



Меѓуинституционална соработка на институциите задолжени за борба против корупција

Автори: Натали Петровска, Емилија Спасовска и Лепосава Огњаноска

ноември, 2020

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
ВОВЕД	5
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА	5
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО	6
СУДОВИТЕ	8
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	8
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	10
ОСТАНАТИ ИНСТИТУЦИИ	10
СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ИНСТИТУЦИИТЕ ВО БОРАБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	11
УСПЕШНИ МЕХАНИЗМИ НА СОРАБОТКА	12
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	14
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	16

Овој документ е подготвен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој документ им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

ДКСК	Државна комисија за спречување корупција
ЈО	Јавно обвинителство
СЈО	Специјално јавно обвинителство
ОЈОГОКК	Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција
НП	Народен правобранител
ДЗР	Државен завод за ревизија
ОКСС	Основен кривичен суд Скопје
ООН	Организација на обединетите нации

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Иако нејзините разорувачки ефекти врз демократските институции, економскиот и социјалниот развој се веќе одамна очигледни, борбата против корупцијата дури неодамна стана актуелна тема во меѓународната политика, како и во нашата држава, каде се најде високо на агендата на домашните институции. Доказ дека борбата против корупцијата е повеќеслоен и тежок предизвик е и самата ситуација во нашата држава, каде согласно неодамнешниот извештај на Европската комисија беше потенцирано дека корупцијата сè уште преставува значаен предизвик во Република Северна Македонија, особено во контекст на евроинтегративниот процес.

Голем број меѓународни организации се осврнуваат на овој проблем, креирајќи документи кои даваат насоки и помагаат во долгогодишните битки на државите ширум светот против борбата со корупцијата. Така, уште во 1997 година Организацијата за економска соработка и развој даде голем придонес во овој важен напор со донесување на Конвенцијата за борба против поткупувањето на странските функционери во меѓународните деловни трансакции.¹ Во 2002 година, на сила стапи Конвенцијата за корупција на Советот на Европа за кривично право,² која развива заеднички стандарди во врска со кривични дела поврзани со корупција и бара од нејзините потписнички да создадат специјализирани органи за борба против корупцијата. Конвенцијата на Организација на обединетите нации (ООН) против корупција,³ која стапи на сила во 2005 година, е најуниверзална по својот пристап, односно опфаќа многу широк спектар на прашања, вклучително и спречување на корупција, криминализација на корупција, меѓународна соработка и враќање на средствата генерирани од корупција. Покрај задолжувањето на антикорупциските тела, овие меѓународни конвенции воспоставуваат стандарди за нивно ефективно работење, односно овие тела треба да бидат независни од непотребно мешање, специјализирани за корупција, да имаат доволно ресурси и овластувања, како и соработка за исполнување на нивните предизвикувачки задачи.

Предмет на овој документ е проблематиката на меѓуинституционалната соработка и предизвиците и проблемите на кои наидува овој вид соработка во борбата против корупцијата, проследено со примери за успешни модели на соработка во земјите ширум светот, како и препораки и предлози за унапредување на меѓуинституционалната соработка во Република Северна Македонија.

¹ http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

³ https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

ВОВЕД

Соочени со предизвици на системска корупција, многу влади во земјите во развој се одлучија за воспоставување на едно или повеќе силни и централизирани антикорупциски тела, чија цел е да обезбедат експертиза за клучните области во борбата против корупција. Во повеќето случаи, овие нови специјализирани антикорупциски тела се формираат паралелно со постојните традиционални институции кои имаат јурисдикција од различни аспекти во однос на прашања поврзани со корупција, како што се судовите, обвинителствата, ресорните министерства, државен ревизор, народен правобранител и други. Сите овие чинители треба да комуницираат меѓу себе, бидејќи нивниот успех во голема мера зависи од соработка и ефективност на другите институции. Сепак, оваа координација на антикорупциските институции добива многу мало внимание од креаторите на националните политики, поради што антикорупциските институции во повеќето земји продолжуваат да се соочуваат со големите предизвици за координација.

