

АНАЛИЗА

**МЕТОДОЛОГИЈА И ИНСТРУМЕНТИ НА
ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА
ВО ПРЕСРЕТ НА ИЗБОРИТЕ**

КОНСТАНТИН БИТРАКОВ

Импресум

Наслов

Анализа на методологија и инструменти на Државната комисија за спречување на корупцијата во пресрет на изборите

Издавач

Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје

Автор

Константин Битраков,
Центар за правни истражувања и анализи

Дизајн

Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/анализа-методологија-и-инструменти-н>

CIP - Каталогизација во публикација

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

35.075.2:343.352]:324(497.7)"2020"(047.31)

БИТРАКОВ, Константин

Анализа-методологија и инструменти на Државната комисија за спречување корупција во пресрет на изборите / [Константин Битраков]. -

Скопје : Институт за демократија Социетас Цивилис - (ИДСЦС), 2020. - 20 стр. ; 30 см

ISBN 978-608-4775-65-2

а) Државна комисија за спречување на корупција -
Механизми - Мониторинг
на избори - Македонија - 2020 - Истражувања
COBISS.MK-ID 112391178

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

СОДРЖИНА

1	ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ	7
2	ПРЕТХОДНИ СОЗНАНИЈА	8
2.1.	Специјализирани антикорупциски тела	8
2.2.	Државната комисија за спречување на корупцијата како превентивно антикорупциско тело	10
3.	УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС	11
3.1.	Помеѓу амбицијата и реалноста – преглед на надлежностите на ДКСК, ризиците и алатките со кои таа располага да ги следи изборите	13
3.1.1.	Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси	14
3.1.2.	Изборен законик	18
3.1.3.	Алатки со кои располага Државната комисија за спречување корупција во пресрет на изборите	20
3.1.4.	Предизвици надвор од законската рамка – недостаток на капацитети на Државната комисија за спречување на корупцијата	23
4.	ПРЕПОРАКИ	26

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Целта на овој документ е да се прикаже извршената анализа на методологијата на Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК или Комисијата) за следење на законитото постапување од страна на субјектите кои подлежат на надзор во текот на изборниот процес. Поедноставно речено, анализата се однесува на методите кои ДКСК ги има на располагање со цел да ги мониторира изборите.

Оттаму, анализата опфаќа неколку суштествени прашања:

- ▶ законски овластувања на ДКСК поврзани со корупцијата и судирот на интереси во текот на изборите;
- ▶ алатки и механизми кои на ДКСК ѝ стојат на располагање, односно кои Комисијата ги развила, со цел успешно спроведување на сопствените законски овластувања поврзани со корупцијата и судирот на интереси во текот на изборите;
- ▶ капацитети на ДКСК за вршење ефективна контрола во текот на изборниот процес.

Ваквата анализа се врши во пресрет на парламентарните избори во Република Северна Македонија¹ кои треба да се одржат на 12 април 2020 година². Од методолошка гледна точка, главно е вршено таканаречено декстоп истражување (проучување закони, подзаконски прописи и податоци достапни на веб-страницата на Комисијата).

¹ Во оваа анализа се наизменично користени називите „Република Македонија“ и „Република Северна Македонија“, зависно од тоа дали се говори за периодот пред или по стапувањето на сила на Амандманот XXXIII на Уставот на Република Македонија (Службен весник бр. 6/2019).

² Парламентарните избори се закажани на 12 април 2020 година по договор на лидерите на политичките партии, повеќе на <https://akademik.mk/predvremeni-parlamentarni-izbori/> (последен пат пристапено на 11.02.2020).

2. ПРЕТХОДНИ СОЗНАНИЈА

2.1. Специјализирани антикорупциски тела

Државната комисија за спречување на корупцијата, како што сугерира и нејзиниот назив, претставува специјализирано тело наменето за борба против корупцијата и коруптивните практики (или антикорупциско тело). Вакви тела постојат во бројни држави, а особено подем на нивно формирање се бележи во последните три до четири децении кога и државните апарати генерално се прошируваат во сите земји³

РАМКА БР. 1

Антикорупциските тела се јавни (или јавно финансирани) тела од трајна природа, со конкретна мисија да се борат против корупцијата и да ги намалат можностите за нејзино појавување користејќи превентивни и/или репресивни мерки.⁴

Антикорупциските тела во литературата често се делат на два вида: превентивни и репресивни.^{5,6} Репресивни антикорупциски тела се оние кои имаат овластувања кои се својствени на органите на прогонот и за полицијата (law enforcement), односно можат да водат истраги за кривични дела поврзани со корупцијата, т.е. да преземаат кривичноправни мерки (истражни мерки, задржување лица, претрес на дом и слично).

Превентивни антикорупциски тела се оние кои не располагаат со вакви механизми, така што тие својата улога на превенција на корупцијата треба да ја исполнуваат преку образовни иницијативи, ширење свест помеѓу граѓаните, поведување постапки пред другите органи (традиционални органи на прогонот), известување на политичките органи (како што се Собранието, Владата и слично) за несоодветно постапување на дадени лица под нивен надзор и слично.

Практично, превентивните антикорупциски тела немаат санкциски механизми на располагање, со исклучок на опомените, прекршочните глоби (во лимитиран износ) и слично. Неколку услови (во најмала рака) треба да бидат исполнети за превентивните антикорупциски тела успешно да ја извршуваат својата функција во системот

³ Во една сеопфатна студија на антикорупциските тела на ниво на пет држави на Балканот се истакнува дека пред три децении постоеле само десетина антикорупциски тела, а во денешно време повеќе од 130. Види Tomić, S. (2016). Explaining Enforcement Patterns of Anticorruption Agencies: Comparative Analysis of Five Serbian, Croatian and Macedonian Anticorruption Agencies. London School of Economics and Political Science, достапен на <http://etheses.lse.ac.uk/3370/> (последен пат пристапено на 11.02.2020).

