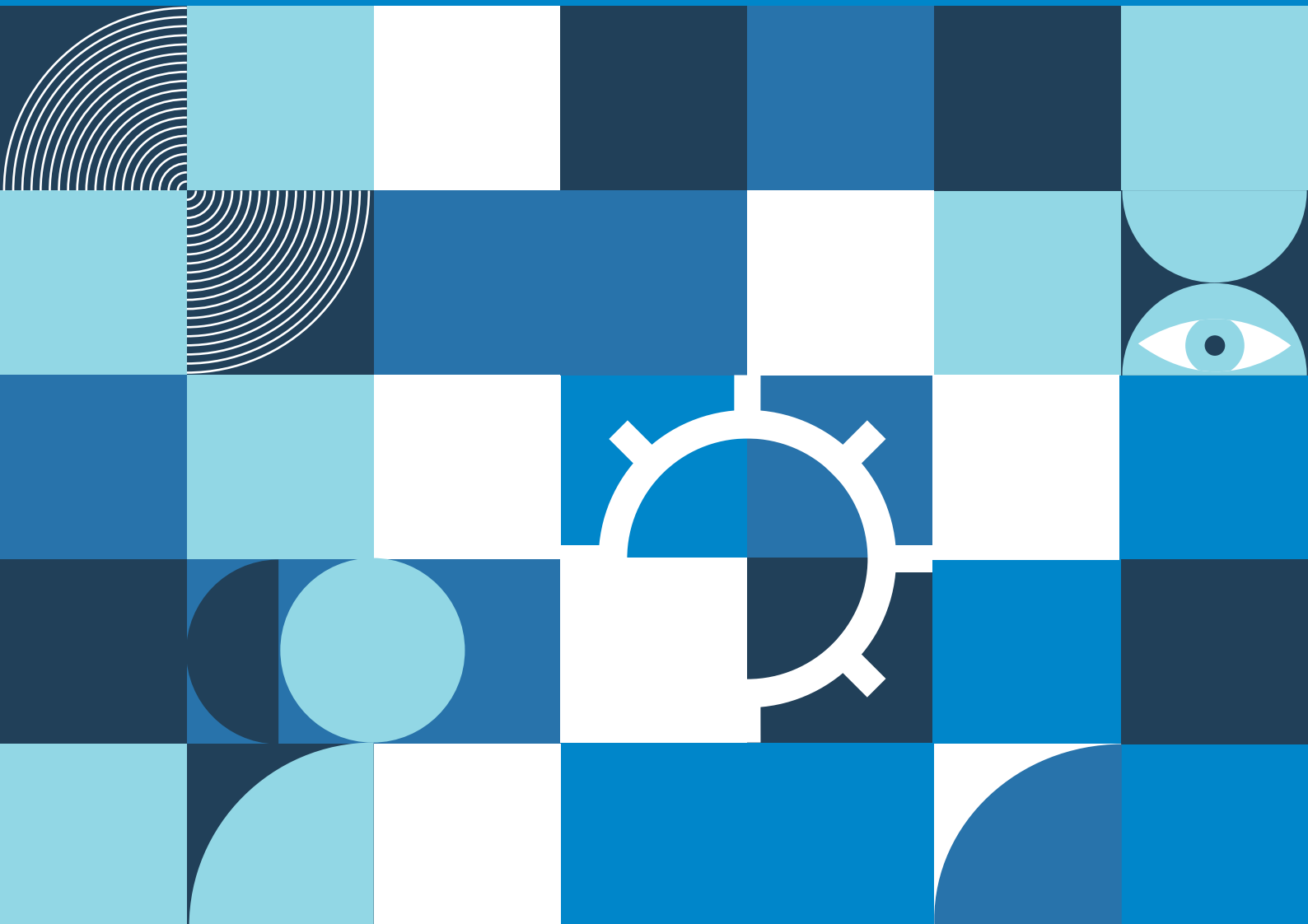


Документ за јавни политики

Компаративна анализа на организираноста на преговарачката рамка за борба против корупција во контекст на европските интеграции (анализа на хрватското, црногорското и српското искуство)

Подготвено од:

Александар Цеков, Центар за истражување и креирање политики
Александар Јовановски, Хелсиншки комитет за човекови права



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

Импресум

Наслов: Документ за јавни политики компаративна анализа на организираноста на преговарачката рамка за борба против корупција во контекст на европските интеграции (анализа на хрватското, црногорското и српското искуство)

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автори: Александар Цеков, Центар за истражување и креирање политики
Александар Јовановски, Хелсиншки комитет за човекови права

Лектор: Валентина Јошевска

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
www.antikorupcija.mk

Вовед

Во 2018 Европската комисија ја претстави својата Стратегија за „Кредибилна перспектива на проширувањето и за поголем ангажман на ЕУ на Западниот Балкан“ во која, меѓу другото, се наведува и дека оваа заложба е „геостратешка инвестиција за мир, стабилност, безбедност и економски раст во цела Европа¹. Пристапот врз којшто се темели ваквата политика за проширување на ЕУ е заснован на фер и ригорозна условеност, како и на принципот на сопствени заслуги. Од друга страна, она што се бара од земјите од Западен Балкан во тој процес е испорачување суштински реформи и резултати во клучните области коишто, меѓу другото вклучуваат: владеење на правото, борба против корупцијата и организираните криминал, реформа на правосудството, заштита и унапредување на човековите права, функционирање на демократските институции.

Со ова, уште еднаш се потврди европската перспектива на сите земји од Западен Балкан, а ваквата заложба беше особено важна за С. Македонија и Албанија коишто, по неколку последователни позитивни препораки од страна на Европската комисија, очекуваа датум за отпочнување на преговорите со ЕУ. Сепак, една година подоцна, на Самитот во Брисел одржан во октомври 2019 и покрај сите очекувања, Советот на ЕУ не донесе заклучок за отпочнување на преговори со овие две земји². Неофицијално, ваквата одлука е резултат на противењето на помала група земји членки на ЕУ предводена од Франција, коишто изразиле загриженост за

состојбите во овие држави, пред сè, во поглед на владеењето на правото, правосудството и особено во поглед на корупцијата. Дополнително, овие земји го покренаа и прашањето за ревидирање и реформирање на процесот на пристапување, со цел да се осигура дека земјите коишто ќе ги отвораат преговарачките поглавја, ќе постигнат опипливи и суштински резултати во тие области.

