



**ВИСОКА КОРУПЦИЈА И
ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА ВО
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

ВИСОКА КОРУПЦИЈА И ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ПРОЕКТ:

Завршување на неказнивоста на високата корупција во Западен Балкан и во Турција

* Овој проект е финансиски поддржан од Европската Унија.

Овој извештај е изготвен од Транспаренси Интернешнл – Македонија во соработка со Секретаријатот на Транспаренси Интернешнл во Берлин.

Оваа публикација е изготвена со финансиска помош од Европската Унија. Нејзината содржина е исклучива одговорност на Транспаренси Интернешнл – Македонија и не мора задолжително да ги одразува ставовите на Европската Унија.

За Транспаренси Интернешнл – Македонија,

Д-р Слаѓана Тасева, Претседател

Методи Зајков, Генерален секретар

* Транспаренси Интернешнл – Македонија е одговорна за содржината на овој документ и во никакви околности не треба да се смета дека тој ги одразува ставовите на Европската Унија.

Овој документ е изготвен во рамките на проектот „Завршување на неказнивоста на високата корупција во Западен Балкан и во Турција“, финансиски поддржан од Европската Унија.

Автор: **Д-р Слаѓана Тасева**

Соработници: **Адријана Рушители и Сораја Јусуфоска**

Печати: Датапонс Скопје

Тираж: 150 примероци

Насловна страна: Стамат Наумовски

Вложени се максимални напори за верификација на точноста на податоците што се содржани во овој извештај. Се верува дека сите информации, заклучно со ноември 2020 година, се точни. Во секој случај, Транспаренси Интернешнл – Македонија се оградува од одговорност за последиците од употребата на извештајот за други цели и контекст.

ISBN: 978-608-66251-4-6

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
ВОВЕД	9
ФОРМИРАЊЕ НА СПЕЦИЈАЛНОТО ЈАВНО ОБВИНЕТЕЛСТВО.....	12
РЕФОРМИ НА ПРАВОСУДСВОТО.....	13
КОНТЕКСТ	15
МЕТОДОЛОГИЈА	16
НАОДИ И ДИСКУСИЈА	19
ГЛАВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА АНАЛИЗИРАНИТЕ СЛУЧАИ.....	20
ЗАРОБЕНАТА ДРЖАВА ВО АНАЛИЗИРАНИТЕ ПРЕДМЕТИ	23
РАБОТЕЊЕТО НА ОБВИНЕТЕЛИТЕ	27
ПРЕСУДИ	28
ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА	29
ВИДОВИ И ПРОЦЕС ЗА ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА	30
ОДГОВОР НА ЗАКОНИТЕ СКРОЕНИ ПО МЕРКА	33
ВРСКА СО СЛУЧАИТЕ НА КОРУПЦИЈА	33
ЗАКЛУЧОК	35
ПРЕПОРАКИ.....	37

СЈО – СПЕЦИЈАЛНО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

РСМ – РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ЈО – ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО

ОЈО ГОКК – ОСНОВНО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО ЗА ГОНЕЊЕ ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈА

ДКСК – ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

МВР – МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

СЈО – СПЕЦИЈАЛЕН ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

ЈО – ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

КЗ – КРИВИЧЕН ЗАКОНИК

ЗКП – ЗАКОН ЗА КРИВИЧНА ПОСТАПКА

ЗСС – ЗАКОН ЗА СУДСКИОТ СОВЕТ

ЗС – ЗАКОН ЗА СУДОВИТЕ

ЗЈО – ЗАКОН ЗА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

ЕУ – ЕВРОПСКА УНИЈА

ЕК – ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

ГРЕКО – ГРУПА НА ДРЖАВИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА

УНКАК – КОНВЕНЦИЈА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

АКМИС – ИНФОРМАЦИСКИ СИСТЕМ ЗА АВТОМАТСКО УПРАВУВАЊЕ СО СУДСКИ ПРЕДМЕТИ

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој извештај е дел од проектот Завршување на неказнивоста на високата корупција во Западен Балкан и во Турција, финансиран од ЕУ. Заедно со колегите од националните ограноци на Транспаренси Интернешнл во регионот, се обидуваме да обезбедиме информации за разговорите за заробувањето на државата, корупцијата на високо ниво и законите скроени по мерка во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и во Турција.

Нашата анализа откри многу случаи што ја исполнуваат дефиницијата на Транспаренси Интернешнл за висока корупција и го потврди постоењето на организирана криминална структура што има корист од злоупотребата на овластувања. Истражувањето презентира докази за неефективното владеење на правото поради заробувањето на државата, правосудството и останатите институции и законодавството направено по мерка. Како резултат на тоа, кривичните дела што се поврзани со корупцијата и организираниот криминал, како што се злоупотребата на службената положба и овластување, перењето пари или бескрупулозната работа во службата, поминуваа неказнети во ефективни законски постапки. Вкупната штета за државниот буџет и за поединците во 30-те анализирани предмети изнесува приближно 255,2 милиони евра врз основа на обвиненијата поднесени од Специјалното јавно обвинителство (СЈО) и останатите релевантни документи. Вкупната вредност на замрзнатиот или конфискуваниот имот во овие предмети изнесува околу 38 милиони евра.

Проблемите со владеењето на правото за првпат беа документирани во 2015 година во таканаречениот Извештај на Прибе¹, а станаа уште појасни по протекувањето на прислушуваниите разговори во кои највисоките владини функционери ковеа заговори за мesteње на изборите, поткупување судии и казнување на политичките противници.² СЈО³ беше основано за да ги истражи случаите со корумпираните функционери и да ја врати довербата во правото и правосудниот систем. Но, СЈО не го зачува својот интегритет, при што главниот обвинител доби седумгодишна казна затвор за злоупотреба на својата службена положба во еден предмет поврзан со работењето на обвинителството.⁴ СЈО беше расформирано, а предметите му беа вратени на дисфункционалното Јавно обвинителство (ЈО). СЈО зад себе остави 19 истраги против повеќе од 150

¹ Препораките на Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото, формирана од ЕК, објавени во таканаречениот „Извештај на Прибе објавен во 2015 г.“

² Македонските лидери не можат да ја решат распламтената криза www.nytimes.com/2015/05/19/world/europe/macedonias-leaders-unable-to-resolve-festering-crisis.html?_r=0

³ „Закон за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите“.

⁴ <https://360stepeni.mk/presuda-za-reket-9-godini-zatvor-za-boki-7-za-janeva/>

обвинети функционери⁵, од кои мнозинството беа обвинети за повеќекратни престапи.⁶ По овие предмети сега се постапува во судовите. Меѓутоа, многу мал број предмети на висока корупција резултираа со успешни пресуди. Во неколкуте што успеаја, високите функционери ја добија само минималната казна од судовите.

Нашата анализа покажува висок степен на неказливост на високата корупција во Северна Македонија. Институциите не ја истражувале високата корупција кога ќе почувствувале дека случајот би можел да води кон високите кругови на власта. Корупцијата на високо ниво не се гонеше судски ниту по промената на власта. Сегашниот претседател, Стево Пендаровски, во своето интервју⁷ од 15 октомври 2020 година нагласи дека ниеден висок политичар не е изведен пред лицето на правдата и не поднел одговорност за корупција. Се чини дека сите тие се неказниви поради културата на политички протекционизам и партиска контрола.⁸ Извештајот за националниот систем за интегритет на ТИ Македонија од мај 2016 година утврди дека „недостатоците во независноста на законодавната власт и правосудството и нивниот неуспешен надзор над извршната власт покажуваат критични недостатоци во системот на контрола“. Според нашата анализа, судските постапки во секој предмет се одолжувале и просечно траеле пет години. Два судски предмети против двајца поранешни премиери застариле поради истекувањето на рокот за кривично гонење и настапување на застареност. Еден од тие поранешни премиери избегна казна затвор од две години во друг предмет на тој начин што избега во Унгарија, каде што доби политички азил. Фактот што никој не поднесе одговорност за неговото бегство со автомобил преку Албанија и Црна Гора е уште еден показател за заробената држава.

Детални податоци за мнозинството од анализираните предмети беа достапни на службената веб-страница на СЈО, како и во медиумските известувања. Меѓутоа, по расформирањето на СЈО, информациите повеќе не се достапни. Кривичниот законик (КЗ) на Северна Македонија не содржи дефиниција за висока корупција. Мнозинството од анализираните предмети содржат обвиненија за злоупотреба на службената положба и овластување, перење пари и незаконски стекнати средства и примање награда за незаконито влијаење. Обвинителните акти, исто така, вклучувале обвинувања за создавање злосторничко здружение за вршење измами, примање и давање поткуп, проневера, помагање на сторител во извршено кривично дело, фалсификување службени исправи, оштетување или повластување доверители и несовесно работење во службата.

Донесувањето закони што се скроени по мерка на приватни интересни групи, исто така, претставува сериозен проблем во Северна Македонија. Избравме 12 закони за да ја илустрираме оваа честа и загрижувачка практика. Законите скроени по мерка беа користени во конкретни случаи на висока корупција и претставуваат цврст доказ за заробувањето на државата.

Препорачуваме Северна Македонија да преземе неколку конкретни чекори за

⁵ 19 истраги на Специјалното јавно обвинителство што се преземени од редовното јавно обвинителство се: Рендген; Продуцент; Транспортер 2; Тарифа 2; Странски служби; Друмарина; Лидери; Актор; Попис; Моќник; Империја; Поштенска банка; Дизајн; Пропаганда; Хармонија; Базни станици; Пациент; Подарок; Табла. Меѓу осомничените во овие предмети се лидерот на ДУИ, Али Ахмети и поранешниот претседател на ВМРО-ДПМНЕ, Никола Груевски (истраги „Лидери“ и „Попис“), вицепремиерот Бујар Османи (истрага „Пациент“), пратеникот на ВМРО-ДПМНЕ, Антонио Милошоски (истрага „Моќник“), поранешниот министер за финансии, Зоран Ставревски (истрага „Подарок“). Но, меѓу 19 истраги се и предметите „Империја“ и „Поштенска банка“, кои, според дел од осомничените, биле користени за уцена против нив, од што произлезе случајот „Рекет“.

⁶ Ibid.

⁷ ТВ Телма, интервју со Стево Пендаровски, Претседател на Република Северна Македонија, 15 октомври 2020 г.

⁸ Ibid.

зајакнување на владеењето на правото. Нашите препораки вклучуваат:

- Судскиот совет и Советот на јавните обвинители мора да усвојат построги мерки за интегритетот на судиите и обвинителите.
- Европската комисија треба да спроведе дополнителни експертски процени слични на Извештајот на Прибе.
- Властите мора да истражат и да осмислат подобри стратегии за справување со корупцијата на високо ниво.
- Треба да се формира работна група за реформи во правосудството за спроведување сеопфатно оценување на основните причини за заробувањето на државата во судството, јавното обвинителство и полицијата, како и предложување решенија што се засноваат врз докази.
- Владата мора да ги вклучи домашните експерти и граѓанското општество во креирањето на политиките и надзорот врз судството, јавното обвинителство и полицијата.
- Политичкото влијание мора ефективно да се отстрани од назначувањето, оценувањето, унапредувањето и разрешувањето на судиите и јавните обвинители, како и на членовите на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители.
- Собранието на Северна Македонија мора да обезбеди јасни критериуми и транспарентни постапки за назначување на членовите на Судскиот совет што не се избираат од редот на судиите.
- Судовите мора да даваат детални образложенија за своите одлуки за изрекување на мерката притвор.
- Собранието мора да осигури антикорупциска контрола на законодавството пред да бидат законите поднесени во парламентот.
- Владата мора да ги вклучи националните експерти и релевантните засегнати страни во работните групи за изготвување на законите и законските измени.
- Владата мора да изготви нов закон за лобирање за да осигури транспарентност и отчетност во контактите меѓу функционерите и лобистите, како и јасно презентирање на интересите во законодавните активности.
- Владата мора да го спроведе Законот за заштита на укажувачите и да ја едуцира јавноста за можноста за пријавување корупција во заштита на јавниот интерес.