⁴ de Sousa, L. (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. Crime, Law and Social Change 53(1), достапен на <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/10688> (последен пат пристапено на 11.02.2020).

⁵ Ibid.

⁶ OECD. (2013). Specialised anti-corruption institutions – Review of Models. OECD publishing, достапен на <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm> (последен пат пристапено на 11.02.2020).

▶ **Независност**

Евидентно е дека за едно тело создадено да спречува корупција е клучно да биде независно од сите надворешни фактори.

▶ **Соработка со други тела и органи**

Ваквата соработка е нужна од повеќе причини. Прво, корупцијата е комплексен феномен што понекогаш бара инволвираност на повеќе фактори и институции со цел 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 санкциони механизми значи дека дури и кога превентивните тела ќе откријат корупција, нејзиното конечно казнување ќе зависи од други чинители.

▶ **Стручност и ресурси**

Потребна е сериозна стручност за да се открие корупција или судир на интереси, имајќи предвид дека станува збор за комплексни феномени.⁷ Дополнително, антикорупциските тела треба да располагаат со сериозни човечки, финансиски и други капацитети за будно да ги следат состојбите.⁸

⁷ Еден преглед на различните облици на корупција е понуден во Ackerman, R., J. Pflika, B. (2016). Corruption and Government – Causes, Consequences, and Reform, second edition, Cambridge University Press, стр. 8.

⁸ Quah, J. (2015). Anti-corruption agencies strengthening initiative – research implementation guide. Transparency International, достапна на https://www.transparency.org/files/content/activity/2015_ACAs_ImplementationGuide_EN.pdf (последен пат пристапено на 11.02.2020).

2.2. Државната комисија за спречување на корупцијата како превентивно антикорупциско тело

ДКСК претставува превентивно антикорупциско тело. Таа е формирана во 2002 година со Законот за спречување на корупцијата. Иако овој закон по неговото донесување беше повеќе пати менуван и дополнуван,⁹ Комисијата никогаш не се стекна со таканаречените репресивни овластувања.¹⁰

Денес, работата на ДКСК е уредена со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (во натамошниот текст: ЗСКСИ).¹¹ Овој пропис ги подобри условите за избор на членови на ДКСК, ја зајакна улогата на ДКСК во антикорупцискиот систем.¹²

МИСИЈА

Државната комисија за спречување корупција применува и иницира примена на законите, поттикнува нормативно и институционално јакнење, креира антикорупциски политики и мерки, промовира меѓуинституционална и меѓународна соработка и развива правна култура.

Од овој закон ДКСК има повеќе надлежности и функции, воедно и овластувања за преземање мерки. Како функции би се издвоиле следниве (кај секоја функција се наведени конкретни надлежности кои спаѓаат под неа, со референца од релевантна одредба од ЗСКСИ:

- ▶ Развој на политики за спречување корупција и подобрување на правната и институционалната рамка за спречување на корупцијата
 - Член 17, ст. 1, алинеи 1, 2, 16, 17, 18, 19, 23.
- ▶ Следење на законитоста во текот на изборниот процес и финансирањето на политичките партии
 - Член 17, ст. 1, алинеи 6, 7
- ▶ Континуиран мониторинг на лица и политички партии, односно складирање информации
 - Член 17, ст. 1, алинеи 10, 11, 12.
- ▶ Образование и подигање свест
 - Член 17, ст. 1, алинеи 19, 17, 16.

За успешно да ги изврши овие функции, ДКСК може да води постапки за утврдување корупција или судир на интереси, односно да презема мерки – да изрекува прекршочни санкции, да поднесува посебни извештаи до Собранието, да поднесува кривични пријави и да се обраќа до надлежни органи барајќи поинакви облици на одговорност, да бара преиспитување или поништување на вработување во јавен сектор, да изрече јавна опомена и слично.

⁹ Службен весник бр. 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015.

¹⁰ Интегрален преглед на овластувањата на ДКСК во периодот пред 2019 е понуден во: PavlovskaDaneva, A., Bitrakov, K. (2018). The State Commission for Prevention of Corruption as a preventive anti-corruption agency in Macedonia. Rule of Law and Anti-Corruption Center Journal, vol. 2018, issue 2, достапен на: <https://www.qscience.com/content/journals/10.5339/rolacc.2018.9> (последен пат пристапено на 11.02.2020).

¹¹ Службен весник бр. 12/2019.

¹² Кога се говори за „антикорупцискиот систем“ се зема предвид дека постојат бројни други институции кои се борат против корупцијата обвинителствата, Министерството за внатрешни работи, Царинската управа, Министерството за финансии, итн.

3. УЛОГА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС

Комисијата, за време на изборите и изборниот процес, постапува согласно своите надлежности предвидени во ЗКСИ. Сепак, надлежности на Комисијата произлегуваат и од Изборниот законик.¹³ Неколку членови од Изборниот законик предвидуваат надлежности на ДКСК.¹⁴

Пред да се направи осврт на надлежностите на ДКСК во поглед на изборите, нужно е да се објасни дека и други органи имаат улога во набљудување на изборите.



