

**ИПА ТВИНИНГ ПРОЕКТ „ПОДДРШКА ЗА ЕФИКАСНА ПРЕВЕНЦИЈА  
И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА“**

Проектот го финансира Европската Унија, а го спроведуваат Државната комисија за спречување на корупцијата од земјата-домаќин и Сојузната служба за администрација на СР Германија

**Насоки за ефективна истрага и казнување на дела на корупција**

**- Со цел унифицирање на примената на законот и судската пракса -**

Андре Симон

Клаудија Симон

Скопје

август 2016

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. За содржината на оваа публикација е единствено одговорен ИПА Твининг проектот „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“ и не може да се смета дека на каков било начин ги одразува ставовите на Европската Унија.

Оваа публикација е труд на експертите од земјата членка и не секогаш ги одразува ставовите на институциите од земјата корисник.



## Содржина

Вовед .....	3
1. Дефиниции, видови на корупција .....	5
2. Основи на соработка за ефикасно гонење и казнување на дела на корупција .....	7
3. Постапките за обвинението и судот .....	10
4. Обука .....	12
5. Борба против корупцијата преку кривичното право .....	13

## Вовед

Гонењето и казнувањето на дела на корупција претставува голема грижа на општата јавност. Тоа е централната задача на службите, кои го спроведуваат законот и на судовите за ефикасно да се соочат со оваа вид на криминал, за да постигнат успех при решавањето на кривичните дела, да подигнуваат обвиненија и да обезбедат соодветна казна за сторителот.

Значителен успех може да се постигне само ако обвинителството и полицијата, како и другите институции кои се вклучени во истрагите, соработуваат поблиску и доверливо. Ова претпоставува рана размена на информации, како и развиена мрежа.

Потребна е и соработка со други органи, како што финансиски, даночни и царински власти, исто така, може да се добијат податоци од нивна надлежност и истите потоа да се употребат во истрагите.

Исто така, се бара длабоко познавање на соодветни процедурални правила и предусловите кои се од суштинско значење за донесување на судски одлуки со цел да се постигне пресуда.

Ригорозното и организирано раководството при истрагата веќе претставува важен услов за обединување на примената на законот, од една страна и судската пракса, од друга страна. Парничниот суд, особено, може да ги стави како предмет на судски спор само оние наоди и докази, кои се резултат од спроведена истрага. Покрај тоа, грешките кои се направени при прибирањето и создавањето на доказите, можат во најлош случај да предизвикаат бесполезност на доказите во судскиот процес.

Покрај тоа, подобрување на соработката и зголемување на знаењата на соодветната примена на законот и надлежностите може да се обезбеди преку редовни заеднички обука, заеднички работни средби и настани за размена на искуства.

На крај, се препорачува да се објават примери на случаи, промени во законодавството, судската пракса, лица за контакт, обуки и слично, на интернет порталот за повеќе служби, кој треба да се ажурира и дополнува редовно. Сите институции вклучени во истрагите за корупција и кривични постапки треба да имаат пристап до овој портал. Овој портал може да биде инсталиран и одржуван од страна на канцеларијата на јавниот обвинител на земјата-корисник.

Оваа кратка презентација е наменета за оние кои се непосредно засегнати со кривичните истраги. Затоа, погледот е насочен и кон идни кривични судења за корупција, бидејќи ефективната истрага мора да заврши со соодветни одлуки, кои можат да прераснат во пресуди од надлежниот суд.

Но, презентацијата е исто така наменета за оние кои се одговорни за надзор во јавните обвинителства, оние кои се грижат за организацијата на јавните обвинителства и судовите и на крајот за двете, во законодавната власт и оние служби кои издаваат административни прописи.

Се разбира, во оваа кратка презентација може да се осврнеме само на кратко на најважните аспекти. Затоа, би било пожелно проширување и натамошна надградба на колегите од земјата корисник.

