразни или откако ќе се воочи потреба за ново вработување. Огласот за вработување се објавува во Службен весник на Република Македонија и во најмалку два дневни весници, од кои еден е на јазик различен од

македонскиот, кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија. Кандидатите имаат рок од 15 дена после објавувањето на огласот за да се пријават за работното место.

199. Според преодниот систем кој се применуваше до сега, Советот на јавните обвинители спроведува интервју со кандидатите а потоа гласа со просто мнозинство, за назначувањето на обвинители, за време на седница на која присуствуваат најмалку две-третини од членовите на Советот. Со новиот систем, Советот ќе биде обврзан да следи ред на кандидатите заснован врз конечната ранг листа на дипломците од Академијата.

200. ГЕТ одново укажува дека од 2006, 80 кандидати ја завршиле обуката на Академијата, од кои, за време на посетата на Република Македонија, само 61 се именувани како судии и обвинители. ГЕТ беше информиран дека беше извршено ново именување на судии и јавни обвинители после неговата посета, така што вкупно 14 дипломци од Академијата се именувани како обвинители во основните јавни обвинителства во 2013 година. Затоа, ГЕТ е задоволен со тоа што правните критериуми и правила за назначување на обвинители во основните јавни обвинителства се имплементираат во пракса.

Унапредување

201. Исто како и судиите, кандидатите кои треба да се унапредат во обвинителската служба не мора да се дипломци од Академијата. Освен општите критериуми за влез во обвинителската служба кои се споменати погоре, кандидаатите мора да исполнуваат специфични критериуми особено во поглед на нивното работно искуство. Овие критериуми се зајакнати во Јануари 2012 година. Кандидатите за функцијата Јавен обвинител на Република Македонија мора да имаат десет годишно работно искуство а за другите јавни обвинители се бара работно искуство од три до осум години, во зависност од позицијата за која се пријавуваат. Слободните работни места се огласуваат од страна на Советот на јавни обвинители на ист начин како и работните места во основните јавни обвинителства.

202. Кандидатот со најголеми професионални квалитети и углед потоа се избира од страна на Советот на јавни обвинители врз основа на интервју, минатото работно искуство и, доколку станува збор за кандидат кој претходно не работел во јавното обвинителство, врз основ на мислење од телото во кое тој/таа работел. Критериумите кои се земаат во предвид од страна на Советот на јавните обвинители го вклучуваат, меѓу другото, образованието на кандидатот, однесувањето и внимателноста на работното место, способноста да решава правни проблеми, одржувањето на својот углед и угледот на обвинителството итн. (член 45, ЗЈО). Советот потоа избира еден од кандидатите со просто мнозинство, за време на седница на која присуствуваат најмалку две третини од неговите членови. ГЕТ не наиде на наводи за непотизам и надворешно влијание во унапредувањето на обвинителите. Исто така, ГЕТ е свесен дека во почетна фаза е новиот систем за оценување на работата на обвинителите, кој неизбежно ќе влијае на нивното унапредување. Овој систем и ставот на ГЕТ за истиот се изложени подолу.

Оценување на работата на обвинителите

203. Секој обвинител мора да доставува месечен извештај до повисокото јавно обвинителство за бројот на случаи кои тој/таа ги има процесирани и одлуки кои тој/таа ги има донесено. До сега, оценувањето на неговата/нејзината работа се

спроведува на секои две години од страна на јавниот обвинител на повисокото јавно обвинителство, врз основа на Правилник кој е усвоен од страната на Советот на јавни обвинители во 2008 година. Оценувањето на работата на обвинителите од основните јавни обвинителства се врши од страна на повисоките јавни обвинители. Работата на повисоките јавни обвинители и обвинителите од обвинителството за гонење на организиран криминал и корупција се оценува од страна на Јавниот обвинител на Република Македонија. Јавниот обвинител на Република Македонија врши оценување на работата и на обвинителите од Јавното обвинителство на Република Македонија. А самиот Јавен обвинител на Република Македонија е одговорен пред Собранието.

204. Оценувањето се врши врз основа на директно испитување на работата на јавните обвинители и интервју. За време на интервјуто, се дискутираат следните аспекти: бројот на кривични пријави, предмети и поднесоци; бројот на решени кривични пријави и предмети во рамките на роковите, бројот на нерешени кривични пријави и предмети и причините за тоа, квалитет на одлуките, придржување кон законските формулации, способност за писмено изразување и јасно и прецизно објаснување на одлуките. Етиката на обвинителите и нивната репутација и достоинство, комуникациски и организациски вештини и напори за континуирана едукација и професионално подобрување исто така се земаат во предвид.

205. Евалуацијата резултира со оценка, која може да биде позитивна или негативна. Позитивната оценка може да се изрази како: задоволува, добро, многу добро и одлично. Резултатите од евалуацијата се доставуваат до Советот на јавни обвинители и обвинителот кој се оценува. Доколку обвинителот кој се оценува не е задоволен со оценката, таа/тој може да достави писмено барање до Советот на јавни обвинители да ја повтори постапката за оценување. Доколку Советот се согласи со ова барање, дава наредба на обвинителот кој го вршел оценувањето да ја повтори постапката за оценување и притоа дава и конкретни упатства. Втората оценка е конечна.