Нашата држава на листата на Транспаренси Интернешнл за 2019 година се најде на 106-то место од 180 држави, односно доби 35 поени од можни 100.⁴ За разлика од претходната година кога беше на 93-то место, ова е уназадување врз кое влијае не само лошата политика на антикорупциските тела, туку и недоволната соработка помеѓу институциите задолжени за борба против корупцијата. Во продолжение, пред да бидат истакнати предизвиците со кои се соочуваат институциите кога станува збор за соработка, ќе биде даден краток приказ за едни од главните актери во борбата против корупцијата, нивната законска поставеност во државата, како и нивните надлежности и причините поради кои се основани.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА

Колку облиците на корупцијата стануваат сè пософистицирани, толку конвенционалните институции за спроведување на законот се помалку способни за да ги детектираат и да ги гонат сложените случаи на корупција и се јавува потребата за ново тело кое ќе биде единствено фокусирано и специјализирано за навремено детектирање и спречување на корупција.

Потребата за основање на специјализирани антикорупциски агенции се јавува уште во минатиот век, а како еден од најуспешните модели се издвојува Независната комисија против корупција на Хонгконг формирана уште во 1974 година⁵, која не само што ги истражува пријавите за корупција, туку има овластување и да спроведува кампањи за подигање на нивото на јавна свест и да врши ревизија на раководните системи на одделни министерства и институции. Оваа комисија постигна огромен успех во борбата против корупцијата, се здоби со поддршка од заедницата со неверојатни 98-99% доверба и го направи Хонгконг едно од местата каде постои најмал процент на корупција во целиот свет.

Во нашата држава во 2002 година со Законот за спречување на корупција беше формирано специјализирано тело наменето за борба против корупцијата и коруптивните практики - Државната

⁴ <https://www.rai-see.org/macedonia-anti-corruption-institutional-framework/>

⁵ <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>

комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), која има за цел да спречува и да превенира корупција. Во периодот по донесување на законот, тогашната формирана ДКСК обелодени големи коруптивни зделки поврзани со сериозни скандали кои ја тресеа државата, кое нешто ја врати надежта за правда кај граѓаните. Меѓутоа, со текот на годините ваквата надеж спласна. ДКСК се помалку одговараше на надлежностите што требаше да ги спроведува и во 2016 година помалку од 34% од граѓаните имале доверба во ДКСК дека може успешно да се справува со корупцијата, односно повеќе од половина или 58% имале недоверба.⁶

Токму поради тоа, во јануари 2019 година беше донесен нов Закон за спречување корупција и судир на интереси според кој на ДКСК ѝ се зголемуваат надлежностите и ѝ се даваат истражни функции. На овој начин се смета дека ДКСК ќе има зголемена моќ да ја „лови“ корупцијата и полесно да ја утврди фактичката состојба. Покрај тоа овој закон го интегрираше спречувањето на корупцијата со спречувањето на судирот на интереси, кои пред тоа беа предмет на уредување на посебни закони.

Согласно новиот закон, ДКСК има надлежности поврзани со процесот на креирање политики, следење и надзор, како и соработка со други државни органи со цел спречување на корупцијата. Иако Законот ѝ има доделено широки надлежности, сепак улога на ДКСК во борбата против корупција во никој случај не е исклучива. Попрецизно, со оглед на фактот дека ДКСК нема извршна надлежност, нејзината ефикасност во рамките на институциската шема и зависи во голем дел од постапките на другите институции, како Министерството за внатрешни работи кое ги истражува сомневањата за корупција, Јавното обвинителство кое ги реализира нејзините иницијативи за кривични гонења и конечно од судството кое одлучува за случаи иницирани од Комисијата.

Согласно извештајот на Европската комисија од 6.10.2020 година⁷, Државната комисија од февруари 2019 година до 31 март 2020 година отворила истраги за 82 случаи во врска со наводи за непотизам во јавната администрација. Во истиот временски период Комисијата затворила 40 случаи во кои не бил утврден судир на интереси или судирот на интереси бил отстранет. Само 2 случаи биле пренесени на Јавното обвинителство, во 16 случаи било побарано од надлежните институции да постапат според препораките на Државната комисија, додека за 11 случаи, постапката сè уште трае. Исто така, има уште 213 барања кои сè уште чекаат, додека 84 се затворени. Ваквото одолговлекување на предметите пред се е поради законски барања и рокови (добивање информации од други тела).

ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

Брзото и ефикасното гонење на делата на корупција прво бара конкретна организација на органите на прогонот.

