

343.85:343.352/.357

ИНКРИМИНИРАЊЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ВЛАСТА ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОКУМЕНТИ - ПРАВНА РАМКА

Доц. др Васко Стамевски*
Доц. др Елизабета Стамевска *

Анстракт:

Меѓународната заедница, земајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на нивните жариштата, при што постои солидарност помеѓу државите, во однос на прашањето со борбата против криминалот на меѓународно ниво.

Скоро во сите меѓународни документи, во рамките на ООН, СЕ, ЕУ и други регионални организации, директно или индиректно, е опфатен проблемот со организираниот криминал, корупцијата, перењето пари итн., при што, внатре во нив, постојат низа одредби, во кои се споменуваат носителите на јавните функции, службените лица, одговорните лица, но и јавните служби, судовите, органите на управа итн. Со тие одредби се инкриминира: учеството во организирана криминална група, перењето пари, корупцијата, опструкција на правдата, итн.

Меѓународната активност во борбата против организираниот криминал е интензивирана во последните десет години а главните насоки на меѓународната активност се фокусирани на: усогласување на законите со прифаќање на заеднички пристап (дефиниранје на организираниот криминал, дефиниранје на "пазар на пороците", корупцијата и перењето пари, како и процедуралните истражни делувања), прифаќање на ефективни меѓународни инструменти за контрола и меѓународни "вмрежувања" институциите на казнената правда (Interpol, Europol, полицијата, јавните обвинители и судски системи)

Во овој тренд се наоѓа и Република Македонија која во последната деценија прави голема законодавно-правна реформа во насока на хармонизација на казненото законодавство и во таа насока е ратифицирала неколку меѓународните документи коју се однесуваат на инкриминарањето

* МСУ Гаврило Романович Державин, Св. Николе и Битола, Република Македонија, е-маил: vasko.stamevski@msu.edu.mk.

* Европски универзитет Република Македонија, е-маил: elizabetha.stamevska@eurm.edu.mk.

на казнени дела од областа на организираниот криминал и корупцијата, како и други злоупотреби на трудот на власта.

Клучне речи: меѓународната заедница, документи, казнена правда, криминал, злоупотребата

Вовед

Меѓународната заедница, земајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на нивните жариштата, при што постои солидарност помеѓу државите, во однос на прашањето со борбата против криминалот на меѓународно ниво. Во тој дел, има дефинирано определени правци на заедничка активност, насочени кон: усогласување на законодавствата со прифаќање на заеднички пристапи кон дефинирањата на современите форми на криминал (корупција, перење пари итн.); прифаќање на ефикасни меѓународни инструменти за взаемна соработка; како и меѓународно консолидирање на институциите за борба против организираниот криминал, криминалот на злоупотреба на власта итн.

Скоро во сите меѓународни документи, во рамките на ООН, СЕ, ЕУ и други регионални организации, директно или индиректно, е опфатен проблемот со организираниот криминал, корупцијата, перењето пари итн., при што, внатре во нив, постојат низа одредби, во кои се споменуваат носителите на јавните функции, службените лица, одговорните лица, но и јавните служби, судовите, органите на управа итн. Со тие одредби се инкриминира: учеството во организирана криминална група, перењето пари, корупцијата, опструкција на правдата, итн.

Може да се заклучи дека за спроведување на современа стратегија за спречување на корупцијата и другите форми криминал, битни се неколку основни постулати, кои се однесуваат на легислативно институционалниот сегмент, како и применета на правото, антикорупциската стратегија, итн. До членките на меѓународната заедница се даваат и препораки за воспоставување кодекси на однесување на јавните службеници, во извршувањето на нивните работи и работни задачи, при остварувањето на нивната функција.

1. Криминалот на злоупотребата на власта, во дел од одредбите на меѓународните документи

1.1. Документи на ООН

Организацијата на обединетите нации, во насока на спречување и превенција на меѓународниот криминал на злоупотреба на власта, има донесено повеќе документи, кои се полноважни за сите нејзини членки.

1.1.1. Резолуција 51/59, Акција против корупцијата

Со Акцијата против корупцијата¹, донесена 1996 година, од страна на Генералното Собрание на ООН, се изразува посебна загриженост за сериозноста на проблемите, предизвикани од корупцијата, заедно со другите форми на криминал, како и од опасноста од загрозувањето на стабилноста и сигурноста на општеството и поткопувањето на демократските, моралните и етичките вредности, кои, исто така, се објект на напад. Затоа потребата од акција против корупцијата, Генералното собрание на ООН ја става во прв план, како феномен, кој ги преминува националните граници и бара целосна соработка меѓу државите.

Во рамките на оваа Резолуција, како анекс, е усвоен и Меѓународниот кодекс на однесување на јавните службеници, со кој на јавните службеници им се даваат препораки да бидат внимателни, фер, непристрасни и своите должности да ги вршат ефикасно, ефективно и со интегритет, во согласност со законите и постоечките административни политики.

Во рамките на Кодексот, предвидени се и одредби, кои се однесуваат на конфликтот на интереси. Според нив, јавните службеници не треба да ги користат своите службени овластувања, за несоодветно унапредување или финансиски интерес, за себе или за членовите од нивните семејства. Во случај на можен или забележан конфликт меѓу јавниот и приватниот интерес, тие треба да се придржуваат кон мерките, воспоставени за намалување или за целосно елиминирање на конфликтот на интереси.