Во поглед на борбата против корупција, како една од клучните области, мора да се напомене дека земјите од Западен Балкан направија значителен напредок, особено во периодот од 2003 – 2016 кога просечниот притисок на корупција врз граѓаните во регионот падна од 40% на 26%³. Сепак, и со овој напредок, просекот е далеку под оној на земјите од ЕУ. За споредба, просекот на најдобрата земја од оваа група (Србија со 26%) е двојно поголем од просекот на најлошата земја (Бугарија), што значи дека е потребно многу повеќе од досегашните заложби⁴.

За С. Македонија, членството во Европска Унија е еден од клучните стратешки приоритети преку која државата „... ја манифестира својата определба да изгради општество втемелено на идентични вредности како оние на Унијата - почитување на човековите права, демократијата, владеењето на правото и функционална пазарна економија“⁵. Оваа определба е силно поддржана од најголем дел од граѓаните⁶, па поради тоа политичките лидери редовно ја истакнуваат нивната заложба во тој правец со цел да ја осигураат поддршката

¹ Достапно на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

² <https://www.consilium.europa.eu/media/41087/17-10-euco-art50-conclusions-en.pdf>

³ <https://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

⁴ ибид

⁵ <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo>

⁶ Според последните податоци од Евробарометар (11/2019), 74% од македонските граѓани сметаат дека државата ќе има придобивки од членството во ЕУ. Достапно на <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/4/groupKy/313>

на своите политички платформи. Меѓутоа, корупцијата во државата останува да биде еден од главните предизвици на патот кон ЕУ. Ова констатацијата постојано е нагласена во годишните извештаи за прогресот на државата во рамки на ЕУ интеграциите, каде што се констатираат крупни предизвици во оваа област, иако мора да се напомене и дека е препознаен и одреден напредок од страна на ЕУ.

Препознавајќи ја важноста на борбата против корупција како една од клучните области во преговарачките поглавја на ЕУ, целта на овој

документ за јавни политики е да даде свој придонес кон организираноста и исполнувањето на преговарачката рамка во поглавје 23 , особено во борба против корупција во контекст на ЕУ-интеграциите. Во таа насока, овој документ направи компаративна анализа на организираноста на преговарачките рамки на Хрватска, Србија и Црна Гора, коишто се во понапредна фаза, со цел да се извлечат искуства и лекции и врз основа на истите, да изготви препораки коишто ќе им помогнат на креаторите на политики и на носителите на одлуки.

1. Компаративна анализа на преговарачките рамки во земјите од регионот

1.1 Краток преглед на методологијата на проширување на ЕУ

Одложувањето на донесувањето одлука за почеток на преговорите со С. Македонија и Албанија на Самитот на Советот на ЕУ во октомври 2019 година беше примено со разочарување и од страна на земјите и од страна на многу европски дипломати. Многу политичари во земјата и ЕУ стравуваа дека ЕУ со ова ризикува дека ќе го изгуби кредибилитетот во процесот на проширување, што негативно би се одразило на т.н. трансформативна моќ што ја поседува ЕУ при спроведувањето на реформите во овие земји. Уште повеќе, оваа одлука се носи во време кога националистичките сили земаат сè поголем замав и во „домашни“ рамки и во рамки на ЕУ.

За да си го врати кредибилитетот и својата позиција и улога во земјите од Западен Балкан, во февруари 2020 година, ЕУ ја претстави новата методологија за проширување⁷, којашто треба да даде нов моментум на проширувањето, но и да ги задоволи барањата на некои земји од ЕУ, пред сè Франција, коишто беа незадоволни од постигнувањата на земјите кандидати, првенството во поглед на владеење на правото, судството и корупцијата.

Каква беше претходната методологија за проширување? Претходниот т.н. „класичен модел“ на проширување, којшто е опишан од страна на Кристофер Престон⁸, главно се темели на целосното усвојување на *acquis* (*acquis communautaire*). Сепак, искуствата од досегашните рунди на преговарање покажаа дека самото усвојување и прифаќање на законодавството на ЕУ, не гарантира дека земјата направила квалитетен напредок, односно дека заедно со правото на ЕУ, се усвоени и се

почитуваат „европските“ вредности и норми. Ова најдобро се гледа во справувањето со корупција, каде што и покрај зачленувањето, корупцијата не се намалува драстично. Така, незадоволството кај некои земји од квалитетот на реформите кај земјите аспиранти произведе т.н. „измореност од проширувањето“, што треба да се надмине, меѓу другото, и со промена на методологијата на проширување.

Што предвидува новата методологија за проширување? Новата методологија е заснована на 4 принципи: кредибилитет; предвидливост, динамичност; поголемо политичко управување, а поглавјата се организирани во 6 тематски кластери: фундаментална област, којашто го вклучува и владеењето на правото; внатрешен пазар; конкурентност и инклузивен раст; зелена агенда и одржлива поврзаност; ресурси, земјоделие и кохезија и надворешни односи⁹.

Ваквата организираност се очекува да придонесе до поголема динамика на процесот, а со тоа и да го забрза самиот процес, доколку земјите ги спроведуваат реформите навреме. Според Комесарот за проширување на ЕУ, Оливер Вархеји затворањето на еден кластер би можело да заврши и за една година, наспроти 6 – 8 години за затворање на едно поглавје, како што беше и досега¹⁰.

Процесот предвидува и поголема ангажираност на ЕУ во следење на процесот, но во исто време вклучува и реверзибилност на истиот. Ова значи дека, доколку земјите не испорачуваат квалитетни и опипливи резултати во реформскиот процес, може да назадуваат во процесот на преговарање.

⁷ Достапна на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

⁸ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00543.x>

⁹ ибид

¹⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI\(2020\)649332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI(2020)649332_EN.pdf)

1.2 Што содржи преговарачката рамка за проширување?