206. Наскоро ќе влезе во сила нов систем за евалуација, според новиот Правилник за евалуација усвоен од страна на Советот на јавните обвинители. Промените ќе го опфатат следното: (1) оценувањето ќе се врши на годишна основа за секој обвинител, од страна на неговиот претпоставен обвинител кој е на чело на конкретното обвинителство наместо од страна на обвинителот на повисокото јавно обвинителство; (2) резултатите од оценувањето ќе бидат директно поврзани со унапредувањето; (3) критериумите за оценување, генерално, ќе бидат исти како и претходно, но ќе бидат преточени во систем базиран на поени, сличен како системот кој се применува кај судиите; (4) интервју за оценување нема да се применува кај секој случај туку само доколку е неопходно; (5) обвинителот ќе има право да се жали два пати во врска со резултатите од оценувањето, до Советот на јавните обвинители. Првата жалба ќе резултира со повторување на оценувањето од страна на истиот оценувач, со следење на конкретни упатства од страна на Советот, а втората жалба ќе резултира со оценување на обвинителот од страна на Советот при што неговата оценка ќе биде конечна.

207. ГЕТ е на мислење дека новиот систем за оценување на обвинителите, на хартија, нуди соодветни гаранции за фер и објективно оценување на работата на обвинителите. Содржи критериуми од квантитативна природа, меѓу кои и елементи кои ја мерат продуктивноста на обвинителот, но се чини дека овие критериуми нема да дадат диспропорционална тежина на целокупното оценување. Елементи од квантитативен карактер, како правното формулирање на одлуки, правилна примена на законот, непристрасното однесување на обвинителот и неговата посветеност на етичките правила на однесување, исто така ќе бидат земени во предвид при оценувањето. ГЕТ исто така забележува дека во Правилникот, некои критериуми кореспондираат со рангот на поени, што укажува на фактот дека ќе биде возможно

да оценувањето се приспособи на индивидуални ситуации. Во врска со ова, ГЕТ нагласува дека интервјуто треба да остане интегрален дел од процесот на оценување, поради тоа што дава можност да се отвори дијалог помеѓу обвинителите и нивните претпоставени во однос на нивните очекувања. Ова е уште порелевантно со оглед на фактот дека оценувањето, во иднина, ќе се врши од страна на шефор на конкретното обвинителство, што е доста разумно. Можноста за втора жалба во врска со резултатот од оценувањето исто така е добредојдена. Дали овие гаранции за фер оценување се навистина на место во праксата секако дека ќе зависи од тоа како новиот систем се имплементира.

Трансфер на обвинителите

208. Како што е случајот со судиите, трансферот на обвинители е предвиден само за исклучителни ситуации (член 17, став 2 и член 19 од ЗЈО), како резултат на реорганизација на јавното обвинителство, или доколку обвинителот поради некои причини не може да ги извршува своите должности, како што е на пример зголемениот обем на работа. Во вториот случај, Советот на јавните обвинители, на предлог на Јавниот обвинител на Република Македонија, објавува јавен оглас за кандидатите за привремен трансфер во друго јавно обвинителство, за период од шест месеци. Доколку не се пријават кандидати, Советот на јавните обвинители, на предлог на Јавниот обвинител на Република Македонија, одлучува за трансфер на јавен обвинител, со негово одобрување, за период од шест месеци, со можност истото да се повтори.

Плати и бенефиции

209. Платите и другите бенефиции на јавните обвинители се регулирани со Законот за плати на јавните обвинители. Обвинителите се класифицирани во пет различни групи за плата. Висината на платата, меѓу другото, се определува во зависност од одделот и од видот на случаи на кои работи обвинителот, внатрешните задолженија во јавното обвинителство, научните и професионалните титули на обвинителот и специјализацијата и резултатите кои се постигнати во извршувањето на неговата должност (член 52 став 1 од ЗЈО). Годишната бруто плата на обвинителот на почетокот на неговата кариера (јавен обвинител во основно јавно обвинителство) е 868.000 денари (околу 14.114 евра) без бонусот за изминатите години во служба. Годишната бруто плата на Јавниот обвинител на Република Македонија е 1.142.232 денари (околу 18.566 евра) без бонусот за изминатите години во служба.

210. Обвинителите имаат право на истиот вид на дополнителни бенефиции како и судиите, меѓу другото, за патни и дневни трошоци за службени патувања, транспорт од дома до местото на работа, храна и друго.

Управување со случаи и постапки

211. Јавните обвинители на јавните обвинителства се одговорни за управување со работата на нивното обвинителство. Тие донесуваат годишен распоред за работа на почетокот на секоја календарска година, која се одобрува од страна на Советот на јавните обвинители (член 18 став 1, ЗЈО).

212. Моментално, случаите се доделуваат во работа на обвинителите според мешовит систем, кој претставува комбинација од случаен избор на обвинители во 80% од вкупниот број на случаи и одлука на шефот на конкретното обвинителство во 20% од вкупниот број на случаи кои се претежно покомплексните случаи, кои се доделуваат за работа на покомпетентните и поiskusни обвинители во рамките на обвинителството.

213. Автоматски систем за управување со предмети, кој е сличен на АКМИСОТ – кој се применува во судовите (види точка 129) и поврзан со истиот, би требало да се воведи во обвинителството од декември 2013 година. Како и да е, ГЕТ за време на посетата на земјата разбра дека одложувањето на примената на овој систем во обвинителствата е резултат на буџетски ограничувања. Моменталниот буџет на јавното обвинителство е недоволен за да ги покрие трошоците за надоградба на информатичката инфраструктура која е неопходна за да се имплементира овој нов систем и за да се поврзе со АКМИС-от²⁷. Некои обвинители, за време на средбите во рамките на посетата на Република Македонија, изразија сомнеж за тоа колку овој систем на комплетно доделување на случаите во работа со случаен избор е погоден да се применува за покомплексните случаи.