ДКСК во текот на изборите треба тесно да соработува со другите јавни органи кои надгледуваат разни аспекти од (не)законитото постапување. Државната изборна комисија (ДИК) се грижи за законитоста на подготовката и спроведувањето на изборите општо земено, го координира спроведувањето, организира печатење гласачки ливчиња, следи дали имало нерегуларности при гласањето и слично. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) ја надгледува изборната кампања од аспект на своите надлежности – како учесниците се рекламираат, дали се прекршени забраните предвидени со законите (телевиска кампања, радио и слично). Државниот завод за ревизија (ДЗР), според Изборниот законик, одлучува по приговори за непочитување на одредбите за финансирање на изборната кампања, исто како и ДКСК прима извештаи и слично.

¹³ Службен весник бр.40/2006...146/2019

¹⁴ Членовите 8-а, 8-б, 85, 85-а, 179 и 189.

Оттаму, во вршењето на оваа своја функција, ДКСК треба тесно да соработува во најмала рака со овие, но и со други органи.

Останува уште да се наведе дека ДКСК до моментот на завршување на оваа анализа немаше изработено сопствен, интерен документ, насловен методологија за следење избори или изборен процес. Според законот таа единствено е задолжена да подготви две методологии: (*) методологија за антикорупциска проверка на легислативата¹⁵ и (*) методологија за изготвување на Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси.¹⁶ Набљудувањето на изборите и изборниот процес се врши единствено врз основа на ЗКСИ, Изборниот законик и другите прописи каде што е предвидена надлежност. Сепак, подготвувањето на методологија за следење на изборите, иако не е законска обврска, би ѝ помогнало на Комисијата подобро да ги извршува своите надлежности.

РАМКА БР. 3

ДКСК нема усвоено методологија за следење на изборите и изборниот процес, како свој интерен документ со кој ќе ги систематизира и насочи сопствените напори за успешно извршување на законските надлежности.

¹⁵ Достапна на https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf (последен пат пристапено на 11.02.2020).

¹⁶ Достапна на https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/METODOLOGI_A_ZA_IZGOTVUVA_E_NA_NACIONALNA_STRATEGI_A.pdf (последен пат пристапено на 11.02.2020).

3.1. Помеѓу амбицијата и реалноста – преглед на надлежностите на ДКСК, ризиците и алатките со кои таа располага да ги следи изборите

ДКСК има бројни надлежности да ги следи изборите, кои произлегуваат од ЗКСИ, Изборниот законик, но и други прописи. Анализата на овие прописи покажува дека постојат повеќе недоследности во нивните одредби, а тоа може значително да ја успори работата на Комисијата, односно да доведе до пад на квалитетот во нејзиното работење. Сепак, во законите има и извесни позитивни новини за македонското законодавство. Во текстот кој следи ќе биде направен осврт на законските одредби од ЗКСИ и Изборниот законик и ќе се објаснат најистакнатите ризици кои произлегуваат од нив (од лошата формулација на одредбите или поради фактот што тие едноставно не можат да се спроведат).

Понатаму, ДКСК има изработено алатки со цел поефективно следење на изборите. Во текстот е направен преглед на овие алатки со цел подобро запознавање со нив. Исто така, Комисијата го има променето и својот пристап во комуникацијата со граѓаните и медиумите, што е исклучително значајно.

На крај, неизбежно е да се истакне дека и покрај аспирациите за ефективен мониторинг на изборите, дури и во случај сите ризици кои произлегуваат од законите да бидат соодветно ублажени (risk mitigation), ДКСК и понатаму не располага со потребните ресурси, а најмалку со човечките.

3.1.1. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси

ЗСКСИ, всушност, четвртата глава ја посветува на спречувањето на корупцијата во политиката. Во овој дел се стипулирани дел од надлежностите на Комисијата во текот на изборниот процес.

Во членот 31 се предвидува дека Комисијата може по сопствена иницијатива (што значи **по сопствено сомневање**) или на предлог на државни органи, политички партии, здруженија или фондации кои работат во областа на спречувањето на корупцијата, владеештвото на правото или доброто управување да донесе **решение за почнување постапка за испитување на финансирањето на политичката партија**.

РАМКА БР. 4

Според членот 31 од ЗСКСИ, Комисијата може да донесе решение за почнување на постапка за испитување на финансирањето на политичката партија.

Согласно членот 31, понатаму, ДКСК го доставува решението за почнување на постапка до политичката партија на одговор (во рок од 15 дена), а има обврска во рок од 60 дена да ја заврши постапката за испитување. Ако утврди повреда, ДКСК бара постапување од други надлежни органи, односно не може сама да санкционира.

- ▶ **Ризик бр. 1 (за член 31): Поведување постапки против ДКСК пред управното судство, иако Комисијата не констатирала повреда туку само решила да иницира постапка.**

Ризикот број 1 произлегува од несоодветната формулација на законската одредба – **фактот што за да се започне постапката за испитување, потребно е да се донесе решение.**

Зошто е тоа проблематично?

Одговорот лежи во фактот што против **решението за почнување постапка ќе мора да се дозволи правна заштита или правен лек**. Имено, Законот за општата управна постапка кој се применува и на постапките кои ги води ДКСК¹⁷ предвидува дека **решението е управен акт** (член 4, ст. 1, алинеа б), како и дека **постои правна заштита (жалба до повисока инстанца или тужба до Управен суд) против секој управен акт** (член 14). Во случајов, пак, е целосно нелогично политичката партија да има на располагање правен лек против **решение за иницирање на постапка за испитување** бидејќи со тоа решение ДКСК сè уште ништо не одлучила (туку само ја почнала постапката).

¹⁷ Законот за општата управна постапка се применува на сите јавни органи – министерствата, органите на државната управа, организации утврдени со закон, други државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања и органите на општините. ДКСК влегува во оваа формулација, како друг државен орган (самостоен орган формиран со закон).

