


Проект: Борба против корупција и
организиран криминал
Проектот е финансиран од Европската Унија



Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал: Документи за јавни политики

МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА (МЦМС)
ЦЕНТАР ЗА ИЗУЧУВАЊЕ ДЕМОКРАТИЈА (ЦИД)

I дел

Проектот е имплементиран од



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА





МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА (МЦМС)
ЦЕНТАР ЗА ИЗУЧУВАЊЕ ДЕМОКРАТИЈА (ЦИД)

Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал:

Документи за јавни политики

I дел

Документи за јавна политика: Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Димче Митревски, извршен директор

Автори:

Емилија Туцаровска-Ѓорѓиевска, МЦМС

Тим на експерти, Центар за изучување на демократија

Превод:

Ениена Аети

Лектура:

Ивана Коцевска

Печати:

Винсент Графика

Наслов на проектот: „Борба против корупција и организиран криминал – Ад АКТА“

Контакт

Адреса: ул. „Никола Парачунов“ бр.41 А,

п. Факс 55, 1060 Скопје

Е-пошта: mcms@mcms.mk;

Веб страница: www.mcms.mk

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје
341.232:343.52(4-12)(047)

ТУЦАРОВСКА-Ѓорѓиевска, Емилија

Следење на врската меѓу корупција и организиран криминал :
документи за јавни политики / [Емилија Туцаровска-Ѓорѓиевска]. -
Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2015. -
54 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Биографија: стр. 51-54

ISBN 978-608-4681-28-1

Г. Ѓорѓиевска, Емилија Туцаровска- види Туцаровска-Ѓорѓиевска,
Емилија

а) Корупција - Организиран криминал - Анализа - Македонија
COBISS.MK-ID 97987594

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка. Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено со претходна дозвола на издавачите, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжението.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.

“This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Macedonian Center for International Cooperation and the Center for Studing Democracy and can in no way betaken to reflect the views of the European Union.”

„Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Македонскиот центар за меѓународна соработка и на Центарот за изучување на демократија (ЦИД) и на никаков начин не ги одразува гледишта на Европската Унија.“

СОДРЖИНА

Вовед	5	3. ПОВРЗАНОСТ МЕЃУ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈА	35
1. УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ И ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ во следење на корупција и организиран криминал	6	Вовед	35
Вовед	6	Организираниот криминал и корупцијата: дефиниција и начин на мерење	35
Медиумски простор	9	Докази	37
Улогата на медиумите во справувањето со корупцијата и организираниот криминал ..	11	Корупција во судството и организиран криминал	38
Пристап до информации од јавен карактер	13	Политичката корупција и организираниот криминал	38
Професионализација на новинарството ...	14	Полициската корупција и организираниот криминал	39
Истражувачко новинарство	15	Административната корупција и организираниот криминал	40
Мерки	17	Корупција и организиран криминал во Европската унија	41
Улогата на граѓанските организации	18	Организираниот криминал, корупцијата и јавните органи	42
Заедничка соработка на медиумите и на ГО	19	Полициската корупција и организираниот криминал	44
Укажувачи (whistle-blowers)	20	Корупција во царината и организиран криминал	46
Препораки	21	Препораки	47
2. ПРОЦЕНА ЗА ЗАКАНИ ОД СЕРИОЗЕН КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈА	23	Биографија	51
Вовед	23		
Фокус	27		
Подрачја на СОК	28		
Опкружување	28		
Алатки	28		
Анализа и процена	29		
Резултати	31		
СОСТА во Југоисточна Европа	31		
Препораки	33		



Вовед

Корупцијата и организираниот криминал се негативни феномени кои со своето влијание создаваат декомпозиција на општеството, го оспоруваат економскиот раст и го зголемуваат степенот на сиромаштија. Дополнително, нивното влијание го поткопува владеењето на правото и ги уназадува напорите за демократизација особено на постранициски општества.

Борбата против овие два негативни трендови подразбира систематски приод од сите чинители на една земја. За таа цел, особено важно е јакнењето на капацитетите на граѓанските организации во следењето на корупцијата, на врската со организираниот криминал и јакнењето на свеста на граѓаните за негативното влијание врз нивниот секојдневен живот.

Проектот „Борба против корупција и организиран криминал“ спроведуван од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) во соработка со Центарот за изучување демократија (ЦИД) од Бугарија ја има токму таа цел: да ја поттикне проактивноста на граѓанското општество за да влијае врз јавните политики, да ја одржи одговорноста на релевантите институции и да придонесе кон јакнење на интегритетот на целокупното општество.

Следењето на врската меѓу корупцијата и организираниот криминал е пилот проект во Р. Македонија и за првпат се спроведува со цел да послужи и како алатка за подобро следење на овие негативни појави од страна на релевантите државни институции, како што е Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија итн.

Документите за јавна политика – прв дел се дел од овој проект и дава преглед на три аспекти од следењето на корупцијата и организираниот криминал. Во првиот документ за јавна политика се анализира слободата на независното известување, состојбата со истражувачкото новинарство, како и соработката на граѓанските организации со

медумите во следењето и информирањето за корупцијата и организираниот криминал.

Вториот документ за јавна политика дава преглед на глобалните и регионалните мерки за следење и процена на заканите од организиран криминал. Во овој дел се дава анализа на Извештајот за процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA), како и на методологијата за процена за закани од сериозен и организиран криминал, со кои се проценуваат слабостите и можностите за криминал, специфични за одредени региони и земји-членки на ЕУ, со цел да се понуди алатка и за земјите-кандидати членки на ЕУ, како што е Р. Македонија

Третиот документ за јавна политика дава преглед на дефиницијата за поврзаноста на корупцијата и организираниот криминал. Овој дел нуди анализа на неколку клучни аспекти како што се: корупција во судството и организиран криминал, политичка корупција во судството и организиран криминал, полициска корупција и организиран криминал итн.

Вториот и третиот документ за јавна политика се подготвени од тим експерти од Центарот за изучување на демократијата, кои ни даваат поддршка во целиот процес на спроведување на проектот и нивниот придонес во подготовката на документите за јавна политика е исклучителен.

Документите за јавна политика – Прв дел, се дел од проектот „Борба против корупција и организиран криминал“, финансиран од ЕУ во рамките на Националната програма за привремена поддршка и градење на институционални капацитети, IPA 2009.

1. УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ И ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ во следење на корупција и организиран криминал

Емилија Туцаровска – Ѓорѓиевска

/// Вовед

„Дури и да е предмет на навреда или презир, важната и крајна граница против корупцијата, угнетувањето и арбитрарната моќ мора секогаш да се базира на јавно мислење и на мислење кое е толку вреднувано и толку признаено што решително укажува на отпор.“¹

Медиумите имаат главна улога во создавањето на јавното мислење и клучна одговорност да известуваат за сите форми на нелегални, коруптивни или криминални дејства. Сепак, медиумите во Република Македонија, честопати, се критикувани дека подлежат на политичко влијание и на повремена злоупотреба на моќта, вообичаено поттикната од бизнис интересите и од политичките цели. Недостигот на медиумска слобода главно се должи на економската зависност на медиумите со што значително се поткопува лојалната конкуренција и ги прави медиумите подложни на најразлични влијанија.

Освен тоа, брзите глобални случувања и брзиот напредок на технологијата и иновациското ширење на информации ги заробија медиумите во една непозната корелација меѓу старите навики, новите регулативи за известување и актуелните финансиски апетити.

¹ Единбург Ривју“, јули 1809 година, “Parliamentary Reform” (том xiv, стр. 305)

Новите глобални промени, создадоа и голем број бизнисмени од разновидна политичка провиниенција кои поседуваат приватни медиумски куќи, и кои честопати ги игнорираат меѓународните професионални стандарди, водејќи се од лукративните потреби за профит и заработка.

КЛУЧНИ ТОЧКИ

- *Нема видливо подобрување во истражувачкото новинарство;*
- *Како главни „надзорни чинители“: медиумите и граѓанските организации (ГО) се ограничени во осврнувањето на законите од корупција и организиран криминал;*
- *Заедничката соработка на медиумите и на ГО за истражување на главните врски на корупцијата и организираниот криминал е слаба и нивното практично влијание и влијание на ниво на политика е ограничено;*
- *ГО и медиумите ретко вршат надгледување на деловните активности и на негативните влијанија на корупцијата и организираниот криминал врз приватниот сектор.*

Во рамки на новите предизвици и старите навики, македонското новинарство се соочи со недостиг од системски и структурни промени, транспарентност, како и капацитет да се приспособи на меѓународните стандарди за известување.

Од друга страна, нивото на корупција и организиран криминал во земјата продолжува да се смета за сериозна закана за целокупниот политички, економски и општествен развој. Според Индексот на перцепција на корупцијата на „Транспаренси Интернешнл“, во 2014 година земјата беше

рангирана на 64 место (од 176 држави), во 2013 година земјата беше рангирана на 67 место (од 177 држави), а во 2012 година на 69 место (од 176 држави), споредено со 84 позиција во времето на последната евалуација.²

Во 2011 година македонските граѓани ја посочија невработеноста како најважен проблем со кој земјата се соочува денес (42% од возрасната популација), а по него следуваат сиромаштијата/нискиот животен стандард (24%) и корупцијата (13%).³ Истиот извештај на Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал (UNODC) покажува дека една четвртина од населението верува дека коруптивните практики се присутни *често* или *многу често* во одреден број важни јавни институции, вклучително во централната и во локалната управа, во собранието, болниците, судството и во полицијата.⁴ Повеќе од една третина од граѓаните (36%) веруваат дека корупцијата, всушност, е во подем во земјата, додека други 36 проценти веруваат дека таа е непроменета, а други 29 проценти сметаат дека таа е во опаѓање, што укажува на перцепцијата и свеста на граѓаните за еден од главните предизвици со кои земјата се соочува сега, а ќе се соочува и во годините што претстојат.⁵

За споредба, резултатите од Извештајот за проценка на корупцијата во Македонија од 2014 година повторно покажуваат дека невработеноста е еден од најважните проблеми во земјата денес (69,2% од

возрасното население), а по неа следуваат сиромаштијата (47,1%), ниските приходи (37,4%), високите цени (32,5%), корупцијата (27,9% од возрасното население), политичката нестабилност (18,7%), криминалот (12,3%) итн.⁶

Табела 1. Македонија: клучни проблеми, 2014 (процент од населението што ги идентификувало соодветните фактори како проблем)



Извор: МЦМС, Извештај за проценка на корупција во Македонија. 2014.

Голем дел од македонските граѓани веруваат дека корупцијата во земјата е широко распространета меѓу јавните службеници. Дури 87,3% изјавиле дека јавните службеници на некој начин се (*скоро сите, повеќето* или *одреден дел*) замешани во корупција. Само 7,7% се оптимисти и веруваат дека скоро ниту еден од службениците не е вмешан во корупција.

² Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање тероризам (MONEYVAL). 2014 година. Извештај од Четвртата оценска мисија за борба против перењето пари и финансирање тероризам: Македонија

³ Извештај на UNODC: Корупцијата во Македонија: поткупот низ искуството на населението“, 2011 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал

⁴ Ибид.

⁵ Ибид.

⁶ Нурединоска, Е, Саздевски, М. Ѓузелов, Б. Извештајот за проценка на корупцијата во Македонија. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2014 г.

Табела 2. Перцепција на граѓаните за распространетост на корупцијата меѓу државните службеници



Извор: МЦМС, Извештај за проценка на корупција во Македонија, 2014

Што се однесува до организираниот криминал, Извештајот за глобална конкурентност на Светскиот економски форум за 2013 – 2014 година ја рангира Македонија на 98 место од 148 земји со оцена 4,6 (меѓу 1 и 7), што се смета за закана за развој на конкурентноста на земјата.⁷

Според статистичките податоци на Министерството за внатрешни работи за периодот 2012 – 2013 година, најчести форми на организиран криминал се: фалсификувањето пари, поткупот, перењето пари, шверцувањето итн.⁸ Освен тоа, земјата се соочува со криминални групи, како на национално, така и на регионално ниво, а врските меѓу овие групи се особено видливи во полето на нелегална трговија со наркотици и психотропни супстанции, трговија со луѓе, шверцување производи, нелегална трговија со оружје и украдени луксузни моторни возила и измама со кредитни картички.⁹

⁷ Извештај за конкурентност за Светскиот економски форум 2013 – 2014 година

⁸ Министерство за внатрешни работи, Македонија

⁹ Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање тероризам (MONEYVAL). 2014 година. Извештај од Четвртата оценска мисија за борба против перењето пари и финансирање тероризам: Македонија

Оттука, објавувањето добро документираните стории за овие негативни трендови и случаи е најдобриот начин на кој новинарите може да ѝ послужат на својата земја и на својата професија. Поддржувањето на овие процеси со вклучување во јавни дебати и подигнување на јавната свест е одговорност на граѓанските организации (ГО).