214. Мислење на ГЕТ е дека треба да се преферираат методите на случаен избор за алокација на предметите, но дека сепак извесно ниво на специјализација е некогаш неопходно за да се обезбеди најефикасно управување со случаите. Овој соодветен баланс треба да се најде во рамките на новиот автоматски систем за управување со предметите, што ќе обезбеди објективност во доделувањето на предметите и избегнување на било какви изгледи за арбитражност. Како и да е, ГЕТ забележува дека користењето на овој нов систем зависи од алокацијата на потребните буџетски ресурси. Во оваа насока ГЕТ се повикува на точката 4 од Препораката Rec(2000)19 на Комитетот на министри на државите членки за улогата на обвинителската служба во кривично-правниот систем, која пропишува дека "државите треба да преземат ефективни мерки за да гарантираат дека јавните обвинители се способни да ги извршуваат нивните професионални должности и одговорности под адекватни правни и организациони услови како и адекватни услови во однос на средствата, особено буџетските средства кои им се на располагање".

Етички принципи и правила на однесување

215. Етичкиот кодекс на јавни обвинители беше усвоен на 15 ноември 2004 година од страна на Здружението на јавни обвинители. Овој кодекс ја регулира работата на јавните обвинители со цел да обезбеди почит за стандардите и принципите на непристрасност, чесност, независност, доверливост, одговорност и интегритет. Слично на кодексот за судска етика, Кодексот на етика за јавните обвинители моментално е во процес на ажурирање со цел да вклучи нови одредби за анти-корупциски прашања, како што се судир на интереси, дополнителни платени и неплатени активности, подароци и слично. Идејата е одредбите на овој кодекс да добијат едукативна природа, но исто така и да служат како основ за дисциплински постапки. ГЕТ ја поздравува намерата на членовите на Здружението на јавните обвинители да го ажурираат овој кодекс во светло на новите стандарди и добри практики. Како и да е, ГЕТ забележува дека постоечкиот Етички кодекс се применува директно само на членовите на Здружението на јавните обвинители. Затоа, неговиот опфат треба да се прошири, со цел да ги опфати сите обвинители. ГЕТ исто така сака да истакне дека, со цел да добие во полна вредност, ваквиот кодекс треба да се смета како "жив" документ и да се ажурира така како што е потребно. Исто така би било од помош доколку етичките принципи се придружени со објаснувања, интерпретативен водич и/или примери, што моментално не е случај. Од гледиште на наведеното, **ГРЕКО препорачува да се воспостави сет на јасни стандарди/кодекс на професионално однесување, придружен со објаснувачки коментари и/или практични примери, кои ќе се применуваат на сите обвинители.**

²⁷ Види http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013?package/strategy_paper_2013_en.pdf, стр. 41

Судир на интереси

216. Правната рамка за превенција и решавање на судир на интереси за обвинителите е обезбедена во релевантните одредби на (1) Законот за кривична постапка, кој содржи правила за изземање и само-повлекување во индивидуални случаи; (2) Законот за јавно обвинителство, во поглед на некомпатибилните функции и придружните активности; (3) Законот за спречување на судир на интереси и Законот за спречување на корупција, каде обвинителите се сметаат како службени лица за целите на овие закони и (4) Етичкиот кодекс за јавни обвинители, кој ќе содржи ажурирани одредби за судир на интереси во иднина.

217. Како што е објаснето во однос на членовите на Парламентот, судирот на интереси се дефинира како *“судир помеѓу јавните овластувања и должности од една страна со приватните интереси на службените лица, кога службеното лице има приватен интерес кој има влијание или може да има влијание врз извршувањето на неговите/нејзините јавни должности”* (член 3 став 1 од ЗССИ). Законот опишува точно определени видови на судир на интереси и ги обврзува обвинителите, во случај на можен судир на интереси, да побараат мислење од ДКСК и да ја прекинат активноста која доведува до судир на интереси. Обвинителите исто така имаат обврска до ДКСК да достават изјава *“која се однесува на постоење или не-постоење на судир на интереси”* на почетокот на нивниот мандат. За понатамошни детали во однос на одредбите од ЗССИ, за ЗССИ и за гледиштето на ГЕТ за овие одредби, објаснување е дадено во точките 36 – 45 погоре.

Забрана или рестрикција на определени активности

Нespoиви функции и придружни активности

218. Слично на судиите, функцијата на јавен обвинител е неспоива со членство во политичка партија и со извршување на други јавни функции и професии определени со закон (член 107 од Уставот).

219. Нespoивите функции и придружни активности се подетално регулирани со членот 52 од ЗЈО. Функцијата на јавен обвинител е неспоива со функцијата член на Собранието, член на општински совет, член на Советот на градот Скопје и функциите во државната власт. Јавен обвинител не може да извршува друга јавна функција или професија освен функциите кои се предвидени во закон и кои не се во спротивност со неговата/нејзината обвинителска функција. Обвинител не може да биде член на управен или надзорен одбор на компанија или било кое друго правно лице кое е воспоставено со цел за остварување на профит. Единствените придружни активности кои се дозволени се држење на предавања во високо-образовните установи, како и учество во истражувачки проект, што е предмет на одобрување од страна на Советот на јавните обвинители. Според информациите кои ги доби ГЕТ, овие правила добро се почитуваат во праксата.