Со анексот е определено дека, јавните службеници не смеат, на било кој начин, да бараат, ниту да примаат, било каков подарок или услуга, која што може да влијае врз извршувањето на нивните функции.

1.1.2. Резолуција 51/191, Декларација на Обединетите Нации против корупцијата и подмитувањето во меѓународните комерцијални трансакции

Декларација на Обединетите Нации против корупцијата и подмитувањето во меѓународните комерцијални трансакции е изгласана на 86-та Пленарна седница, на 16.12.1996 година.

Со неа, сите земји членки, поединечно или преку меѓународни или регионални организации, се обврзуваат да преземаат ефикасни и конкретни мерки, против сите облици на коруптивна активност, поврзана со меѓународни комерцијални трансакции, како и да изнајдат начини за ефикасно спроведување на постојните закони, кои забрануваат подмитување

¹ Резолуција 51/59, Акција против корупцијата, донесена врз база на извештајот на Третиот комитет (A/51/610).

во меѓународните комерцијални трансакции, а доколку не постојат такви закони, да поттикнат такво донесување.

Во оваа Декларација се дефинирани и елементите на подмитување, меѓу кои се: понуда, ветување или давање на материјални средства, подарок или друга погодност, директно или индиректно, од страна на поединец, приватна или јавна корпорација..., на некој јавен службеник или избран претставник на друга држава или пак барање, прифаќање или добивање, директно или индиректно, од страна на некој јавен службеник или избран претставник од државата. Се работи за ситуација кога јавениот службеник ќе се воздржи од извршување на должностите, кои се поврзани со неговата положба. Овие елементи ја карактеризираат злоупотребата на позицијата на лицето – јавен службеник, при вршење на определени меѓународни трансакции.

Тука постојат и одредби, кои се однесуваат на развивањето и поттикнувањето на бизнис - кодексите, стандардите или најдобрите практики, кои ги забрануваат корупцијата, подмитувањето итн.

1.1.3. Конвенцијата на ООН, против транснационалниот организиран криминал

Конвенцијата на ООН, против транснационалниот организиран криминал² е потпишана 2000 година, со цел - унапредување на соработката помеѓу земјите, заради превенција и борба против транснационалниот организиран криминал.

Во врска со нашиот предмет на интерес, оваа Конвенција, во член 8 и 9, ја криминализира корупцијата и предвидува мерки за нејзино сузбивање, според кои секоја земја треба да предвиди и усвои легислатива, неопходна за третирање на коруптивните делата, како казниви. Ова, пред се', се однесува на случаи кога: е дадено ветување или, пак, кога на јавен службеник му е понудена или дадена несоодветна корист, за него или за друга личност или субјект, со цел службеното лице да постапи или да се воздржи од постапување или извршување на неговите службени должности, или пак е побарана или примена несоодветна корист.

Во Конвенцијата е дефиниран и поимот „јавно службено лице“, под кое се подразбира лице, со јавна должност или лице кое што обезбедува јавен сервис, како што е дефинирано во домашното право и како што се бара во казненото право на државата, во која што лицето ја извршува функцијата.

Кога се зборува за мерките против корупцијата, секоја држава – членка, до соодветно ниво и конзистентно со нејзиниот правен систем, треба да усвои легислатива, административни или други ефикасни мерки, со цел да обезбеди определен интегритет и да ја спречи, открие или казни корупцијата

² Конвенцијата на ООН за транснационалниот организиран криминал е ратификувана од Собранието на Република Македонија, во 2004.

на јавните службени лица. Овде се предвидени и определени превентивни активности, кон можните злоупотреби.

1.1.4. Конвенција за спречување на корупцијата

Активноста на ООН, во борбата против корупцијата, се гледа и преку донесувањето на Конвенција за спречување на корупцијата,³ усвоена од страна на Генералното собрание на Обединетите нации, на 31 Октомври, 2003 година, која го проширува подрачјето на меѓународните забрани, при што ги опфаќа јавниот и приватниот сектор, како и корупцијата во политиката (политичките партии и вршењето на власта).

Во таа смисла, Конвенцијата предвидува, сите земји потписнички, да инкриминираат повеќе дела: корупција, злоупотреба на штета на јавна или приватна сопственост од страна на службените лица, тргување со влијание и злоупотреба на функциите, незаконито богатење итн. Посебен акцент е ставен на воспоставување на кривичното дело - опструкција на правдата, кое се однесува на употреба на сила или закана, на заплашување врз правосуден службеник или служби за откривање или казнување. Понатаму, овие одредби се прошируваат и на сведоците.

1.2. Документи на Советот на Европа

Советот на Европа, исто така, има донесено голем број на документи, кои се поврзани со проблематиката на криминалот и изнаоѓањето начини за негово успешно решавање.

1.2.1. Казнена конвенција за корупција

Казнена конвенција за корупција⁴ е донесена од страна на Советот на Европа, на Вториот самит на шефовите на влади и држави, на 10 - 11 Октомври, 1997 година, во Стразбур.