ВОВЕД

„Висока корупција“ стана вообичаен израз во Република Северна Македонија, но поимот ретко кога е дефиниран на начин што ги разјаснува потребните судски и законодавни реформи. Меѓународните организации, како што се Групата држави против корупцијата (ГРЕКО) и Европската комисија (ЕК), изјавија дека Северна Македонија има донесено антикорупциско законодавство што ги исполнува меѓународните стандарди. Меѓутоа, земјата не продолжи со спроведување и извршување на законодавството, на тој начин еродирајќи ја јавната доверба во владеењето на правото. Моќните политичари во Северна Македонија уживаат неказниност, закони скроени по мерка на приватните интереси и вмешување во правосудниот систем. Овој извештај се обидува да ги појасни природата и обемот на високата корупција во Северна Македонија преку идентификување на случаите на заробување на државата во правосудниот систем и законите скроени по мерка.

Општите карактеристики на анализираните случаи ќе им помогнат на граѓаните и на граѓанското општество да го препознаат заробувањето на државата и да развијат јасни индикатори за ЕУ-интеграција, кои ги оценуваат „владините чекори за враќање на контролите и за зајакнување на демократијата и владеењето на правото“.⁹

ОСНОВНИ ИНФОРМАЦИИ ЗА ТРАНЗИЦИЈАТА И АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Република Северна Македонија е во транзиција од стекнувањето на својата независност во 1991 година. Падот на комунизмот и расформирањето на Југославија го оптоварија политичкиот и економскиот систем во земјата со нови видови криминал. Новите национални граници и ембаргата создадоа можности за криумчарите, додека, пак, приватизацијата на државните претпријатија и ресурси го пренесе богатството во рацете на политички поврзаните. Ова го означи почетокот на заробувањето на државата во Северна Македонија. Оваа појава сега е вкоренета во општеството, што се должи на слабата економија и недостигот на надворешни контроли. Меѓународната заедница играше важна улога во олеснувањето на потпишувањето на таканаречениот Охридски договор¹⁰ што ја разреши внатрешната безбедносна криза во 2001 година. Слично на тоа, посредувањето на Европската Унија доведе до Пржинскиот договор¹¹ во 2015 година, со кој се решија политичката криза и протестите против корупцијата и недовербата во владеењето на правото.

⁹ Извештај за Северна Македонија за 2019 година, Комуникација за Политиката за проширување на ЕУ за 2019 година

¹⁰ Рамковен договор (Охридски договор) потпишан на 13 август 2001 година. Договорена е рамка за обезбедување на иднината на демократијата во поранешната југословенска Република Македонија и овозможување на развојот на потесни и поинтегрирани односи меѓу поранешната југословенска Република Македонија и Евро-Атлантската заедница. www.osce.org/files/f/documents/2/8/100622.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_agreement.pdf

Северна Македонија го донесе кривичниот законик во 1996¹² година и го измени во повеќе наврати за да ги вгради меѓународните стандарди против корупцијата и организираниот криминал. Во 2002 година, земјата ги донесе своите први закони за спречување на корупцијата¹³ и перењето пари и ја основаше Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Во 2010 година, со Законот за кривична постапка (ЗКП) беа воведени правосудната полиција и истражните центри.

Измените на Уставот¹⁴ во 2002 година ја овозможија употребата на посебни истражни мерки. Како резултат на тоа, донесени беа и Законот за следење на комуникациите и Законот за заштита на личните податоци, а додадени беа и мерки за заштита на сведоците во ЗКП. Во 2005 година, 11 членови од Уставот беа изменети следејќи ги препораките на Државната програма за спречување и сузбивање на корупцијата од 2003 година, пред сè, за да се осигури независноста на правосудството.¹⁵ Во мај 2006 година беше донесен нов Закон за судовите¹⁶, како и новиот Закон за Судскиот совет.¹⁷

Овие реформи беа поздравени во независните оценувања, како што се извештаите за оценување на ГРЕКО и Извештајот на Европската комисија за постигнатиот напредок. Меѓутоа, Извештајот на ЕК за напредокот нагласи дека широко распространетата корупција останува прашање за загриженост и дека се потребни натамошни напори за ажурирање на правната рамка.¹⁸

МЕЃУНАРОДНИТЕ АНТИКОРУПЦИСКИ СТАНДАРДИ КАКО ДВИГАТЕЛИ НА ПРОМЕНИТЕ

Првите резултати од зајакнувањето на капацитетите на Северна Македонија за борба против организираниот криминал, корупцијата и перењето пари беа постигнати со активна соработка на меѓународните организации. Република Северна Македонија ратификуваше мултилатерални договори, вклучувајќи ги Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа (ЕТС 173) на 28 јули 1999 г.¹⁹; Конвенцијата на ОН против транснационалниот организиран криминал (Конвенција од Палермо) и нејзините протоколи во 2000 г.; Дополнителниот протокол на Казнената конвенција за корупција (ЕТС 191) на 14 ноември 2005 г.²⁰; Европската конвенција за заштита на личните податоци и Конвенцијата на ОН против корупцијата (УНКАК)²¹ во 2007 г.

Во 2020 година, ГРЕКО²² нотираше значаен напредок на Република Северна Македонија и ја надгради својата оцена за усогласеноста со препораките на ГРЕКО од „генерално незадоволителна“ во „задоволителна“.

Северна Македонија ги заврши првиот и вториот круг на оценувањето во однос на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (УНКАК). Оценувањата нагласија

¹² Службен весник 37/96, во сила од 1 ноември 1996 г.

¹³ Службен весник бр. 28/02. Законот е изменет во 2004, 2006 и 2008 година. Новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси е донесен во јануари 2019 година.

¹⁴ Член 17 од Службен весник бр. 91/2002.

¹⁵ Службен весник 107/2005.

¹⁶ Службен весник 11/05.

¹⁷ Службен весник 60/05.

¹⁸ Извештај за напредокот на поранешната југословенска Република Македонија за 2009 година – Комисија на европските заедници, 14 октомври 2009 г.

¹⁹ Конвенцијата влезе во сила на 1 јули 2002 година и Република Македонија не вложи какви било резервации.

²⁰ Таа влезе во сила на 1 март 2006 година и Република Македонија не вложи какви било резервации за Дополнителниот протокол на Казнената конвенција за корупција.

²¹ Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (УНКАК) влезе во сила на 14 декември 2005 г. Република Македонија ја ратификуваше УНКАК во 2007 г., Службен весник 37/07.

²² На пленарната седница одржана на 24 септември 2020 г.

определени успеси, како што е правото на надоместок за луѓето што сведочат или даваат искази во постапка за корупција и основањето посебна агенција што управува со замрзнатиот, запленетиот или конфискуваниот имот. Оценувачите од УНКАК, исто така, идентификуваа определени предизвици во спроведувањето и основи за натамошно подобрување.²³ Вториот круг на оценување ја нагласи потребата за појаснување на институционалните улоги на различните управи во враќањето на имотот, со оглед на преклопувањето на нивните овластувања (член 51). Во одговор на тоа, Северна Македонија формираше централизирана Канцеларија за враќање имот (ARO) во рамките на Вишото јавно обвинителство.

АНТИКОРУПЦИСКАТА АГЕНДА ВО ПРОЦЕСОТ НА ЕУ-ИНТЕГРАЦИЈА

Борбата против корупцијата е клучна компонента на Спогодбата за стабилизација и асоцијација²⁴ (член 78), склучена помеѓу ЕУ и Република Северна Македонија во 2004 година. Земјата е правно обврзана да ги исполнува одредбите од оваа спогодба.

Во Извештајот за напредокот од 2015 година, Европската комисија го идентификуваше како пречка директното политичко влијание врз правосудството. Извештајот за напредокот за следната година беше поалармантен, заклучувајќи дека Република Северна Македонија е заробена држава со заробени институции. Извештаите во 2018 и 2019 година забележаа определен напредок во однос на итните реформски приоритети, вклучувајќи ги реформите на правосудството.

На 1 јули 2020 година, ЕК му ги претстави на Советот нацрт-преговарачките рамки за Албанија и за Северна Македонија, во кои се утврдени упатствата и начелата за нивните пристапни преговори. Во согласност со предлогот, поглавјата за преговарање ќе бидат групирани во неколку таканаречени кластери; процесот на преговорите може да назадува во случај на доцнење на напредокот; и земјите кандидатки се обврзани да ги спроведат реформите.²⁵ Новата методологија бара политички кредибилен, отчетен и транспарентен процес и беше презентирана на Собранието.²⁶

На 24 март 2020 година, европските лидери ја потврдија одлуката за отворање на пристапните преговори со Северна Македонија и со Албанија. Откако земјите членки ќе ги усвојат преговарачките рамки, претседателот на Советот на ЕУ ќе го презентира ставот на ЕУ, означувајќи го формалниот почеток на пристапните преговори. Во оваа фаза ќе биде објавена преговарачката рамка.²⁷

²³ Како што се: размислување за поширока употреба на членовите 253 (пасивен поткуп) и 253-а (активен поткуп) од КЗ; Република Северна Македонија треба да достави копии од своите закони во коишто се инкриминира перењето приноси од кривични дела до Генералниот секретар на Обединетите нации (член 23, став 2(г) од Конвенцијата). Во однос на незаконското богатење, земјата се охрабрува да го подобри ефективното спроведување на членот 359-а од КЗ (член 21 од Конвенцијата); да го прошири опфатот на примена на домашните одредби за инкриминирање на обидите за покривање на сите коруптивни дела (член 27, став 2 од Конвенцијата); и земјата се охрабрува да ги продолжи напорите за донесување посебно законодавство за заштита на лицата што пријавуваат (член 33 од Конвенцијата).

²⁴ Одлука 2004/239/ЕК.

²⁵ <https://www.slobodnaevropa.mk/a/30447124.html>

²⁶ https://www.sobranie.mk/sednici-nsei-16-ns_article-novata-metodologija-za-proshiruvanje-na-evropskata-unija-prezentirana-pred-nacionalniot-sovet-za-evr.nspх

²⁷ Европска комисија, Комисијата изготвува преговарачки рамки за Албанија и Северна Македонија, Европска комисија – Соопштение за медиумите од 1 јули 2020 г.

ФОРМИРАЊЕ НА СПЕЦИЈАЛНОТО ЈАВНО ОБВИНЕЛСТВО

Собранието го формираше Специјалното јавно обвинителство (СЈО) во септември 2015 година по низата скандали во врска со наводното незаконско прислушување илјадници политички и државни чинители, кое, според еврокомесарот Јоханес Хан, откри „сериозни прашања за политичко мешање и корупција на високо ниво“ и ја турна земјата во криза.²⁸

Во февруари 2015 година, опозицискиот лидер Зоран Заев објави низа тонски извадоци – што тој ги нарече „бомби“ – од 670 000 тајно снимени разговори од повеќе од 20 000 телефонски броеви. На објавените снимки се слушаат високи владини функционери како заговараат да ги наместат изборите, да поткупуваат судии и да ги казнат политичките противници. Заев изјави дека снимките биле направени од владата и ѝ биле предадени на опозицијата.²⁹ Во мај 2015 година, трите најголеми политички партии го потпишаа Пржинскиот договор.³⁰ Овој договор постигнат со посредство на ЕУ го вклучуваше креирањето на СЈО за истражување на незаконитостите и корупцијата што произлегуваа од прислушуваниите разговори.

СЈО требаше да работи самостојно и независно од Јавното обвинителство на Републиката, со сопствен тим на правници, истражители, истражувачи и ИКТ-експерти.³¹ Меѓутоа, СЈО крахираше во 2019 година, откако Специјалната јавна обвинителка даде оставка поради својата улога во скандалот со висока корупција, именуван како случајот „Рекет“.