Најпрвин, Европската Унија во воведните изјави ја истакнува важноста на политиката за проширување, како за земјите членки, видена низ призмата на трансформативната моќ во земјите аспиранти, така и за земјите-членки на ЕУ, видена како гарант за стабилноста, безбедноста и економско партнерство во нивното соседство, односно подоцна во рамки на заедничките границите на ЕУ. Во поглед на правната заснованост, преговарачката рамка е заснована на членот 49 од Договорот за Европската Унија како и на сите релевантни заклучоци на Советот на ЕУ¹¹.

Понадетаму, се наведува и дека преговорите за членство во ЕУ се засновани на сопствените заслуги на Србија во поглед на исполнувањето на барањата на ЕУ, а напредокот ќе се следи континуирано за што Советот на ЕУ ќе биде редовно известуван¹².

Правната рамка за борба против корупција во Европската Унија е заснована на член 83 од Договорот за функционирање на Европска Унија¹³, каде што се утврдува надлежноста на Европскиот парламент и Советот на ЕУ

да донесуваат директиви за утврдување на минимални правила за дефинирање и санкции во областа на корупцијата¹⁴.

Стандардите пак, во поглед на борбата против корупција во рамки на Европската Унија, главно се темелат на документи на меѓународни организации, бидејќи во оваа областа на борба против корупцијата има најмалку развиено „свои“ стандарди. Документите врз основа на кои се темелат стандардите за борба против корупција се следниве: Конвенција на ООН против корупција, Конвенција за кривично право против корупција и Конвенција за Граѓанско право против корупција, усвоена од Советот на Европа во 1999 година, Конвенција на ОЕЦД против мито на високи државни службеници во меѓународни деловни трансакции од 1997 година, препораки на Советот на Европа за кодекси на однесување за јавни службеници, Конвенција на ООН за борба прекуграничен организиран криминал во 2000 година и други. Од документите кои што се усвоени и донесени од Европската Унија, вреди да се спомене одлуката на Комисијата за воспоставување механизам на ЕУ за периодично известување за корупција од 6 јуни 2011 година.

¹¹ Преговарачката рамка на Србија со ЕУ е достапна на: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26543/pregovaracki-okvir-i-uvodna-izjava.php>

¹² Ибид

¹³ Достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

¹⁴ Ибид

1.3 Хрватска

Од групата т.н. Западен Балкан кој се водеше во рамки на процесот на стабилизација и асоцијација¹⁵ (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Република Северна Македонија и Косово), Република Хрватска¹⁶ е единствената земја од блокот која стана 28ма земја членка на Европската Унија на 1 јули 2013 година. Во 2004 година, Хрватска од страна на Европската комисија доби официјален статус на земја кандидат, додека Европскиот совет ги отпочна преговорите за пристапување во октомври 2005 година со усвојувањето на преговарачката рамка за преговори¹⁷. По последниот бран на проширување во 2007 година со Бугарија и Романија, во историјата на проширувања – Хрватска е единствената земја која беше издвоена и не припаѓаше на регионална група. Исто така, специфично за овој процес е тоа што за првпат Европската комисија го воведо принципот на одредници (benchmarks) со што воедно го смени начинот на кој Унијата преговара со земјите кандидати.

Република Хрватска е првата земја врз која се примени новиот пристап на Комисијата во областа на демократија и владеење на правото, односно Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност, по научените лекции од процесот со Бугарија и Романија. Согласно преговарачката рамка за Хрватска¹⁸, Унијата ги усвои следниве принципи за преговори „почитување на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите и темелните права и владеење на правото... судските реформи, регионалната соработка и борбата против корупцијата“ и воведо клаузула

за суспендирање на преговорите во член 12, доколку земјата не ги почитува основните начела дефинирани во рамката.

Во делот на борбата против корупцијата, составен дел на Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права кое го прави корпусот на политички поглавја, Хрватска се соочи со сериозни предизвици за реформа на националниот систем во линија на најдобрите европски практики. Хрватска требаше да подготви сеопфатна рамка¹⁹ за борба против корупцијата како услов за подготовка и отворање на преговорите во рамки на Поглавјето 23. Со пристапниот процес на Хрватска, беше забележано дека фокусот на Унијата е во справувањето со политичката корупција. Така, на пример, од страна на Европската комисија беше побарано Хрватска да усвои ревидирана Национална програма за антикорупција и соодветните акциски планови со јасно дефинирана временска рамка, одговорни институции за имплементација на мерките и буџетски импликации со фокус на: 1) формирање ефективни институционални механизми за координација на имплементацијата и мониторинг на националните мерки за спречување на корупцијата, 2) ефективност на правната рамка за финансирање на политички партии и изборни кампањи во справувањето со политичката корупција и 3) мерки за превенција на конфликтот на интереси.

Од објавувањето на скринингот за Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права за Хрватска во декември 2007 година, Европската Унија дури на почетокот на 2010 година ја усвои позицијата

¹⁵ Процес на стабилизација и асоцијација. Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en#:~:text=The%20Stabilisation%20and%20Association%20Process,establishing%20a%20free%20trade%20area.

¹⁶ Пристапување на Република Хрватска во Европската Унија/Accession of Croatia to the European Union. Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/croatia_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf

на државата по забелешките нотирани во документот. Тоа се должеше, пред сè на крајно критичниот тон на Комисијата во способноста на државата во справувањето со корупцијата, за која оцени дека е „широко распространета и има влијание врз различни аспекти на функционирање на општеството.“²⁰ Беше констатирано дека постои толерирање на ситната корупција која, исто така, е широко распространета. Покрај тоа, во извештајот се констатира дека корупцијата е потпомогната од недостаток на добро владеење, транспарентност и одговорност од јавната администрација како и Етички кодекс и добро однесување од страна на јавните и државните службеници. Исто така, Комисијата во скринингот упати критики за неадекватноста и ограниченоста на Националната програма за борба против корупцијата како за спроведување на предвидените мерки за превенција и сузбивање на корупцијата.