## 1. Дефиниции, видови на корупција

1.1 Корупцијата е најчесто се подразбира како злоупотреба на позиција на доверба во администрацијата, судството, полицијата, бизнисот и политиката, па дури и во не-економски организации или здруженија (пр. клубови, асоцијации, фондации) да се здобијат со материјална или нематеријална корист за себе или за трети лица за кои постои вистинско барање.

1.2 Казнива корупција или прекршоци се особено

- Земање поткуп
- Давање поткуп
- Земање поткуп во смисла на поттик за кршење на една службена должност
- Давање поткуп, како поттик на примачот кршење на неговите службени должности

(Сите горенаведените изјави за факти, особено во врска со доделувањето на договорите за јавни набавки)

- Поткуп на делегати
- Поткуп на гласачи
- Земање и давање мито во комерцијална практика
- Перење пари: криење на незаконски добиени финансиски бенефиции
- измама
- Добивање на кредит по пат на измама
- Измама со субвенции
- Проневера на пари и злоупотреба на доверба
- Ограничување на конкуренцијата преку договор во контекст на јавен тендер
- Изработка на лажни записи во јавните книги
- Прекршување на службена тајна и посебни обврски за доверливост
- Даночна измама

1.3 Во поглед на превенција и репресија, исто така, се важни Законот за спречување на судир на интереси и Законот за заштита на укажувачите.

1.4 Во однос на надворешните форми на корупција се разликува помеѓу ситуациона корупција и системска корупција.

Карактеристика на ситуационата корупција е дека таа е направена спонтано во ситуација, меѓутоа таа не е планирана или подготвувана. Се користи прилика. Корупцијата е ограничена само на двајца или неколку луѓе и тоа не би требало да се повтори.

Пример: На пијан возач му вршат контрола во сообраќајот и тој му дава 5000 денари на полицаецот, кој ја врши контролата. Тој се надева дека поради тоа нема да му се суди, а исто така и дека поштеден и од други санкции; особено доколку сака да ја задржи неговата дозвола.

Во системската корупција карактеристично е тоа што коруптивните активности се долгорочни, тие се планирани и подготвувани однапред. Кривичните дела обично се базираат на изградени односи помеѓу давателите и примателите. Често пати донаторот врши тестови врз помали приматели. ако примателот е ранлив и тоа ќе биде подготвен да дејствува корумпирано. Потоа износот и честотата на средствата се зголемуваат со текот на времето, а тоа создава изграден незаконски однос. Таков вид на постапка главно се одвива во економската сфера на давателот.

Пример: Изведувачот на градежни работи често пати бара градежни дозволи. Притоа, тој редовно се соочува со истите носители на одлуки на органот кој ги издава одобренјата. Откако ќе добие позитивни одлуки, тој прво дава мали подароци на претставниците на надлежната служба, а потоа, во случај на прифаќање, тој се обидува да влијае на идните постапки на давање одобрување во негова корист.

Засилена форма на системска корупција е т.н. мрежа на корупцијата, еден вид на организиран криминал. Кривичните дела се вршат во текот на неколку години или децении, тие се посветени регионално, национално и понекогаш дури и меѓународно. Овој тип на корупција често е управувано од страна на или во компаниите. Притоа често пати, покрај класичната корупција, се вршат и други кривични дела, како што се ограничување на конкуренцијата преку договор во смисла на јавен тендер, прекршување на деловни тајни, правење лажни записи во јавните книги, проневера на пари и злоупотреба на доверба.

Пример: Шефот на АА орган за одобрување се сретнува со директори на градежни претпријатија, понекогаш на работни ручеци во ексклузивни ресторани, понекогаш и на луксузни патувања на брод или слично, наводно со цел да се запознаат со економската ситуација во целина, а и особено со состојбата во поглед на налози. Всушност, тоа ќе се зборува за застанати работни налози и потенцијални зделки и исто така се договараат можните услови и цени.