Поранешната специјална јавна обвинителка беше осудена на казна затвор од седум години за злоупотреба на службената положба и овластување.³² На 16 септември 2019 година, Советот на ЈО ги поништи мандатите на сите обвинители во СЈО и ги прераспореди во јавните обвинителства каде што работеа претходно.³³ СЈО беше укинато и неговите истраги беа префрлени во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција (ОЈО ГОКК).³⁴ СЈО имаше пет решени предмети, два затворени со отфрлање на обвинението, 15 активни предмети пред кривичните судови, четири предмети вратени на повторно одлучување, два предмети во кои се чекаше на одлука од Апелацискиот суд и 19 тековни истраги против повеќе од 150 обвинети функционери³⁵ за кои сè уште не беа поднесени обвинителни акти. Вкупно, станува збор за 40 незавршени процеси по четири години работа.³⁶

²⁸ Транспаренси Интернешнл – Македонија, Оцена на Националниот систем за интегритет (Скопје: ТИ Македонија, 2016). www.transparency.mk/en/images/stories/NIS_eng.pdf

²⁹ www.nytimes.com/2015/05/19/world/europe/macedonias-leaders-unable-to-resolve-festering-crisis.html?_r=0

³⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_agreement.pdf

³¹ Член 6, Закон за Јавното обвинителство за гонење кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

³² <https://360stepeni.mk/presuda-za-reket-9-godini-zatvor-za-boki-7-za-janeva/>

³³ <https://emagazin.mk/prekinuva-mandat-na-site-obviniteli-na-s-o-utre-e-se-odлучi-dali-e-se-vratat-vo-matichnite-obvinitelstva/>

³⁴ Член 108, Закон за јавно обвинителство, Службен весник на РС Македонија бр. 42 од 16 февруари 2020 г.

³⁵ https://360stepeni.mk/site-istragi-na-sjo-konechno-vo-pogon/?fbclid=IwAR0khhWi9S0xXVvRDD5DEzfkMssP7d5X1_cilgHwM4pZnZEG3T0O8srObHU

³⁶ <https://prizma.mk/janeva-go-ostava-sjo-so-samo-tri-zavrsheni-sluchai/>

РЕФОРМИ НА ПРАВОСУДСТВОТО

По Пржинскиот договор, новата влада ја донесе Стратегијата за реформа на правосудниот сектор во 2017 година. Стратегијата утврдува насоки за воспоставување независност на правосудството во три фази. Меѓутоа, спроведувањето на Стратегијата сè уште претстои.

Стратегијата заклучува дека независноста на правосудството била компромитирана од политичко мешање во назначувањето на судиите и судењето на предметите во кои се во прашање интересите на владата. „И покрај сите нови законски проекти и нови институции во правосудниот сектор и вградувањето на меѓународните стандарди и норми во правниот систем, останува проблемот на нивната недоследна реализација и примена“, според воведот на Стратегијата. „Постигнатите резултати на полето на ефикасноста на судството остануваат во сенка поради неговата нарушена независност што резултира со низок степен на квалитет и недоверба на граѓаните во институциите на правосудниот систем.“³⁷

Овие заклучоци се во согласност со наодите од процената на Националниот систем за интегритет (НСИ) на ТИ Македонија од 2016 година.³⁸ Вкупната оценка за столбот правосудство изнесуваше 53/100, додека, пак, оцената за отчетноста, независноста и интегритетот на правосудството изнесуваше 25/100. НСИ препорача заменување на политичкото назначување со вработување врз основа на заслуги; развивање унифициран Кодекс на судиска етика и упатства за неговото спроведување; и воспоставување правила за судиите во врска со прифаќањето подароци, гостопримство и други поволности.

Еден истражувачки труд што беше објавен во септември 2020³⁹ година утврди дека притворот вообичаено се користел за полесни кривични дела, но речиси никогаш во предметите за корупција пред СЈО. Авторите ја нагласија потребата од појаснување на одредбите за мерката притвор и градење систем за еднообразни практики на судиите и јавните обвинители. Друга неодамнешна анкета покажа дека 52 проценти од граѓаните немаат доверба во правосудството поради корупција и надворешното влијание.⁴⁰

Неодамнешните измени на Законот за судовите⁴¹, Законот за Судскиот совет и Кодексот на однесување за судиите⁴² ја подобрија состојбата. Неодамнешната оценка на Венецијанската комисија за Законот за судовите беше позитивна во однос на постигнатот напредок врз основа на реформските приоритети во процесот на евроинтеграции.⁴³ Во февруари 2020 година, Северна Македонија донесе нов Закон за јавно обвинителство⁴⁴ што му обезбеди финансиска независност на ОЈО ГОКК што го замени СЈО.

Законот за Советот на јавни обвинители (ЗСЈО) го уредува изборот на јавните обвинители. Врз основа на препораките од Извештајот на Прибе, судиите и јавните обвинители треба да се избираат од Академијата за судии и јавни обвинители и да се унапредуваат единствено по позитивното оценување. Единствениот исклучок е Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, кој треба да има континуирано работно

³⁷ Стратегија за реформи во правосудниот сектор 2017-2022, стр. 5.

³⁸ Ibid.

³⁹ Како до прочистено судство и независни судии, ЕПИ Институт, септември 2020 г.

⁴⁰ Колкава е довербата во правосудството? - ЕПИ

⁴¹ Закон за изменување на Законот за судови, Службен весник 96/19 од 17 мај 2019 г.

⁴² Кодекс за етика на судиите и судиите поротници <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/vsrn/>

⁴³ <https://akademik.mk/kluchnite-izmeni-na-zakonot-za-sudovite/>

⁴⁴ Закон за јавното обвинителство, Службен весник на РСМ бр. 42/20 од 16 февруари 2020 г.

искуство од најмалку десет години како јавен обвинител или судија во областа на кривичното право.⁴⁵

Извештај на ЕК за напредок на Р.С. Македонија, 2020 година, стр.16:

Судскиот систем на Северна Македонија е умерено подготвен. Има добар напредок во спроведувањето на стратегијата за реформа на судството, притоа адресирајќи ги „Итните приоритети за реформи“ и препораките од Венецијанската комисија и Групата на високи експерти за системски прашања за владеењето на правото. Сè уште се потребни напори за да се обезбеди систематско спроведување на ажурираниот акционен план на стратегијата за судски реформи. Судските институции имплементираат нови правила за назначување, унапредување, дисциплина и разрешување на судии, а Судскиот совет поактивно ја извршува својата улога.

Во последниве години, владата покажува поголемо почитување на судската независност и непристрасност отколку во минатото и донесени се пресуди во неколку предмети од висок профил на поранешното СЈО.⁴⁶ Во согласност со извештајот на ЕК од 2019 година, правосудниот систем во Северна Македонија постигнал добар напредок во решавањето на итните реформски приоритети на ЕУ и препораките од Венецијанската комисија и Високата експертска група за системски прашања за владеењето на правото.

⁴⁵ www.pravdiko.mk/stapuva-na-sila-noviot-zakon-za-javnoto-obvinitelstvo/

⁴⁶ www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/north-macedonia/?fbclid=IwAR0qEo5sW_yXDsjFtyd2o6-ldNni_OPyQvYzSSrWE9ZwpPCx4kswpCxFDuQ

КОНТЕКСТ

Овој извештај е еден од резултатите од истражувањето во рамките на проектот Завршување на неказниоста на високата корупција во Западен Балкан и во Турција, финансиран од ЕУ, за намалување на корупцијата и заробувањето на државата во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и во Турција. Проектот има цел да ги подобри управувањето, транспарентноста и отчетноста на правосудството и демократскиот процес на донесување закони. За да го сториме тоа, ги разгледуваме начините како се заробува државата и како се одржува таквата состојба преку укажување на недостатоците во системот за кривичен прогон на случаите на висока корупција и обелоденувањето на законите што се наменски изготвувани така што ќе ги штитат приватните интереси на малобројната елита.

Истражувањето е комбинирано со кампањи за застапување што се засноваат врз докази за поттикнување промени во секоја земја. Покрај регионалниот извештај, резултатите од истражувањето на проектот вклучуваат седум национални извештаи и две бази на податоци.⁴⁷ Едната база на податоци се однесува на случаите на корупција во регионот, особено случаите на висока корупција или оние што би можеле да претставуваат појдовни точки за заробување на државата. Овие случаи ги илустрираат критичните сигнали и недостатоци во правосудните системи на овие земји при решавањето на политичката корупција. Втората база на податоци се однесува на законите што се скроени по мерка на приватните интереси и служат за стекнување и задржување повластувања и на тој начин го озаконуваат заробувањето на државата. Таа открива на кој начин донесувањето на законите се користи за заштита на приватните интереси. Базите на податоци не се предвидени да бидат целосно сеопфатни. Наместо тоа, тие користат квалитативен пристап кон собрание информации за случаите и законите, како алатки за разбирање на тоа како функционира правосудниот систем и на кој начин се влијае врз донесувањето на законите.

Проектот се надоврзува на претходната работа на Транспаренси Интернешнл во Западен Балкан и во Турција. Длабинското истражување на мерките за борба против корупцијата⁴⁸, спроведено од Транспаренси Интернешнл во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора, Србија и во Турција во периодот од 2014 до 2015 година, утврди дека заробувањето на државата е конзистентен проблем во сите земји. Последователните истражувања на случаите на заробување на државата во посебните сектори во секоја земја ни овозможија подобро да разбереме каде се случува заробувањето и кои се неговите карактеристики. Денес, анализирајќи на кој начин правосудството во секоја од овие земји ги решава случаите на корупција што може да претставуваат појдовна точка за заробување на државата и на кој начин несоодветното влијание врз процесите за донесување на законите резултира со наменски

⁴⁷ www.transparency.org/en/projects/grand-corruption-western-balkans-and-turkey

⁴⁸ Transparency International, *Fighting corruption in the Western Balkans and Turkey: priorities for reform*, 2016, https://images.transparencycdn.org/images/NISWBT_EN.pdf

донесени закони ни овозможува да дадеме одговор на прашањето што е тоа што го овозможува функционирањето на заробената држава.

Како надоврзување на нашето истражување, развиваме препораки за ефективни антикорупциски реформи и реформи на владеењето на правото во овие земји.

МЕТОДОЛОГИЈА

Заробувањето на државата е клучна пречка за ефективноста на антикорупциските реформи и реформите на владеењето на правото во Западен Балкан и во Турција. Тоа се случува кога приватни и јавни актери избираат определени државни органи и функции користејќи коруптивни средства за одвлекување на одлуките од јавните политики од јавниот интерес заради унапредување на сопствените приватни интереси и, конечно, за финансиска корист. Неказнивоста за корупцијата и креирањето закони што ги унапредуваат приватните интереси на посебни групи или поединци на штета на јавниот интерес се сметаат за клучните двигатели на заробувањето на државата.

Нашата анализа зема предвид повеќе извори на информации: собраните примарни податоци за случаите на корупција и наменски донесените закони; претходните процени за корупцијата, заробувањето на државата и владеењето на правото во регионот утврдени преку Националниот систем за интегритет на Транспаренси Интернешнл, Европската комисија, Групата држави против корупцијата и УНКАК, службени документи, статии во медиумите и специјализирана литература.

Собирањето на изворните податоци за случаите и законите го опфати периодот од изминатите 10-12 години за да ги идентификува можните варијации предизвикани од промената на власта по изборите. Изборот на случаите на корупција за целите на нашето истражување следеше три критериуми. Првиот беше да се вклучат сите случаи на корупција што ја исполнуваат дефиницијата за висока корупција на Транспаренси Интернешнл. Ова ги опфаќа кривичните дела од членовите 15-25 на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (УНКАК), извршени како дел од план во кој учествувал јавен функционер на високо ниво и што вклучуваат значајна злоупотреба на јавните финансии или средства или сериозно ограничување на основните човекови права на значителен дел од населението или на некоја ранлива група.

Меѓутоа, бидејќи правната дефиниција носи ограничувања за истражување на сложените политички појави, ги проширивме критериумите за да ги вклучиме случаите во кои се покажува недостиг на самостојност, независност и непристрасност на правосудството и, како трет критериум, случаите што служат како појдовна точка за заробување на државата.