Сепак, самата формулација отвора доволно простор политичките партии, советувани од умешни правници, да ги одолговлекуваат постапките преку формалности. Од таа причина, неопходно е изменување на формулацијата, во овој и сите други членови каде што постои ваква нелогичност. Во ЗСКСИ треба да биде само наведено дека во случај на сомневање **ДКСК иницира постапка за испитување** (без да носи решение за тоа). Како момент на почнување на постапката ќе се земе оној кога политичката партија била известена дека против неа има поведено постапка (прво процесно дејствие).

Во членот 32, ст. 1 од ЗСКСИ се предвидува дека ДКСК ја следи законитоста во финансирањето на изборните кампањи. За подобро разбирање на проблемите и ризиците поврзани со овој член, во продолжение ги пренесуваме ставовите 1-4:

РАМКА БР. 5

(1) Во случај на постоење на сомневање за незаконито финансирање на изборна кампања, Државната комисија по сопствена иницијатива или по приговор од организатор на изборна кампања или акредитирани набљудувачи поведува постапка за утврдување на фактичката состојба.

(2) Државната комисија приговорот од ставот (1) на овој член го доставува до лицето против кое е поднесен, во рок од 24 часа од приемот на приговорот.

(3) Лицето од ставот (2) на овој член може да се изјасни за наводите во приговорот во рок од три дена од денот на неговиот прием.

(4) Државната комисија е должна на јавна седница во рок, не подолг, од пет дена од денот на приемот на приговорот да ги испита наводите и да постапи по приговорот.

Се забележува извесна неконзистентност во самиот член. Во ставот 1 се истакнува дека постапката се поведува¹⁸ или по сопствена иницијатива или по приговор, додека пак во ставовите 2, 3 и 4 се говори исклучиво за тоа како ДКСК ќе постапи во случаите кога до неа е **доставен приговор**. Што ако нема приговор, односно **кои документи тогаш ДКСК ќе ги достави до организаторот на изборна кампања против кој се води постапката?**

Дополнително во ставот 4 се предвидува дека ДКСК е должна **на јавна седница во рок од пет дена од приемот на приговорот да ги испита наводите и да постапи по приговорот**. Повторно не е јасно што во случај кога нема приговор – **дали тогаш рокот од пет дена за одржување на јавна седница и одлучување започнува да тече од моментот кога почнала постапката?** Овие нејасноти можат да доведат до дилеми и проблеми во практичното имплементирање на овој член. За крај, ноторно е дека роковите се исклучително кратки. Иако тоа е својствено за изборните процеси, разумно е да се постави прашањето дали ДКСК навистина има капацитети да провери незаконитост во финансирање на изборна кампања за само пет дена (во чиј рок треба да одржи и јавна седница). Тука особено се зема предвид дека во овие постапки на членовите на ДКСК им е потребна сериозна поддршка од вработените во Секретаријатот (стручни лица со статус на административни службеници).¹⁹

¹⁸ За разлика од членот 31, овој член не предвидува донесување решение за поведување постапката туку само утврдува дека ДКСК ќе поведе постапка. Очигледна е неконзистентноста помеѓу членовите.

¹⁹ Секретаријатот е стручно-административната служба на ДКСК каде што се вработени лица од кариера – административни службеници кои треба да имаат извонредно познавање на проблематиките.

- ▶ **Ризик бр. 2 (за член 32): Различни практики и пристапи во спроведувањето, со оглед на недореченоста (не е јасно што ДКСК ќе достави до субјектот на надзорот кога постаката е поведена по сопствена иницијатива и од кога ќе течат роковите тогаш).**
- ▶ **Ризик бр. 3 (за член 32): Слабите човечки ресурси на ДКСК го доведуваат во прашање квалитетот на одлуките донесени во вакви кратки рокови (дури и стручноста на членовите на Комисијата и на вработените да е на највисоко ниво, бројот на вработени е исклучително мал, за што ќе стане збор понатаму во текстот).**

Во членот 33 повторно се јавуваат кратките рокови кои, во услови на слаби ресурси на ДКСК, можат да доведат до пад на квалитетот на нејзините одлуки.

Во членот 35 од ЗСКСИ е предвидена забрана за користење противправни и анонимни извори на финансирање за време на избори. Од овој член внимание предизвикува вториот став, кој е прикажан во продолжение.

РАМКА БР. 6

(2) Ако се појави сомневање дека политичка партија или кандидат на изборите користеле средства противправно или од анонимни извори, Државната комисија [за спречување на корупцијата] ќе побара од надлежните органи да извршат проверка на изворот на средства и до неа да донесат детален извештај за користењето на средствата.

Тука е позитивно тоа што ЗСКСИ во членот 23 предвидува општа одредба според која сите органи од кои ДКСК ќе побара податоци треба да ги достават до неа во рок од 15 дена. Во спротивно, ДКСК може да изрече прекршочна санкција. Ако по добиените извештаи од надлежните органи ДКСК утврди дека нејзиното сомневање е основано, се иницира постапка пред друг надлежен орган.

- ▶ **Позитивен аспект бр. 1 (за членот 35): Органите од кои ДКСК бара податоци ќе мораат да ги достават, а во спротивно ќе бидат санкционирани одговорните лица кај нив. Со тоа не може да се случи, како во минатото, ДКСК да не добива потребни податоци од другите органи и институции.**

Во членот 36 е предвидено дека ДКСК во рок од три месеци од денот на завршувањето на изборите ќе му поднесе посебен извештај на Собранието на Република Македонија за утврдените злоупотреби во финансирањето на изборната кампања. Извештајот, исто така, се објавува во средствата за јавно информирање.