Според Конвенцијата, корупцијата претставува закана за демократијата, правдата и човековите права, ги поткопува принципите за доброто управување, праведноста и социјалната правда, ја нарушува концепцијата, го спречува економскиот развој и претставува опасност за стабилноста на демократските институции и моралните основи на

³ Конвенцијата на ООН против корупција е усвоена со Резолуција, број АПЕС/58/4. Отворена е за потпишување на сите држави од 9 – 11. 12. 2003 година, во Мерида (Мексико), а потоа во седиштето на ООН, Њујорк до 9. 12. 2005. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007.

⁴ Казнена конвенција за корупција ратификувана е од страна на Република Македонија на 28. 07. 1999 година, МД-32/99-98.

општеството. Заклучок е дека ваквата состојба би можела ефикасно да се превенира, доколку има соодветна и адекватна меѓународна соработка.

При донесувањето на одредбите, запазени се дефинирањата на определени термини и изрази, така што дефиниран е терминот „јавен службеник“, кој се интерпретира и е во конотација со дефиницијата на „функционер“, „министер“, „градоначалник“ или „судија“, во националното право на определена држава и според прописите по кои работат овие лица. Дефиниран е и терминот „судија“, кој ги подразбира јавните обвинители, лица кои вршат судски функции итн.

Во оваа Конвенција предвидени се определени мерки, кои се преземаат на национално ниво за инкриминирање на активната и пасивната корупција на националните јавни службеници, потоа инкриминација на корупцијата на членовите на националните јавни институции, па корупцијата на странските јавни службеници и странските јавни институции, како и давање насоки за воведување законски инкриминации на активната и пасивната корупција во приватниот сектор. Се забележува и широкиот опфат на субјектите, кои можат да се јават како сторители на определени дела, поврзани со корупцијата: судии, службеници во меѓународните судови, но и меѓународни функционери и членови на меѓународни парламентарни собранија.

Во Конвенција, особено значење има наложувањето на секоја страна, од потписничките, да усвојат законски и други мерки, кои се неопходни за да се инкриминира определено дело, кое било сторено намерно, со предлагање, нудење или давање директно или индиректно, незаслужена имотна корист, по основ на награда на некого, кој изјавил дека е способен да изврши влијание врз донесувањето на одлуката, од страна на некои од субјектите, кои се предходно наведени, на почетокот од одредбите на конвенцијата. Со оваа конвенција се пропишани и голем број одредби, преку кои земјите потписнички, ќе можат сами или во корелација со други земји, успешно да се спротивстават на оваа форма на криминал, заедно со сите други „нови“ форми на криминал, кој го вршат носителите на определена функција во државата, преку најразлични злоупотреби на нивните функции и овластувања.

1.2.2. Цивилна конвенција за спречување на корупција

Цивилната конвенција за спречување на корупција⁵ е донесена од Мултидисциплинарната група за корупција, на 17- та пленарна седница, во Јуни, 1999 год. Стразбур.

Во своите одредби, таа предвидува дефинирање на корупцијата, како: „барање, нудење, давање или прифаќање, директно или индиректно, поткуп или на било која друга несоодветна предност или проспект, со што се

⁵ Цивилна конвенција за спречување на корупција е ратификувана од страна на Република Македонија, на 23. 01. 2002.

попречува совесното извршување, на било која должност или однесување, што се бара од лицето, кое прима поткуп, за несоодветната предност или поради тоа“.

Во оваа конвенција се дадени определени обврски во внатрешното законодавство, за пропишување на одредбите, кои се однесуваат на надоместок на претрпена штета, роковите за барање на надоместок на штета итн. Предвидени се и одредби, кои ја третираат меѓународната соработка, како и надгледување и примена на одредбите од конвенцијата.

1.2.3. Резолуција (97) 24, за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата

Резолуција (97) 24, за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата е усвоена од страна Комитетот на министри, на 101-та сесија, одржана на 6 Ноември, 1997 година.

Советот на Европа, соочен со сериозната закана од корупцијата и останатите форми на криминал, ги усвои дваестетте водечки принципи за борба против корупцијата, елаборирани од страна на Мултидисциплинарната група за корупција.

Досега, многупати разгледувани и цитирани, тие принципи се однесуваат на повеќе сегменти. Прво - организацијата, функционирањето и постапката за донесување на одлуки, од страна на јавната администрација, која истите мора да ги донесува транспарентно и конзистентно на потребата за постигнување на ефикасност. Второ - адекватна примена на соодветните постапки, за контрола врз активностите и работењето на јавната администрација. Трето - имплементација на правилата на однесување, кои се во врска со правата и должностите на јавните службеници како и имплементација на кодексите на однесување. Четврто - осигурување на системот на јавните обврски или одговорности, кој треба да ги земе предвид последиците од корумпираното однесување на јавните службеници итн.

Карактеристични се интенциите за усвојување на соодветни процедури за јавните набавки, кои промовираат фер конкуренција или одвраќање на корумпираните лица. Овде се споменуваат и усвојувањето на кодексите на однесување и промоција на правилата за финансирање на политичките партии и на изборните кампањи, заради адекватен целесообразен пристап кон борбата против корупцијата.

Сите принципи имаат свое место во борбата против корупцијата и важно е нивното прифаќање и имплементација во националните законодавства на државите.