Показателите за тоа дали некој случај треба да се смета за појдовна точка за заробување на државата вклучуваат:

- кога некој пратеник во собранието или функционер со овластувања за донесување закони или креирање политики е вмешан во таквото својство во кривични дела;
- кога некој носител на одлуките на највисоко ниво во некое регулаторно тело е вмешан во таквото својство во кривични дела;
- кога наводните кривични дела вклучуваат јавен функционер што ја добил таквата функција преку ситуација на „врата на вртење“;

- кога однесувањето на која било од трите горенаведени категории им служи на интересите на некое правно лице или тесна група или мрежа поврзани лица наместо на интересите на другите актери во секторот, некоја друга општествена група или јавниот интерес;
- случаи поврзани со наменски донесени закони.

Она што е заедничко за сите три критериуми е вмешаноста на најмалку еден јавен функционер што има моќ да влијае врз или да ги менува политиките и прописите. Во најголемиот број случаи, јавните функционери имале високоодговорни позиции во институции на државно ниво, како што се министерствата. Меѓутоа, со оглед на тоа што политичката реалност во Западен Балкан и во Турција се карактеризира со моќта на политичките партии и партиските членови во определени општини, случаите на корупција во кои се вмешани моќни градоначалници или други локални власти исто така беа вклучени.

Законите што се скроени по мерка се дефинираат како правни акти наменети да им служат на интересите на некое физичко или правно лице или на тесна група или мрежа поврзани лица наместо на интересите на другите актери во секторот, другите општествени групи или на јавниот интерес. Иако навидум наменски донесените закони се општо применливи, тие се применуваат само за некое конкретно прашање и ги заобиколуваат можните правни лекови што би можеле да се обезбедат од редовните судови.

Врз основа на оваа дефиниција, ги поставивме следниве прашања за ги идентификуваме потенцијалните наменски донесени закони: Кој стои зад законот? Дали имало какви било нерегуларности во изготвувањето или одобрувањето на законот? Кој има корист или кој има загуба од законот?

Разгледавме три вида закони скроени по мерка, наменети за: 1) контрола врз определен сектор или стопанска гранка, или заштита на определени привилегии, 2) постигнување неказниност за корупција, и 3) намалување на институционалните овластувања за спроведување на контролните механизми преку контролирање на постапките за вработување, намалување на капацитетот за вршење надзор на агенциите или ревизиите, спречување на отчетноста или ослабување на можностите за вршење надзор од страна на медиумите и организациите на граѓанското општество (ОГО).

Иако не дава сеопфатна слика за состојбата, овој извештај нуди квалитативен пристап и се надоврзува на максималните напори на ограноците и партнерите на Транспаренси Интернешнл во регионот за идентификување на случаите и законите и за собирање детални информации. Деталните податоци за случаите на корупција и законите скроени по мерка што се спомнуваат во овој извештај може да се најдат во базите на податоци.⁴⁹

⁴⁹ www.transparency.org/en/projects/grand-corruption-western-balkans-and-turkey

НАОДИ И ДИСКУСИЈА

ВИСОКАТА КОРУПЦИЈА Е НАЈГОЛЕМИОТ ПРОБЛЕМ

ИЗЈАВА НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, СТЕВО ПЕНДАРОВСКИ

„Најголемиот проблем во нашата земја е високата корупција. Во сите овие години немаше пресуда за функционер од висок ранг или друго лице вмешано во висока корупција. Оние што се на власт секогаш гледаат кон минатото, не посветуваат внимание на она што се случува денес. Но, дури и во тие случаи немаше ефективна пресуда или изречените казни се премногу ниски.“

ТВ Телма, интервју, 15 октомври 2020 г.

Кривичниот законик на Северна Македонија не ја дефинира „високата корупција“, но овој израз често се користи во земјата за опишување случаи во кои се вмешани моќни функционери и што вклучуваат големи штети. Кривичниот законик упатува на повеќе кривични дела поврзани со корупцијата⁵⁰, додека, пак, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ја дефинира корупцијата како злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.⁵¹ Северна Македонија, исто така, е една од малкуте земји што го инкриминираат противправното стекнување и прикривање имот⁵², како и давањето или прифаќањето награда за противзаконито влијание.⁵³ Инкриминирањето на коруптивните дела во Северна Македонија во најголема мера е во согласност со Конвенцијата на ОН против корупцијата.⁵⁴

За целите на овој проект, ТИ Македонија анализираше 30 случаи што ја исполнуваат дефиницијата за висока корупција што беше претставена во делот за Методологијата. Најголемиот дел од овие случаи беа истражувани од сега укинатото СЈО и потоа беа пренесени на Јавното обвинителство и вклучуваат злоупотреба на овластувањата од страна на политичари од висок профил.

⁵⁰ Повеќе од 20 кривични дела, како што се: даночно затајување (член 279 од Кривичниот законик), примање поткуп (член 357 од Кривичниот законик), давање поткуп (член 358 од Кривичниот законик), злоупотреба на службената положба и овластување (член 353 од Кривичниот законик), проневера во службата (член 354 од Кривичниот законик), измама во службата (член 355 од КЗ), послужување во службата (член 356 од КЗ), фалсификување службена исправа (член 361 од Кривичниот законик), несовесно работење во службата (член 353в од Кривичниот законик), измама на купувачи (член 282 од Кривичниот законик), осигурителна измама (член 250 од Кривичниот законик), злоупотреба на постапка за јавни набавки, доделување договор за јавни набавки или јавно-приватно партнерство (член 265в од КЗ), противзаконита наплата и исплата (член 362 од КЗ), се земени предвид.

⁵¹ https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirotna_na_interesi.pdf Член 2

⁵² Член 359-1 од КЗ.

⁵³ Член 358-а од КЗ.

⁵⁴ www.slvesnik.com.mk/Issues/90E0B29D702D49A48DBCC2239374B927.pdf

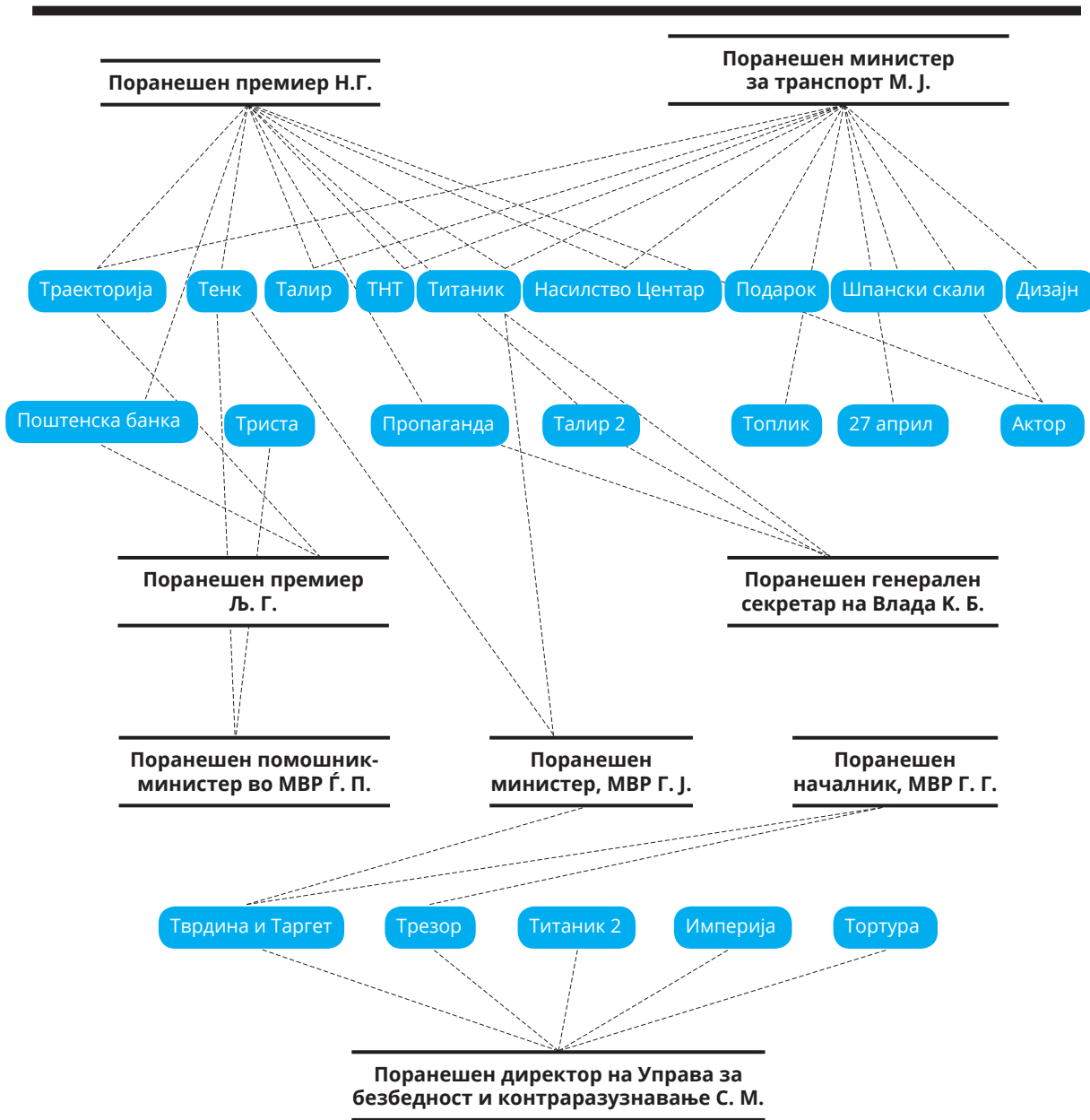
www.pravdiko.mk/krivichen-zakonik/

ГЛАВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА АНАЛИЗИРАНИТЕ СЛУЧАИ

Идентификувавме кривични предмети што вклучуваат функционери креатори на политики и регулатори чие наводно однесување им служело на тесните интереси на група или мрежа поврзани лица, наместо на јавниот интерес. Дополнително, дел од анализираните предмети вклучуваат наменски донесени закони. Во најголемиот број случаи, обвинетите јавни функционери имале важни улоги во институции на државно ниво, како што се министерствата. Вклучени се и определени случаи на корупција во кои биле вмешани моќни градоначалници и други локални власти.

Најчестото кривично дело беше злоупотребата на службената положба и овластување. Останатите вообичаени обвиненија биле за перење пари и прифаќање награда за противзаконито влијание. Без оглед на повторувањето на мала група лица во повеќе случаи, злосторничкото здружување не беше вообичаено кривично дело.

ГРАФИКОН 1: ПРИМЕР ЗА МРЕЖИ ВМЕШАНИ ВО СЛУЧАИ НА ВИСОКА КОРУПЦИЈА



Во анализираните предмети опфатени се 233 обвинети. Сите осомничени лица во анализираните предмети се функционери на високо ниво, вклучувајќи ги:

- Поранешниот премиер, Никола Груевски. Тој е осомничен во десет предмети (Траекторија, Поштенска банка, Тенк, Талир, Пропаганда, ТНТ, Талир 2, Титаник, Насилство во Центар, Актор) и обвинет за злоупотреба на службената положба, перење пари и други кривични дела. Тој беше осуден на две години затвор во предметот Тенк и осуден на затвор од една година и шест месеци во предметот Насилство во Центар. Меѓутоа, тој не ги отслужува затворските казни бидејќи избега во Унгарија, каде што доби политички азил.
- Поранешниот министер за транспорт, Миле Јанакиевски. Тој е осомничен во единаесет предмети (Траекторија, Талир, ТНТ, Титаник, Насилство во Центар, Топлик, Подарок, 27 април, Шпански скали, Актор, Дизајн) и обвинет за злоупотреба на службената должност, перење пари, кривични дела поврзани со изборите, организирање злосторничко здружение и други кривични дела. Досега тој е осуден единствено за својата улога во Насилство во Центар и доби условна казна затвор во траење од една година. Останатите предмети се во тек.
- Поранешниот директор на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), Сашо Мијалков. Тој е осомничен во пет предмети (Тврдина-Таргет, Трезор, Титаник 2, Тортура, Империја) и е обвинет за злоупотреба на службената положба, посредување, перење пари, организирање злосторничко здружение и други кривични дела. Тој беше осуден на казна затвор од три години во предметот Титаник 2, но Апелациониот суд ја укина пресудата и го врати предметот на повторно одлучување. Тој е осуден на 12 години затвор во предметот Тврдина-Таргет за злоупотреба на службената должност, злосторничко здружување и примање награда за противзаконито влијание, но пресудата не е конечна. Останатите предмети се во тек.
- Поранешниот премиер, Љубчо Георгиевски. Тој е осомничен во два предмети (Траекторија и Поштенска банка) и обвинет за злоупотреба на службената положба. Кривичното дело во предметот Поштенска банка застари.
- Поранешниот помошник-министер во Министерството за внатрешни работи, Ѓоко Поповски. Тој е осомничен во два предмети (Тенк и Триста) и е обвинет за злоупотреба на службената положба. Во предметот Тенк, тој е осуден на казна затвор од шест години и шест месеци, која Апелациониот суд ја намали на четири години и шест месеци. Во предметот Триста, тој е осуден на казна затвор во траење од девет години.
- Поранешната министерка за внатрешни работи, Гордана Јанкуловска. Таа е осомничена во три предмети (Тврдина-Таргет, Титаник и Тенк) и обвинета за злоупотреба на службената положба, создавање злосторничко здружение, повреда на изборните права и други кривични дела. Во предметот Тенк, таа беше осудена на казна затвор од шест години, која Апелациониот суд ја намали на четири години. Исто така, таа е осудена на казна затвор од четири години во предметот Тврдина-Таргет, но пресудата не е конечна.
- Поранешниот началник во Министерството за внатрешни работи, Горан Груевски. Тој е осомничен во два предмети (Тврдина-Таргет и Трезор) и беше обвинет за злоупотреба на службената положба, создавање злосторничко здружение и фалсификување службени исправи. Тој е осуден на казна затвор од 15 години во предметот Тврдина-Таргет, но пресудата не е конечна и тој успеа да побегне од земјата.