- ▶ **Позитивен аспект бр. 2 (за членот 36): ДКСК со посебниот извештај до Собранието овозможува ефективен надзор од страна на законодавната власт и највисокото претставничко тело над субјектите во изборниот процес. Со објавувањето на извештајот во медиумите, пак, граѓаните ќе можат да дознаат што ДКСК детектирала како проблем, односно кој субјект во изборната кампања злоупотребувал средства.**

Во членот 37 е предвидено дека ДКСК во случај на сомневање за поткуп при избори и гласање го известува писмено надлежниот јавен обвинител. Јавниот обвинител, пак, е должен во рок од 30 дена да ја извести Комисијата што презел.

- ▶ **Позитивен аспект бр. 3 (за членот 37): Јавниот обвинител има точен рок во кој мора да ја извести ДКСК што презел.**
- ▶ **Ризик бр. 4 (за членот 37): Јавниот обвинител може едноставно да не постапи по писмениот допис од ДКСК, при што таа не би имала никакви механизми со кои ќе го санкционира јавното обвинителство.**

Членот 38 од ЗСКСИ ѝ определува уште една обврска на ДКСК на и онака веќе огромниот број надлежности и должности кои ова тело ги има. Имено, согласно оваа одредба, Комисијата е должна да внимава на привилегирање и дискриминација во постапките за јавни набавки, иако ова прашање е регулирано во Законот за јавни набавки. За ова прашање Комисијата нужно треба да соработува со Бирото за јавни набавки, како и Државната комисија за жалби по јавни набавки.

На крајот, кога станува збор за ЗСКСИ, позитивно е тоа што со неговите одредби на Комисијата ѝ се дадоа и овластувања да води прекршочни постапка, односно да изрекува прекршочни санкции за повеќе прашања (за илустрација – позитивен пример број 1 во погорниот текст). Сепак, кога станува збор за прекршочните санкции поврзани со изборите, се јавува една недореченост. За да се објасни таа недоумица, во продолжение се истакнува членот 104 од ЗСКСИ.

РАМКА БР. 7

Глоба во износ определен во Изборниот законик и во Законот за финансирање на политички партии ќе ѝ се изрече на политичката партија, односно организаторот на изборната кампања кои во рок утврден со закон нема да ги достават извештаите кои ги доставуваат до Државната комисија согласно со Законот за финансирање на политичките партии и Изборниот законик и согласно со членовите 31 и 32 од овој закон.

Која е недоумицата во овој поглед? ЗСКСИ утврдува дека **ако извештај не е доставен до ДКСК, таа ќе изрече парична санкција во висина утврдена во Законот за финансирање на политичките партии и/или Изборниот законик**. Ниту Законот за финансирање на политички партии, ниту Изборниот законик пак, не содржат одредби со кои предвидуваат глоба за недоставување на извештаи до ДКСК.

- ▶ **Ризик бр. 5 (за членот 104): Неспроведување на прекршочното овластување на ДКСК поради конфузност на одредбата – не е јасно колкава глоба ќе се изрече**

3.1.2. Изборен законик

Изборниот законик ѝ предвидува неколку права и должности на Комисијата. Прво, Комисијата внимава на тоа дали се почитуваат забраните кои се содржани во членовите 8-а и 8-б на законикот. Во првиот од овие два члена се говори за забраната за вонредни исплати и инвестиции (идентичен член постои и во ЗСКСИ во членот 34), а во вториот се утврдува дека за потребите на изборната кампања е забрането користење на:

- ▶ канцелариски простор,
- ▶ канцелариска опрема и
- ▶ службени возила на државните органи.

Ваквата надлежност на ДКСК е исклучително важна. За таа да биде операционализирана и спроведена, односно за надзор навистина да се спроведе, во членот 74 од Изборниот законик се предвидува постапување на ДКСК.

РАМКА БР. 8

- (1) Во случај да поднесе приговор за непочитување на одредбата од членовите 8-а и 8-б од Изборниот законик, Државната комисија за спречување корупција е должна на јавна седница да ги испита наводите и да постапи по поднесениот приговор во рок не подолг од пет дена од денот на донесувањето на приговорот.
- (2) Државната комисија за спречување на корупцијата одлучува по приговорите на јавна седница и своите одлуки во рок од 24 часа ги објавува на својата веб-страница. На седницата може да присуствува и подносителот на приговорот.

Иако целта на оваа одредба од Изборниот закон, евидентно, е строга контрола на носителите на функции со цел тие да не ги трошат државните (буџетските) ресурси на партиски цели, може да се јави проблем во постапката. Изборниот законик предвидува дека на седницата на Комисијата може да присуствува и **подносителот на приговорот**, но не го споменува лицето против кое се води постапката.

Тука Комисијата треба да внимава да му овозможи и на тоа лице да се изјасни за фактите, бидејќи во спротивно може да биде повредено начелото на сослушување на странката, а со тоа и да се доведе во прашање целата одлука на ДКСК пред Управниот суд.

- ▶ **Ризик бр. 6 (за членот 74 од Изборниот законик): Да се оспоруваат одлуките на ДКСК по овој член ако лицата против кои се донесени не се повикани да се изјаснат на седницата.**

Во членовите 84-б е предвидено дека до ДКСК се поднесуваат извештаи до ДКСК. Сепак, изостанува санкциски механизам во рацете на ДКСК за недоставување на овие извештаи. Како што беше кажано во претходниот текст, ЗСКСИ во членот 104 предвидува дека ако не се достави извештај до ДКСК, а тоа е обврска на субјект во изборен процес, ќе се изрече глоба. Од друга страна, износот на глобата не е прецизиран, поради што не може да се спроведе ова овластување на Комисијата (види ризик бр. 5 во погорниот текст).