1.2.4. Резолуција (99) 5, Договор за формирање на групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК-Мултидисциплинарна група за корупција⁶

Во согласност со Акциониот план⁷, шефовите на државите и на владите, со цел да направат промоција на нивната соработка во борбата против корупцијата, му дадоа инструкции на Комитетот на министри, да ги усвои водечките принципи, кои би се примениле во развојот на домашното законодавство и во практиката и без одлагање, да формира соодветни и ефикасни механизми, за мониторинг надгледување и контрола.

Од тие причини, на 1.05.1999 година, е формирана Групата земји против корупцијата – ГРЕКО, која треба да е во состојба, на флексибилен и ефикасен начин, да го надгледува придржувањето кон водечките принципи, во борбата против корупцијата и примената на меѓународните инструменти, што треба да бидат усвоени, според Програмата на акции против корупцијата, во согласност со одредбите, содржани во таквите инструменти.

Целта на ГРЕКО е да го подобри капацитетот на нејзините членки, во борбата против корупцијата, притоа, следејќи го динамичкиот процес на заедничко оценување и силниот притисок, придржувајќи се до нивните обврски на тоа поле.

1.2.5. Препораки бр. Р (2000) 10, на Комитетот на министри до државите –членки, по однос на Кодексот на однесување на јавните службеници

Кодексот на однесување на јавните службеници е донесен од страна на Комитетот на министри, на 106-тата сесија одржана на 11.05.2000 година.

Целта на овој Кодекс е да ги утврди стандардите за интегритет на однесувањето, кои треба да ги применуваат јавните службеници, потоа, да им помогне да ги достигнат, како и да ја информира јавноста, како треба да се однесуваат јавните службеници, бидејќи јавната свест и промоцијата на етичките вредности, се значајни средства за спречување на корупцијата.

Кодексот е важен, затоа што јавните службеници претставуваат клучен елемент на јавната администрација, од аспект на нивните специфични должности и обврски, како и соодветните квалификации, кои мора да ги поседуваат, заради успешно извршување на тие должности. Во него се предвидени општите принципи, кои се однесуваат на спроведувањето на обврските на јавните службеници, согласно законот и етичките стандарди.

⁶ Договор за формирање на Групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК, на нејзиниот 13-ти состанок (23 - 24 Март, 1998) и модифициран од страна на замениците - министри, на нивниот 629-ти состанок (28 – 29 Април, 1998 година).

⁷ Акциониот план е усвоен за време на II самит на шефовите на земјите и на владите, на земјите членки на Советот на Европа, на 10 -11 октомври, 1997, во Стразбур.

Јавните службеници треба да бидат аполитични и при вршењето на својата работа да не се занимаваат со работи, поврзани со политиката.

Во Кодексот на однесување на јавните службеници се предвидени и одредби кои го опфаќаат судирот на интереси. Имено, „јавниот службеник не смее да дозволи неговиот приватен интерес да дојде во судир со неговата јавна позиција. Негова обврска е да го избегне таквиот конфликт на интереси, без оглед на тоа дали е вистински, потенцијален или привиден. Јавниот службеник не смее да ги користи предностите на својата положба за сопствени, приватни интереси“.⁸

Во член 13 е дадена поширока елаборација на конфликтот на интереси, каде е дефинирано, кога и како јавниот службеник може да е доведен во конфликт на неговиот приватен со јавниот интерес.

Секако, низ сите одредби се предвидени различни ситуации, кои се однесуваат на: некомпатибилни надворешни интереси; политички и јавни активности; злоупотреба на службената положба; супервизорска одговорност итн. Најпосле, предвидени се одредби за санкции кон непридржување на Кодексот, кои најчесто се дисциплински мерки.

1.3. Документи на Пактот за стабилност

Пактот за стабилност беше потпишан во јуни 1999 година од страна на земјите на Балканот. Негова главна цел е да обезбеди долготраен мир, просперитет и стабилност на Југоисточна Европа, да негува ефективна регионална соработка и да даде цврста европска основа на регионот.

1.3.1. Антикорупциска иницијатива за Југоисточна Европа, Договор и Акционен план⁹

На Самитот во Сараево, како и на неколку последователни состаноци, Пактот за стабилност изготви Договор¹⁰ и Акционен план за преземање мерки, кои се приоритетни во борбата против корупцијата. Овие мерки се однесуваат на: промоција на доброто владеење (преку правни, структурални и управувачки реформи за зголемување на транспарентноста и одговорноста на јавната администрација); зајакнување на законодавството и промовирање на владеење на правото (преку осигурување на ефикасна поделба на власта и независност на истражните и судски органи); промовирање на транспарентноста и интегритетот во деловните активности (покрај другото и ефективно законодавство, во врска со поткупот итн.); и промовирање на

⁸ Кодекс на однесување на јавните службеници, член 8.

⁹ Усвоена на Работната маса III, во Сараево, 15 – 16. 02. 2000 година.

¹⁰ Овој Договор е подготвен од страна на работната група, составена од преставници на Канцеларијата на специјалниот координатор, Советот на Европа, ОЕЦД, Европската комисија, САД и Светската банка.

моделот на активно граѓанско општество (со јакнење на граѓанското општество и нанезависните медиуми, со цел да се поттикне дејствувањето на заедницата врз власта).