Сепак, Комисијата како ветувачки момент ги препозна напорите на државата во унапредување на капацитетите на Одделот за превенција на корупција и организиран криминал (УСКОК)²¹ преку зајакнување на административно-техничките капацитети на институцијата и назначување професионално лице за нејзино менаџирање. Улогата на УСКОК во процесот на хрватските пристапни преговори имаше централна улога во обезбедување досие на успешност, преку преземање централна улога во справувањето со корупцијата во земјата. Овој модел на координирање на политиките понатаму беше реплициран во сите одредници за борбата против корупцијата од земјите на Западен Балкан.

По упатувањето на силните критики на сметка на Хрватска за борбата против корупцијата, во 2008 година земјата презеде сеопфатен пакет-

мерки за ревидирање на Стратегијата за борба против корупцијата која беше проследена со детален Акциски план кој содржеше специјални мерки за адресирање на клучните констатации за справување со корупцијата. Ова особено се забележува од страна на Европската комисија и во извештајот за напредокот на земјата за 2008 година се наведува дека Хрватска ги презела сите подготвителни чекори за измени на неопходната законска рамка, вклучително и Кривичниот законик, како и клучниот чекор на државата за воведување нов систем на спречување на конфликт на интереси²², односно систем за проверка на јавните и државните службеници. Овој подвиг на хрватската влада беше позитивно оценет како чекор во вистински правец, иако на Хрватска ѝ требаа дополнително уште 3 години до усвојување на сеопфатно законско решение за превенција на конфликт на интереси²³, што воедно беше услов за затворање на Поглавјето 23.

Во контекст на политичката корупција, Хрватска, исто така, имаше сериозни проблеми во спроведувањето на препораките на ОБСЕ/ОДИХР и ГРЕКО во делот на финансирањето на политичките партии. Иако Хрватска по објавувањето на скрининг-извештајот го усвои новиот закон, сепак финансирањето на политичките кампањи беше изоставено за што доби и негативни критики од страна на Европската комисија. Под притисок на јавноста и датумот за влез во ЕУ, Хрватска оваа регулатива ја измени во 2011 година²⁴, слично како и за законот за спречување на конфликт на интереси.

Покрај одредениот напредок во 2008 година, Хрватска и во 2009²⁵ и 2010²⁶ година почнува да испорачува по клучните сегменти во делот на борбата против корупцијата и тоа:

¹⁸ ибид

¹⁹ Рамка за борба против корупција на Република Хрватска. Достапно на: <https://rm.coe.int/16806ee7b6>, стр. 88 – 103.

²⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf

²¹ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Legislation_Office-for-the-Suppression-of-Corruption-and-Organized-Crime.pdf

²² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf, стр. 9

²³ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Croatia_Law-on-prevention-of-Conflict-of-Interest_2011_en.pdf

²⁴ <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/POLITICAL-ACTIVITY-AND-ELECTION-CAMPAIGN-FINANCING-ACT-EN.pdf>

²⁵ https://danube-inco.net/object/document/10750/attach/hr_rapport_2009_en.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf

- Спроведување на Стратегијата за борба против корупцијата. Хрватска во овој дел е специфична како модел, бидејќи усвои и посебна програма за борба против корупцијата во компаниите кои се во државна сопственост²⁷

- Зајакнување на улогата на УСКОК,

- Зголемување на транспарентноста и интегритетот на јавната администрација,

- Унапредување на законската рамка за финансирање на политичките партии,

- Унапредување на механизмите за спречување финансиски криминал,

- Обезбедување хоризонтална интероперабилност помеѓу сите институции кои се дел од системот за борба против корупцијата.

Најголем напредок во областа на борбата со корупцијата Хрватска забележува во 2011 година, 16 месеци пред и официјално да пристапи како полноправна членка на Унијата. Согласно последниот извештај на Комисијата

за напредокот на Хрватска²⁸, тоа се должи на подобрената координација на националните напори за координирање на политиките за превенција и сузбивање на корупцијата, особено улогата на Националниот совет и Министерството за правда. Особено, позитивно беше оценето усогласувањето на националното законодавство со најдобрите европски практики и меѓународни договори во областа на борбата против корупцијата²⁹.

Хрватска исто така, како идна земја членка, требаше да подготви план за зајакнување на сите институции кои се дел од системот, со цел продолжување со проактивните напори за спроведување на нивните мандати.

Улогата на УСКОК беше крајно позитивно оценета, особено осврнувајќи се на нејзиниот активен пристап во поднесувањето обвиненија за високопрофилната корупција. Позитивно беше оценето и одржувањето досие на успех преку зголемување на бројот на процесирани случаи и покрај несоодветните ресурси.

²⁷ Програма за борба против корупција за компании во државна сопственост. Достапно на: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/d.dubravica-acp-for-soes-croatia_en.pdf

²⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf

²⁹ <http://www.rai-see.org/legislation-croatia-anti-corruption-institutional-framework/>

врз системот на заслуги и обезбедување континуирана обука за вработените во агенцијата. Исто така, Комисијата инсистира дека властите во Црна Гора ќе обезбедат дека номинациите за раководител на Агенцијата за борба против корупција се спроведени на транспарентен начин и лицето кое ја води агенцијата е избрано врз претходно утврдени критериуми и заслуги³⁸. На тој начин се цени, дека институцијата го поседува професионалниот кредибилитет за извршување на својот мандат³⁹ и се воспоставува интегрален систем за спроведување на политиките за борба против корупцијата. Особено во овој дел, како дел од клучните одредници во поглавјето, се констатира фактот на обезбедување на функционалност на Агенцијата, особено можноста за покренување на административни постапки. Како резултат на овие мерки, во 2016 година Црна Гора бележи напредок во индексот за перцепција на корупцијата од 76 до 61 место⁴⁰.

Во делот на соработка со другите институции, една од одредниците е обезбедување систем на интероперабилност помеѓу институциите кои се надлежни во спроведување на политиките за борба против корупција, воедно обезбедување и дата-база за собирање податоци за нивна понатамошна анализа.