ЗАРОБЕНАТА ДРЖАВА ВО АНАЛИЗИРАНИТЕ ПРЕДМЕТИ

Најексплицитната илустрација за заробената држава во Северна Македонија ја дава случајот „Скопје 2014“, кој сè уште не е предмет на постапка. Овој случај вклучува проценети расходи во износ од 685 милиони евра јавни пари за изградба на грандиозни споменици во главниот град Скопје. Министерството за култура им префрлаше парични средства на општините за проекти што беа иницирани од локалните совети. Владата избра да работи преку советите во единиците на локалната самоуправа за да го исклучи Собранието, на кое му требаше двојно мнозинство што владејачката коалиција не можеше да го обезбеди.

Анализата на случај – изградба на проектот „Скопје 2014“ укажува на начините и механизмите што биле користени за да се постигне крајната цел, а тоа е изградба на 137 објекти во износ од 685 милиони евра финансиски средства од Буџетот на Република Македонија. Начинот на кој се спроведуваше проектот упатува на постоењето низа пропусти од различен карактер во водењето на постапката и во изградбата на објектите, со прекршувања на законите што се поврзани поединечно со сите предвидени објекти. Вршени се чести измени на законите, од кои значителен број во скратена постапка, беа нарушени интегритетот и независноста на судството, се вршеа притисоци врз медиумите и беше забележано непочитување на законите и селективност, масовно применувани од страна на извршната власт. Правени се низа измени на закони и подзаконски акти во периодот од 2007 до 2015 година, за да се направи обид за законско покривање на изведбата на објектите. Практично, сите закони беа поднесени на иницијатива на Владата на РСМ и беа донесени од Собранието, кое беше под цврста контрола на политичкиот центар на извршната власт, а таквите закони се донесуваа во полза на реализацијата на проектот. Целата постапка е спроведена нетранспарентно и суптилно, преку носење одлуки и иницијативи на централно ниво и одобренција за градба на локално ниво, а притоа се насочувале парични средства за оваа намена од централниот буџет на сметката на Општина Центар. Јавните набавки се спроведувани на нетранспарентен начин – често користејќи ја можноста за склучување анекси и договори за изведување дополнителни и непредвидени работи. На овој начин, првично пресметаниот износ за изведба на објектите е зголемен неколкукратно.⁵⁵

Голем број од предметите што се анализираат во рамките на овој проект, како што се ТНТ, Талир, Траекторија, Трезор и Империја, исто така, упатуваат на заробување на државата. Предметот ТНТ⁵⁶ вклучува високи функционери што ја злоупотребувале својата политичка моќ и овластувања за сопствена корист. Во обвинението се тврди дека поранешниот премиер Никола Груевски го наредил рушењето на станбена и деловна зграда чиј сопственик ја напуштил владејачката коалиција во 2011 година. Според обвинителите од СЈО, одлуката на единицата на локалната самоуправа да ја руши зградата се засновала врз фалсификуван инспекциски извештај. Останатите обвинети во предметот ги вклучуваат министерот за транспорт и врски, кој координирал со противзаконитото рушење, и поранешниот градоначалник на Општина Гази Баба во Скопје. Овој предмет, исто така, ја покажува и неефикасноста на обвинителите и на судството. Основното јавно обвинителство не го поднело обвинителниот акт до јуни

⁵⁵ Заробена држава – Илустрација преку проектот „Скопје 2014“ https://www.transparency.mk/en/images/stories/publications/state_capture.pdf

⁵⁶ Специјалното јавно обвинителство ги именуваше предметите врз основа на асоцијации. Во овој случај, вид експлозив.

2017 година, по промената на власта. Во октомври 2017 година, СЈО ја презело стварната надлежност⁵⁷ врз предметот. Сега предметот му е пренесен на ОЈО ГОКК.

Во предметот Труст, со низа измени на закони и подзаконски акти е обезбедена неказнивоста на синот на пратеник во Собранието. Во предметите Тенк и Траекторија се водени постапки за јавни набавки на нетранспарентен начин. Јавните функционери ги искористиле своите овластувања за да обезбедат корист на мал круг луѓе од доверба, избегнувајќи го системот за внатрешна и надворешна контрола.

Предметот Талир беше првата истрага за корупција поврзана со финансирањето на политичките партии. Предметот вклучуваше функционери на политички партии на високи функции што, исто така, имаа функции во владата и ја злоупотребиле својата службена положба и овластување. Поранешниот премиер Никола Груевски и неговите соработници беа обвинети за злоупотреба на службената положба и за перење пари. Еден од соработниците го призна делото. Според обвинителниот акт, групата испрала околу 5 милиони евра. Според СЈО⁵⁸, постои основано сомнение дека противзаконитите парични средства биле уплаќани на партиската сметка во банка во готовина. Потеклото на парите сè уште не е утврдено. Се претпоставува дека обвинетите ги злоупотребиле личните податоци на членови на партијата за да вршат поединечни плаќања од партиската сметка. Сите сомнителни плаќања се извршени во периодот од 2009 до 2015 година.

Анализата, исто така, утврди неефикасност на обвинителите, кои не успеале да поведат истрага пред создавањето на СЈО. Поради оваа причина, рокот за застареност истекол во некои предмети. Во предметот Скопје 2014, новоизбраниот градоначалник на град Скопје поднел иницијатива за ревизија.⁵⁹ Тој му презентирал два ревизорски извештаи на обвинителството, но ЈО не повело истрага и не поднело какви било обвинителни акти.

Еден обвинет висок функционер исто така го одбегна служењето на затворската казна во предметот Тенк од 2007 година. Поранешниот премиер Владо Бучковски првично доби казна затвор од две години, но по повеќе одложувања и жалби, предметот застаари на почетокот на неговото трето судење.⁶⁰

ПОСТАПКИ ПРОТИВ ВИСОКАТА КОРУПЦИЈА ВО СУДОВИТЕ

ПРЕЧКИ ЗА КРИВИЧНОТО ГОНЕЊЕ И НАПРЕДУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ ВО СУДСКИОТ ПРОЦЕС

Идентификувавме неколку неефективни процедурални аспекти во речиси сите предмети: неисполнување на временските рокови за започнување на главната расправа по поднесувањето на обвинението; прекумерно долги постапки; повторно започнување

⁵⁷ Со 26 телефонски разговори и 57 текстуални пораки, Специјалното јавно обвинителство денес во судницата го докажа противзаконитото рушење на објектот Космос <https://sitel.com.mk/prodolzhi-sudenjeto-za-sluchajot-tnt-odbranata-negoduva-za-snimkite-za-sjo-tie-se-dokaz-za>

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Прв извештај за вклученоста на Општина Центар во проектот „Скопје 2014“, изготвен од: Д-р Слаѓана Тасева и Драган Малиновски. <http://opstinacentar.gov.mk/LinkClick.aspx?fileticket=FFWpQbLwYvcper cent3d&portalid=0&language=mk-MK> Втор извештај за тековната ситуација во врска со реализацијата на проектот „Скопје 2014“ преку Општина Центар – Јавни набавки за дизајнирање споменици.

Втор извештај за вклученоста на Општина Центар во проектот „Скопје2014“. <http://opstinacentar.gov.mk/Portals/0/Documentatin/Banners/izvestajper cent2011per cent2024.11.2013.pdf>

⁶⁰ <https://sdk.mk/index.php/makedonija/zastare-deloto-na-buchkovski-za-tenkovski-delovi/>

на судењата од почеток; отсуство на лица чие присуство е неопходно; бавни одлуки за прифатливите докази; и нецелосен состав на Судскиот совет.

ПРЕКУМЕРНО ДОЛГИ ПОСТАПКИ

Одложувањата се честа појава во судскиот процес. Во сите, освен во еден од анализираните предмети, не беше почитуван крајниот рок за започнување на главната расправа по потврдувањето на обвинителниот акт. Во согласност со ЗКП, претседателот на советот на првостепениот суд мора да ја закаже главната расправа во рок од 30 дена од приемот на обвинителниот акт (или 60 дена за обвинителни акти што вклучуваат организиран криминал).⁶¹ Во предметите што се анализираат во извештајот на ОБСЕ⁶², просечното изминато време од потврдувањето на обвинението до почетокот на судењето било подолго од 60 дена. Судскиот процес во голем број предмети траел од пет до шест месеци.

Поради одложувањата, шестгодишниот апсолутен период на застарување истече за поранешниот премиер Груевски во предметот Траекторија на 31 октомври 2019 година.⁶³ Груевски беше обвинет за злоупотреба на службената положба во врска со противзаконито доделување тендер за изградба на автопат.⁶⁴ Според СЈО, Груевски го доделил договорот со вредност од 570 милиони евра на една кинеска компанија⁶⁵, иако друга кинеска компанија поднела пониска понуда за истата работа. Наводното кривично дело било извршено во 2012 година, но судењето било одложувано во повеќе наврати поради пречки во судот, како што се промените во составот на советот на судии.

Промените во составот на советот на судии беа честа причина за одложување на расправите. Обвинителниот акт во предметот Тврдина-Таргет бил поднесен во јуни 2017 година, а првото судење започнало половина година подоцна; но, поради промените во советот на судии од јануари 2018 година, тие морале повторно да го започнат судењето.⁶⁶

НЕДОСТАТОЦИ ВО ОЦЕНУВАЊЕТО НА ПРИФАТЛИВОСТА НА ДОКАЗИТЕ ПРЕД СУДЕЊЕТО

Судиите немале секогаш овластување да ја утврдат прифатливоста на предложените докази во текот на судењата. Меѓутоа, многумина од нив ги допуштиле сите предложени докази, без да вршат засебно оценување на нивната прифатливост пред судењето. Пропустите во адресирањето и решавањето на процедуралните прашања во претходната постапка (на пр. приговори во врска со прифатливоста на доказите или приговори во однос на процесот за споделување на доказите) резултирале со долготрајни дискусии за овие прашања во текот на главните расправи, а со тоа се одложило презентирањето на доказите.

Судските рочишта често се одложувале поради колебливоста на судиите да преземат

⁶¹ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/BDBF29F810D5E9468FC65FA542B857B3.pdf> Член 345, стр. 58

⁶² https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/391745_0.pdf

⁶³ Во Траекторија, поранешниот премиер Груевски е обвинет за злоупотреба на службената положба во врска со противзаконито доделување тендер за изградба на автопат. Според обвинителниот акт, кривичното дело е извршено во периодот од октомври 2012 до октомври 2013 година. Врз основа на последниот датум на извршување на кривичното дело, 31 октомври 2013 година, апсолутното застарување настапува по шест години. Оттаму, ова упатува дека периодот на застарување истекува на 31 октомври 2019 г.