Односот помеѓу обвинителството и специјализираните антикорупциски тела е многу важен, бидејќи обвинителот игра клучна улога во поведување случаи на корупција пред судовите. Сепак, во многу земји во развој, обвинителите немаат доволна независност за ефикасно да гонат, особено

⁶ <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2020/01/analiza-dsk-mkd.pdf>

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf

кога се вклучени високи функционери блиски до политичката власт. Слабоста на антикорупциската архитектура најмногу доаѓа до израз кога истрагите на останатите институции ќе се најдат на крстопат со јавните обвинителства кои имаат надлежност да гонат.

Стандардите на Обединетите нации и Советот на Европа ја потенцираат потребата за специјализација во обвинителството во поглед на борбата против корупција. Препораката на Комитетот на министри 19⁸(2000) вели дека со цел подобро да се справи со развојот на различни форми на криминал, особено организираниот криминал и корупција, специјализацијата треба да се смета за приоритет, во однос на организацијата на јавните обвинители, како во однос на нивна обука, така и во однос на напредување во кариерата. Исто така, треба да се формираат тимови составени од специјалисти, вклучително и мултидисциплинарни тимови, кои би им помагале на јавните обвинители во извршувањето на нивните функции.

Во Република Северна Македонија постои посебно обвинителство наменето за гонење на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупција кое се нарекува - Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК). Ова обвинителство своето зачнување го започнува во 2004 година во Одделението за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата при Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и истото во 2007 прераснува во посебно обвинителство за постапување по предмети поврзани со организираниот криминал и корупцијата на ниво на цела територија на Република Северна Македонија. Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција, својата надлежност ја црпи од Законот за јавното обвинителство, каде што точно се наведени неговите надлежности.

Во 2015 година во државава избија низа скандали поврзани со незаконско следење на комуникации од каде произлегоа сериозни индиции за злоупотреба на власта, па овие сомнежи за висока корупција во највисоките ешалони на власт резултираа со формирање на Специјалното јавно обвинителство (СЈО) кон крајот на 2015 година, кое беше воспоставено со мандат од 5 години, со надлежност да ги истражува и да ги гони сторителите на овие кривични дела. Ова тело беше формирано со една единствена цел – да ги гони сторителите на кривични дела поврзани со корупција и тоа не било кои граѓани, туку високите функционери на високи позиции кои се товарат со кривични дела согласно незаконски прислушуваниите разговори. Согласно новиот Закон за јавно обвинителство, кој стапи на сила на 30 јуни 2020 година, престана важноста на Законот за специјално јавно обвинителство, а со тоа престана да постои и самата институција, па предметите од надлежност на СЈО беа распоредени по соодветните јавни обвинителства за натамошно гонење. Во меѓувреме, опадна и довербата која оваа институција ја уживаше од страна на граѓаните, поради кривичниот прогон на Специјалната јавна обвинителка за кривично дело Злоупотреба на службена положба и овластувања. Поголемиот дел од постапките кои ова обвинителство ги започна сè уште се во тек и за истите не може да се предвиди нивната судска завршница.

⁸ <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>

СУДОВИТЕ

Без владеење на правото, напорите за борба против корупција се јалови.

Во многу земји во развој, судството е често најслабиот дел од целокупните институционални аранжмани за антикорупција, кое нешто го поткопува кредибилитетот на националниот систем како целина. Имено, откривањето на корупција нема ни најмало значење доколку истото не биде санкционирано согласно законските прописи и не биде изречена соодветна казна од надлежен орган. Кривичното право и неговото практикување е главно оружје во борбата против корупцијата.

Согласно Основите принципи на Обединетите нации за независност на судството, судството непристрасно ќе решава за предметите доставени до него, врз основа на факти и во согласност со законот, без било какви ограничувања, непримерни влијанија, наведувања, притисоци, закани или мешања, директни или индиректни, од која било страна или од која било причина.⁹

Во Република Северна Македонија, независноста и интегритетот на судството е загарантирано со самиот Устав на државата. Судовите според Уставот се самостојни и независни и судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани со закон.

Согласно Извештаите на Европската комисија во нашата држава потребни се реформи во правосудството, но истите, иако се спроведуваат етапно и постепено, бележат мал напредок. Што се однесува на случаите покренати пред правосудните органи, кои се однесуваат на скандалите со незаконското прислушкување каде се утврди манифестирање на висок степен на корупција, може да се констатира дека во рок од повеќе од 3 години, за поголемиот дел од предметите нема судска разрешница, судските постапки се повторуваат, па оттука и довербата во правосудството опаѓа во континуитет.

НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Со помош на критичката опсервација омбудсманот може да фрли светлина врз инаку мрачните места, и покрај отпорот на оние кои би сакале сè да остане во темнина¹⁰.

Концептот на јавниот омбудсман потекнува од Кина, од пред повеќе од 2000 години, а во Скандинавија дошол преку Турција, при што Скандинавците ја оформиле канцеларијата во нејзината современа форма.¹¹ Со текот на време повеќето од земјите ширум светот го прифаќаат овој концепт, откривајќи дека тој е корисен за граѓаните кога тие имаат работа со моќните механизми на власта.

Иако историски гледано, примарниот фокус на ваквиот вид канцеларија бил злоупотребата на службената должност во јавната администрација, сепак во последните години опсегот на работа се проширил и засега во заштита на човековите права и сузбивање на корупција во јавната администрација. Имињата на ваквите канцеларии во земјите ширум светот варираат од Комесар за

⁹ <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

¹⁰ https://www.lawctopus.com/academike/ombudsman-critical-appraisal/#_edn34

¹¹ <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/13743.pdf>

човекови права во Русија, Бранител на граѓанските права во Словенија, до Јавен застапник во Грузија и Романија.¹²

Канцеларијата на Народниот правобранител (НП) во нашата држава е основана во 1997 година, а независноста на Народниот правобранител е загарантирана со Уставот.¹³ Во 2003 година беше донесен нов Закон за Народен правобранител (ЗНП), согласно уставните обврски засновани врз основа на Охридскиот рамковен договор¹⁴, според кој институцијата е децентрализирана и се отворени повеќе регионални канцеларии.

Во глобала институцијата омбудсман им овозможува на поединците да поднесат претставки за практиките на владата, на судството и на останатите институции во државата, пред независно и експертско тело. Постапувајќи по претставките, Народниот правобранител има опција да не покрене постапка, да покрене постапка и да ја запре или прекине постапката.¹⁵ Доколку претставката е основана и Народниот правобранител реши да покрене постапка, може да преземе низа дејствија со цел да се реши повредата или проблемот и да поднесе предлози до надлежните институции, а со ваквото постапување дополнително придонесува во враќањето на довербата во интегритетот на владините институции. Она што е карактеристично за Канцеларијата на Народниот правобранител е тоа што таа може да извршува ревизии и има пристап до класифицирани информации и може да резултира со дознавање на информации кои можат да откријат корупција во владата, па оттука има доволно моќ за да ја потисне корупцијата. Дополнително на горе наведеното е тоа што Народниот правобранител е обврзан да ги почитува приватноста и доверливоста на информациите за лицата што даваат поднесоци, па со тоа се гарантира и еден вид на заштита на лицата кои поднесуваат претставки од надворешни влијание, закани и заплашувања. Канцеларијата на Народниот правобранител може да поведе постапки и по своја иницијатива доколку процени дека се повредени уставните и законските права на граѓаните.

Сепак, во нашата држава, за разлика од земјите ширум светот, Народниот правобранител има многу слаба, речиси непостоечка улога во борбата против корупција. Досегашната практика покажува дека многу е мал бројот на случаите во кои Народниот правобранител интервенирал во поглед на спречување и навремено откривање на корупција. Единствено во 2017 се спомнува дека Народниот правобранител истакнал загриженост во поглед на состојбата во македонските затвори каде владее корупција и каде со пари затворениците можат да купат мобилни телефони, кревети, други погодности и дрога.¹⁶ Исто така, многу мал е процентот во кој Народниот правобранител постапува по сопствена иницијатива. Еден од случаите во кој Народниот правобранител изјави дека повел постапка, по своја иницијатива, е за случајот на масовно незаконско прислушување, за што поднел прашања до канцеларијата на Јавниот обвинител, до Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за електронски комуникации и до Собранието.¹⁷

Ваквата релативно мала бројка на ангажираност на Народниот правобранител во борбата против корупција е разочарувачка токму поради фактот што Народниот правобранител имајќи го

¹² Извештај „Можности за создавање на институцијата омбудсман во Република Бугарија“, изготвен од страна на Центарот за студии на демократијата, Национални документи за борба против корупцијата: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm

¹³ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52/91, член 77.