1.5. Практичното искуство покажува дека корупцијата често се појавува во следниве ситуации:

- Во контекст на доделувањето на големи проекти на монополски изведувачи или картели,
- Во контекст со бројни награди во областа на медицината,
- Во контекст со доделување возачки дозволи и
- Во врска со имиграциските власти кои се занимаваат со активностите на организирани криминал со шверц

(Набројувањето на примери нема крај).

## **2 Основи на соработка во поглед на ефикасно гонење и казнување на дела на корупција**

2.1 Брзо и ефикасно гонење на дела на корупција прво бара конкретна организација на органите на прогонот.

2.2 Јавното обвинителство мора да има одговорност и да ви води истрагите, бидејќи тоа има надлежност да ги координира истраги и да ги собере резултатите од истрагата, според новиот Закон за кривична постапка тоа дури и мора да го стори тоа. Јавните обвинителства, исто така, се одговорни за подготвување на обвинението, и поради е тоа само тие може да имаат увид во резултатите од истрагата и доказите што треба да се соберат, така што подоцна доволно е веројатна пресудата од страна на судот.

2.3 Се препорачува да се воспостават посебни оддели за борба против криминални коруптивни дејствија во канцелариите на поголемите канцеларии на Јавни обвинителства. Дobar преглед на состојбата на криминални коруптивни дејствија и посебни знаења, помеѓу другото, за можни и целни истражни мерки, релевантни изјави на факти и надлежност, односно да се овозможи поефикасна работа и да се обезбеди подеднаков третман на слични случаи. Покрај тоа, специјализирањето доведува до подобро поврзување со сите инволвирани органи (на пример, со полицијата, царината, даночните органи, финансиските разузнавачки единици). Во помалите канцеларии на јавни обвинители може да се постави надлежно централизирано тело (соодветна распределба на судовите исто така обезбедува подобро специјализирање на погоре набројаните предности, види подолу).

2.4 Исто така, постои и можност за воспоставување на централна единица во главната канцеларија на јавниот обвинител на земјата-корисничка. Нејзината задача би можела да биде, меѓу другото, да се појаснат правните прашања и компетенции при национални истраги, за совети и поддршка за прашања за соработка и взаемна помош и да се организираат курсеви за обука.

2.5 На полициско ниво, исто така, се чини дека е неопходно да се формираат посебни агенции или министерства во конурбации или области силно погодени од корупцијата. Само така, полицијата ќе може да одговори на специфичните барања на истрагите за корупција.

Со ова се дава предност со тоа што

- однесување поврзано со корупција се признава како такво,
- полесно се поврзуваат докази за корупција,
- може да се подготви пријава за ситуациона корупција,
- признати се феномените на масовно злосторство или нови феномени на криминал,
- особено се одвива размена на информации помеѓу јавните обвинителства, финансиските разузнавачки единици и царинските органи и други институции вклучени во борбата против корупцијата.

2.6 Особено почетниот контакт на полициските оддели со јавните обвинителства (а и со другите органи вклучени во истрагата) претставува суштинска основа за ефективно кривично гонење. Само на тој начин разузнавачките информации собрани од страна на полицијата може да се поврзат од самиот почеток и да се признаат и да се прогласат за значајни во постапките. Централната задача на обвинителството потоа е да врши координација на понатамошните чекори и да ја насочува полицијата при понатамошните испитувања и, доколку е потребно, да применува судските наредби за овие истражувања (на пример, пребарување, прислушување телефонски разговори).