Сепак, културата на независно новинарство допрва треба да се развива, а регулативите за водење истражувачко новинарство се слаби и незадоволителни. Како резултат на тоа имаме непрецизни стории со недоволна веродостојност, а релевантните извори, довербата и веродостојноста се повеќе исклучокотколкупрактика, со што сè нанесува сериозна штета на неколкуте новинарски обиди да се објави професионална сторија за овие многу сериозни закани за демократскиот развој на земјата.

Освен тоа, вклученоста на ГО, дофатот и опфатот на случаите во процесот на информирање на јавноста и поддржување на медиумите во борбата против корупцијата и организираниот криминал се многу ограничени. Вклученоста на ГО во формулирањето политики, нивното застапување и следење на корупцијата и организираниот криминал е слаба. ГО започнаа да служат како „чувари“ во одредени области, но сè уште имаат многу ограничен капацитет за извршување на нивната улога. Мал број ГО остварија позитивни резултати во следењето на јавните набавки или во анализирањето на законодавната рамка за потиснување на овие негативни тренда. Сепак, допрва треба да се заземе заеднички и сериозен пристап за обликување на нивната улога како главен „чувар“.

Остварувањето на овие предизвици е еден од клучните приоритети на Државната комисија за спречување корупција во земјата која идентификуваше неколку клучни проблеми

и фактори на ризик од корупција и судир на интереси во медиумите и во граѓанскиот сектор.¹⁰

- 1. Јавните/буџетските средства се трошат од страна на државните институции на нетранспарентен, селективен и тенденциозен начин во отсуство на отчетност и надзор во обезбедувањето на финансиска поддршка.¹¹*
- 2. Проблемите во медиумите се јавуваат како резултат на не спроведувањето на постојните прописи за електронски медиуми и отсуството на медиумски прописи воопшто од аспект на ризикот од злоупотреба на службените овластувања и други овластувања за остварување лични цели и користи.¹²*
- 3. Работењето од позиција на судир на интереси, исто така, е проблем.¹³*

Медиумски простор

Член 15 од новиот Закон за медиуми, усвоен во декември 2013 година, предвидува дека радиодифузерите се обврзани минимум три пати годишно да ги објавуваат следниве

¹⁰ Програма на Државната комисија за спречување корупција 2011-2015. Скопје Примарниот законски мандат на Државната комисија за спречување корупција се извршува во согласност со долгорочните стратешки цели на Република Македонија за континуирана и бескомпромисна борба против организираниот криминал и корупцијата со цел да се обезбеди економски и политички развој, стабилност и безбедност на земјата и нејзино интегрирање во НАТО и во Европската унија.

¹¹ Државна комисија за спречување корупција, Програма за превенција и репресија на корупцијата, Државна програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски планови за периодот 2011 – 2015 година, декември 2011 година.

¹² Ибид.

¹³ Ибид.

податоци за својата програма: податоци за нивната сопственичка структура; имињата на главните уредници и на уредниците на останатите програмски секции; податоци за нивните извори на финансирање во претходната година; податоци за нивните вкупни приходи и расходи во претходната година; податоци за персоналот (просек) од претходната година.¹⁴ Според новиот Закон за медиуми, обврските на радиодифузерите и на печатените медиуми во однос на медиумската транспарентност се следат од страна на нова Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.¹⁵

Пазарот на радиодифузната дејност во земјата изобилува со голем број ТВ и радио-куќи. Во моментот има одреден број активни печатени медиуми, радиостаници, телевизиски станици, Интернет портали: Печатени медиуми: 7 дневни весници, 4 неделници, 30 списанија; Радиодифузери: 5 јавни радиодифузни сервиси и 65 комерцијални радиодифузери: 5 ТВ-станици и 4 радиостаници со национална покриеност (дигитален терестријален мултиплекс); 5 ТВ-станици со национална сателитска покриеност; 17 ТВ-станици и 16 радиостаници со регионална покриеност; и 25 ТВ-станици и 56 радиостраници со локална покриеност.¹⁶ Исто така, има и повеќе од 120 Интернет портали за вести, а не е достапна статистика за тиражот на весниците.¹⁷

Што се однесува до рејтингот на радиодифузерите, највисок рејтинг има ТВ

¹⁴ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година Преземено од: <http://www.irex.org/resource/macedonia-media-sustainability-index-msi>

¹⁵ Ибид.

¹⁶ Ибид. Изворите, исто така, се достапни преку Советот за радиодифузија, Список на регистрирани ТВ-куќи: (Скопје: Совет за радиодифузија на Република Македонија, јуни 2014 година).

¹⁷ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

Сител (28,98%), а по неа следуваат ТВ Канал 5 (16,71%), ТВ АлсатМ (5,97%) и МТВ1 (5,85%) (Совет за радиодифузија, 2012 година).¹⁸

Иако медиумската слика покажува голем диверзитет, не постојат веродостојни сеопфатни податоци за годишниот приход во медиумскиот сектор од рекламирање.¹⁹ Се проценува дека вкупниот годишен рекламен пазар се движи меѓу 40 милиони американски долари и 50 милиони американски долари, од кои 33 милиони американски долари се во телевизијата, а 2,8 милиони американски долари се во радијата.²⁰

Освен тоа, има недостиг од странски инвестиции и одржлива економска стабилност на медиумите, што ги прави ранливи и изложени на комерцијални и политички притисоци.²¹ Таквите практики во голема мера ја поткопуваат независноста на медиумскиот пазар, независноста на уредниците, на новинарите и на целокупното медиумско известување.

Недостигот од транспарентност и отчетност ги отежнува и ги блокира воспоставените канали за комуникација со кои работат медиумите, а кои се од суштинско значење за општеството. Освен тоа, таквите практики ја *потхрануваат* врската меѓу политичките

¹⁸ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

¹⁹ Ибид.

²⁰ Ибид.

²¹ Димитријевска-Маркоски, Тамара и Жидас Даскаловски (2013 година), „Assisting Media Democratization after Low-Intensity Conflict: The Case of Macedonia“, Серија работни документи за меѓународна помош на медиумите во Западен Балкан, Работен документ 5/2013, изготвен во рамки на Регионалната програма за поттикнување на истражувањето во Западен Балкан (RRPP) (Сараево: Аналитика – Центар за општествени истражувања / Скопје: ЦИКП – Центар за истражување и креирање политики).

чинители и медиумите до таа мера што медиумите претставуваат одраз на политички поделби.

Во таа насока е и тврдењето на аналитичарите дека „иако медиумските куќи не даваат отворена и јавна поддршка на ниту една политичка партија или коалиција, постојат јасни показатели за значителни односи меѓу медиумите и политичките партии во земјата“.²² што укажува на постоење судир на интереси.