¹⁴ Охридски рамковен договор, усвоен на 13.8.2001 година

¹⁵ Член 19 од ЗНП

¹⁶ <https://akademik.mk/narodniot-pravobranitel-za-sostojbite-vo-zatvorite-koruptsija-prenatrupanost-i-degradirachki-uslovi/>

¹⁷ <https://www.pravdiko.mk/narodniot-pravobranitel-otvoril-postapka-za-prislushuvaneto/>

пристапот до владини досиеја има доста добра положба да ја истражува и контролира јавната администрација каде се смета дека е најшироко распространета корупцијата. Можеби во тој поглед се потребни и законски измени со кои на Народниот правобранител ќе му се дадат повеќе надлежности за да биде поактивен во поглед на „ловењето“ на корупција.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Секој буџет, па дури и државниот има потреба од надзор.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) е основан во 1997 година, но со својата работа започнува дури во 1999 година. Денес, ДЗР е централната институција за надворешна ревизија во земјата што е задолжена за ревизија на јавните расходи на сите нивоа на власта. Функциите на ДЗР и опфатот на неговата ревизорска работа се утврдени со Законот за државна ревизија.

Покрај ревизијата на регуларност (финансиска ревизија заедно со ревизија на усогласеност), од 2005 година Државниот завод за ревизија врши и ревизија на успешност, а од поново време и ревизии за следење на дадените препораки и тематски ревизии.

Новиот Закон за државната ревизија е донесен во мај 2010 година. Законот е во функција на зајакнување на оперативната и финансиската независност на Државниот завод за ревизија и постигнување на поголема ефективност и ефикасност во извршување на државната ревизија.

Согласно годишната програма за 2020 година на ДЗР¹⁸, во рамки на предвидените активности поврзани со спречување на корупција, се вклучени доставување и достава на ревизорски извештаи до надлежни органи, за наоди кои индицираат активности од нивна надлежност, доставување на ревизии по барање на одделни институции, одржување на работни средби за меѓусебно информирање, запознавање со европска легислатива од аспект на борбата против корупција и сл.

ОСТАНАТИ ИНСТИТУЦИИ

Министерството за внатрешни работи (МВР) е друга клучна јавна институција одговорна за откривање и спречување на корупција. Во министерството постојат тела меѓу кои: Бирото за јавна безбедност, Дирекцијата за безбедност и разузнавање, а исто така, постои Внатрешната контрола за професионални стандарди, која претставува одвоена организациска единица на Министерството која ги спроведува процедурите за оценка на законитоста на активностите на вработените во министерството. Внатрешната контрола и професионалните стандарди во рамките на Министерството за внатрешни работи, усвојува антикорупциска програма чија цел е да ја намали корупцијата и да воведо антикорупциска култура помеѓу вработените во министерството.

Исто така, голема улога во борбата против корупцијата игра и Управата за финансиската полиција која е тело во рамките на Министерството за финансии. Според Законот за Финансиска

¹⁸ https://dzt.mk/sites/default/files/2019-12/GP_na_DZR_za_2020.pdf

полиција тоа функционира како тело на државната администрација одговорно за кривично гонење, при што обезбедува посебни и специфични компетенции, како откривање на сторители кои се вклучени во незаконски активности во полето на финансиски криминал, перење пари и други видови криминал.

Владата во август 2020 година формираше уште едно тело кое го нарече Оперативен тим за борба против корупцијата, на чие чело е министерот за внатрешни работи. Досега јавноста не слушна ништо за операциите на овој оперативен тим.¹⁹

Покрај тоа, оваа година е воведена уште една новина во борбата против корупција со назначување на Заменик-претседателот на Владата за вицепремиер за борба против корупцијата одржлив развој и човечки ресурси, кој исто така беше назначен за претседавач на Антикоруписката деловна коалиција за борба со корупцијата. Оваа платформа која дејствува по примерот на Кралството Холандија и воспоставените позитивни практики во Албанија, ќе дејствува во насока на подинамична борба против корупцијата со воведување на успешни меѓународни практики. Постигнување на реални резултати се очекуваат следната година.

СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ИНСТИТУЦИИТЕ ВО БОРАБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Заемната соработка на институциите е важен фактор за долгорочна и одржлива борба против корупцијата.