Со оваа иницијатива, владите преземаат определени обврски, односно чекори, кои се однесуваат на: усвојување и имплементација на европските и другите меѓународни инструменти (со потпишување, ратификување и имплементација на конвенциите против корупција, промена на дваесетте водечки принципи итн.); промовирање на доброто владеење и сигурната јавна администрација (со зајакнување на националното законодавство, ефикасно извршување и контрола на буџетот, професионални и стабилни јавни услуги, основање на ефикасни надворешни ревизорски институции); зајакнување на законодавството и промоција на владеењето на правото (со адекватна криминализација на корупцијата и перењето пари, основање специјализирани антикорупциски единици, зајакнување на истражните капацитети на кривично-правните институции итн.); промовирање на транспарентноста и на интегритетот на деловните операции (со адекватни мерки против активен и пасивен поткуп, вклучувајќи ја и корупцијата на јавните службеници, промоција на корпоративната одговорност, како и обезбедување услови за странски и домашни инвестиции итн.); промоција на активното граѓанско општество (преку развој на антикорупциски активности, со вклучени јавни службеници, организирање кампањи за подигање на јавната свест, зајакнување на медиумското набљудување итн.).

1.4. Документи на ОЕЦД - Организација за економска соработка и развој

Во врска со оваа проблематика, од страна на ОЕЦД, донесени се неколку документи, меѓу кои:

- Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции¹¹,
- Коментарите на конвенцијата за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции¹² и
- Ревидирана препорака на Советот за сузбивање поткупот во меѓународните деловни трансакции¹³.

Една од покарактеристичните препораки е и Препорака на Советот на ОЕЦД за подобрување на етичкото однесување на јавната служба.

¹¹ Усвоена од Преговарачката конференција, на 21 Ноември, 1997.

¹² Исто.

¹³ Усвоена од Советот на ОЕЦД, на 23 Ноември, 1997.

1.4.1. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции

Целта на Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции е да се криминализира поткупот, кој е широко распространет во меѓународните деловни трансакции, вклучувајќи ги и трговијата и инвестирањето, што „сериозно ја зголемува моралната и политичката загриженост, го поткопува доброто владеење и економскиот развој и ги искривува меѓународните услови за конкуренција“.¹⁴

Со оваа Конвенција, која донесена согласно Препораката за борба против поткупот во меѓународни деловни трансакции¹⁵, се укажува на потребата од ефикасни мерки за: одвраќање, спречување и сузбивање на поткупот на странски јавни службеници, во меѓународните деловни трансакции. Ова се однесува на криминализација на поткупот, која треба да се направи во согласност со препораката, но и во координација меѓу земјите - потписнички на оваа Конвенција.

Во Конвенцијата се предвидени одредби, кои утврдуваат одговорност на правните лица, јурисдикција, взаемна правна помош меѓу државите, екстрадиција итн.

1.4.2. Препорака на Советот на ОЕЦД за подобрување на етичкото однесување на јавната служба

Оваа Препорака на Советот на ОЕЦД е усвоена на 23 мај 1997 година, со цел да се обезбедат мерки за ефикасно функционирање на институциите и системите за унапредување на етичкото однесување во јавната служба.

Тоа би се постигнало преку редовно ревидирање на политиките, процедурите и практиките на институциите, кои влијаат врз етичкото однесување на јавните служби; поддржување на високиот стандард на управување, како и на антикорупцијата во јавниот сектор; повикување на етичките принципи на управување во јавната служба; разумно комбинирање на аспектите на системот за етичко управување, засновано врз стандарди, базирани врз почитување на правилата.

Воспоставувањето на етички стандарди во јавниот сектор е од особено значење, така што јавните службеници мора да ги познаваат тие стандарди и адекватно да ги применуваат во нивната работа. Потребно е точно и концизно излагање на најважните етички стандарди и принципи според кои ќе се раководи јавниот сектор, а кои најчесто се во форма на кодекс на однесување. Основа за поврзување на минимумот од

¹⁴ Види повеќе: Збирка на Меѓународни документи за борба против корупцијата, Скопје, 2002, стр. 185.

¹⁵ Усвоена е од страна на ОЕЦД, на 23.05.1997 година.

задолжителните стандарди и принципи на однесување на секој јавен службеник е законската рамка.

Земјите членки на ОЕЦД, настојуваат да воведат реформи во управувањето, со цел да го унапредат работењето, при што, покрај сите измени во раководењето и менаџирањето во јавниот и приватниот сектор, направија и криминализација на определени активности, кои се однесуваат на одредени области (пр. поткуп на странски јавни службеници, итн).

1.5. Европската Унија во справувањето со криминалот на злоупотреба на власта

Корупцијата и другите форми на криминал претставуваат сериозна закана, не само за концептот на владеење на правото, туку и за општествената и економска стабилност на државите, членки на Европската Унија.

Еден од врвните приоритети на Европската Унија е адекватната примена на постоечките механизми, како и воспоставување на нови, за поуспешна борба, но и превентивна активност, против сите „нови“ форми на криминал (корупцијата, перењето пари итн). Во таа насока, одржани се многу самити и конференции, меѓу кои: Договорот од Мастрихт, Самиот во Темпере итн.