2.7 Соработката помеѓу јавното обвинителство и полицијата, која се одвива вон активностите за конкретната постапка, им овозможува на двете агенции за да се здобијат со идентично ниво на знаење за појавата на корупцијата криминал. Се разбира специфичните проблеми на конкретната постапка, исто така можат да бидат предмет на размена. Со тоа може да се развијат заеднички решенија, кои се корисни и за идни случаи. Редовната размена исто така може да вроди со следниве знаења и предности:

- Редовна заедничка проценка на состојбата на корупцијата криминал во земјата-корисник треба да доведе до способноста да се дистрибуираат средствата правилно и ако е потребно да се формираат главните фокуси.
- Очекуваниот развој на криминал корупцијата може да се процени многу подобро. Тоа значи дека навремено може да се преземат мерки за борба против корупцијата.
- Резултатите и искуствата од двете истражни постапки и судењето би можело да се дискутира и анализира.
- Судските одлуки и во нив дефинираните условите за уверување треба да бидат познати на истражните органи. Тоа е задача на канцеларијата на јавниот обвинител да и се објасни на полицијата кои фактички и правни барања мора да бидат исполнети и кои докази да се



изведат на суд за да се добие обвинение. Судската пракса може да се воедначи само доколку постојат такви стандарди.

- Треба да се разменуваат наодите од прикриени истраги и заштита на сведоци.
- Треба да се разменуваат сознанијата за мерки за наплата на средствата, бидејќи криминалните организации може да се скрши само кога тие не можат да се добијат корист од кривичните дела.
- Треба да се разменуваат сознанијата за соработка со други органи во земјата и странство. Мрежите треба да бидат поврзани и раширени.
- На крај, треба да се расправа за прашањата на доверливост. Строгата доверливост особено кај тајни истраги, е важен услов за успехот на истрагите.

### 3 Обвинение и судска постапка

3.1 Основен предуслов за функционирање на владеењето на правото е независноста на судовите. Судиските одлуки ќе бидат прифатени само доколку тие се донесени врз основа на закон, постапките се транспарентни и политиката не влијае на одлуките.

3.2 Сепак, предуслов за унифицирани судските одлуки е спроведување на целни истражни постапки. Тие треба да бидат јасно документирани во досието за истрагата. Писмените обвиненија мора да бидат реални, да бидат донесени врз основа на резултатите од истрагата. Само резултатите од истрагите што се документирани во списите и доказите кои се на располагање, можат да бидат земени предвид од страна на судот. Списите од првичните постапки при слични случаи и споредливи докази кои се презентирани на судот мора да применуваат со сличен стандард. Само со тоа може да се постигне обединување на судската пракса. Затоа, канцеларијата на јавниот обвинител има посебна одговорност за обединување на судската пракса кога се водат истрагите и се изготвува обвинението.

3.3 Треба да се напомене сите подолу кога се донесува обвинението:

- Обвиненијата треба да бидат реални, тоа само значи дека треба да подигне обвинение за кривичните дела, за кои има доволно докази и за кои постои веројатност за пресуда. Ако подигне обвинение за сериозни кривични дела, за кои не се достапни доволно докази, постои ризик од одговорност; во таков случај е подобро да се обвинуваат помалку тешки дела, кои може да се докажат.

- Обвиненијата треба да бидат изградени на тој начин дека има на располагање еден доказ за секоја функција на законската изјава на фактите.

- Обвинителите секогаш треба да ја земат предвид судската пракса на апелационите судови и Врховниот суд. И покрај тоа што судовите наведуваат дефиниции за одредени карактеристики на законската изјава на фактите, обвинителите, исто така, треба да го разгледаат ова. Ова претставува исто така основа за обединување на судската пракса.

- Потоа, обвинителите треба да бараат ограничување на суштината на процесот. Бидејќи во судска постапка се применува начелото на непосредност, судењето е потешко и долготрајно, повеќе злосторства и страни се предмет на обвинението. Затоа обвинителите треба да ги ограничат обвиненијата за клучните дела, за кои може да се очекува значителна казна. Истото важи и за бројот на обвинети. Обвинетите, кои се вклучени само во едно или неколку кривични дела во склоп на пообеман случај и оние кои направиле само мал придонес кон настанот, треба да се обвинат посебно.