Покрај иницијалниот напредок што Црна Гора го направи во делот на реализација на овој пакет административни одредници, особено во 2017 година, во делот на зајакнување на внатрешните капацитети на Агенцијата за борба против корупција, во последните две години Комисијата забележува намален проактивен пристап. Ова особено беше истакнато во Извештајот за Црна Гора за 2020 година во кој

се бележи дека „постојат предизвици во делот на независноста на (агенцијата), капацитет за успешно поставување на приоритетите, селективен пристап и квалитетот на донесените одлуки.“⁴¹ Како што анализира Комисијата, во изминатите 4 години Црна Гора успеа да обезбеди иницијално досие на успешност, сепак недостига консолидирање на напорите на Агенцијата. Во документот за јавна политика⁴² на Лидерство во Југоисточна Европа за развој и интегритет (SELDI) се констатира застој, или уназадување, во исполнување на одредниците кои се однесуваат на независноста на агенцијата и нејзино раководење. Се цени дека во Црна Гора во последните 3 години забележано е политичко мешање во работата на агенцијата преку назначување менаџери кои уживаат врски со политичката елита⁴³. Како резултат на уназадувањето во борбата со корупцијата, Црна Гора бележи пад во индексот за перцепција на корупцијата на ббто место⁴⁴.

Како што земјите од Западен Балкан постепено го интензивираа својот процес на пристапување во Унијата, Комисијата исто така даде соодветен фокус на уште една клучна одредница за справување со политичката корупција во земјите кандидатки. Специфично од Црна Гора беа побарани измени и дополнувања на Законот за спречување на конфликт на интереси преку воспоставување интерен ефикасен и објективен систем на проверка за превенција на конфликтот на интереси на сите нивоа на државна и јавна администрација. Слично како за Агенцијата за борба против корупција, како индикатор за успех се цени воспоставување досие на успешност преку достапни информации за бројот на откриени и решени случаи

³⁸ Агенција за спречување на корупција на Црна Гора. Достапно на: <http://antikorupcija.me/me/novosti/saop%C5%A1tenje-sa-34-sjednice-savjeta-agencije-za-sprje%C4%8Davanje-korupcije-2016-11-30/>

³⁹ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Црна Гора во процесот на пристапување. Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf, стр. 16.

⁴⁰ Достапно на: shorturl.at/bipwU

⁴¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf, стр.27.

⁴² http://media.institut-alternativa.org/2019/12/Anti-Corruption-Agencies-in-the-Western-Balkan-Countries_new.pdf

⁴³ Ибид, стр.6

⁴⁴ <https://www.transparency.org/en/countries/montenegro#>

поврзани со конфликт на интерес, вклучувајќи воведување соодветни санкции и ефективен повраток на евентуални штети кон буџетот на државата. Исто така, поврзано со оваа материја, како одредница беше воведено барањето за воведување систем за имотни листови и соодветен и независен систем на проверка. Воедно, како мерка за спроведување на овој приоритет Комисијата препорача преземање превентивни мерки кои ќе спречат невестинито (или нецелосно) пополнување на имотниот лист преку дополнително уредување во Кривичниот законик за санкционирање, доколку се забележи незаконско збогатување при вршење на јавните функции во државата.

Интересно за оваа одредница, која е централна точка во мандатот на Агенцијата за борба против корупција во Црна Гора, е дека во изминатите две години⁴⁵ ова тело има постигнато напредок во проверката на изјавите за конфликт на интереси и имотните листови на јавните лица. На пример, врз основа на наодите на агенцијата, 57 јавни службеници биле отповикани од вршење на функцијата, сепак Управниот суд ги укинал сите решенија на институцијата. Врз основа на клучни негативни трендови, особено политичко мешање преку правосудните органи, Комисијата со загриженост констатира дека Црна Гора треба да постигне целосен интегритет на агенцијата, особено преседаните воспоставени од судовите и влијанието на нивните одлуки врз работата на Агенцијата.

Во делот на легислативата која го регулира финансирањето на политичките партии, од Црна Гора се бара спроведување на препораките на ГРЕКО, како и соодветно зајакнување на административните капацитети и независноста на телата за надзор во оваа област. Исто така, како дополнителна мерка, Европската комисија бара усвојување и спроведување етички кодекс за сите членови на извршната и законодавната власт во делот на спречување на конфликт на интереси, преку воведување систем на одговорност на вршителите на јавни функции.

Она што е специфично за Црна Гора во делот на борбата против корупција, особено во делот на сузбивање на корупцијата, е драстичното зголемување на делот на одредници кои се однесуваат на клучни системски решенија за процесирање на случаите со корупција (особено високо профилната корупција). Покрај барањата за воведување ефикасен и ефективен систем за справување со овој феномен преку зајакнување на истрагата и конечни пресуди од страна на правосудството, во Црна Гора се вовеле ново Специјално јавно обвинителство за справување со сериозен криминал и високопрофилна корупција.

По воспоставувањето на Специјалното јавно обвинителство за борба против корупцијата, Комисијата во 2016 година ги пофали напорите на оваа институција во сериозноста и пристапот во справувањето со високо профилна

⁴⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

корупција. Особено беше пофалена улогата на обвинителството во изрекување обвиненија за клучни политички фигури (пр. Градоначалникот на Будва) и други партиски функционери, сепак, беше забележана прекумерната употреба на спогодување помеѓу обвинетите и обвинителството. Сепак, Европската комисија изминативе две години во серија укажува на загриженост за работата на оваа институција, особено за инертноста во справувањето со неколку скандали во Црна Гора⁴⁶.

Во делот на финансискиот криминал, како одредница беше утврдено значителното унапредување на капацитетот за Министерството за внатрешни работи за спроведување на истрагата за финансиски криминал. Исто така, Комисијата од Црна Гора побара усвојување соодветна легислатива за враќање имот, односно институционално решение преку формирање Оддел за конфискација на имот и негово соодветно екипирање со соодветен кадар. Слично како и за другите одредници, Комисијата инсистира на градење досие на успешност преку квантитативно следење на бројот на случаи и решенија за конфискација на незаконски стекнат имот, вклучително и случаите со високопрофилна корупција.