Покрај другите документи, Европската Унија има усвоен и две конвенции: Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на Европската Унија, во 1995 и Конвенцијата за сузбивање на корупцијата, од 1997 година, во кои се статутирани определени забрани, кои треба да бидат имплементирани во законодавствата. Овие одредби ги опфаќаат, службените лица на Европската Унија, но кругот е проширен и на службени лица од државите, членки на Европската Унија.

Треба да се споменат и предвидените анти-корупциските мерки, кои треба да се применат во однос на институциите на Европската Унија, но и воспоставената соработка со соодветните антикорупциски структури, како и државните органи на државите членки. Сето ова претставува примарна задача на Европската агенција за спречување на финансиските злоупотреби (ОЛАФ).

Примената на конфискационите одлуки и мерките за истрага, замрзнување и привремено заплenuвање, во Европската Унија е регулирана со рамковна одлука на Советот на министри, од 2003 година, за Европски налог за замрзнување на имот и на евиденции и документи. Одлуката предвидува извршување на судски налози за замрзнување на имот и на евиденции и докази од судовите на другите држави- членки. Целта на примената на овој механизам, како и сите други од ваков тип, е брзо доаѓање до доказите за стореното дело, што се наоѓаат во друга држава, или привремено замрзнување и конфискација на имотот, заради изрекување на

посебната мерка на конфискација на имотот, заедно со осудата за казненото дело.

Иако е голем бројот на меѓународните инструменти, како и инструментите на Европската Унија, сепак, сеуште има појава на корупциски афери во институциите. За таа цел предвидено е да се направи ревизија на политиката на Европската Унија во оваа сфера, при што постои заложба за усвојување на стратегија, заснована врз неколку постулати, од кои најважни се: „изразување на јасна политичка волја на највисоко рамниште, мониторинг над примената на постојните анти-корупциски инструменти, пристапување на ЕУ (ЕЗ) кон конвенциите на Советот на Европа и кон мониторинг механизмите на ГРЕКО -телото за мониторинг, над антикорупциските активности на Советот на Европа и развивање на инструменти за борба против корупцијата, во приватниот сектор“.¹⁶

Овде, препознатливи се приоритетите за: хармонизација на казнените законодавства; унапредување на соработката во откривањето, истражувањето и гонењето на сторителите на делата, со примена на специјални истражни техники; како и заштита на жртвите и соработниците на правдата и примена на мерките на пронаоѓање, замрзнување и конфискација на криминалните приноси.

Посебен осврт е направен во развивањето на мерките за превенција, заради избегнување на конфликт на интереси, со воведување на системски мерки за контрола и проверка, поврзана со процедурите за јавни набавки и трошењето на буџетските средства. Тука е опфатен и приватниот сектор, каде што е предвидено усвојување на нови правила за ревизија и сметководство, воведување на нови закони, стандарди и процедури во работењето на компаниите во приватна сопственост итн.

Конзистентната стратегија вклучува и нови правила за различните организации, како што се политичките партии и синдикатите, инспирирани во барањето за транспарентност во нивното финансирање и внатрешартиските избори.

Во врска со криминалот на злоупотреба на власта во меѓународните регулативи, Република Македонија ги има ратификувано следните документи од оваа област:

- Конвенција на обединетите нации против корупција - донесена на Конференцијата, одржана во Мерида, Мексико, 9-12. 12. 2003 година, отворена за потпишување на сите држави од 9-11. 12. 2003 година, а потоа во седиштето на ООН, во Њујорк до 9.12.2005 година. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007 година.
- Казнена конвенција за корупција - изгласана на Вториот самит на шефовите на владите и држави, 10-11 Октомври, 1997

¹⁶ Види повеќе: Камбовски, Владо, Организиран криминал, Скопје, 2006.

година, во Стразбур, а ратификувана од страна на Република Македонија на 28.07.1999 година, под бр. МД-32/99-98.

- Цивилна конвенција за спречување на корупција - усвоена од Мултидисциплинарната група за корупција, на 17-та пленарна седница, на 23/24. 06. 1999 година, во Стразбур, а ратификувана од страна на Република Македонија, на 23.01.2002 година, под бр.07-388/1.

Во насока на спречување на криминалот на злоупотреба на власта, а во врска со поткупот на странски јавни службеници, од страна на Република Македонија потребна е и ратификација на Конвенцијата на ОЕЦД за поткуп на странски јавни службеници во меѓународните деловни трансакции, која влезе во сила Февруари 1999 година и досега ја ратификувале 32 земји-членки на ОЕЦД, како и 6 земји кои не се членки. Потребата од ратификација се наметнува од причини што, во нашата држава, во последниов период, забележително е присуството на странски претставници, кое е поврзано со воспоставување на деловни односи на нашата држава со странски компании, кои сакаат да инвестираат во стопанството. Но, нивното присуство исто така, е поврзано и со користењето на меѓународните фондови, од страна на граѓаните и институциите во Република Македонија. Со оглед на фактот што средствата, кои се слеваат во овие фондови се исклучително високи, постои можност од поткуп на овие претставници, кои го следат трошењето или од кои зависи одобрувањето за нивното користење.

2. Република Македонија и нормативната рамка за спречување на криминалот на злоупотреба на власта

2.1. Општ осврт

За да може да опстане, секое општеството им наметнува на своите членови определени правила на поведение, кои пак, секогаш, од страна на поединци, ќе бидат прекршени. Најтешките повреди на општествените правила на поведение, во досега познатите, класични општествено - економски формации, се интегрален дел на системот на правни норми, што се нарекува кривично право.