Во членот 75-ѓ прецизно е предвидено дека ДКСК треба од сите радиодифузери да прими ценовници (кои не смеат да се менуваат во текот на кампањата) на услуги. Ова е исклучително позитивно, особено земајќи предвид дека ДКСК може да поднесува барања за прекршочни постапки до судовите, ако забележи дека, на пример, радиодифузер ги сменил цените на своите услуги во текот на кампања.²⁰

- ▶ **Позитивен аспект бр. 5 (за членот 75-ѓ од Изборниот законик): ДКСК може да ги мониторира радиодифузерите кои имаат клучна позиција во изборните процеси.**

Изборниот законик ги обврзува ДКСК, Државната изборна и Државниот завод за ревизија да склучат Меморандум за соработка за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките што се преземаат кон учесниците во изборната кампања кои се предмет на контрола. Сепак, недостасува да се спомене и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Меморандумот треба да ја опфати и неа со што би се проширил соодветно и на супервизијата на медиумите кои се клучен фактор во изборите.

- ▶ **Позитивен аспект бр. 6 (за Меморандумот според Изборниот законик): Соработка помеѓу три клучни јавни органи.**
- ▶ **Ризик бр. 7 (за Меморандумот според Изборниот законик): Недостаток на соработка во врска со следењето на медиумите поради невклучување на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.**

Меморандумот за соработка е склучен пред претседателските избори во 2019 година и се однесува и на претстојните парламентарни избори во 2020 година. Од содржински аспект, Меморандумот предвидува соработка помеѓу соодветните три институции без детални определби како би се спровела точно соработката.

²⁰ Препорака на Секретаријатот на ОБСЕ, достапна на <https://www.osce.org/secretariat/13738?download=true>, стр. 20 (последна посета на 12.02.2020).

3.1.3. Алатки со кои располага Државната комисија за спречување корупција во пресрет на изборите

Во своето досегашно работење, а во пресрет на изборите во април 2020 година, ДКСК има развиено неколку алатки за подобра комуникација со граѓаните и за вршење на надзорната улога предвидена со одредбите.

ДКСК има изработено своја веб-апликација наречена Регистар на возила на државни органи, органи на локалната самоуправа, јавните претпријатија или други правни лица што располагаат со државен капитал²¹ сè со цел сите заинтересирани субјекти тука, пред сè мислејќи на медиумите, невладините организации и граѓаните да ги пребаруваат возилата по институции, но и да пријават сомневање за нивна злоупотреба. Ова е особено важно од аспект дека следењето е постојано и секако праќа порака до сите лица кои ги користат истите. Регистарот е лесен за користење и им овозможува на сите лица да проверат дали дадено возило не смее да биде користено во текот на кампања.



РЕГИСТАР

на возила на државни органи, органи на локалната самоуправа, јавни претпријатија или други правни лица што располагаат со државен капитал

Институција	Марка	Производство	Рег.Таблички
Министерство за здравство	AUDI	1997	SK-2737AK
Министерство за здравство	CHEVROLET	2009	SK-0973AF
Министерство за здравство	CITROEN	2006	SK-329PP
Министерство за здравство	CITROEN	2006	SK-421PM
Министерство за здравство	FIAT DOBLO		SK-237UU
Министерство за здравство	FORD	2006	SK-789OS
Министерство за здравство	MERCEDES		SK-3759AT
Министерство за здравство	MERCEDES	2001	SK-8837AL
Министерство за здравство	SHEVROLET S.		SK-788SA
Министерство за здравство	VOLKSWAGEN	2005	SK-0726AF

Прикажани 1 до 10 од 1763 податоци

Фотографија бр. 1

²¹ Регистарот е достапен на <http://www.dksk.org.mk/vehicles/test/> (последна посета на 12.02.2020).

Како друг начин или канал за комуникација со Комисијата за време на избори е Пријавата за сомневања за постоење незаконитости и прекршувања во изборниот процес и во изборната кампања.²² Таа е едноставна алатка за пријавување на секое сознание за евентуално прекршување на Изборниот законик. Исто така, ДКСК постапува по предмети – приговори кои се однесуваат на непочитување на член 8-а и 8-б од Изборниот законик како и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.



ПРИЈАВА

ЗА СОМНЕВАЊА ЗА НЕЗАКОНИТОСТИ И ПРЕКРШУВАЊА ВО ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС И ВО ИЗБОРНАТА КАМПАЊА НА ПРЕТСЕДАТЕЛСКИТЕ И ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ 2019 ГОДИНА

(подносителот кој сака да остане анонимен не мора да ги запишува или дава личните податоци, освен контакт адреса заради известување за исходот од постапувањето на ДКСК)

Име и презиме

Полето не е задолжително

Адреса

Полето не е задолжително

Полето не е задолжително

Полето не е задолжително

Доколку имате, прикачете прилог кој се составува кон пријавата:

Choose File No file chosen

Детален опис на сомневањата за незаконитости и прекршувања во изборниот процес, вклучително и во изборната кампања :