Ваквата соработка помеѓу актерите во борбата против корупцијата е нужна од повеќе причини. Прво, корупцијата е еден комплексен и широко распространет феномен што бара инволвираност на повеќе институции со цел нејзино откривање и сузбивање. Второ, превентивните тела често самите не располагаат со сите податоци кои им се неопходни за да ги извршат своите операции и да донесат одлуки. Трето, недостатокот на санкционирачки механизми значи дека дури и кога превентивните тела ќе откријат корупција, нејзиното конечно казнување ќе зависи од други чинители.

Под домашна соработка, се мисли пред сè на комуникацијата помеѓу релевантните национални институции одговорни за борба против финансискиот криминал и на законско и на оперативно ниво. Интеракцијата треба да биде во форма на размена на информации, соработка за меѓусебни истраги, размена на персонал со цел да се сподели нивната експертиза со друга агенција и генерално, учество во форуми на постојано ниво.

Во 2019 година, со цел меѓуинституционална соработка, ДКСК и уште педесет државни институции во нашата држава, потпишаа Меморандум за соработка за користење на Системот за собирање и обработка на статистички податоци за превенција и репресија на корупција и перење пари. Во рамките на ова истражување беше спроведена онлајн-анкета со повеќе институции (ДКСК, ЈО, ДЗР, НП, ОКСС), со која од нив беше побарано да одговорат дали овој систем функционира во

¹⁹<https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B0-%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B8%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80/>

праксата. Од петте институции, 3 одговорија дека ваквиот систем не функционира во пракса (ДКСК, ЈО и НП), додека 2 од нив (ДЗР и ОКСС) одговорија дека истиот функционира. Оттука нејасно е кои параметри институциите ги земаат предвид за да ја оценат функционалноста на овој систем, но со оглед дека ДКСК како главен корисник на оваа алатка, истата ја има оценето како нефункционална, се доведува под знак прашалник успешноста на овој систем.

Исто така, од институциите беше прашано да одговорат со која од институциите имаат најголема соработка во поглед на навремено откривање и сузбивање на корупција во периодот од 2017-2020 година. Согласно дадените одговори ДКСК има добра соработка со сите институции, меѓутоа останатите институции меѓусебно немаат речиси никаква соработка. Од сите институции највеќе се издвои Народниот правобранител со кој според дадените одговори, институциите воопшто не соработуваат во поглед на овој вид прашања. Ова само дополнително го потврдува фактот на слабата ангажираност на Народниот правобранител во ова поле, кој и самиот имаше оставено коментар дека Народниот правобранител како институција не е надлежна, ниту има алатка за мерење на корупцијата и нејзин прогон.

Во однос на оценка на соработката која ја имаат институциите помеѓу себе, највисока просечна оценка за соработка доби ДКСК (4), додека најниска НП (3,6). Овде интересно е да се спомне дека ДКСК, соработката со ЈО ја има оценето релативно ниско, односно на скала од 1 до 5, соработката ја има оценето со 2. Од друга страна пак ЈО на истото прашање, соработката со ДКСК ја има оценето со оценка 4. Оттука, се поставува прашањето дали можеби ниската оценка која ДКСК ја има дадено за соработката со ЈО се однесува поради неодговорност од страна на ЈО при поднесување на пријави за корупција, а од друга страна повисоката оценка која е дадена за ДКСК се однесува на брзото реагирање на оваа институција на барањата поднесени од ЈО. Во секој случај, со оглед на тоа што соработката помеѓу овие две институции е од многу големо значење за борбата против корупција, потребно е да се пронајдат механизми кои ќе ја подобрат нивната комуникација.

Сепак, во едно нешто беа сложни сите институции. Имено, на прашањето дали соработката помеѓу нив треба да се подобри, сите одговорија потврдно.

УСПЕШНИ МЕХАНИЗМИ НА СОРАБОТКА

Секоја држава е оставена сама на себе да избере на кој начин ќе се справи со корупцијата и организираниот криминал, тоа е видно и од самиот факт што во секоја држава има различни институции со различни капацитети и надлежности во поглед на сузбивањето на корупцијата. Постојат повеќе механизми врз основа на кои може да се воспостави и обезбеди меѓуинституционална соработка и координација, меѓу кои како најпознати можат да се издвојат механизам на: Работна група, Координативен совет или комитет, Меморандум за разбирање и Меѓуинституционално споделување на разузнавачки информации.