Изземање и рутинско повлекување

220. Обвинителите може да побараат да се повлечат од определен случај, според член 26 став 1 од ЗЈО и член 41 од новиот Закон за кривична постапка. Последниот наведен член пропишува дека одредбите од овој закон кои се однесуваат на изземањето на судиите и судиите-поротници се применуваат *mutatis-mutandis* и на јавните обвинители. Изземање може да се случи, на барање на самиот обвинител или на барање на странките, од причини кои меѓу другото, вклучуваат семејни врски од било кој степен со обвинетиот, тужителот, неговиот адвокат или законски

застапник, пред учеството во случајот на пониско ниво, како обвинител или во било кое друго својство и доколку тој/таа е лично засегнат или се засегнати неговите права со кривичното дело. На страна од овие причини, обвинител може да биде исклучен од определен случај доколку постојат одредени околности кои ставаат сомнеж на неговата непристрасност. Одлуката за исклучување на обвинител се донесува од страна на шефот на обвинителството а доколку барањето се однесува на самиот шеф на обвинителството, тогаш тоа се доставува до неговиот директно претпоставен.

221. Етичкиот кодекс исто така содржи релевантни одредби, според кои обвинителите "не учествуваат и не даваат мислење за случаи во кои неговиот/нејзиниот сопруга/сопруг или роднини во права или странична линија до четврто колено имаат одредени финансиски интереси". ГЕТ подвлекува дека овој кодекс моментално се ажурира.

Подароци

222. Правилата за подароци кои се содржани во ЗССИ и Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, кои веќе се опишани во однос на пратениците и судиите, се применуваат на ист начин и во однос на обвинителите. Соодветно на тоа, обвинителите не може да прифатат подарок. Обвинител на кој му е понуден подарок мора да го одбие и да го открие идентитетот на страната која го понудила подарокот. Доколку подарокот не може да се врати, обвинителот мора без одложување да ги информира надлежните власти, да посочи сведоци и други докази кои ги поседува, и во тек на 48 часа од приемот за тоа да ја извести ДКСК (член 15 од ЗССИ). Според членот 3 од ЗССИ, терминот подарок опфаќа: пари, обезбедувања, сопственост, права и други услуги. Како исклучок од овие правила, приемот на подароци од странска држава, тело, институција или меѓународна организација е дозволен во вредност до 200 евра. Ваквите подароци не можат да добијат форма на пари или услуги (членови 77 – 78 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи).

223. Членот 63 од ЗЈО исто така содржи забрана за обвинителите да прифаќаат подароци, ветувања за подароци или да користат други погодности и привилегии во врска со извршувањето на нивните функции. Оваа забрана ги опфаќа и сопругот/сопругата на обвинителот и роднините со кои живее во исто домаќинство. Конечно, Етичкиот кодекс за јавни обвинители исто така содржи забрана за прифаќање на подароци или донации од лица кои сакаат да влијаат врз нивните одлуки.

224. Како и да е, ГЕТ забележува дека и тука постои истиот недостаток на прецизност на релевантните правни одредби како и кај пратениците и судиите. Не постои механизам кој ги обврзува обвинителите да пријавуваат подароци, ниту пак постојат достапни информации за тоа како овие одредби се применуваат во праксата. Обвинителите кои ГЕТ ги сретна за време на посетата на државата потврдија дека никој не врши надзор над примената на правилата за подароците, освен во случаите кога странката ќе се пожали дека обвинителот се однесувал несоодветно. Етичкиот кодекс за јавни обвинители содржи забрана за прифаќање на подароци, но ГЕТ е на став дека понатамошна елаборација на овие правила во рамките на моменталното ажурирање на овој кодекс би било од помош во привлекувањето на вниманието на обвинителите во однос на различните видови на подароци и бенефиции кои би можеле да им бидат понудени но исто така и во однос на контекстот во кој подароците би им биле понудени. **Затоа ГРЕКО препорачува да се развијат правила и стандарди за обвинителите во однос на прифаќањето на подароци, гостољубивоста и други предности и да се врши соодветен надзор над примената на овие правила.**

Рестрикции после вработување

225. Не постојат рестрикции после вработување кои се применуваат за обвинителите, ниту пак постои споменување на овие правила во Етичкиот кодекс за јавните обвинители. ГЕТ забележува дека членовите 28 и 29 од Законот за спречување на корупција ги обврзува службените лица да ја информираат ДКСК доколку после завршувањето на нивниот мандат превземат определени комерцијални активности во полето во кое работеле. Како и да е, како што беше случајот со судиите, не се споменува примената на овие правила и од страна на обвинителите, ниту пак законот предвидува некаква санкција во случај доколку службените лица кои се засегнати не ги почитуваат овие одредби.

226. Изгледа дека во праксата нема многу случаи на обвинители кои ја напуштаат својата функција за да работат во приватниот сектор. Како и да е, некои соговорници на ГЕТ нагласија дека ова прашање може да се спомене во рамките на ажурираниот етички кодекс за обвинители кој се подготвува. ГЕТ силно ја поддржува оваа идеја како и воведувањето на јасни правила/водичи за ситуации кога обвинителите се префрлаат во приватниот сектор, со цел да се спречат можните ситуации на судир на интереси или користењето на информации од лица кои се резултат на нивните познанства во рамките на обвинителската служба.