Опишете ја на детално ситуацијата/настанот во кој сметате дека постои сомневање за прекршување на одредбите од Изборниот законик за забрана за употреба на буџетски средства, односно забранети дејствија на јавните институции од денот на расписување на изборите, како и во текот на изборната кампања на претседателските избори 2019 година
(на пример – сомневање за : користење на канцелариски простор, канцелариска опрема и службени возила на државните органи за потребите на изборната кампања, вршење и обид за вршење притисок и заплашување на гласачи или членови на невините семејства или нивни блиски лица за потребите на изборната кампања, отпочнување на изработка со средства од буџетот или од јавни фондови или со средства на јавни претпријатија или други правни лица што располагаат со државен капитал, на нови објекти во инфраструктурата, како патништа, возроводи, далноводи, канализација и други објекти или на објекти за општествена дeјност – училишта, градини и други објекти, исплаќања на плати, пензии, социјална помош или други исплати и материјални надоместоци од буџетски средства или од средства на јавните фондови кои не се редовни месечни исплати, односно сите еднодневни трансфери и исплати или еднократни трансфери од буџетски средства или од средства на јавни фондови, ступување на државен капитал, потпишување на колективни договори, спроведени посталки за вработување на нови лица или посталка за престанок на работен однос со државни и јавни институции, примивање или давање роптун на избраници, користење противправни и анонимни извори за финансирање за време на избори, итн)

Фотографија бр. 2

Според досегашните сознанија, граѓаните мошне умерено ја користат пријавата за сомневања за незаконитости и прекршувања во изборниот процес. Според Посебниот извештај за утврдените состојби во финансирањето на изборната кампања во 2019 година во периодот од 08.02.2019 до 13.05.2019 година во пресрет на претседателските изјави во ДКСК пристигнале вкупно 32 пријави од граѓани, политички партии и други субјекти во кои се укажало сомневање за сторени нерегуларности и незаконитости од одговорни и службени лица во државни органи, поврзани со Изборниот законик. Останува да се види дали користењето ќе се интензивира во пресрет на овие парламентарни избори.

²² Достапна на <http://www.dksk.org.mk/prigovor/> (последна посета на 12.02.2020).

Исклучително позитивно е тоа што ДКСК го промени својот пристап наспроти медиумите. Имено, се забележува партнерскиот однос со нив што само по себе е предуслов за успешно функционирање на едно превентивно антикорупциско тело (види претходни сознанија). Уште на самиот почеток на годината, на пример, претседателката на ДКСК пред медиумите ги поттикна граѓаните да го пријават секој сомнеж за корупција во текот на претстојните избори.

Дополнително, наместо да чека да бидат поднесувани барања до неа, ДКСК во последниот период самата, проактивно, ги известува функционерите, односно органите на централната и локалната власт за нивните обврски, но и за забраните во текот на изборниот процес.

3.1.4. Предизвици надвор од законската рамка – недостаток на капацитети на Државната комисија за спречување на корупцијата

Несомнено е, од досега кажаното, дека ДКСК не само што има зајакната улога во поглед на мониторингот на изборите, изборната кампања и сличните активности туку и е далеку попроактивна од минатото.

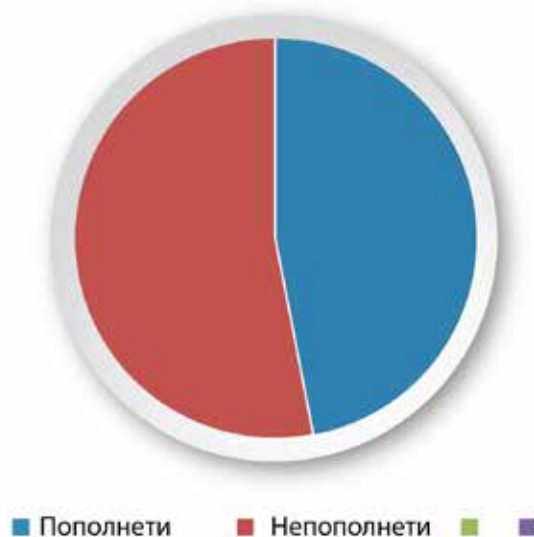
Сепак, ДКСК се соочува и со неколку клучни предизвици. Во делот каде што беа наведени претходните сознанија беше споменато дека ваквите – превентивни – антикорупциски тела во суштина стратешки треба да се ориентираат кон подигање свест и едукација. Од друга страна, ДКСК иако има законска надлежност да спроведува обуки – што би подразбирало и обуки за однесувањето на вработените во јавниот сектор, вработените во дадени институции (пример, полицијата, избирачките одбори и слично), до овој момент **нема сектор или одделение за обуки во својата внатрешна структура**



Фотографија бр. 3

Оттаму, ДКСК не може успешно да ја извршува оваа функција. Не е изработен ниту план на обуките за време на изборите.

Дополнително, ДКСК како тело се базира на висока стручност во своето работење, што е основна одлика на сите антикорупциски тела. Од друга страна, во Комисијата постои и сериозен недостаток на кадри. Имено, во Правилникот за систематизација на работните места во Комисијата (поточно во Секретаријатот на Комисијата) е предвидено 51 работно место,¹⁸ додека, пак, моменталната бројка на вработени изнесува 24.¹⁹ Со други зборови, само 47% од предвидените работни места во ДКСК се пополнети.



Фотографија бр. 4

На ваквата поразителна состојба во рамките на ДКСК реагира ГРЕКО уште во 2017 година, кога истакнува дека Комисијата не може да се сноси со своите законски надлежности со моменталниот број вработени.²⁰ Дотолку повеќе, во 2019 година надлежностите на ДКСК се зголемени.

Несомнено е дека задоволувањето на финансиските потреби на ДКСК е еден од основните предуслови за нејзино ефективно функционирање. Според стандардите поставени од страна на Transparency International, секое антикорупциско тело треба да располага со најмалку 0.1% од државниот буџет. Од друга страна, според досегашните анализи,²¹ буџетот на ДКСК во ниту една година од нејзиното формирање нема надминато 0.01% од вкупниот државен буџет. Иако финансиите на ДКСК растат во изминатите неколку години, сепак тие се далеку од оптимумот.