Состојбите со криминалот, не само во Република Македонија, туку и во меѓународни размери, влијаат врз дефинирањето нови правила и нивно подигање на рамниште на меѓународна обврска, со усвојување на меѓународни документи (конвенции, резолуции, декларации, директиви итн)¹⁷ и нивна имплементација во националните законодавства. Развојот на

¹⁷ Меѓународната заедница, имајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на жариштата на тие форми криминал, при што постои солидарност помеѓу државите за тие прашања. По однос на солидарноста во борбата против криминалот на меѓународно ниво,

македонското казнено законодавство претставува процес во кој се испреплетуваат голем број на детерминанти, кои покрај потребата од реформи поттикнати од внатрешните состојби, големо влијание имаат и барањата за европеизација на казненото законодавство и на системот за казнена правда, низ прифаќање на „сет“ од европски и меѓународни правила и принципи, содржани во бројни конвенции и други документи.¹⁸

Оваа меѓународна активност и ратификацијата на меѓународните документи предвидува и обврски за државите, кои нив ги ратификувале, да ги инкриминираат различните дела на поткупување и тргување со влијание и злоупотреба на јавната функција, за користољубиви цели, за проширување на кругот на субјектите на овие дела и за статуирање на казвена одговорност на правните лице. Република Македонија, согласно меѓународните обврски за усвојување на антикорупциско законодавство, презема голем дел од обврските, со ратификувањето на тие меѓународни конвенции, при што беше донесен Законот за спречување на корупцијата,¹⁹ во кој се предвидени превентивни мерки за спречување на корупцијата во политиката, вршењето на власта и јавните овластувања, конфликтот на интереси и дејноста на правните лица. Одредбите на овој закон имаат превентивно значење и се комплементарни со инкриминациите на пасивно и активно поткупување и противзаконито посредување, во Кривичниот законик на Република Македонија.

Таквата активност е особено динамична во подрачјето на спречувањето на организираните криминал, тероризмот и другите облици на транснационален криминал, во поставувањето рационални граници на казнената репресија и свртувањето кон правата на жртвата, што повлекува прифаќање на различни мерки на медијација и порамнување, јакнење на позицијата на конфискацијата на имотната корист и другите имотни санкции, статуирање на казнената одговорност на правните лица, казнување на злосторничкото здружување и организираните облици на криминал и инкриминирање на „новите форми“ на криминал.

Република Македонија, од своето осамостојување, има донесено поголем број на закони, кои неколку пати се дополнети или изменети, со цел да се зголеми ефикасноста на македонското законодавство, во неговата превентивно – репресивна улога. „Усвојувањето на нови меѓународни инструменти од казненоправната област, посебно тие за спречување на организираните криминал, тероризмот и корупцијата, како и барањата за

меѓународната заедница поставува одредени правци на нивната активност, кои се насочени кон: усогласување на законодавствата со прифаќање на заеднички пристапи кон дефинирањата на современите форми на криминал (корупција, перење пари итн.); прифаќање на ефикасни меѓународни инструменти за заемна соработка, како и меѓународно консолидирање на институциите за борба против криминалот (Интерпол, Европол, итн.).

¹⁸ Види повеќе: Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011, стр. 42.

¹⁹ Првиот е донесен 2002 година, а подоцна истиот е изменет и дополнет, неколку пати.

усогласување на домашното законодавство, со правото на Европската Унија, повлекува континуирано иновирање на Кривичниот законик, што станува општа карактеристика на реформите на современите казнени законодавства²⁰. Разбирливо е дека и понатамошните интенции на македонското законодавство треба да се одвиваат кон целосно и континуирано следење на криминалот и спроведување на реформи во целокупниот правен систем.

Основна законска регулатива за борбата против криминалот на злоупотребата на власта (со нејзините појавни форми) се: Кривичниот Законик, Законот за спречување на корупцијата, Закон за спречување на судирот на интереси, Законот за финансирање на политичките партии и други закони, кои се однесуваат на оваа проблематика, и каде што се предвидени одредби за неа.

Покрај националното законодавство, како нормативна рамка, се вклучени и меѓународните договори, кои се ратификувани во Република Македонија, какви што се:

- Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа, ратификувана 1999 година и Протоколот, ратификуван во 2005 година (ETS No.191);
- Цивилната конвенција против корупција на Советот на Европа, ратификувана 2000 година;
- Европската Конвенција за меѓусебна правна помош во кривичната материја на Советот на Европа, ратификувана 1999 година и вториот дополнителен протокол;
- Конвенцијата за перење пари, замрзнување и конфискација на приносите од криминал ратификувана 2000 година;
- Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, ратификувана 2004 година (UNTOC);
- Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, ратификувана 2007 година (UNCAC).

Притоа, несомнено влијание имаат и:

- Препораките на ГРЕКО, од третиот круг на евалуација;
- Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, за 2011 година;
- Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, 2010-2015 година;
- НПAA - Националната програма за приспособување со правото на Европската Унија, за периодот 2011-2013 година.

²⁰ Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011, стр. 52 – 53.

Секако, постојат и други, важни документи, кои што се однесуваат на борбата против корупцијата, намалувањето на судирот на интереси и јакнењето на индивидуалниот и институционалниот интегритет.