⁶⁴ <https://www.pravdiko.mk/gruevski-nema-da-odgovara-za-traektorija-poradi-zastarenost-na-deloto/>

⁶⁵ <https://balkaninsight.com/2017/05/22/macedonia-prosecution-suspects-former-pm-of-money-laundering-05-22-2017/>

⁶⁶ <https://prizma.mk/sluchajot-target-tvrdina-na-brza-pruga/>

активна улога во управувањето со предметот. Судиите често се повлекувале во текот на изборот на сведоците и презентирањето на релевантните материјални докази за време на судењата. СЈО често не понудило информации за контекстот во кој се одвивале прислушуваниите разговори и се разменуваале текстуалните пораки. Во предметите, како што се Тенк, Труст, Траекторија и Титаник, СЈО не ги открило имињата на прислушуваниите лица во аудиоснимките. Во отсуство на какво било објаснување од СЈО, за судиите и за јавноста често било тешко да ја разберат содржината на многу од прислушуваниите разговори и текстуалните пораки. Во предметот Траекторија, обвинителите од СЈО читале речиси 260 текстуални пораки цели три часа непрекинато. Иако биле посочени имињата на праќачите и примателите на пораките, многу од нив содржеле кратенки или шифрирани зборови што не биле објаснети.

ОТСУСТВОТО НА ОБВИНЕТИОТ КАКО ГЛАВНА ПРИЧИНА ЗА ОДЛОЖУВАЊАТА

Отсуството на обвинетите било главната причина за одложувањата во предметите на СЈО.⁶⁷ Во текот на 316 расправи набљудувани од ОБСЕ во периодот од ноември 2016 г. до ноември 2018 г., најмалку еден од обвинетите бил отсутен 46 пати (14 проценти), а од вкупно 104 одложени расправи, 44 биле поради отсуство на обвинетиот.⁶⁸ На пример, расправите во предметот Талир биле одложувани девет пати бидејќи дел од обвинетите често биле отсутни.⁶⁹

Законот за кривична постапка предвидува, како општо правило, дека судењето мора да се одвива во присуство на обвинетиот. На обвинетиот може да му се суди во отсуство само ако побегнал од земјата или на друг начин не им е достапен на државните органи или, пак, ако постојат неодредени „особено важни причини“ за одржување на судењето.⁷⁰ Судот донесува решение за судење во отсуство на обвинетиот по предлог на обвинителството и евентуалната жалба против ова решение не го спречува продолжувањето на судењето во отсуство.⁷¹

Откако поранешниот премиер Груевски незаконски побегна од земјата и доби азил во Унгарија, СЈО предложи да му се суди во отсуство за предметот ТНТ. Судскиот совет го одобри предлогот. Меѓутоа, сè уште се чека на почетокот на судењето пред судот, бидејќи останатите обвинети успешно ги одложија рочиштата.

Во предметот Трезор, четворица функционери од Управата за безбедност и контра-разузнавање и Министерството за внатрешни работи беа обвинети за злоупотреба на службената положба и овластување при набавката на опрема во вредност од 860 000 евра. Двајцата главни обвинети побегнаа во Грција и Врховниот суд во Атина донесе одлука против нивна екстрадиција поради актот за аболиција што беше донесен од Претседателот Ѓорѓе Иванов.⁷²

ПРИТВОР И ОДБИВАЊЕ НА МЕРКИТЕ НА ПРЕТПАЗЛИВОСТ

Една студија што беше спроведена пред формирањето на СЈО покажа дека судовите често ја одобрувале мерката притвор за обвинетите и ги отфрлале жалбите за замена

⁶⁷ https://www.osce.org/files/f/documents/a/e/422567_0.pdf

⁶⁸ https://www.osce.org/files/f/documents/a/e/422567_0.pdf

⁶⁹ Кој и зошто сака да го закопа „Талир“? <https://irf.mk/koj-i-zoshto-saka-da-go-zakopa-talir/>

⁷⁰ Во согласност со ЗКП, член 365(3),

⁷¹ Во согласност со ЗКП, член 365(4),

⁷² Иванов го востоличи разминувањето на правото и правдата, Deutsche Welle, <https://p.dw.com/p/1J3QK>, 09.06.2016.

Уставниот суд го затвори прашањето за аболициите на Иванов, на потер е Стразбур, Deutsche Welle <https://p.dw.com/p/3IWcn>, 19.11.2020

на мерката притвор со некоја алтернативна мерка за обезбедување.⁷³

Меѓутоа, судовите решиле да бидат попретпазливи во предметите на СЈО. Иако често е предложувана мерката притвор за обезбедување на присуството на осомничените, судовите често ја одбивале. СЈО побарало притвор во 11 од анализираниите предмети за вкупно 56 осомничени. Судовите ја одобриле мерката притвор во девет предмети за 30 осомничени. Судовите го отфрлиле притворот за 24 осомничени и две лица ставиле во куќен притвор. Наместо притвор, судот изрекувал помалку рестриктивни мерки на претпазливост, како што е обврската за јавување во суд, временото одземање на патната исправа и забрана за издавање нова патна исправа.

Предметот Империја бил единствената истрага во која сите петмина осомничени биле ставени во притвор во почетната фаза. По еден месец, нивниот притвор бил заменет со куќен притвор. Судот потоа ја укинал мерката куќен притвор за тројца обвинети, вклучувајќи го Сашо Мијалков, поранешниот директор на Управата за безбедност и контраразузнавање. Мијалков, исто така, беше обвинет во предметот Тврдина-Таргет, каде што основниот кривичен суд бараше куќен притвор за Сашо Мијалков до изрекувањето на пресудата, и тој успеа да стане недостапен за да го прими решението за притвор што беше издадено од судот еден ден пред изрекувањето на пресудата. Сашо Мијалков стана недостапен за државните органи и полицијата не успеа да му го достави решението за куќен притвор. МВР распиша национална и меѓународна потерница. Два дена откако беше недостапен за органите, тој се појави пред Јавното обвинителство. По контроверзното бегство (подоцна објаснето како неможност за комуникации поради висока температура), следувааше уште поконтроверзното враќање⁷⁴, каде што, следен од медиумите, Мијалков се упати за да го прими (подигне) судскиот налог за куќен притвор од канцелариите на обвинителството наместо од судот. Во меѓувреме, обвинителството ја повлече поднесената жалба до Апелациониот суд со која бараше од судот да изрече мерка притвор наместо куќен притвор за Мијалков. Овој случај предизвика бурни реакции во јавноста, МВР распиша потерница и, конечно, владата поведе истрага за откривање на грешките во постапката и за утврдување на одговорност.

РАБОТЕЊЕТО НА ОБВИНИТЕЛИТЕ

Јавниот обвинител (ОЈО) е одговорен за истраги и собирање на докази (вклучително и ослободителни докази) и ја има на располагање судската полиција. Фактот што јавните обвинители не успеаја да ги истражат случаите на кои се гледа како на „политички случаи“ и се веруваше дека во такви случаи се тргаат настрана вообичаените стандарди, што беше и клучно за создавање на СЈО. Исто така, ова води кон тоа дека во судството не треба да постои нешто познато како „политички случај“. Оваа анализа не може да потврди дека оваа состојба е променета и оставена во минатото.

Во Северна Македонија, Јавниот обвинител е одговорен за спроведување на истрагата и за собирањето докази (вклучувајќи докази во прилог на осомничениот)⁷⁵ и ја има на располагање правосудната полиција.⁷⁶

Пристапот на одбраната до списите може да се ограничи единствено за да се заштитат

⁷³ pod_lupa.pdf (transparency.mk)

⁷⁴ <https://www.mkd.mk/makedonija/sudstvo/sasho-mijalkov-stilskiot-begalec-shto-otide-za-da-se-vrati>

⁷⁵ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/BDBF29F810D5E9468FC65FA542B857B3.pdf> Член 291, став 4.

⁷⁶ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/BDBF29F810D5E9468FC65FA542B857B3.pdf> Член 29, став 2.

основните права на трети страни (на пример, сведоците што се под ризик од одмазда) или за да се заштити некој важен јавен интерес (на пр. националната безбедност). СЈО ѝ дозволило на одбраната да ги прегледа списите веднаш по завршувањето на своите истражни постапки. Тоа, исто така, им предало на бранителите компакт-дискови со собраните докази за поддршка на обвиненијата. Оваа практика е во согласност со стандардите за фер и правично судење.

СЈО, исто така, се погрижи да ја информира јавноста за своите истраги. Меѓутоа, прислушуваните разговори создадоа предизвици за СЈО при презентирањето на доказите пред судот. Обвинителите ги поднесувале снимките од прислушуваните разговори како докази во речиси секој предмет. Во три предмети – Титаник 1, Траекторија и ТНТ – СЈО, исто така, приложило и повеќе од 1 000 пресретнати кратки текстуални пораки (СМС) како докази. Пораките биле проектирани на екран и нивната содржина била читана гласно во судот, но за судиите и за јавноста било тешко да ја разберат содржината на многу од прислушуваните разговори и пресретнатите текстуални пораки без соодветно објаснување од обвинителите. Во некои ситуации, целата расправа минувала во преслушување на прислушуваните разговори, без никаква информација за нивното значење или поврзаност со клучните факти во конкретниот предмет. СЈО не извршиле секогаш најсоодветен избор на најинкриминирачките разговори и дел од разговорите биле ирелевантни за предметот. Ситуацијата била уште поконфузна во случаите кога не биле посочени имињата на лицата што учествуваат во разговорот.

ПРЕСУДИ

Мал број случаи на висока корупција завршија со пресуда. Меѓутоа, изречените казни беа благи и понекогаш се намалуваа во второстепените постапки.⁷⁷ Казната затвор во траење од девет години на еден обвинет во предметот Триста беше намалена на пет години со решение на апелациониот суд од 16 ноември 2020 година.⁷⁸ Истото лице е обвинето во два предмети и веќе отслужува затворска казна за предметот Тенк за противзаконитата набавка на Мерцедес од висока класа за поранешниот премиер.⁷⁹ Најистакнатите обвинети во предметот Тенк се поранешната министерка за внатрешни работи, Гордана Јанкулоска, која започна да ја отслужува казната затвор од четири години на 28 септември 2020 година, и поранешниот премиер, Никола Груевски, кој избега од земјата пред да замине на отслужување на својата казна.⁸⁰ Јанкулоска, исто така, беше осудена на четири години затвор во предметот Тврдина-Таргет, заедно со поранешниот директор на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), Сашо Мијалков, кој доби казна затвор во траење од 12 години, како и поранешниот началник во Министерството за внатрешни работи, Горан Груевски, кој доби казна затвор од 15 години. Овие пресуди не се конечни.⁸¹

Законот допушта да помине значителен временски период од изрекувањето на конечната пресуда до почетокот на отслужувањето на затворската казна. Во овој период, осудените лица имаат можност да избегаат.⁸² Ваков беше случајот со поранешниот премиер Груевски.

⁷⁷ Ве молиме видете го објаснувањето во делот Закони скроени по мерка.

⁷⁸ <https://libertas.mk/apelaci-a-a-namali-kaznata-na-oko-popovski-od-9-na-5-godini-za-slucha-ot-trista/>

⁷⁹ <https://www.slobodnaevropa.mk/a/30230291.html>

⁸⁰ <https://telma.com.mk/2020/09/28/jankulovska-na-pat-kon-zatvorot-идриз/>

⁸¹ <https://360stepeni.mk/presuda-za-target-tvrдина-mijalkov-12-godini-zatvor-jankuloska-4-gruevski-i-boshkovski-po-15-godini/>

⁸² <https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/422579.pdf>

ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА

Законите што се скроени по мерка произлегуваат од несоодветното влијание при донесувањето на законите. Корисниците на законите што се скроени по мерка се физички лица, правни лица или тесна група или мрежа поврзани лица чии приватни интереси се привилегирани и заштитени од законодавството на штета на јавниот интерес.