3.4 Во организацијата на судот, се препорачува да се постават специфични надлежности за судењата за криминал со корупција. Ова се однесува и на првостепените судски постапки и на жалбите. Во таа смисла и е можно да се спроведе централизација на само неколку судови или специјализација во рамките на судот. Во судовите специјализацијата исто така, им овозможува

побрзо признавање и на најсложените прашања. Ова е единствениот начин да се обезбеди забрзана обработка. Покрај тоа, за дистрибуција на случаите на корупција на неколку специјализирани судии доведува до значително обединување на надлежност: при распределбата на постапки за многу судии или судови, мора да се очекуваат повеќе различни одлуки. Уште еден позитивна последица на специјализација е дека самите судии да соочуваат со бранителите, кои се доста често исто така специјализирани, на исто ниво. Во врска со не-судиите кои не се специјализирани, постои опасноста дека тие ќе биде раководени од правното мислење на бранителот- експерт.

3.5 Доколку капацитетите на судовите го дозволуваат тоа, големите случаи на корупција мора да се обработуваат забрзано. Само брз истраги и брзо донесена кривична пресуда може да дадат посилен сигнал. Затоа, должност на правната администрација е да обезбеди соодветни капацитети.

3.6 Апелационите судови и Врховниот суд секогаш треба да ги објавуваат значајните одлуки и претходните случаи. Ако повисоките судови создадат правни принципи или донесуваат одлуки за до сега нерешените правни прашања, за тоа исто така задолжително треба да постои комуникација. И првостепените судови и канцелариите на јавниот обвинител и полициските оддели мора да се запознаени со одлуките на повисоките судови. Само на тој начин барањата на повисоките судови може да се земат предвид уште во фазата на истрага. Истото важи и за судските процеси од прва инстанца. Без тоа знаење не е можно понатамошно унифицирање на судската пракса.

3.7 Но, тоа исто така зависи и од првостепените судови, да ги разгледуваат пресудите на повисоките судови и идеално да ги цитираат во своите пресуди. Ова, исто така, значително придонесува за обединување на судската пракса. Покрај тоа, потребно е самите судови да имаат колекција од одлуки во кои се содржани одлуки без преседан. Не е важно дали тие се достапни во печатена или електронска форма, се додека тие се достапни за сите судови и јавни обвинителства. Ова, исто така, е од суштинско значење за унифицирањето на судската пракса.

3.8 И покрај тоа што независноста на судовите е потребна и важна за функционирањето на правната држава, комуникацијата меѓу судовите и органите на истрагата начелно не е забранета. Размената независно од приликата е исклучително корисна. Редовната размена со истражните органи на пример, може да се случи во смисла на практиканти или заеднички средби. Судовите треба да бидат свесни за проблемите при истрагите. Спротивно на тоа, истражните органи мора да станат свесни за проблемите при главниот претрес. Само сеопфатно знаење на целата постапка, од првото стекнување на сомнителните факти до правосилноста на пресудата, може да доведе до оптимизација и стандардизација во полето на примена на законот. Сепак, ова претпоставува меѓусебно разбирање и заемно признавање.

## 4 Обука

Како што веќе беше истакнато, за успешна постапка и унифицирана судска пракса е неопходна највисока експертиза, секогаш актуелизирана, од страна на полициските службеници, обвинителите и судиите. Ова може да се обезбеди само со сеопфатни и редовни обуки. Притоа подеднакво е задолжително да се спроведуваат и интерни обуки и заеднички средби низ институциите. Програмата за обука може да се организира и од страна на полицијата, јавното обвинителство и судовите (вклучувајќи ги и нивните наредени власти и централни канцеларии), како и од Академијата за судии. Обуките треба да содржат стандарди, но исто така се занимаваат со тековниот изглед на корупцијата и борбата. Затоа следниот наставен план за обука би бил пожелен (листата не е конечна, таа мора да се оформи врз основа на специфичните потреби):

- корупцијата и нејзиниот изглед,
- тековен развој на корупција и контролата и борбата против неа,
- посебни карактеристики на истрагата за корупција,
- посебни функции во судските постапки во корупција,
- тековни надлежности во кривичното право за корупција,
- посебни карактеристики на новиот Закон за кривична постапка,
- собирање на докази и користење на доказите.
- комуникација помеѓу полицијата и јавното обвинителство,
- тајни истражни мерки во постапките за криминал со корупција
- меѓурегионална соработка и меѓународна правна помош.