Покрај успешниот старт на преговорите во Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права, вклучително и борбата против корупцијата уште во 2013 година, Црна Гора во последниве две години бележи стагнација и уназадување по клучни времени одредници. Иако Црна Гора успешно и со полн капацитет успеа да го изработи Акцискиот план за поглавјето, мерките кои се содржани во овој план се оценуваат како застарени и дека не ја отсликуваат реалноста во овој момент. Како што може да се утврди, Комисијата повторно фокусот го враќа на функционалноста на веќе воспоставените институционални механизми и гарантирање на нивната независност преку соодветен кадар и буџет. Сè повеќе се забележува недостатокот на политичка волја, мешање на политичките елити во работата на институциите преку назначување соодветен менаџмент и генерално застој во севкупната работа поради честите политички превирања во државата. Оценката на Комисијата за 2020 година е врз горенаведените параметри, инсистирајќи на постојано одржување досие на успешност (врз основа на мерливи докази) за функционирање на системот. Во 2020 година, германското претседателство не предложи одредници за затворање на поглавјето.

⁴⁶ <https://institut-alternativa.org/funkcioneri-za-deceniju-casceni-136-miliona-eura/>

1.5 Србија

Преговарачкиот процес за пристапување на Србија кон Европската Унија, формално беше отворен на првата меѓувладина конференција којашто се одржа на 21 јануари 2014 година во Брисел. На ова претходеше препорака од страна на Европската комисија во април 2013 година и едногласно усвоената препорака за почетокот на преговори до Советот на ЕУ од страна на Советот на министри за надворешни работи во јуни 2013. Истовремено, Советот на министри даде препорака до Европската комисија да се изготви и преговарачката рамка за преговори со Србија⁴⁷.

Во септември 2013 година, во Брисел е одржан скрининг, односно аналитички преглед на законодавството за поглавјето 23, коешто е сочинето од четири области, меѓу кои и борба против корупција. Три години подоцна, Србија, врз основа на препораките од скринингот, ги донесе и усвои акционите планови за поглавјата 23 и 24, а официјално овие поглавја беа отворени во јули 2016 година на третата меѓувладина конференција, кога е усвоена и одлуката да се отворат споменатите поглавја⁴⁸. Понатаму, значајно е да се истакне дека во 2018 година акцискиот план за поглавје 23 е изменет и дополнет, како и тоа дека се формулирани привремени и завршни одредници преку кои се мери напредокот на спроведените реформи во рамките на преговарачкиот процес.

Од прегледот на овие документи и анализа на српската правна рамка, произлегува дека најголем дел од овие стандарди се веќе усвоени и вклучени во рамки на правниот систем на Србија. Следењето на имплементацијата на одредбите од областа на борба против корупција се следи и од страна на Групата земји против корупција (ГРЕКО) којашто функционира во рамките на Советот на Европа⁴⁹.

Како што споменавме погоре, врз основа на скринингот за поглавје 23 и препораките од страна на Европската комисија, Србија изготви петгодишна Национална стратегија за антикорупција во Србија за периодот 2013-2018 и соодветен Акциски план. Меѓутоа, Србија сè уште нема усвоено Национална стратегија за антикорупција за периодот после 2018 и соодветен акциски план за да ја зајакне политичката волја и посветеност на борбата против корупција, што е нотирано и во Извештаите на ЕУ за напредок на земјата⁵¹.

Како што се наведува во стратегијата, нејзината цел е да ја елиминира корупцијата колку што може, бидејќи корупцијата претставува пречка за економски, социјален и демократски развој⁵².

За следење на исполнувањето на акциските планови, Владата на Србија има формирано Совет за спроведување на акциските планови за поглавје 23, којшто известува за напредокот на секои три месеци⁵³. Сепак, како што наведуваат некои од граѓанските организации во Србија, известувањата за напредокот од страна на оваа работна група е главно попис на спроведени активности без суштинска анализа за ефикасноста на спроведените активности во поглед на поставените цели и задачи во оваа област⁵⁴. Доколку се разгледаат Извештаите за напредок на Србија во периодот 2016-2019, може да се констатира дека оценките на ЕУ во поглед на остварувањето на целите во борба против корупцијата во земјата не се многу задоволителни. Така, во Извештајот за 2016 година се наведува дека Србија има одреден степен на подготвеност за превенција и борба против корупцијата и дека корупција и понатаму останува широко распространета во многу области и останува сериозен проблем⁵⁵. Како еден од главните проблеми во Извештајот е забележано нефункционирањето на институционалната рамка како кредибилен фактор за спречување на корупцијата, како и неефикасните судски процеси

⁴⁷ <https://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>

⁴⁸ <https://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>

⁴⁹ Nemanja Nenadic, *Evropske integracii I borba protiv korupcije u Srbiji*, Transparentnost Srbija, 2017

⁵⁰ <https://www.coe.int/en/web/greco>

⁵¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf (page 26)

⁵² Национална стратегија за борба против корупција во Србија 2013-2018 достапна на: <http://www.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Serbia-National-Anti-Corruption-Strategy-2013-2018.pdf>

⁵³ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

⁵⁴ Nemanja Nenadic, *Evropske integracii I borba protiv korupcije u Srbiji*, Transparentnost Srbija, 2017

⁵⁵ Извештај на ЕК за напредокот на Србија 2016 достапна на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf#page=54&zoom=100,90,597

особено кај „високата“ корупција. Во наредниот Извештај на ЕК за 2018, се препознава одреден напредок во делот на донесување амандмани на Кривичниот законик, меѓутоа сериозни критики се упатени за одолговлекувањето на носењето на законот за Антикорупциската агенција, како и за капацитетот на истражните органи и судството за спроведување истраги и донесување судски одлуки за случаи на висока корупција во фер и независен судски процес⁵⁶. И во наредниот Извештај не се забележани сериозни поместувања во однос на борбата против корупцијата, а се вели и дека препораките дадени во претходниот Извештај не се сè уште исполнети.⁵⁷

На почетокот на 2020 година е одржана и првата сесија на работната група за ревизија на акцискиот план за поглавјето 23. Коментарите за нацрт-документот од страна на експертите беа во насока дека голем дел од препораките на Европската комисија не се земени предвид при имплементација на претходниот Акциски план. Така, Програмскиот директор на „Транспарентност Србија“, Немања Ненадиќ истакна дека предложениот Акциски план ги содржи „истите недостатоци како и претходниот Акциски план коишто биле и претходно забележани. И по четири години од усвојувањето на последниот Акциски план, многу активности не биле спроведени дури ни на хартија, што наведува на тоа дека нема ефикасен механизам за решавање на проблемот [со корупција]“⁵⁸. Од друга страна, Јована Спремо, Советникот во Комитетот за ЕУ-интеграции и координатор за поглавје 23, истакна дека голем дел од препораките на Комисијата во поглед на поглавјето 23 биле прифатени, посебно во делот на развивање индикатори и проценка на влијанието на стратешките документи⁵⁹.