Практиката за посебно приспособување на законите кон приватните интереси е длабоко вкоренета во Северна Македонија. Нашето истражување идентификуваше три главни цели на наменски донесените закони: контролирање некоја индустрија или сектор, постигнување неказливост за корупција и избегнување на контролните механизми.

- Најчестата цел на законите што се скроени по мерка во Северна Македонија е контролирањето на некоја индустрија или сектор. Ова може да биде во облик на регулирање на субвенциите, манипулации со царинските стапки за определени производи, намалување на цената на државното земјиште за определени проекти, итн. Еден од примерите е долготрајната либерализација на телекомуникацискиот пазар од страна на македонската влада уште од 2005 година. Владата бараше од новите оператори на пазарот да ја користат постојната мрежа воспоставена од Мобимак. Наместо да води преговори за обезбедување поевтини мобилни услуги за граѓаните, владата потпиша протокол за да му осигури повластена положба на Мобимак. За возврат, мнозинскиот акционер во Македонски Телеком (Маѓар Телеком со 53 %) ѝ исплати дивиденди во износ од околу 90 милиони евра на владата како малцински акционер (47 %). Судскиот предмет „Маѓар Телеком“ откри огромни износи на поткуп исплатени на политичари во РМ за донесување закони во полза на Мобимак.
- Наменски донесените закони често се користени за да се обезбеди неказливост за корупција. Со измените на Кривичниот законик од 2018 година, кои подетално се разгледуваат долу, се намалија казните за злоупотреба на постапката за јавни набавки (тендерска постапка) и доделувањето договори за јавни набавки или јавно-приватно партнерство. Тоа резултирало со неказливост на кривично осудено лице.
- Законските измени што ѝ допуштаат на владата да одлучува и да уредува посебни прашања со подзаконски акти се донесуваат на таков начин што се избегнуваат контролните механизми, како во случајот на проектот „Скопје 2014“. Опозицијата не може да оспори некоја владина одлука донесена врз основа на подзаконски акти на начинот на кој може да ги оспори нацрт-законите во Собранието. Одлуките и прописите во важни области, како што се оние за царинските стапки и субвенциите за стопанските гранки, се препуштени на дискрециските права на владата. Честопати едни исти закони се прекројуваат повеќе пати. На пример, Законот за градење беше изменет 21 пати во периодот помеѓу 2009 и 2015 година, за да се овозможи реализацијата на проектот „Скопје 2014“. Законот за заштита на културното наследство, исто така, претрпе многубројни измени поврзани со изградбата на спомениците за проектот „Скопје 2014“.⁸³

⁸³ Асаф Адеми, Министер за правда, изјава на конференција на темата „Заробена држава – илустрација преку случајот – Изведба на проектот „Скопје 2014“, одржана на 25 јуни 2018 г., Скопје.

Измените на Кривичниот законик од 2018 година се особено важни поради нивното влијание врз правосудниот систем во Северна Македонија.⁸⁴ Законот за изменување на Кривичниот законик 248/2018⁸⁵, донесен на 28 декември 2018 година, ја намали затворската казна од пет на четири години за случаите што вклучуваат злоупотреба на јавните набавки со значителна штета или вредност.⁸⁶ Измените допуштија казната да се намали дополнително на две години ако се исполнети условите за ублажување на казната, а тоа им овозможи на судовите затворската казна целосно да ја заменат со условна осуда (бидејќи судовите може да изречат условна осуда за затворски казни до две години). Измените, исто така, го намалија периодот на застареност од 20 на 10 години.

Шеснаесет НВО му се обратија со писмо на Собранието барајќи да ги повлече измените, бидејќи тие би можеле да доведат до неказниност за обвинетите во предметите на СЈО.⁸⁷ На пленарна седница на Собранието, 64 од вкупно 108 присутни пратеници гласаа за измените,⁸⁸ кои влегоа во сила на 7 јануари 2019 година. Апелацискиот суд ги примени измените во предметот ТРУСТ – предмет што вклучуваше корупција на високо ниво со значителни штети за државниот буџет. Судот ги намали казните од шест на четири години за првообвинетиот и од три на две години за второобвинетиот, кој на крајот беше ослободен со условна казна.⁸⁹

ВИДОВИ И ПРОЦЕС ЗА ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ СКРОЕНИ ПО МЕРКА

Законите што се скроени по мерка вообичаено ги прикриваат саканите одредби во предлози што се изготвени за други цели. Промените обично не се во согласност со општата цел на законот и не биле дел од јавната дебата пред поднесувањето на предлогот до Собранието. Меѓутоа, постојат и примери за закони што се „скроени по мерка“ во својата целост, како што е Законот за амнестија.⁹⁰ Овој закон ги запре сите кривични постапки и доведе до ослободување од затвор на осудени лица и ослободување од обвинение на лица што беа осомничени дека сториле кривични дела на 27 април 2017 година, кога 300 луѓе насилно влегоа во Собранието за да ја попречат конференцијата за медиумите на новоизбраниот Претседател на Собранието, Талат Џафери. По долга дебата за процесот на политичко помирување, политичките партии го донесоа Законот за амнестија во декември 2018 година. Со амнестијата не беа опфатени лицата што се осомничени дека учествувале во подготовките или во организацијата на настанот; лицата со скриен идентитет што користеле физичка сила; извршителите на насилство;

⁸⁴ „Закон за изменување на Кривичниот законик“ („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 37/96 и измени: 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7 /2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017, 248/2018).

⁸⁵ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/b089570bacc436a9b39c585dca78b3f.pdf> Член 275-в, став 3 од КЗ, за кривичното дело „злоупотреба на постапката за јавни набавки (тендерска постапка) и доделувањето на договори за јавни набавки или јавно-приватно партнерство“.

⁸⁶ Член 122 од Кривичниот законик, став 35 дава дефиниции за Значителна имотна корист, вредност или штета значи корист, вредност или штета што одговара на износот од 50 просечни месечни плати во Републиката во времето на извршување на делото „големи размери“.

⁸⁷ <https://meta.mk/16-graganski-organizatsii-pobara-itno-da-se-povlechat-izmenite-na-krivichniot-zakonik/>

⁸⁸ <https://www.sobranie.mk/sessiondetails.nspx?sessionDetailsId=b60d583c-c0e3-4787-829c-08924da34e11>.

⁸⁹ <https://www.alsat-tv.mk>

⁹⁰ Службен весник на РМ бр. 233 од 20.12.2018 г.

лицата што не биле овластени да носат оружје или експлозивни материјали; и лицата што постапувале спротивно на службените овластувања.

Друг релевантен закон скроен по мерка беше законот за помилувањата што го донесе Претседателот Ѓорѓе Иванов на 12 април 2016 година за поранешниот премиер Никола Груевски и за 54 владини функционери што беа вмешани во скандалот со „прислушувањето“ и во многубројни предмети на СЈО. Еден месец подоцна, во мај 2016 година, Иванов ја поништи амнестијата. Меѓутоа, Врховниот суд во Атина го цитираше Законот за помилувања на Претседателот Иванов⁹¹ како причина за одбивање на екстрадицијата на Никола Бошковски и Горан Грујовски. Давањето азил на Груевски во Унгарија, исто така, се засноваше врз ова помилување. На 28 ноември 2019 година, Уставниот суд на Северна Македонија усвои иницијатива за оценување на уставноста на член 11-а од Законот за помилување, која му овозможи на Претседателот да ја укине дадената амнестија.⁹² Мнозинството судии изјавија дека член 11-а излегува од рамките на овластувањата што му се дадени на Претседателот во член 84 на Уставот и го прекршува начелото за владеење на правото.⁹³ ТИ Македонија и Секретаријатот на Транспаренси Интернешнл⁹⁴ издадоа заедничка изјава барајќи оставка од Претседателот Иванов.⁹⁵ Неколкумина професори по право ја следеа иницијативата на ТИ, изјавувајќи: „Полесно ќе беше и ако повлекувањето на помилувањата беше проследено со каква било правна квалификација на помилувањето како неуставно, односно како умислена злоупотреба на службените овластувања на претседателот. Можеби не е доцна Иванов конечно да одговара за сопствените постапки и против него да биде поведена кривична постапка“.⁹⁶

Врз основа на процената на НСИ од 2016 година, извршната власт го контролира Собранието. Владата предложила 888 од вкупно 907 закони донесени во периодот од 2011 до 2014 година (98 проценти), додека, пак, пратениците предложиле само 19 (2 проценти). Законите често се донесувале врз основа на скратена постапка – дури во 70 проценти од случаите во 2016 и 2017 година, во согласност со Индексот на одговорност, транспарентност и продуктивност на Собранието⁹⁷ – што го скратува времето што го имаат пратениците за да ги прегледаат предлог-законите и да подготват амандмани.

Јавните функционери би можеле да имаат судир на интереси ако тие ги креираат политиките или ги водат преговорите за области во кои имаат и приватен интерес. На пример, Државната комисија за спречување на корупцијата заклучила дека заменик-претседателот на владата, Кочо Анѓушев, имал судир на интереси кога учествувал на седница каде што Владата одлучувала да ги намали царинските давачки за увозот на литиум јонски батерии. Анѓушев го прикрил својот приватен интерес како сопственик на компанијата „Брако“, која планирала да ги увезе овие батерии. Комисијата поднела барање до премиерот да поведе постапка против заменик-претседателот на владата.⁹⁸ Премиерот не презеде никакви мерки и овој случај никогаш не беше предмет на истрага на Јавното обвинителство.

⁹¹ <https://vistinomer.mk/vrhovniot-sud-vo-atina-gi-oslobodil-grujovski-i-boshkovski-vrz-falichen-dokument/>

⁹² <https://sdk.mk/index.php/makedonija/se-aktiviraat-amnestiite-na-ivanov-za-gruevski-jankuloska-mijalkov-janakieski-protoger-pet-ustavni-sudii-ja-stavija-tochkata-na-dneven-red/>

⁹³ Ibid.

⁹⁴ http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=557&Itemid=30

⁹⁵ http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=557

⁹⁶ <https://www.slobodenpecat.mk/sudot-vo-strazbur-ke-ja-ozhivuva-aboliczijata-na-ivanov/>

⁹⁷ Граѓанска асоцијација „Мост“ <https://www.pravdiko.mk/se-namaluva-brojot-na-zakoni-doneseni-vo-skratena-postapka/>

⁹⁸ <https://akademik.mk/antikoruptionskata-komisija-otvori-predmet-za-kocho-angushev/>

СЕКТОРИ ШТО СЕ ЗАСЕГНАТИ ОД ЗАКОНИТЕ СКРОЕНИ ПО МЕРКА

Нашето истражување покажува дека градежништвото е еден од секторите што се најподложни на закони скроени по мерка. Голем број закони во врска со сопственоста на земјиштето и градењето забрзано беа променети во последните 15 години.

На пример, проектот „Скопје 2014“ беше претставен како можност за заживување на економијата. Со проценетата цена на чинење од 680 милиони евра, тој требаше да обезбеди работни места за градежни работници, уметници, столари, архитекти и вајари. Владата и градоначалникот на Општина Центар во Скопје го контролираа трошењето и изменија многу закони со одредби што им служат на интересите на приватните инвеститори.

Енергетскиот сектор е, исто така, засегнат од законите скроени по мерка. Владата донесе уредби за производство на електрична енергија од обновливи извори и за вкупната инсталирана моќност на производителите на електрична енергија. Со уредбите се заштитува и се гарантира цената на електричната енергија што малите хидроцентрали ја произведуваат и ја продаваат на пазарот на електрична енергија. Репортажите на Радио Слободна Европа открија дека една третина од регистрираните хидроцентрали што добиваат субвенции се во сопственост на заменик-претседателот на владата, Кочо Анѓушев. Анѓушев и неговиот брат во 2003 година ја основале компанијата „Фероинвест“, која работи со 25 мали хидроцентрали, според веб-страницата на компанијата.⁹⁹ Анѓушев се повлече од раководната функција во компанијата во 2016 година поради својата висока позиција во владата, но како заменик-претседател на владата, Анѓушев лично учествуваше во изготвувањето на законите во енергетскиот сектор. Неговиот брат сè уште раководи со „Фероинвест“, кој, исто така, се чини дека е делумен сопственик на компанијата „Мали хидроцентрали Скопје“, која поседува дополнителни седум хидроцентрали.