Контакти со трети лица, доверливи информации

227. Според членот 61 од ЗЈО, јавните обвинители мора да ја чуваат репутацијата на нивната служба. Обвинителите и другите вработени во обвинителската служба мора да ја чуваат доверливоста на сите информации кои се бараат од странките во извршувањето на нивната служба, како и сите доверливи информации. Јавниот обвинител на Република Македонија како и јавните обвинители на јавните обвинителства може да ослободат јавен обвинител или вработен во јавно-обвинителската служба од обврските во поглед на доверливоста. Дополнителни специфични правила се содржани во Законот за национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци, кој исто така предвидува казни за неовластено откривање на податоци, кои се движат од затворска казна во период од шест месеци до пет години. Доколку определено лице е оштетено како резултат на неовластено откривање на податоци од базата, надлежното државно тело/институција кое ги открило овие податоци ќе ја надомести штетата.

228. Законот за јавно обвинителство пропишува дека неовластеното откривање на класифицирани информации е еден од видовите на непрофесионално и неетичко однесување во обвинителската функција и претставува еден од основите за разрешување на обвинителите. Конечно, Етичкиот кодекс содржи релевантни одредби според кои обвинителите мора да ја почитуваат доверливоста на информациите на кои наидуваат во рамките на нивната работа и не смеат да ги користат тие информации за свои лични потреби.

Пријавување на имот, приходи, одговорности и интереси

229. Според Законот за спречување на корупција, и обвинителите исто како и пратениците и судиите имаат обврска да поднесат анкетен лист до ДКСК, во рок од 30 дена откако ќе започнат со извршување на нивната функција како и во рок од 30

дена по завршувањето на нивната функција. Според ЗССИ, тие исто така мора да поднесат до ДКСК изјава за интереси во рамките на истите рокови. Елементите на овој систем се опишани во рамките на делот од извештајот кој се однесува на пратениците (види точки 61-64).

230. Истите сомневања кои се веќе изложени во однос на термините "член на семејството" и "подвижен имот од поголема вредност" исто така беа споменати и од страна на обвинителите. Затоа, писмени објаснувања за овие термини, како кај препораката содржана во точка 248, исто така треба да бидат поделени и меѓу обвинителите.

Надзор

231. Елементите на системот за надзор над анкетните листови и изјавите за интереси кој се спроведува од страна на ДКСК, кој е опишан погоре во однос на пратениците, се применува на ист начин и кај обвинителите (види точки 65-70). Исто како и пратениците и судиите, обвинителите целосно се придржуваат кон нивните обврски за пријавување.

232. Во 2011 година, ДКСК спроведе ад хок проверка на анкетните листови на 19 јавни обвинители и утврди дека 8 јавни обвинители не го пријавиле во целост својот имот. Документите беа предадени на Управата за јавни приходи за верификација на имотната состојба на обвинителите. ГЕТ исто така потсетува дека Управата за јавни приходи заклучи 27 постапки за верификација за пратеници, судии или обвинители во периодот 2005 – 2012. ГЕТ не беше информиран дека ДКСК покренала прекршочна постапка за некое службено лице кое не пријавило определен свој имот, како резултат на информациите примени од Управата за јавни приходи како резултат на нејзината проверка.

233. Истата загриженост која порано беше изразена од страна на ГЕТ во однос на ефикасноста на системот за проверка на анкетните листови *mutatis mutandis* се однесува и на обвинителите (види точки 71-74). Оваа загриженост се однесува на квалитетот и на точноста на податоците особено во однос на промените во имотот, на ефикасноста на надзорот, на недостатокот на капацитет на ДКСК како и на поделбата на одговорностите помеѓу ДКСК и Управата за јавни приходи. Препораката која произлегува од оваа загриженост е содржана во точката 249.

Мерки за извршување и имунитет

Санкции

234. Како што е објаснето во однос на пратениците, обвинителите се предмет на санкции утврдени со членот 359-а од Кривичниот законик за "Противправно стекнување и прикривање на имот" во случај доколку дадат неточни или нецелосни информации за својот имот или за имотот на своите роднини. Давањето од страна на службеното лице на неточни и нецелосни информации за неговиот/нејзиниот имот или за имотот на неговите/нејзините роднини, кој во значителна вредност го надминува неговиот законски имот (50 просечни плати) е основ за затворска казна за период од шест месеци до пет години и парична казна; доколку вредноста на прикриениот имот го надминува законскиот имот на службеното лице во големи размери (250 просечни плати) тоа е основ за затворска казна од една до осум години и парична казна. Имотот кој е во прашање ќе се конфискува.

235. Според ЗЈО, непријавувањето на имот или интереси и прикривањето на имот исто така претставуваат дисциплински повреди за кои јавните обвинители може да одговараат во дисциплинска постапка. Другите дисциплински повреди, меѓу другото, вклучуваат несоодветно однесување на јавни места, прифаќање на подароци во врска со обвинителската функција или неисполнување на професионалните обврски за едукација. Дисциплинските мерки кои може да се изречат во таков случај се писмено предупредување, јавна опомена, кратење на платата во висина од 15% до 30% од месечната плата на обвинителот за период од шест месеци или суспендирање.

236. Посериозни повреди може да доведат до отпуштање на обвинителите. Како што е случајот со судиите, ЗЈО и Законот за советот на јавните обвинители пропишуваат два видови на причини, едни за "потешка дисциплински повреди" (член 69, ЗЈО) и други за "нестручно и несовесно вршење на обвинителската функција (член 70, ЗЈО).

237. Следните причини се сметаат за сериозни дисциплински повреди:

- потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува угледот на јавно-обвинителската служба,
- повреда на правата за недискриминација по било кој основ;
- сериозна повреда на правата на странките или другите учесници во постапката, со што се нарушува угледот на функцијата јавен обвинител;
- недостојно однесување кон поединци, државни органи или други правни лица во врска со извршувањето на функцијата или надвор од неа; и
- оневозможување на повисокото јавно обвинителство да врши надзор над работата на јавните обвинители.