Правилата за судир на интереси за членовите на регулациони тела претходно беа уредени со Законот за радиодифузија од 2005 година, додека од 2013 година тие се веќе дел од медиумската регулатива уредена со новиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.²³ Оваа регулатива вклучува одредба со долг список на позиции на кои не може да бидат избрани членови на Советот на Агенцијата: членови на Собранието, членови на Владата, назначени и именувани службеници, високи службеници во државната администрација, единиците на локалната самоуправа или во регулациони тела, директори или членови на извршни одбори на јавни претпријатија; лица што биле јавни службеници или што извршувале должности во органи на политички партии или на религиски заедници во изминатите пет години; лица кои како сопственици на акции или обврзници, како членови на управни органи или како вработени или како лица ангажирани на која било основа имаат интерес во други радиодифузни организации или новински агенции, компании за рекламирање итн.²⁴

²² Ибид.

²³ Индекс за одржливост на медиумите за Македонија (MSI). 2014 Факти за законодавството за медиуми релевантно за интегритетот на медиумите. Преземено од: <http://www.irex.org/resource/macedonia-media-sustainability-index-msi>

²⁴ Ибид.

Усвоените законски промени за спречување на конфликт на интереси е дизајниран со цел да ги спречи политичките интереси да имаат контрола врз медиумите.²⁵ Сепак, самата потреба од ваква законска интервенција дополнително укажа на потребата од систематски и детален пристап кон соочувањето со предизвиците на медиумска слобода во земјата особено во однос на политичката култура и професионалната култура на новинарите.²⁶

Така, последниот ЕУ Извештај за напредокот на земјата од 2014 посочува дека состојбата со медиумите продолжува да се влошува и тоа, како во однос на поделеноста на политичка култура, така и во однос на недостатокот од независно известување, објективни информации и јавни дебати.²⁷ Ваквата состојба со медиумите беше посочена и во Извештајот за напредок од 2013 година кога исто така се сметаше дека земјата е високо поларизирана и дека има недостиг од балансирано известување кај неколку радиодифузери.²⁸

Отуството на систематски реформски медиумски практики, создаде и услови на поларизација меѓу самите новинари што претставува сериозна закана за напорите

²⁵ Слободата на медиумите во Западен Балкан. 2014. Генерален Секретаријат за надворешна политика на ЕУ. Превземено од: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU\(2014\)534982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU(2014)534982_EN.pdf)

²⁶ Ибид.

²⁷ Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2014 година, октомври 2014 година, Генерален директорат за проширување, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-formeryugoslav-republic-of-macedonia-progressreport_en.pdf

²⁸ Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2013 година, октомври 2013 година, Генерален директорат за проширување, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/20131008-the-formeryugoslav-republic-of-macedonia-progressreport_en.pdf

кон зајакнување на македонските медиумски капацитети.

Електронските медиуми и Интернет порталите имаат големо влијание врз медиумската слика и врз јавната доверба кон новите партиципативни форми на он-лајн новинарство. И покрај тоа, според една од студиите за истражување на медиумскиот интегритет во земјата, електронското или он-лајн медиумски сектор е најмалку транспарентен во однос на сопственичката структура.²⁹

Изоставањето на електронските медиуми од дополнителни регулативи, норми или од примената на етичкиот кодекс, ги прави македонските медиуми уште поранливи на најразлични влијанија и селективно известување.

Недостатокот од систематски регулативи и практички во македонските медиуми, влијае и врз медиумските капацитети за систематско следење на ризици и заканите од корупција и организиран криминал во земјата, како и врската меѓу овие две негативни појави.

Улогата на медиумите во справувањето со корупцијата и организираниот криминал

Резултатите од Националниот извештај за следење изработен од СЕЛДИ покажуваат дека личното мислење за распространетоста на корупцијата во земјата се базира на информации од медиумите, односно така е во 28,4% од случаите (слика 3). Сликата укажува на тоа дека улогата што ја играат медиумите има големо влијание врз јавното мислење и дека луѓето вообичаено се информираат за случаите на корупција преку медиумите.

²⁹ Мицевски, И, и др. 2014 Важноста на медиумскиот интегритет. МИМ, Скопје.

Табела 3. Мислење за распространетоста на корупцијата во Македонија



Слободата на медиумите и слободниот говор се од суштинско значење во поддршката на сите нивоа на демократизација и претставуваат клучни показатели за ефективната борба против корупцијата и организираниот криминал.

Самото пак известување за корупција и организиран криминал може да има влијание врз општеството само доколку јавноста им верува на медиумите и на нивната работа.³⁰

Сепак, слободата и интегритетот на медиумите добија негативни забелешки во изминатиов период. Според Индексот за одржливост на медиумите (MSI) на IREX, македонскиот медиумски систем напредувал сè до 2005 година со оцена 2,58, а потоа во 2012 година паднал на 1,49, за потоа да се подобри во 2013 година со оцена 1,60 и повторно да се влоши во 2014 година со оцена 1,37.³¹

³⁰ Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена.

³¹ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година; Индексот покажува неодржлив мешан систем: Земјата минимално ги исполнува целите, при што некои сегменти на правниот систем и на владата се противат на слободен медиумски систем. Очигледниот напредок во залагањето за слободен печат, зголемена професионалност и нови медиумски бизниси е од скоро време и затоа можеби е премногу рано да се проценува неговата одржливост.

Во однос на независното новинарство, Македонија во 2014 година, исто како и 2013, се оценета како делумно слободна земја според извештај на „Фридом Хаус“ од 2013.³² Според истиот извештај, Македонското независно новинарство во 2014 бележи пад од 4.47 во 2013 на 5.00. Од досегашните рангирања, Македонија последен пат имала најдобра оценка од 4.25 во 2010 г. по што е забележан пад во оценката.