Во јуни 2020 година, како дел од механизмот за следење на реформите во поглавје 23 и 24, Комисијата го објави работниот документ, таканаречен *non-paper*, за состојбите во

споменативе поглавја, во кој се критикува застојот на реформите, особено во поглед на судството, борбата против корупција, медиумска слобода, справување со воените злосторства и борба против организираните криминали⁶⁰. Сепак, и покрај ваквите генерални забелешки изнесени во работниот документ, српската министерка за ЕУ-интеграции Јадранка Јоксимовиќ, искажа оптимизам дека и покрај забелешките за застојот, Србија ќе продолжи по реформскиот пат, преку отворање други поглавја⁶¹. Овој оптимизам набргу беше демантиран и од официјален Брисел, нагласувајќи дека со Србија нема да бидат отворени нови поглавја, доколку нема напредок во споменатите поглавја⁶².

Во работниот документ, понатаму се наведува и дека судството сè уште останува политички обоено, притисокот од високи политичари останува и дека покренувањето обвиненија против високи политичари и донесувањето судски пресуди останува на незадоволително ниво. Медиумската слобода е, исто така, во голема мера ограничена, а се доведува во прашање и независноста на Регулаторната комисија за електронските медиуми.

Во поглед на борбата против корупција, се оценува дека ситуацијата во најранливите области, како што се: јавните набавки, здравство, инфраструктура, просторно планирање и јавните компании, односно онаму каде што има големи финансии и директен и чест контакт со граѓани, е непроменета во однос на претходните извештаи⁶³. Документот ја нагласува важноста на носењето амандмани на Законот за превенција од корупција, во поглед на зајакнувањето на капацитетите и ресурсите на Агенцијата за антикорупција на Србија, иако овие амандмани сè уште не добиле зелено светло од Советот на Европа, односно од ГРЕКО. Понатаму се охрабрува и работата на воведените оддели за антикорупција во рамки на Канцеларијата на Високиот јавен обвинител, којашто почнува да дава резултати.

⁵⁶ Извештај на ЕК за напредокот на Србија 2018 достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

⁵⁷ Извештај на ЕК за напредокот на Србија 2019 достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

⁵⁸ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/27/serbias-revision-of-the-action-plan-for-chapter-23-many-activities-have-not-even-been-completed-on-paper/>

⁵⁹ Ибид

⁶⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

⁶¹ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/30/ec-non-paper-on-serbia-delays-in-reforms-pressure-on-the-judiciary/#:~:text=Infographics,EC%20non-paper%20on%20Serbia%3A%20Delays%20in,refor%20m%20pressure%20on%20the%20judiciary&text=The%20European%20Commission%20has%20recognized,its%20rule%20of%20law%20agenda>

⁶² Ибид

⁶³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

ГРЕКО (Група земји против корупција) во април 2019 година го објави својот Среднорочен извештај за усогласеност на Србија како дел од четвртата евалуациска рунда⁶⁴. Во извештајот, генералната оценка за усогласеноста на Србија со препораките на ГРЕКО во поглед на превенција на корупција кај членовите на парламентот, судии и јавни обвинители не е повеќе „генерално незадоволителна“, туку се препознава одреден напредок во однос на имплементација на одредени препораки. Сепак, се наведува понатаму, ниту

една од тринаесетте препораки од претходниот извештај не се спроведени „задоволувачки“, но, сепак, одреден напредок е постигнат во три од областите на кои се однесуваат препораките. Во однос на амандманите на Законот за превенција од корупција, особено важно според ГРЕКО е да се усвојат оние што се однесуваат на регулирањето на конфликт на интереси кај пратениците, судиите и јавните обвинители, како и оние што се однесуваат на зајакнување на капацитетите и ресурсите на Агенцијата за антикорупција.

⁶⁴ <https://rm.coe.int/greco/c4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>

2. Заклучок

Од анализата погоре, јасно произлегува дека борбата против корупција е клучна во преговорите за членство во ЕУ. Ова се гледа и од фактот што оваа област како дел од Поглавјето 23 се отвора меѓу првите, а се затвора на крај од преговорите, имајќи за цел да осигура континуитет во испорачувањето резултати како и да осигура поголемо приближување до стандардите на ЕУ во оваа област.

Анализирајќи го искуството на Србија, Хрватска и Црна Гора во преговарачкиот процес со Европската Унија низ призмата на борбата против корупција во Поглавјето 23 од преговарачката рамка, лесно може да се заклучи дека сликата во сите три држави, а и пошироко во регионот, е речиси иста, ако не и идентична. Корупцијата како феномен е широко распространета во сите пори на општествено во земјите од Западен Балкан, сериозно подривајќи ги демократските вредности и квалитетот на живеење, воопшто. Од друга страна, пак, напредокот во справување со предизвиците поврзани со корупција е дискутабилен и се чини тешко одржува континуитет. Како што се наведува во примерот со Црна Гора, а и применлив и за целиот Западен Балкан борбата против корупцијата, може да се опише како „еден чекор напред, два чекори назад“. Така, корупцијата сериозно го успорува приближувањето кон полноправно членство во ЕУ, бидејќи подготвеноста за справување со корупцијата во овие земји е многу ниска. Врз основа на научените лекции од претходните проширувања коишто сугерираа дека реформите во борбата против корупција сериозно можат да стагнираат на патот кон ЕУ, ако не и да назадуваат, ЕУ-пристапи кон воведување т.н. *одредници* коишто имаа за цел да го насочат вниманието на резултатите при испорачувањето на реформите,

што би дало пореална слика за напредокот во оваа област. Овде, исто така, мора да се напомене и дека резултатите и успехот на реформите во сите земји од Западен Балкан во голема мера зависат и од ангажираноста на ЕУ во самиот процес. Ова укажува на тоа дека целокупниот реформскиот процес е сè уште зависен од т.н. *трансформативна моќ* на ЕУ којашто, потпирајќи се на „привлечноста“ од членството во Унијата во овие земји, успева да наметне резултати, и со тоа да го одржува во живот реформскиот процес.