РАБОТНА ЕДИНИЦА

Работна единица е тело формирано исклучително со цел решавање на одреден проблем. Работната единица е одговорна за формулирање на пакет решенија за проблемите и избирање на најпрактично решение за секој проблем, утврдено со одреден сет стандарди, како што се законот, регулативите, правилата и институционалните мандати. Таквата работна единица може да биде или трајно или ad hoc тело. Може да биде трајно во однос на проблем, како борбата против

финансискиот криминал генерално и перењето пари конкретно, додека привремено би можело да се формира за решавање на одредено прашање како што се, на пример, трговија со луѓе, нелегална сеча или шверц со дијаманти. Исто така, може да се формира постојана работна единица на оперативно ниво заради борба против финансискиот криминал како дел од стратегија за антикорупција и спречување на перење пари. Работната единица треба да опфаќа службени лица од органите за спроведување на законите, разузнавачките служби, обвинителството, управата за јавни приходи, финансиската полиција, централната банка и антикорупциските тела. Работната единица дава можност да се стави фокус на оперативната работа во врска со важните и итни случаи, а исто така претставува демонстрација на политичката волја за справување со финансискиот криминал и корупцијата.

КООРДИНАТИВЕН СОВЕТ

Некои држави согласно законите за борба против корупција воспоставуваат тело на високо ниво одговорно за утврдување политика во борбата против корупцијата и криминалот. На пример, Република Молдавија има Координативен совет за борба против корупцијата и криминалот²⁰, кој има за задача да ги координира и да се осигура дека јавните институции ги исполнуваат своите одговорности и преземаат активности согласно нивниот мандат. Други слични тела се формирани во Грузија и Филипини. На Филипините има Координативен совет кој се состои од: Канцеларија на Народниот правобранител, Комисија за антикорупција, Одделение за правда, Комисија за државни служби, Национално биро за истраги и Комисија за ревизија²¹. Советот ги координира владините напори за борба против корупцијата.

МЕМОРАНДУМ ЗА СОРАБОТКА

Меморандумот за соработка може да обезбеди модалитети за размена на информации - на оперативно ниво - меѓу институциите; споделување искуства; обезбедување логистичка или оперативна поддршка во специфични случаи и сл. Ваквиот вид на соработка генерално ги решава или ублажува проблемите со координацијата.

СПОДЕЛУВАЊЕ НА РАЗУЗНАВАЧКИ ИНФОРМАЦИИ

Еден од клучните методи за справување со корупцијата и перењето пари е да се има точна, сеопфатна и навремена разузнавачка информација од релевантни тела што се занимаваат со истрага и гонење на корупцијата и перење на нејзините приходи. Следствено, споделувањето на разузнавачките информации е од суштинско значење. Институции како Финансиска полиција, Одделот за криминалистички истраги на полицијата, Канцеларијата на ревизорската установа, Националната разузнавачка служба, како и сите останати институции релевантни во борбата против корупција треба да имаат форум каде што ќе можат да се споделат овие информации. На пример, индиската влада во својата стратегија за борба против корупција сугерираше формирање на меѓуинституционално тело за споделување разузнавачки информации.²²

20

https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/CC/CEC%20risk%20assess%20methodology_draft_eng.pdf

²¹ https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG12/21_GG12_CP_Philippines.pdf

²² <http://pubdocs.worldbank.org/en/546081427730119691/AML-Module-3.pdf>

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Борбата против корупцијата и перењето на приходите од корупцијата не може да се преземе само од едно изолирано тело, без оглед на тоа колку тоа е компетентно. Следствено на тоа, за развој на силни и ефикасни прогони и истраги потребни се заеднички напори од клучните национални чинители, антикорупциски комисии и сите други владини субјекти, даночни и царински служби и други институции кои поседуваат информации кои можат да бидат од корист за да се сложат деловите од големата сложувалка наречена корупција.

Клучно е таквите разновидни тела со различна институционална структура да најдат начини за надминување на какви било пречки во соработката. Една од најзначајните бариери е надминување на вкоренетите традиционални пристапи за спроведување истраги за финансиски криминал што една институција не сака да ги промени или измени поради потребите за соработката со друга институција.