Дополнително, според анкетата на Меѓународен републикански институт, од 2014г. корупцијата и организираниот криминал спаѓаат во прашањата со најмалку слобода на пишување од вкупно деветте чувствителни области во Македонија³³ (слика 4). Клучен фактор за поголема слобода во известувањето на медиумите за корупцијата и организираниот криминал е достапноста на (вклучително во машински читлив формат) и пристапот до информации.³⁴

Дополнително, 18% од испитаниците сметале дека немаат воопшто слобода да пишуваат за корупција и организиран криминал, додека малку слобода на пишување сметаат дека имаат медиумите кои пишуваат за корупција 19%, а за организиран криминал 18% од испитаниците. Кумулативно, повеќе од 36% од испитаниците сметаат дека медиумите немаат или имаат мала слобода да пишуваат за корупција и организиран криминал.³⁵

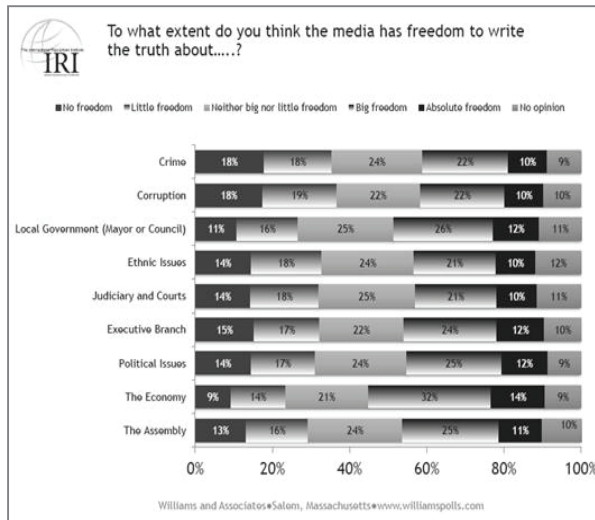
³² Слобода во светот, 2014 година, Извештај на „Фридом Хаус“ за Македонија. Преземено од: https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/macedonia#.VM4_tNLF_fI

³³ Меѓународен републикански институт, (2014 година), Истражување на јавното мислење на граѓаните на Македонија, 23 – 29 мај, 2014 година и 18 –24 февруари, 2014 година.

³⁴ Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена.

³⁵ Ибид.

Табела 4. Меѓународен републикански институт (IRI): Истражување на јавното мислење на граѓаните на Македонија



Слободата на медиумите, независното новинарство и слободата на пишување, е особено важен процес за следењето и известувањето од областа на корупцијата и организираниот криминал во земјата.

Слободното и независно известување подразбира и професионално собирањето на податоците особено од јавните институции и истото е клучно за одговорното следење и информирање на сензитивни коруптивни случаи или случаи од организиран криминал.

Собирањето на податоците пак подразбира и слободен пристап до јавните информации, како и професионален и стандардизиран начин на информирање на јавноста.

Пристап до информации од јавен карактер

Во февруари, 2014г. беше усвоен „Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер“³⁶ Истиот ги уредува условите, начинот и постапката за остварување на правото за слободен пристап до

³⁶ Европска Комисија. Извештај на ЕУ за напредокот на Македонија, 2013 година.

информациите од јавен карактер со кои располагаат имателите на информации.³⁷

Сепак, според ЕУ извештајот за напредок на земјата од 2014, законот се уште е неефикасен и се очекува дополнително да ја поттикне транспарентноста и објавувањето на јавни информации од страна на државните и јавни институции.

Од друга страна, граѓаните не се доволно информирани за своите права да добијат информации од јавен карактер, право кое треба да биде промовирано преку Комисијата и другите иматели на информации.³⁸

Самото известување и следење на кривични коруптивни дела и дела од организиран криминал, подразбира соодветен пристап до информации од јавен карактер од сите надлежни институции, во рамки на судовите, јавното обвинителство, министерството за внатрешни работи и сл.

Соодветниот пристап на пребарување на информации од јавен карактер од страна на медиумите и новинарите е исто така неопходна вештина и алатка за професионално следење и известување. Особено поради фактот што „недостигот од веродостојни и доследни податоци за судските предмети спречува спроведување на детална анализа на ефектите од судските реформи и дефинирање стратегии за правна заштита“³⁹

Подобрување во насока на објавување на пресуди на веб-страниците на судовите и другите надлежни институции е забележано

³⁷ Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006).

³⁸ Нурединоска, Е. Огненовска С. 2014. Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанскиот сектор во Македонија. МЦМС.

³⁹ Ибид.

од 2012г. навака, кога беа објавени околу 72 000 пресуди.⁴⁰ Но, според последниот ЕУ извештај, отстапки се уште постојат и тоа во ограниченото почитување на законската обврска да се објавуваат сите судски пресуди он-лајн во рок од два дена од нивното составување и потпишување, најзначајните или барем најконтроверзните пресуди, што може да бидат од јавен интерес.⁴¹ Ваквото отстапување може да доведе до недостиг од информации кои јавно може да се проверат и да доведе до извртено медиумско известување.⁴²

Достапноста на податоци и информации е основа на истражувачкото медиумско известување, па затоа слободниот пристап до информации од јавен карактер е клучен фактор во напорите за медиумско истражување и известување за корупцијата и организираниот криминал. Начинот пак на кој се користат достапните информации од страна на новинарите го одредуваат нивото на професионализација на известувањето.

Професионализација на новинарството

Според Индексот на одржливост на медиумите (MSI) на IREX од 2014, македонското новинарство го достигна врвот на својата професионализација во 2011 година кога ја имаше оцената 1,69, по што следуваше пад во 2014 година со оцена 1,27.⁴³ „Како и претходните години, медиумите тежнеат да ја претстават само едната страна на приказната од која било спорна тема, а севкупното известување е скроено по мерка за таа цел.

⁴⁰ Европска Комисија. Извештај на ЕУ за напредокот на Македонија, 2011 година.

⁴¹ Европска Комисија. Извештај на ЕУ за напредокот на Македонија, 2014 година.

⁴² Ибид.

⁴³ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

Известувањето се врши на начин што се дава огромна предност на политичките ставови и мислења на дадената медиумска куќа преку необјективност и преку изборот на експерти што ги консултираат, што може да се види и од самите наслови.⁴⁴

Професионализацијата на новинарството е определена од три фактори: степенот на самостојност што новинарите го уживаат, развојот на јасни професионални норми и правила и насоченоста на новинарите во служба на јавноста.⁴⁵ Врз основа на овие согледувања, македонското новинарство се соочува со континуирано опаѓање на професионалните стандарди.⁴⁶

Вотаа насока, кодексот на однесување е алатка што би дала општи насоки и минимални стандарди за етика, интегритет, отчетност и за понатамошни полиња релевантни за конкретната индустрија.⁴⁷ Како што се посочува и во прирачникот на ОНОДЦ за медиумско известување, изработката на кодекс на однесување, како саморегулациска мерка, треба да биде покрената од самите медиуми и новинари, без мешање на владата или на други нерелевантни страни.⁴⁸

Релевантниот Кодекс на новинарите на Македонија беше усвоен во 2001 година од страна на Здружението на новинари на Македонија и е единствена гаранција за

⁴⁴ Ибид.