238. Следните причини, меѓу другите, претставуваат нестручно и несовесно вршење на обвинителската функција од страна на јавните обвинители:

- непрофесионално, нестручно и некомпетентно извршување на службената должност;
- неправедно одбивање да изврши определена службена задача, на пример не-следење на инструкциите кои се издадени во согласност со закон;
- прекршување на правилото за заштита на државна тајна и класифицирани информации.

239. Разрешувањето на Јавниот обвинител на Република Македонија е во надлежност на Собранието, по предлог на Владата и со следење на мислењето на Советот на јавните обвинители, поради незаконско, неефикасно или непрофесионално извршување на својата функција, доколку неговото/нејзиното однесување укажува дека тој/таа не може да ја извршува својата функција, доколку не поднесе барање за иницирање на кривична постапка во случаите предвидени со закон или поради наштетување на угледот на функцијата.

Дисциплинска постапка

240. Постапката за утврдување на сериозна дисциплинска повреда и нестручно и несовесно вршење на функцијата јавен обвинител се спроведува од страна на Комисија, составена од пет членови, воспоставена од страна на Јавниот обвинител на Република Македонија (член 72 од ЗЈО). Оваа комисија одлучува во прв степен во постапка за разрешување. Советот на јавни обвинители одлучува по однос на жалба против одлуките на Комисијата. Доколку јавниот обвинител против кој се води постапката не се согласува со резултатот од жалбената постапка, има право да

иницира административен спор против одлуката на Советот на јавни обвинители, пред надлежен суд.

241. Јавниот обвинител кој е предмет на кривична или дисциплинска постапка може да биде суспендиран од неговата функција за време на постапката. Тој има право на жалба против одлуката за суспендирање до Советот на Јавни обвинители. Јавниот обвинител на Република Македонија има право да иницира управен спор против одлуката на Советот на јавни обвинители пред надлежен суд.

242. ГЕТ има попозитивен став во однос на системот за дисциплинска одговорност на обвинителите отколку во однос на системот кој важи за судиите, и на хартија и во пракса. Тука има помалку основи за разрешување а исто така ГЕТ не наиде на индикации дека Советот на јавни обвинители би ги искористил постапките за разрешување на несоодветен начин или дека би бил предмет на политички притисок за да го направи тоа. Навистина дека и двата системи делат некои заеднички карактеристики кои се причина за слични сомневања кај ГЕТ. Некои од основите за разрешување на обвинители, како што е "сериозна повреда на правата на странките или другите учесници во постапката, со што се нарушува угледот на функцијата јавен обвинител" или "повреда на правата за недискриминација по било кој основ" се формулирани на многу широк начин и постои ист недостаток на градација на санкциите како и кај системот кој се применува кај судиите, со несоодветно однесување кое е од релативно минорна природа а кое би водело до постапка за разрешување. **Следствено на тоа, ГРЕКО препорачува да се ревидира дисциплинскиот режим кој се применува за обвинителите со цел (1) јасно да се дефинираат повредите и (2) да се прошири опсегот на санкциите со цел да се постигне поголема пропорционалност а особено да се обезбеди да разрешувањето на обвинителите биде возможно само за најсериозните случаи на повреди.**

Имунитет

243. Јавните обвинители уживаат имунитет во вршењето на својата функција (член 107 од Уставот и член 48 од ЗЈО). Тие не подлежат на кривична одговорност и не може да бидат притворени за нивните активности, изразени мислења или донесени одлуки во вршењето на својата обвинителска функција. Како и да е, доколку извршат кривично дело тие се кривично одговорни како и сите обични граѓани. За одземањето на имунитетот на обвинителите одлучува Собранието, врз основа на добиено мислење од страна на Советот на јавните обвинители, во итна постапка.

244. Доколку постојат основи за сомневање дека јавниот обвинител извршил кривично дело за кое се гони по службена должност, се иницира кривична постапка исто како и за секој друг сторител на кривично дело.

Статистика

245. Во периодот од 2009 до 2011 година, не беа спроведени дисциплински постапки и не беа изречени дисциплински мерки против обвинители. Во 2011 година не беа спроведени постапки за нестручно и несовесно извршување на обвинителската функција. ГЕТ дозна дека во 2012 година еден обвинител беше разрешен поради тоа што бил пијан надвор од работното време. Во тек е жалбена постапка по овој случај пред Вишиот Управен суд.

Обука и свесност

246. Системот на обуки кој е опишан погоре во однос на судиите (види точки 179 - 182), кој се обезбедува од страна на Академијата за судии и јавни обвинители, се применува и за обвинителите. ГЕТ подвлекува дека во периодот 2007 – 2012 година Академијата организираше вкупно 88 обуки во областа на анти-корупција, судир на интереси и етика за судии и јавни обвинители, со учество на вкупно 2016 учесници, од кои 508 биле јавни обвинители. Специјализирани обуки биле спроведени во периодот 2012 и 2013 година на теми поврзани со корупција, судир на интереси и интегритет, вклучувајќи ги и меѓународните стандарди во оваа област, меѓу кои и оние кои се опфатени со оваа евалуација и препораки на ГРЕКО. ГЕТ ја повторува својата позитивна оценка за свесноста и активностите за обука кои се спроведуваат од страна на Академијата.