Заклучок

Злоупотребата на власта, преку нејзините појавни форми, негативно влијае врз правната држава, начелото на владеење на правото и концептот на основните права и слободи на човекот. Соочени со овој реален проблем, кој е поврзан со криминалот на злоупотреба на власта, современите законодавства го бараат одговорот во две насоки: „изградба на целовита стратегија на превентивни, политички, правни а други мерки и активности, од една страна и јакнење на казнено - правната репресија, од друга страна.

Законодавните реформи се поттикнати и со мошне динамична меѓународна активност, во спречувањето на корупцијата, заради хармонизација на законодавствата и развивање на меѓународни инструменти за ефикасно гонење (екстрадиција итн).

Секако, покрај ова како основен фактор што ги детерминира правците на натамошните реформи во казненото законодавство е и порастот на криминалот како и неговите „нови“ форми. Состојбите со криминалот како во национални така и во меѓународни размери влијаат и понатаму врз дефинирањето нови правила, како и нивно подигање на рамништето на меѓународна обврска со усвојување на меѓународни конвенции и нивна имплементација во националните законодавства. Таквата активност е особено динамична на подрачјето на спречувањето на организираниот криминал, корупцијата, перењето пари, злоупотребата на власта итн. и нивното инкриминирање во националните законодавства.

Исто така, покрај инкриминирањето на овие „нови“ форми се потенцираат и штетите кои настануваат и исклучително шетно влијаат врз меѓународните економски и финансиски токови. Токму тоа е една од причините за натамошното реорганизација, унификација и хармонизација на националните законодавства кон меѓународните регулативи., од причини што штетите се огромни и влијаат врз економскиот раст и напредок на засегнатите земји.

Библиографија

1. Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011
2. Камбовски, Владо, Организиран криминал, Скопје, 2006.
3. Збирка на Меѓународни документи за борба против корупцијата, Скопје, 2002
4. Резолуција 51/59, Акција против корупцијата, донесена врз база на извештајот на Третиот комитет (A/51/610)

5. Конвенцијата на ОН за транснационалниот организиран криминал е ратификувана од Собранието на Република Македонија, во 2004
6. Конвенцијата на ОН против корупција е усвоена со Резолуција, број АРЕС/58/4. Отворена е за потпишување на сите држави од 9 - 11. 12. 2003 година, во Мерида (Мексико), а потоа во седиштето на ООН, Њујорк до 9. 12. 2005. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007.
7. Казнена конвенција за корупција ратификувана е од страна на Република Македонија на 28. 07. 1999 година, МД-32/99-98.
8. Цивилна конвенција за спречување на корупција е ратификувана од страна на Република Македонија, на 23. 01. 2002
9. Договор за формирање на Групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК, на нејзиниот 13-ти состанок (23 - 24 Март, 1998) и модифициран од страна на замениците - министри, на нивниот 629-ти состанок (28 - 29 Април, 1998 година).
10. Акциониот план е усвоен за време на II самит на шефовите на земјите и на владите, на земјите членки на
11. Советот на Европа, на 10 -11 октомври, 1997, во Стразбур.
12. Кодекс на однесување на јавните службеници, член 8.
13. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции
14. Антикорупциска иницијатива за Југоисточна Европа, Договор и Акционен план Усвоена на Работната маса III, во Сараево, 15 - 16. 02. 2000 година.
15. Договор и Акционен план за преземање мерки, еподготвен од страна на работната група, составена од преставници на Канцеларијата на специјалниот координатор, Советот на Европа, ОЕЦД, Европската комисија, САД и Светската банка.
16. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции Усвоена од Преговарачката конференција, на 21 Ноември, 1997.
17. Ревидирана препорака на Советот за сузбивање поткупот во меѓународните деловни трансакции Усвоена од Преговарачката конференција, на 23 Ноември, 1997.

GOVERNMENT ABUSE IN INTERNATIONAL DOCUMENTS - LEGAL FRAMEWORK

PhD Vasko Stamevski
PhD Elizabeta Stamevska

Abstract:

The international community, taking into account the dynamics of the crime and its "new" modern forms, sets specific mechanisms for determining their focus, where, solidarity between states in the fight against crime at the international level.

Almost all of the international documents within the UN, the EU and other regional organizations, are including the problem of organized crime, corruption, money laundering etc. In the regulations of these documents are mentioned many public servants, politicians, responsible persons in public enterprises, government bodies, courts, etc., and are criminalized participation in an organized criminal group, money laundering, corruption, obstruction of justice, etc. .

The international activity in the fight against organized crime has been intensified in the last ten years and its main directions are focused on the law harmonization by accepting common approach (the definition of organized crime, the definition of acts of "market of vices", corruption and money laundering, as well as procedural investigative measures), accepting effective international instruments in order to control and connect the institutions of criminal justice, internationally (Interpol, Europol, the police, state prosecutors and judicial systems).

Republic of Macedonia is also present in this developments and in the last decade making there are noted a lot of legislative and legal reforms in the direction of harmonization of criminal law. Republic of Macedonia has ratified several international documents relating relating to the criminalization of organized crime and corruption as well other acts of abuse of power.

Key words: the international community, documents, criminal justice, crime, abuse.