Сепак, и оваа центрипетална сила сама по себе е недоволна, ако се земат предвид сериозните предизвици на правно-политичката и институционална рамка, надолнето со недостаток на политичка волја за ефикасно справување со корупцијата. Ова постојано се потенцира и во Извештаите за напредок во сите земји, а и подоцна во рамките на преговарачкиот процес.

Така, она што се издвојува како заедничко за овие три земји е тоа дека ЕУ од сите земји има побарано да се фокусираат на високата или политичка корупција при отворање на поглавјето 23 како најакутен проблем. Речиси насекаде низ регионот, имаме случај на повеќе или помалку изразена состојба на „заробена држава“ од страна на политичка партија на власт, којашто државните ресурси ги става во функција на партијата, изедначувајќи ја партијата со државата.

Понатаму, критиките на ЕУ за овие земји одат во насока на правната рамка за борба против корупција како и ефикасноста на обвинителствата за гонење висока корупција. Речиси секаде, постои сомневање за корупција и/или политички влијание во обвинителствата што

ја доведуваат во прашање довербата на граѓаните во овие институции. Ова се гледа и од бројот на поднесени обвиненија против високи функционери, како и од сериозноста на обвиненијата во поглед на пропишаните казни. Иста така, многу честа практика којашто ЕУ ја издвојува во препораките е селективноста при поднесувањето на обвинителни акти против висока корупција на сметка на „ситната“ корупција. На ова се надоврзува и слабиот капацитет на истражните органи коишто често се недоволно екипирани со човечки ресурси, немаат соодветни финансиски средства за реализирање на планираните активности, а често се и зависни од извршната власт.

Следен предизвик во борбата против корупцијата во студиите на случај забележан од страна на ЕУ во процесот на преговарање е и ефикасноста на судовите. Така на пример, дури и да има обвинителен акт, неретко политичките влијанија спречуваат донесување судска пресуда во одредени случаи кои (случајно или не) најчесто се поврзани со „високата“ или политичка корупција. Така, уште една заедничка карактеристика за сите држави од регионот се чини е и „зависноста“ на судството од политичките елити, што драстично го компромитира европскиот пат на државата во прашање.

На крај, не помалку важни во процесот на преговарање се и предизвиците поврзани со функционирањето на државните комисии и тела за спречување корупција и судир на интереси како централни координативни тела за воспоставување ефикасен систем за превенција на корупцијата. Овие тела најчесто се ограничени човечки и материјални ресурси што ја отежнува борбата против корупцијата. Честопати, недоволно силната системска поставеност на овие тела и институции оневозможува подобро да ја координираат меѓуинституционалната соработка којашто е клучна во ефикасната борба против корупцијата.

Во поглед на самиот процес на проширување, измените во методологијата недвосмислено укажуваат на тоа дека ЕУ дополнително ќе се фокусира на испорачувањето резултати во процесот на преговарање, со посебен акцент на борбата против корупцијата, како најакутен проблем во Албанија и С. Македонија. Динамиката на самиот процес многу ќе зависи од резултатите во оваа област, што значи дека од државите ќе се бара значително поголема посветеност на реформскиот процес.

3. Препораки

Врз основа на компаративната анализа на преговарачката рамка за борбата против корупција во Хрватска, Црна Гора и Србија, можат да се извлечат неколку клучни препораки коишто треба да придонесат кон забрзување на динамиката во процесот на исполнување на обврските од Поглавјето 23 од *acquis communautaire* за С. Македонија, особено на оние коишто се однесуваат на борбата против корупцијата.

- Сериозна и недвосмислена посветеност на испорачување резултати во рамките на процесот на преговарање и исполнување на одредниците во Поглавје 23. Ова е во директна корелација со постоење на политичка волја кај политичките елити да ја приближат земјата до стандардите на ЕУ во оваа област. Новата методологија за проширување од 2020 година, политичката волја ја става како предуслов за ефикасна борба против корупцијата;
- Подготовка на сеопфатен, ефикасен Национален стратешки и акциски план за исполнување на обврските во поглед на борбата против корупцијата и висока усогласеност со реформите во правосудството. Овие стратешки интервенции мора да бидат поткрепени со јасно дефинирани мерки за имплементација (*implementing measures*) кои ќе бидат поддржани и со адекватни финансиски средства;
- Зајакнување на улогата и капацитетите на ДКСК во спречување на корупцијата и обезбедување на сите потребни механизми за спроведување на нејзиниот мандат. На Комисијата особено треба да ѝ се обезбеди независност и немешање од страна на политичките елити;
- Проценка на потребите и капацитетите на институциите за борба против корупција за испорачување на резултатите од Национален стратешки план за исполнување на обврските во дадената област;
- Зајакнување на капацитетите на клучните институции во борба против корупција врз основа на процените на потребите и капацитетите на институциите;
- Обезбедување професионален кадар, врз принципот на заслуги и унапредување, како и механизми за негово задржување во институциите надлежни за борбата со корупцијата;
- Зајакнување на капацитетите на органите и телата за ревизија, мониторинг и евалуација на ефикасноста на институциите за борба против корупција. Исто така, треба да се зајакне системот на надзор на овие тела, особено во Собранието преку институтот на јавни и надзорни расправи;
- Поголема вклученост на граѓанскиот сектор, особено на ГО коишто работат во оваа област во мониторинг и евалуација на реформскиот процес, како и негово вклучување во сите фази на подготовка и спроведување на јавните политики од оваа област;
- Унапредување правна рамка за финансирање на политичките партии како мерка за спречување на влијанието на политичките партии врз волјата на граѓаните и институциите во државата.