VI. ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ВО ОДНОС НА СИТЕ КАТЕГОРИИ – УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

247. Државната комисија за спречување на корупција има централна улога во однос на многу државни прашања кои се опфатени со овој извештај и во однос на сите категории на лица кои се предмет на оваа евалуација. Таа е одговорна за подигањето на свеста кај сите носители на функции меѓу кои и пратениците, судиите и обвинителите – во однос на судир на интереси, лобирање, подароци, имот и интереси. Таа исто така има надзорна функција во однос на изјавите за судир на интереси и анкетните листови.

248. ГЕТ и претходно нагласи во овој извештај дека интервјуата кои беа спроведени за време на посетата на Република Македонија со лица од сите категории кои се предмет на оваа евалуација покажаа дека постојат значителни разлики во интерпретацијата на термините “член на семејство” и “подвижен имот од поголема вредност” (види точки 64, 153 и 230). Во светло на овие очигледни потешкотии во интерпретацијата, **ГРЕКО препорачува да се обезбедат дополнителни пишани објаснувања во однос на термините “член на семејство” и “подвижен имот од поголема вредност”, во контекст на анкетните листови.**

249. ГЕТ погоре ја опиша својата сериозна загриженост за ефикасноста и кредибилитетот на постоечкиот систем за проверка на изјавите за интереси и анкетните листови поднесени од страна на пратениците, судиите и обвинителите (види точки 66 и 71-74). **Следствено на тоа, ГРЕКО препорачува да се воспостават соодветни правни, институционални и оперативни мерки кои ќе обезбедат попродабочено испитување на изјавите за интереси и анкетните листови поднесени од страна на членовите на Собранието, судиите и обвинителите, особено со реструктурирање на процесот на верификација под водство на Државната комисија за спречување на корупција.**

249. За ГЕТ е очигледно дека човечките и буџетските средства кои се моментално на располагање на Државната комисија за спречување на корупција не и овозможуваат да ги остварува своите задачи на доволно ефикасен начин. Во периодот 2009-2012, таа прими 4361 анкетни листови а одделението кое е одговорно за обработка и верификација на овие документи е составено од две лица. Слично, две лица се одговорни за обработката и верификацијата на изјавите за интереси, каде само во првиот квартал на 2013 година беа примени околу 1000 изјави, после локалните избори. Доколку овие системи се реструктурираат со цел да се зајакне проверката на поднесените анкетни листови и изјави за интереси, обезбедувањето на адекватни ресурси ќе биде исто така критично како и кај препораката содржана во претходната точка. Освен оваа буџетска ограниченост, некои од соговорниците на ГЕТ истакнаа дека активностите на ДКСК беа загрозени во последните години како резултат на недостатокот на проактивност во справувањето со корупцијата, во создавањето на култура на интегритет и во избегнувањето на појава на судир на интереси во Република Македонија. Превземањето на мерки, како што се студии за проценка на влијанието и потребите, со цел да се концентрираат напорите и достапните средства во најпроблематичните области, може да биде од голема корист. Уште повеќе, беше изразена загриженост за разрешувањето на поранешниот претседател на ДКСК без јасен правен основ и за критериумите кои беа земени во предвид од страна на Собранието при изборот на некои од сегашните членови на ова тело. ГЕТ исто така наиде и на наводи за (воочен) недостаток на непристрасност на ДКСК во

имплементацијата на мерките за извршување²⁸. Според гледиштето на ГЕТ, решавањето на овие прашања е неопходно за имплементација на другите препораки кои се дадени во овој извештај и за кредибилитетот на системот за превенција на корупцијата меѓу пратениците, судиите и обвинителите. **Земајќи го во предвид наведеното, ГРЕКО препорачува (1) да се зголемат финансиските и кадровските ресурси на Државната комисија за спречување на корупција во областите на судир на интереси, лобирање и анкетни листови, како приоритетно прашање и (2) Комисијата да демонстрира побалансиран и проактивен пристап во овие области.**

²⁸ Види http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf, pp.14 and 61 and http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, стр.42.

VII. ПРЕПОРАКИ И РЕЗИМЕ

251. Во светло на наодите од овој извештај, ГРЕКО ги упатува следниве препораки до Република Македонија:

Во однос на членовите на Собранието:

- i) (i) брзо продолжување со изготвувањето на кодекс на однесување за членовите на Собранието и обезбедување дека идниот кодекс е лесно прифатлив за јавноста; (ii) воспоставување на соодветен механизам во рамките на Собранието, со цел и да се промовира кодексот и се подигне свеста меѓу членовите на Собранието за стандардите кои се очекуваат од нив, но исто така и да се спроведуваат таквите стандарди каде што е потребно (точка 35);**
- ii) да се развијат интерни механизми и водичи во рамките на Собранието во однос на превенцијата на судир на интереси и прифаќање на подароци, гостољубивост и други погодности и соодветно да се мониторира постапувањето по овие правила (точка 48);**
- iii) воведување на правила за односите на пратениците со лобистите и трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес (точка 58);**
- iv) да се обезбеди да (i) релевантните закони предвидат санкции за сите повреди кои ги пропишуваат и (2) да се преземат соодветни активности за извршување во сите случаи на повреда на правилата од страна на членовите на Собранието (точка 80);**

Во однос на судиите:

- v) со цел да се зајакне независноста на судството од несоодветни надворешни влијанија, да се укине членството на Министерот за правда по службена должност во ова тело (точка 100);**
- vi) властите во Република Македонија да обезбедат да законски определените критериуми и правила за назначување на судиите во првостепените судови се применуваат ефективно во праксата, особено во однос на барањето да сите нови судии се дипломци од Академијата за судии и јавни обвинители (точка 111);**
- vii) да се преземат соодветни мерки во насока на јакнење на независноста, непристрасноста и интегритетот на судиите-поротници, меѓу другото, со воведување на специфични упатства и обуки за прашањата на етика, очекувано однесување, превенција на корупција и судир на интереси и други поврзани прашања (точка 114);**
- viii) одлуките на Судскиот совет за унапредувањето на судиите да бидат придружени со објаснување на причините за одлуката и да бидат предмет на судска проверка (точка 118);**

- ix) земајќи го во предвид принципот на независност на судството, потребно е да се ревидира системот на оценување на работата на судиите со цел (1) да се воведат повеќе квалитативни критериуми и (2) да се отстрани автоматското намалување на оценката на судијата кое резултира од укинувањето на неговите/нејзините одлуки (точка 122);
- x) да се воспостави сет на јасни стандарди/ кодекс на професионално однесување, придружен со коментари за објаснување и/или практични примери, кој ќе се применува на сите судии (точка 136);
- xi) да се развијат правила и водичи за судиите во однос на прифаќањето на подароци и други предности и примената на овие правила соодветно да се мониторира (точка 147);
- xii) (i) дисциплинските повреди кои важат за судиите јасно да се дефинираат и опсегот на санкции да се прошири со цел да се обезбеди поголема пропорционалност и (ii) разрешувањето на судија да биде возможно само за најсериозните видови на повреди со цел да се спречи можноста судијата да биде разрешен само доколку се утврди дека една од неговите одлуки го прекршува правото на судење во разумен рок (точка 168);
- xiii) да се ревидираат дисциплинските постапки против судии со цел (i) повредите да бидат предмет на една единствена дисциплинска постапка и (ii) со целосно внимание на принципот на судска независност, овластувањето да се иницираат постапки и да се води истрага да се одделат од овластувањето да се одлучува за санкциите (точка 169);

Во однос на обвинителите:

- xiv) да се воспостави сет на јасни стандарди/кодекс на професионално однесување, придружен со објаснувачки коментари и/или практични примери, кои ќе се применуваат на сите обвинители (точка 215);
- xv) да се развијат правила и стандарди за обвинителите во однос на прифаќањето на подароци, гостољубивоста и други предности и да се врши соодветен надзор над примената на овие правила (точка 224);
- xvi) да се ревидира дисциплинскиот режим кој се применува за обвинителите со цел (1) јасно да се дефинираат повредите и (2) да се прошири опсегот на санкциите со цел да се постигне поголема пропорционалност а особено да се обезбеди да разрешувањето на обвинителите биде возможно само за најсериозните случаи на повреди (точка 242);

Во однос на сите категории:

- xvii) да се обезбедат дополнителни пишани објаснувања во однос на термините "член на семејство" и "подвижен имот од поголема вредност", во контекст на анкетните листови (точка 248);

- xviii) да се воспостават соодветни правни, институционални и оперативни мерки кои ќе обезбедат поподлабочено испитување на изјавите за интереси и анкетните листови поднесени од страна на членовите на Собранието, судиите и обвинителите, особено со реструктурирање на процесот на верификација под водство на Државната комисија за спречување на корупција (точка 249);**
- xix) Земајќи го во предвид наведеното, ГРЕКО препорачува (1) да се зголемат финансиските и кадровските ресурси на Државната комисија за спречување на корупција во областите на судир на интереси, лобирање и анкетни листови, како приоритетно прашање и (2) Комисијата да демонстрира побалансиран и проактивен пристап во овие области (точка 250).**

252. Согласно со правилото 30.2 од Правилникот за работа, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија "да поднесат извештај за мерките кои ги презеле за имплементација на погоре наведените препораки" до 30 Јуни 2015 година. Овие мерки ќе бидат оценети од страна на ГРЕКО преку неговата специфична процедура за усогласеност.

253. ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да дозволат објавување на овој извештај најбрзо што може а што ќе им одговара, да го преведат извештајот на нивниот национален јазик и преводот да го направат достапен за јавноста.

За ГРЕКО

Групата на држави против корупција (ГРЕКО) го мониторира усогласувањето со анти-корупциските инструменти на Советот на Европа од страна на неговите 49 држави – членки. Мониторингот на ГРЕКО вклучува “процедура за евалуација” која се заснова на конкретните одговори на државите на прашалник и директна посета на државите што е проследено со проценка на влијанието (“процедура за усогласеност”) која ги испитува мерките кои се преземени за имплементација на препораките кои произлегуваат од евалуацијата на државата. Се применува динамичен процес на заемна евалуација и притисок, со комбинација на експертизата на практичарите кои се во својство на евалуатори и претставниците на државата.

Работата на ГРЕКО доведе до усвојување на значителен број на извештаи кои содржат вистинско богатство на практични информации за европските анти-корупциски политики и практики. Извештаите ги идентификуваат предностите и недостатоците на националните законодавства, регулативи, политики и институционални системи и вклучуваат препораки кои имаат за цел да се подобри капацитетот на државите да се борат против корупцијата и да го промовираат интегритетот.

Членството во ГРЕКО е отворено, подеднакво и за државите-членки на Советот на Европа и за државите кои не се членки на оваа организација. Извештаите за евалуација и за усогласеност усвоени од страна на ГРЕКО како и други информации за ГРЕКО се достапни на www.coe.int/greco.