⁴⁵ Халини Манчини, Споредба на медиумските системи: три модели на медиуми и политики. Димитријевска-Маркоски, Тамара и Жидас Даскаловски (2013 година), „Assisting Media Democratization after Low-Intensity Conflict: The Case of Macedonia“.

⁴⁶ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

⁴⁷ Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена.

⁴⁸ Ибид.

самостојноста на новинарите – клаузула за совесност.⁴⁹ Сепак, малку медиуми имаат интерни етички кодекси и се придржуваат до нив. Оние што имаат формално усвоено такви стандарди, ретко ги применуваат во нивната секојдневна работа.⁵⁰

Освен тоа, истовремено беше формиран Советот на честа (Советот за етика на медиумите), кој е „единственото регулациско тело на новинарите во Македонија“. Советот на етика како тело за само-регулација беше формиран во декември 2013 г. од страна на самите медиумски чинители, и е раководен од Одбор составен од 7 члена со свои претставници во медиумите, медиумските здруженија и јавноста. Сепак, овој Совет се уште не функционира оперативно и не постапува по пријави од граѓаните⁵¹

Во таа насока саморегулацијата на медиумите преку системот на етика и доследната професионална стратегија за подигнување на новинарските стандарди кои допрва треба да се развиваат е основен чекор кон истражувачкото новинарство кое ја има клучната улога во истражувањето и известувањето на корупцијата, организираниот криминал и врската меѓу нив.

За да се подигнат новинарските стандарди за известување, во голема мера се неопходни дополнителни чекори за подобрување на етичките стандарди и практикување на етичко истражувачко новинарство.

⁴⁹ Димитријевска-Маркоски, Тамара и Жидас Даскаловски (2013 година), „Assisting Media Democratization after Low-Intensity Conflict: The Case of Macedonia“

⁵⁰ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

⁵¹ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

Истражувачко новинарство

Истражувачкото новинарство го поседува потенцијалот да следи и споделува информации со јавноста за можен криминал, корупција и злоупотреба на јавните услуги и на тој начин да биде „очи и уши“ на граѓаните.⁵²

Во изминативе неколку години, со медиумското известување беа опфатени неколку случаи на корупција и организиран криминал како што се: „Бачило“, „Змиско око I и II“, „Изгрев“, „Пајажина“, „Актор“ итн.⁵³ Овие случаи беа дел од активните мерки за борба со корупцијата и организираниот криминал спроведени од страна на Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство. Извршениот криминал најчесто вклучуваше: перење пари, организиран криминал, злосторничко здружување, поткуп, тероризам итн.

Сепак, мал број на новинари и само еден ТВ-магазин „КОД“ во Македонија е сериозно насочен кон истражување на корупцијата и организираниот криминал во земјата⁵⁴

Истражувачкото новинарство никогаш не било силна страна на македонските медиуми, а во изминатиов период дополнително е изложено на распространетост на автоцензурата.⁵⁵ Друга причина за тоа е културата на независно и објективно известување. Известувањето за случаи на корупција и криминал вообичаено е заглавено во политички и лични мотиви,

⁵² Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена.

⁵³ Преземено од: <http://www.akademik.mk/trial/bachilo>

⁵⁴ ТВ-магазинот КОД се имитува д април 2007 г.

⁵⁵ Индекс за одржливост на медиумите: Македонија. Индекс за одржливост на медиумите за Европа и Евроазија 2014 година.

наместо да претставува професионална обврска за следење на процесите, која бара посебно внимание, познавања на правото и вештини за вршење објективни истражувања.

Ризиците од корупција и организиран криминал во земјата се присутни и за тоа е потребно стратешки пристап за сузбивање на истите. Јакнење на транспарентноста во финансирањето на политичките партии, следењето на јавните набавки, перењето пари, коруптивните случаи на локално ниво и сл. се само дел од ризиците на корупција и организиран криминал со кои се соочува земјата.

Дополнително, според Процената за закани од организиран криминал (ОСТА) на Европол од 2011 година, земјата претставува важна локација за складирање и препакување хероин и „се забележува зголемување на вмешаноста на нејзините граѓани во трговија со хероин и кокаин“.⁵⁶ Ризици од организиран криминал се посочува и во однос на сајбер криминалот, прекуграничниот криминал итн.

Ризици од корупција и организиран криминал постои и во приватниот сектор. Претставниците на бизнис заедницата во земјата ја рангираат корупцијата како петта најзначајна пречка во водењето бизнис, по високите даноци, честите измени во законите и регулативите, сложените даночни закони и ограничениот пристап до финансии. Оттука, криминалците успеваат да навлезат во највисоките сфери на владата и на бизнисот. Сепак, надгледувањето на деловните активности и негативните влијанија на корупцијата и организираниот криминал во приватниот сектор се теми што ретко се разработуваат во професионалните новинарски стории.

Истражувачките стории на овие теми се ограничени и поради економски причини

⁵⁶ Европол. 2011. Процената за закани од организиран криминал.

и потребата од финансиска поддршка за спроведување на истражувањата.

Сериозен предизвик е и недостигот од сеопфатни и систематски собрани податочни докази и професионално истражување и гонење, со што лесно се менува рамката на истрагите и преминува во политички борби и пресметки.⁵⁷

Недостатокот од истражувачки стории се должи и на отсуство на стандарди и норми за обезбедување целосно докажани статии за корупција и организиран криминал. „За да ја добијат поддршката на јавноста, новинарите и новинските агенции треба детално да ги истражат своите стории, да избегнуваат да изнесуваат свои мислења или да заземаат политички ставови во статиите и постојано да имаат правичен пристап кон оние што се предмет на сторијата и кон публиката“.⁵⁸ Од тој аспект, медиумското известување за корупцијата и организираниот криминал во земјата го губи чекорот и не може да ја достигне репутацијата на високостандардизирано професионално известување базирано на етички норми и стандарди.

Според препораките на Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал (UNODC), клучното професионално и етичко известување (за корупција) треба да го земе предвид следново:

- ✓ *Давање вистинска, правична и прецизна слика за настаните или околностите базирано на истражување и известување.*
- ✓ *Печатење или прикажување на веб-страницата на сите докази за сторијата, вклучително документи собрани во текот на известувањето,*

⁵⁷ Центар за изучување на демократијата, 2010 година. Истражување на врските меѓу организираниот криминал и корупцијата.

⁵⁸ Ибид.

јавни записи, судски списи и кои било други информации што ќе ја уверат јавноста дека известувањето е точно и правично.