Малите хидроцентрали станаа прашање на раздор меѓу активистите за заштита на животната средина, еколошките НВО и енергетскиот сектор. Групите за заштита на животната средина, Еко-свест и CEE Bankwatch Network, пратија жалба до Енергетската заедница да ги прошири правилата и начелата на ЕУ за внатрешниот пазар на енергија во Југоисточна Европа со законски обврзувачка рамка. Жалбата тврди дека во Северна Македонија несразмерно се фаворизираат малите хидроцентрали пред другите енергетски извори.¹⁰⁰ Северна Македонија е потписничка на Договорот за енергетската заедница, кој забранува „каква било јавна помош што ја нарушува или се заканува да ја наруши конкуренцијата со фаворизирање определени претпријатија или определени енергетски ресурси“. Производителите на другите видови енергија тврдат дека се ставени во понеповолна положба, бидејќи тие треба да конкурираат на отворениот пазар, додека малите хидроцентрали користат фиксна цена. Добивките што ги остваруваат малите хидроцентрали, според податоците на трговскиот регистар од 2019 година, се многу високи, при што петте најпрофитабилни централи остваруваат добивка меѓу 100 000 и 1 милион евра.

⁹⁹ <http://www.feroinvest.mk/mk/feroinvest-shpp-portfolio/>

¹⁰⁰ <https://civilmedia.mk/malite-hidrocentrali-vo-severna-makedonija-se-privilegirani/>

ОДГОВОР НА ЗАКОНИТЕ СКРОЕНИ ПО МЕРКА

Во согласност со член 17, став 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Државната комисија за спречување на корупцијата има надлежност да спроведува антикорупциска проверка на закони, подзаконски акти и други општи акти.¹⁰¹ ДКСК може да врши проверка и оценување на формата и содржината на прописите што се изготвуваат или се веќе донесени, но и да ги испитува и да ги спречува ризиците од можна корупција и судири на интереси во законите, подзаконските акти и други општи акти. Мислењето на ДКСК се вклучува во нацрт-законите што им се презентираат на пратениците. Меѓутоа, ДКСК нема капацитет да ги врши своите должности бидејќи има само еден извршител што е одговорен за антикорупциска проверка на легислативата (АПЛ). Покрај тоа, ДКСК пријави дека Владата ретко кога ги праќа прописите до нејзе за спроведување на постапката за АПЛ. Во својот Годишен извештај за 2019 година¹⁰², ДКСК навела дека владата ѝ доставила само три закони за АПЛ.

ВРСКА СО СЛУЧАИТЕ НА КОРУПЦИЈА

Нашето истражување не идентификуваше случаи на корупција во судската статистика што се поврзани со закони скроени по мерка. Меѓутоа, случаите на корупција можеби никогаш не биле предмет на истрага поради заробеноста на државата, неефективното гонење и судење и широко распространетите клиентелистички мрежи. Редок исклучок е случајот на Маѓар Телеком, во кој беа вмешани директори на Македонски Телеком. Тие беа обвинети за злосторничко здружување, злоупотреба на јавната положба и склучување лажни консултантски договори, со што го оштетиле буџетот на Македонски телекомуникации за повеќе од 4 милиони евра и македонскиот државен буџет за повеќе од 2 милиони евра. Преписката по електронска пошта помеѓу извршните директори на Маѓар Телеком содржеше докази за наменско приспособување на Законот за работните односи од 2005 година. Тие од законот ги отстраниле одредбите за заштита на правата на вработените кога тие се прераспоредуваат кај нов работодавач како резултат на економски и структурни промени. Без одредбата, работодавачите немале обврска да извршат преквалификација на отпуштените работници, да им понудат ново вработување во други претпријатија или да им дадат приоритет за идните вработувања во истото претпријатие. Синдикатот, исто така, бил исклучен од преговорите околу пакетите за отпремнина.

¹⁰¹ Извештаите за проверените закони се објавуваат на веб-страницата на ДКСК <https://dksk.mk/index.php?id=71>

¹⁰² https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/Godishen_izveshta___za_rabotata_na_DKSK_-_2019.pdf

ЗАКЛУЧОК

Северна Македонија ратификуваше голем број од најважните меѓународни инструменти за спречување и борба против корупцијата, но нашето оценување покажува недоволно спроведување на донесените закони. Ова се должи на недостигот на капацитети за непосредно усвојување на новите алатки и методи за истраги, но и на недостигот на политичка волја да им се обезбедат доволно ресурси на институциите. Спроведувањето на постојните правни норми е загрозувано од заробувањето на државата од страна на интересни групи и клиентелистички мрежи.

Нашата анализа на случаите на висока корупција покажува дека најголемите слабости се во кривичноправниот систем. Системот е неадекватен за откривање и гонење корупција на високо ниво и за спречување на политизацијата и заробувањето на институциите од интересите на владејачката партија. Анализираниите предмети датираат од 2005 година и покажуваат дека неказливоста не е нов проблем, туку дека опстојува низ текот на целиот транзициски период и за време на различните влади. Штетите што се предизвикани од овие кривични дела имаат долгорочни последици. Меѓутоа, високите функционери успеваат да ја избегнат одговорноста преку искористување на законските правила за одложување на расправите сè додека не истече периодот на застареност.

Другите земји во регионот, вклучувајќи некои земји членки на ЕУ, исто така воспоставија СЈО за гонење на корупцијата. Меѓутоа, СЈО во Северна Македонија не успеа да го зачува својот интегритет и професионализам или, пак, да воспостави ефикасен систем за кривично гонење на случаите на корупција на високо ниво. Предметите и обвинителите на СЈО сега се пренесени во ОЈО ГОКК. Иако Советот на ЈО би требало да помогне во осигурувањето на почитувањето на професионалната етика и интегритет од страна на обвинителите, довербата на граѓаните во ЈО е ниска¹⁰³ и тоа сè уште нема доволно капацитети за истражување на корупцијата на високо ниво. Правниот систем треба да осигури дека делата нема да застарат пред да бидат завршени истрагите.

Во судството, судиите ја загубија довербата на граѓаните по многубројните неуспеси да ја покажат својата независност. Ова делумно се должеше на прислушуваниите разговори во врска со назначувањето и разрешувањето на судиите во конкретни предмети. Како резултат на тоа, јавноста бара да се подобри ригорозната проверка на судиите. Новите закони за судовите, Судскиот совет и Академијата за судии и јавни обвинители треба да обезбедат рамка за зајакнување на интегритетот и одговорноста на судиите, но прашањето за нивното спроведување останува отворено. Претходните напори, вклучувајќи ги уставните промени и создавањето судски совет што се избира единствено од судиите, не успеаја да го заштитат судството од политичко влијание.

Помилувањата што беа дадени од поранешниот Претседател Иванов и поврзаните

¹⁰³ Колкава е довербата во правосудството? - EPI

отстапки во Уставниот суд на Северна Македонија и ЕСЧП може да ги усложнат тековните судски постапки во голем број предмети што ги отвори СЈО и да ги претворат во бесцелни напори за воспоставување на владеењето на правото. Потребни се ефективни мерки за системски промени во ЈО и во судството. Може да бидат потребни институционални промени за воспоставување посебен правосуден центар со целосна самостојност за истражување случаи на висока корупција, кои ќе се судат во посебни судови. Едно од можните решенија е воспоставување меѓународна јурисдикција за високата корупција во прекуграничните предмети.

Законите што се скроени по мерка претставуваат релативно нов облик на корупција на високо ниво, каде што законите и прописите тивко се донесуваат или се изменуваат во полза на приватните интереси на некое лице или претпријатие. Во Северна Македонија, законите скроени по мерка претставуваат посебен проблем во секторите за градежништво и урбанизам. ДКСК има законска обврска да врши антикорупциска проверка на законите, но нема доволно капацитети да ги извршува своите должности. Неопходно е да се овласти вклучувањето на антикорупциските експерти и засегнатите страни, но не само во проверката, туку и во изготвувањето и во договарањето на законите.

ПРЕПОРАКИ

1. Судскиот совет и Советот на јавните обвинители мора да ја подобрат примената на мерките за интегритетот на судиите и обвинителите.
2. Европската комисија треба да ја разгледа можноста за спроведување дополнителни експертски процени на владеењето на правото, усогласеност со применливото право на ЕУ и заробувањето на државата, слични на *Извештајот на Прибе*.
3. Јавното обвинителство и судството треба да спроведат стратегии за реформи што се засноваат врз докази, истражувања и меѓународна практика и да ги зголемат капацитетите на обвинителите и судиите за идентификување и процесирање на случаите на корупција на високо ниво, ослободени од политичко влијание.
4. Владата, академската заедница и граѓанското општество треба да спроведат сеопфатно оценување на основните причини за заробувањето на државата, вклучувајќи ги слабостите во судството, обвинителството и полицијата. Оценувањето треба да вклучува независно следење и да обезбеди одржливи решенија што се засноваат врз докази.
5. Владата треба да спроведе анализа на постапките и практиките што не успеале да го спречат заробувањето на државата на институционално ниво.
6. Владата треба да ги вклучи домашните експерти и граѓанското општество во креирањето на политиките и надзорот врз судството, јавното обвинителство и полицијата за да осигури правилно и доследно спроведување на законските решенија и јавните политики.
7. Владата треба да го отстрани политичкото влијание од назначувањето, оценувањето, унапредувањето и разрешувањето на судиите и јавните обвинители, како и на членовите на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители, преку воведување јавни и независни постапки за проверка.
8. Собранието на Северна Македонија треба да обезбеди јасни критериуми и транспарентни постапки за назначување на членовите на Судскиот совет што не се избираат од редот на судиите.
9. Судовите треба да обезбедуваат детални образложенија на решенијата за изрекување притвор.

10. Владата треба да ѝ обезбеди средства и капацитети на ДКСК за да осигури дека се врши антикорупциска проверка на законодавството пред да му се поднесат законите на Собранието.
11. Владата треба да ги вклучи националните експерти и останатите засегнати страни во работните групи за изготвување на законите и законските измени.
12. Владата треба да изготви нов закон што бара пријавување на контактите меѓу функционерите и лобистите и разјаснување на нивните интереси во законодавните активности.
13. Владата треба да го спроведе Законот за заштита на укажувачите и да ја едуцира јавноста за пријавување корупција во заштита на јавниот интерес.
14. Владата треба да ги зајакне капацитетите на судството, ЈО и полицијата за борба против корупцијата и перењето пари.
15. Министерството за правда треба да воведо задолжителна и навремена контрола на системот АКМИС од сите овластени тела.
16. ЈО треба да се оцени во однос на проактивната работа за поведување постапки против корупцијата на сопствена иницијатива.
17. Собранието треба да го афирмира функционалниот надзор на јавниот обвинител врз полицијата, која е вклучена во кривичните постапки, со цел значително да го намали ризикот од директно вмешување на извршната власт.
18. Владата треба да го продолжи периодот на застареност за случаите на висока корупција со цел да ја спречи неказливоста на високите функционери.
19. ЈО треба да обезбеди повеќе информации за својата работа, достапни за јавноста, новинарите и за организациите од граѓанското општество.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

324(497.7)

ТАСЕВА, Слаѓана

Висока корупција и закони скроени по мерка во Република Северна
Македонија / [Слаѓана Тасева]. - Скопје : Транспаренси Интернешнл -
Македонија, 2021. - 40 стр. : илустр. ; 30 см

Податокот за авторот превземен од колофон. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-66251-4-6

COBISS.MK-ID 53666309



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MACEDONIA

Транспаренси Интернешнл – Македонија

Тел./Факс: 02 3 21 70 00

info@transparency.mk

www.transparency.mk

www.facebook.com/TransparencyMK

https://twitter.com/TI_Macedonia