Согласно Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, меѓу кои и последниот од 6.10.2020 година, иако земјата ја има воспоставено неопходната правна и институционална рамка за борба против корупцијата, сепак корупцијата во нашата земја е сè уште на многу високо ниво. Извештајот упатува на недостиг на политичка волја, а политичкото мешање во работата на релевантните тела го поткопува капацитетот за ефективно справување со корупцијата и ги спречува институциите проактивно и неселективно да дејствуваат, особено кај предметите на високо ниво.

Поради тоа, неопходно е најпрво да се формулира одлука за национална политика за координација и соработка во борбата против финансискиот криминал и корупција. Ова формализирање на меѓуинституционалната соработка треба да се спроведе преку некоја обврзувачка директива. Ова е критичен чекор во поттикнување на соработка со која различните институции ќе можат да ги тргнат на страна своите различности и ќе ги здружат своите ресурси за заедничка цел.

Понатаму, неопходно е да се да се зајакне соработката помеѓу институциите со чести средби на кои ќе има по еден претставник од секоја релевантна институција, каде ќе можат да се разменат податоци и информации, да се истакнат проблеми и сомнежи и да се разменат искуства. Иако во 2019 година беше потпишан меморандум за соработка кој се однесува на размена на податоци, видно е дека истиот не функционира во праксата, па во тој поглед треба да се интервенира, бидејќи нам не ни се потребни меморандуми на парче хартија, туку реализирана соработка во праксата. Исто така, не е доволно да се врши само размена на податоци. Потребно е да се потпише уште некој меморандум кој би бил ориентиран и кон обезбедување логистичка или оперативна поддршка во специфични случаи помеѓу институциите.

Неопходно е да се разгледа и можноста за воспоставување на работна единица во главната канцеларија на јавниот обвинител. Нејзината задача би можела да биде, меѓу другото, да се појаснат правните прашања и компетенции при национални истраги, за совети и поддршка за прашања за соработка и взаемна помош и да се организираат курсеви за обука.

Исто така, потребно е да се зајакне улогата на Народниот правобранител, кој речиси и да нема никаква улога во борбата против корупцијата, а тоа е видно и од реализираната анкета според која истиот многу слабо комуницира и соработува со останатите институции во однос на ова

прашање. Како што веќе беше истакнато погоре, Народниот правобранител има доста поволна положба со пристапот до класифицирани податоци, па штета е да не се искористи ваквата можност за вршење на контрола и навремено спречување на корупција. Поради тоа, неопходно е да се извршат и законски измени во поглед на проширување на надлежностите на Народниот правобранител и поголема активност во ова поле.

Покрај сето ова, неопходно е и сите институции заедно да се ангажираат за подигање на јавната свест. Ниту едно општество не може да очекува ефективно да ја реши корупцијата доколку неговите граѓани немаат ниту волја, ниту способност да покренат жалби во случај кога се сведоци на дејствија на корупција. Исто како што имаат витална улога во приватниот сектор, сигурните и безбедните механизми на жалби се наоѓаат и во фокусот на секоја владина стратегија за борба против корупцијата.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Сл. весник на Р Македонија“ бр. 12/2019 од 19.1.2019)
- Закон за јавното обвинителство („Сл. весник на Р Македонија“ бр. 42/2020 од 16.2.2020)
- Закон за народниот правобранител (“Сл. весник на Р Македонија“ бр. 60/2003 од 22.9.2003, Измени „Сл. весник на Р Македонија“ 114/2009; 181/2016; 189/2016; 35/2018)
- Закон за државната ревизија („Сл. весник на Р Македонија“ бр. 66/2010 од 13.05.2010, Измени „Сл. весник на Р Македонија“ бр.: 66/2010; 12/2014; 43/2014; 154/2015; 192/2015; 27/2016; 83/2018)
- Coordination Mechanisms of Anti-Corruption Institutions, Transparency International
- Насоки за ефективна истрага и казнување на дела на корупција, Андре Симон, Клаудија Симон, Скопје, август 2016
- Enhancing Inter Agency Domestic and International Cooperation in Corruption Cases, module 3, The World Bank Group
- Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот април 2019 – март 2020 година, Институт за европска политика – Скопје, април 2020
- Националниот систем за интегритет на Македонија, Транспаренси Интернешнл – Македонија, мај 2016
- Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of models, Secretary-General of the OECD
- Зголемување на ефикасноста на работењето на ДКСК, Сабина Факиќ
- Најдобри практики во борбата против корупцијата, Организација за безбедност и соработка на Европа (ОБСЕ)