- ✓ *На предметот на сторијата да му се даде целосна можност да се изјасни. Повикувањето на предметот на истрагата на крајот од шестмесечна истрага и давањето од еден ден за одговор, не е ниту праведно, ниту професионално.*
- ✓ *На сите истражувачки стории треба да им се проверат фактите, да се редактираат и да се проверат од страна на адвокат пред нивно објавување.*
- ✓ *Процесот на проверка на фактите треба да се врши интерно, при што други новинари ќе извршат ревизија на сработеното и ќе се осигурат дека тоа е во согласност со стандардите.*
- ✓ *Доколку се прават грешки, тие треба веднаш да се коригираат и да се истакнат на видно место каде секој ќе може да ги види, да се појасни што била грешката, како настанала и да се достави извинување во јавноста и до предметот на сторијата.*
- ✓ *Треба да се објасни како била добиена информацијата што била искористена во сторијата, вклучително список со барања за добивање информации. Доколку информациите се добиени од доверливи извори, појаснете им на читателите, ако тоа е возможно, зошто на изворите им се дава доверливост.*
- ✓ *Пишување на статијата на јасен и концизен начин.*

Извор: Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари. 2014

Во тој аспект, нема видливи подобрувања во обезбедување висококвалитетно истражувачко новинарство во земјата и има бавен напредок во пристапот на јавноста до балансирано известување базирано на најразновидни ставови и ресурси.

Друга клучна причина е недостигот од новинарски вештини за спроведување стандардизирано истражувачко новинарство, што ги прави новинарските стории подложни на политички мотивирано дезинформирање. Таквата платформа ја влошува и така веќе несигурната состојба и подгрева шпекулации и гласини за политичко учество во криминални активности во таа мера што некои сериозни новинари и аналитичари, честопати се воздржуваат да ги именуваат политичките или бизнис елити што наводно се вмешани во незаконски активности.⁵⁹ Оваа состојба дополнително е влошена со слабиот капацитет и слабите вложувања во академската средина и речиси непостоењето на аналитички центри во земјата ориентирани кон политика.⁶⁰

Мерки

Во текот на 2013-2014 година беа преземени неколку чекори за да се надминат овие предизвици, како што е програмата на УСАИД за зајакнување на капацитетите на независните медиуми во земјата, проект за Истражувачко новинарство и соработка меѓу медиумите и ГО. Проектот беше спроведен во партнерство со Центарот за граѓански комуникации, Центарот за истражувачко новинарство „СКУП Македонија“, ТВ-магазинот „Код“ и со дневниот весник „Коха“. Во изминатиот период беа објавени

⁵⁹ Каванаг, С. Учење и растење: Давање одговор на влијанието на организираниот криминал врз владеешето во земјите во развој; Универзитет Њујорк. Центар за меѓународна соработка, 2013 година.

⁶⁰ Ибид.

неколку истражувачки стории како дел од програмските обуки на проектот и се очекува дополнително градење на капацитетите.

Освен тоа, ЕУ дополнително создава можности за нови области за финансирање на грантови поврзани со слободата на изразување и медиумите во земјата во согласност со водичот за медиуми на Европската комисија, што е планирано да се спроведе во текот на 2014 и 2015 година. Оваа финансиска помош на ЕУ има цел да се развијат независни и професионални регулатори за да се зачува медиумскиот плурализам и да се спречи нелојалната конкуренција на медиумскиот пазар.⁶¹ Покрај тоа, таа има цел да ги подобри условите за квалитетно истражувачко новинарство, да ја зголеми соработката меѓу новинарите, нивните групи и ГО во корист на истражувачкото новинарство, обезбедувајќи, исто така, квалитетно и веродостојно истражувачко новинарство.⁶²

Клучните предизвици се состојат во тоа заеднички да се изработи сериозна и постојана стандардизација во известувањето на медиумите за корупцијата и организираниот криминал, цврсто поддржани од ГО со релевантни обуки и препораки за политики.

Улогата на граѓанските организации

Граѓанските организации имаат централна улога во борбата со корупцијата и со организираниот криминал и создаваат двоен ефект со тоа што влијаат и врз јавноста и врз органите, а им помагаат и на државните органи во осмислувањето на пристапи за справување со еминентни јавни закани што произлегуваат од корупцијата и организираниот криминал.⁶³ Покрај тоа, Конвенцијата на ОН за борба против

⁶¹ Европска комисија, 2014 година; насоки.

⁶² Ибид.

⁶³ Пламен Ралчев, „Улогата на граѓанското општество во борбата со корупција и организиран криминал во Југоисточна Европа“, Југоисточно европски и црноморски студии 4(2): 325-331, 2004 година.

корупцијата (UNCAC) ја уважува улогата на граѓанското општество за справување со неказнивоста со тоа што ги повикува владите да ја зголемат транспарентноста, да го подобрат јавниот пристап до информации и да го унапредат придонесот на јавноста кон владините процеси на донесување одлуки.⁶⁴

Во Македонија, во најголем број случаи, граѓанските организации се фокусирани на следење на состојбата со корупцијата.⁶⁵ Имено, Транспарентност Македонија редовно објавува месечни извештаи за справувањето со корупцијата и за состојбата со транспарентноста во македонското општество во полето на работа на државните органи и други општествени и политички институции во Република Македонија.⁶⁶ Преку овие извештаи Транспарентност Македонија укажува и предупредува на неправилностите и непочитувањето на постапките и добрите практики при спроведувањето на јавните политики и трошењето на јавните пари.⁶⁷ Целта на овие месечни извештаи, кои редовно се изработуваат уште од 2007 година, е засегнатите страни во македонската политика, како и граѓаните, да ги земат предвид тие забелешки на конструктивен начин, како тековен и објективен механизам за следење на состојбата во земјата во полето на транспарентноста и справувањето со криминалот и корупцијата.⁶⁸

Следењето на јавните набавки кое се смета за клучен показател за корупција во земјата е друго поле во кое граѓанските организации, исто така, се активни. Имено, Центарот

⁶⁴ Конвенција на ОН за борба против корупција (UNCAC). Преземено од: <https://www.unodc.org/unodc/en/ngos/corruption-page.html>

⁶⁵ Нурединоска Е, и др. 2014. Извештај за процена на ризик од корупцијата, МЦМС.

⁶⁶ Ибид.

⁶⁷ Ибид.

⁶⁸ Нурединоска Е, и др. 2014. Извештај за процена на ризик од корупцијата, МЦМС.