На крајот, тешко е да се спроведе соработка со другите институции од повеќе причини. Прво, ДКСК до овој момент нема директен пристап до базите на податоци со кои другите органи располагаат, иако тоа треба да биде случај.²⁵ Второ, Меморандумот за соработка со Државната изборна комисија и Државниот завод за ревизија не може навистина да заживее. И покрај тоа што се работи за добро замислена алатка со која треба да се интензивира соработката меѓу споменатите институции на контролниот механизам, практиката во изминатите изборни циклуси покажа дека оваа алатка беше користена за меѓуинституционална размена на податоци за тоа кои учесници во изборната кампања поднеле финансиски извештаи до секоја од трите институции. Неопходно е да се направат поголеми промени во постапувањето на воспоставениот систем на надзор и контрола на финансирањето на изборната кампања, што би значело целосна операционализација на склучениот меморандум меѓу Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државната изборна комисија. Слабата соработка меѓу трите институции се должи и на отсуството на процедури кои би овозможиле рамномерна и ефикасна соработка меѓу овие институции во откривањето на нерегуларностите поврзани со финансирањето на изборната кампања.

²⁵ Види член 25 од ЗСКСИ.

За таа цел неопходно е усвојување на добро дефинирани процедури со кои ќе се утврди улогата на секоја од овие три институции, поткрепена со строго утврдени надлежности и добро осмислени механизми и алатки што ќе им бидат ставени на располагање на трите институции за да можат целосно, точно и квалитетно да ја вршат контролата на изворите, начинот на стекнување и трошењето на финансиските средства користени во изборната кампања.

4. ПРЕПОРАКИ

Прво, со оглед на тоа што надлежностите, или подобро кажано обврските на ДКСК се определени во повеќе закони, потребно е систематско решение за нивно групирање во една Методологија која ќе опфати обврски на ДКСК пред, за време на и по завршувањето на изборите, обврски на учесниците во изборниот процес и надлежности на ДКСК во контрола на обврските. Покрај тоа што нормите кои ја тангираат ДКСК се наоѓаат во повеќе закони, потребата за ваква Методологија произлегува и од фактот што во слична улога на борба против корупцијата во изборниот процес и корупцијата воопшто, се наоѓаат повеќе државни органи и институции кои секако би имале потреба од прецизна систематски определена поделба на обврските.

Второ, неопходно е на Државната комисија за спречување на корупцијата да ѝ се стават на располагање механизми и алатки кои ќе ѝ овозможат непосредно и квалитетно да ги проверува средствата на партиите во изборна кампања со оглед на фактот дека финансирањето може да биде чест извор на корупција на партиите.²⁶

Трето, гореспоменатите недоречености, недоследности и неконзистентности во ЗКСКИ и Изборниот законик треба да се разрешуваат на начин што ќе бидат заземани ставови од страна на ДКСК, во координација со другите органи, воедно и судските, а со цел да се избегне пад на квалитетот на нејзината работа или неефективно работење. На долг рок, потребно е да се направи ревизија на одредбите каде што се јавуваат недоследности и да се предложат измени и дополнувања.

Четврто, во однос на непочитување на одредбите од членот 8-б²⁷ од Изборниот законик не се предвидуваат казни/санкции или прекршоци, па така самите ограничувања или забрана само по себе е неефикасна, ниту, пак, може да биде ефективна.

Петто, во однос на доставувањето на финансиските извештаи до три надлежни институции неопходен е нов пристап, односно овозможување на електронска платформа односно веб-апликација која ќе овозможи побрзо, поточно и поедноставно исполнување на оваа законска обврска.

Шесто, неопходно е што поскоро да се зајканат капацитетите на ДКСК од повеќе аспекти – човечки, финансиски, технички и слично.

Седмо, ДКСК треба да ја модернизира својата внатрешна организација со цел таа да одговара на теоретските согледби за превентивните антикорупциски тела, но и на новите надлежности. Еден таков пример е недостатокот на организациска единица за обуки.

²⁶ <https://www.osce.org/secretariat/13738?download=true>, стр. 22 (последен пат пристапено на 11.02.2020).

²⁷ Тој се однесува на забраните за користење канцелариски простор, канцелариска опрема и службени возила, освен лицата кои подлежат на посебна заштита.

Осмо, потребно е ДКСК да има јасно дефиниран методолошки пристап при заедничко делување на изборите со невладините организации и медиуми во насока на подигање на јавната свест, но и мониторингот кој постојано го прави за време на изборниот процес.

Деветто, ДКСК треба да развие методологија за прибирање податоци за средствата кои политичките партии и учесниците во изборната кампања ги потрошиле, што несомнено недостасува во посебниот извештај доставен до Собранието за изборите во 2019 година. Освен тоа, потребно е и јасно да биде предвидено која е внатрешната процедура за проверка на финансиите на политичките партии (распределба на предметот во работа кај член на Комисијата, комуникација со стручната служба и слично). Роковите се екстремно кратки, што значи дека Комисијата треба да постапува со зголемено внимание.

Десетто и последно, согласно природата на овој орган, фокусот во текот на изборните кампањи треба да биде на комуникација со јавноста, а не на отворање голем број предмети и донесување поединечни одлуки. Иако ЗСКСИ предвидува такви надлежности, ДКСК би била далеку поефективна ако на граѓаните им укажува како треба да се однесуваат, односно какво однесување да очекуваат во текот на изборите. Репресијата треба да биде на второ место, што е и разбирливо со оглед на фактот дека во антикорупцискиот систем на државата постојат традиционални органи со кривично-правни овластувања (обвинителство, полиција и слично).