## 5 Борба против корупцијата преку кривичното право

Ова пред се е во надлежност на државата и на политиката да се обезбеди избегнување на корупцијата преку примена на превентивни мерки. Но, во случај на веќе извршени дела на корупција, исто така претставува важна задача за органите кои го спроведуваат законот и на судовите за да се обезбеди брзо откривање, истрага и судење на ваквите дела. Само на овој начин може да се постигнат силни ефекти и може да се уништат криминалните структури. Истрагите и кривичните постапки, а особено и пресудите имаат и посебен превентивен и општо превентивен ефект. Следат некои мерки и цели за борба против корупцијата, како и за спречување на корупцијата преку кривична постапка:

- да се интензивираат примената на тајни истражни мерки и заштитата на сведоците,
- спроведените истраги и судските процеси треба да се анализираат. На овој начин може да се случат и да се признаат грешки, кои може да се избегнат во иднина. Позитивните наоди треба да се манифестираат.
- Ефикасноста на работата на службите во истрагата и на судовите треба да се разгледува и оценува редовно. Доколку е потребно, треба да се направи промена на надлежностите и прераспределба на ресурсите.
- Доколку судии и обвинители сметаат дека сегашните правила што не се доволни или погодни за борба против криминалот со корупција, за законодавецот треба да се издадат соодветни препораки.
- Може да се создаде група на лица кои би можеле лесно да потпаднат под прилика за корупција во целина, поради нивната позиција. Ова особено треба да содржи важни и влијателни чинители, меѓу другото, од полицијата, судството, администрацијата, политиката и економијата. Овие лица и нивната околина можат да бидат соодветно чувствителни за ризикот на корупцијата, што се должи на нивната позиција. Притоа поткупот може да се открие и пријави подобро.
- Во областите во кои корупцијата обично се очекува, треба да се биде фокусиран на индикаторите кои можат да укажат на извршување на дела на корупција. Вакви показатели се:
  - Извонреден и необјаснив висок животен стандард, статусни симболи
  - Извонреден приватни контакти помеѓу работникот и барателите односно понудувачите и клиенти
  - Огромна опструкција против промена на работно место или трансферот, дури и во случај на унапредување
  - дополнително време поминато на работа, без дозвола или објава

- Промени во однесувањето кон колегите и претпоставените
- премолчување, невообичаено и необјасливо однесување како индикација за подложност на корупција, па дури и уцена
- Социјални проблеми (зависност од алкохол или дрога, долгови)
- фалење со односи во приватниот живот или бизнис околината
- предности поради врските (посебни услови, покани)
- губење на идентификација со канцеларија или со работата
- избегнување или игнорирање на правилата, акумулација на неправилности
- аберација помеѓу реалната постапката и документацијата
- вонредни одлуки без разбирливи причини
- различни оценки и одлуки за истите прашања од различни баратели
- злоупотреба на овластување за одлучување
- обезбедување на дозволи со заобиколување на надлежните органи
- дисимилација на постапките
- извонредно кратко време на постапки за донесување одлуки, кои носат предности
- пристрасност за одредени баратели или понудувачи, повторна предност за одредени лица
- омаловажување на принципот на штедливост и на правилата за понудувачите и други контролни инструменти
- обид да влијае на одлуките вон своја надлежност (со посебен интерес за трети лица)
- немање контрола кога е тоа потребно или обврска
- манипулација на договори
- поделба на наредби, не се споредуваат понуди
- значителни и повторени надминувања на пропишаните количини за нарачки