за граѓански комуникации ги истражува состојбата и постапките за јавни набавки на национално и на локално ниво уште од 2005 година и во исто време дава предлози за мерки за измени во законодавството и во практиката во ова поле.⁶⁹ Освен тоа, во изминатите неколку години неколку ГО вложуваат во обуки и споделување на знаење со новинарите со цел да се зајакнат капацитетите за истражувачко известување за корупцијата и организираниот криминал. Сепак, поддршката на ГО во борбата против корупцијата и организираниот криминал во земјата сè уште е слаба. Постои голема потреба од заедничка координација меѓу претставниците за ГО во земјата, иако веќе беа преземени неколку чекори во рамки на проектните активности на ГО финансирани од меѓународната заедница. Соработката меѓу медиумите и ГО во борбата против корупцијата и организираниот криминал останува слаба, така што ќе биде неопходно дополнително зајакнување.

Заедничка соработка на медиумите и на ГО

Во јуни 2012 година, Центарот за граѓански комуникации започна со формирање на инфо-мрежа на медиуми и претставници на ГО, со цел да се зајакне нивната заедничка соработка во борбата против корупцијата, за што беше потпишана заедничка декларација. Таквата заедничка декларација претставува важен инструмент за здружените напори на медиумите и ГО да станат составен дел од севкупните заложби за спречување и ограничување на корупцијата во Македонија и за да се даде активен придонес во борбата против корупцијата преку истражување, известување и обезбедување професионална поддршка во следењето на јавните служби.⁷⁰

⁶⁹ Центар за граѓански комуникации. Преземено од: <http://www.ccc.org.mk/index.php?lang=en>

⁷⁰ Центар за граѓански комуникации. Преземено од: <http://www.ccc.org.mk/index.php?lang=en>

Во 2014 година, група на 15 граѓански организации со поддршка на програма финансирана од УСАИД основаше здружена платформа, со цел преземање здружени мерки во борбата против корупцијата.⁷¹

Сепак, мобилизирањето на граѓанското општество против корупцијата и организираниот криминал е тежок и напорен процес. Со цел да се идентификуваат ризиците од корупцијата и организираниот криминал, неопходно е да се идентификуваат потенцијалните жртви, што претставува нормативна и политичка задача.⁷² Како такво, граѓанското општество ја игра клучната улога во оваа идентификација, особено следењето на врската меѓу корупцијата и организираниот криминал. На тој начин, граѓанското општество, исто така, може во голема мера да им овозможи еманципација на немоќните групи во општеството.⁷³ Како резултат на тоа, заедницата ќе знае како да го зајакне својот одговор на организираниот криминал и на корупцијата.

Оттука, ГО имаат многу одговорна улога да развијат нови методи за вклучување, ангажирање и едуцирање на граѓаните да размислуваат не од аспект на организираниот криминал или корупцијата како активности, туку од аспект на нивната улога и моќ да ги променат негативните влијанија на

⁷¹ Членки на Платформата се: Асоцијацијата за демократски иницијативи, Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје, Истражувачкиот центар за граѓанско општество, Коалицијата „Сите за правично судење“, КОНЕКТ, Македонскиот центар за меѓународна соработка, Метаморфозис, МОСТ, Охрид Институт, Транспаренси Интернешнл Македонија, Транспарентност Македонија, Фондацијата Отворено општество – Македонија, Форум ЦСИД, Центарот за граѓански комуникации и Центарот за истражување и креирање политики.

⁷² Панагиотис К., 2010 година. Пристап од долу кон горе за дефинирање на штетата од организираниот криминал ќе го ослободи граѓанското општество: организиран криминал, граѓанско општество и политички процес – конференциски извештај;

⁷³ Ибид.

криминалот и корупцијата. Сепак, мал е бројот на обуки што се нудат од страна на ГО со цел да се едуцираат граѓаните за нивната суштинска улога.

Друга конзистентна промена е воспоставувањето партнерства со локални заедници. Преку заедничката соработка може да се следи и да се информира за влијанието што корупцијата и организираниот криминал го има врз поединците и заедниците, истовремено одразувајќи ги локалните услови во земјата. Сепак, македонските ГО и медиумите не успеваат да ги зајакнат своите заложби за ангажирање и едуцирање на граѓаните да размислуваат за штетното влијание на корупцијата и организираниот криминал врз развојот на нивната заедница, врз нивните човекови и граѓански права.

/// Укажувачи (whistle-blowers)

Едуцирањето на граѓаните да пријавуваат коруптивни дела или дела поврзани со организиран криминал е тешка и сложена обврска на сите чинители и истата треба да биде и правно регулирана. Правното регулирање подразбира заштита на граѓаните што соопштуваат фактички информации за корупција што се однесуваат на каков било неправеден третман, и ако тоа го прават од разумни причини и со добра намера, а кои се нарекуваат укажувачи или whistle-blowers⁷⁴ Честопати, кривичните истраги се поттикнати од таканаречените укажувачи или пријави на жртви и сведоци и според член 33 од Конвенцијата на ОН за борба против корупцијата (UNCAC) државата мора да ги заштити тие поединци. Па така, граѓаните треба да бидат информирани, и за своето право да пријават корупција,

⁷⁴ Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена.

и за нивната правна заштита да останат неоткриени како извор. Во таа насока, градењето интегритет и подигнувањето на свеста со цел да им се даде доверба е од суштинско значење за укажувачите.⁷⁵ Освен тоа, неопходно е одлучно судско постапување, ефективно владеење на правото и голема доверба во судскиот систем.

Во Македонија, се очекуваат измени во Законот за спречување корупција со одредби што се однесуваат на заштита на укажувачите. Прашањето на интегритет сè уште не е разработено во согласност со потребите. Министерството за правда во декември 2013 година ги најави измените во Законот во оваа насока, но, сепак, потребна е поширока дискусија за обете прашања.⁷⁶

Медиумите и ГО не успеваат да се впуштат во повеќе јавни дебати и да ја подигнат јавната свест за правата на граѓаните, информирајќи ја широката јавност и влијаејќи врз јавните ставови преку традиционални активности, како што се информативни кампањи, директно учество на граѓаните, акциски групи, опсерватории за криминал итн.

Поттикнувањето на јавни и отворени дискусии за правата на граѓаните и нивно активно вклучување во процесите во општеството, дополнително може да ја обликуваат улогата на медиумите и ГО како главни „надзорни чинители“ и да развијат нови етички норми за транспарентно и прецизно информирање за настаните и околностите поврзани со сите негативни појави во земјата како резултат на коруптивни дела или дела на организиран криминал.

⁷⁵ Европска Комисија. Извештај на ЕУ за борбата против корупција, 2013 година. Превземен од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

⁷⁶ Нурединоска Е, и др. 2014. Извештај за процена на ризик од корупцијата, МЦМС.

/// Препораки

Улогата на медиумите и на граѓанските организации (ГО) како главни „надзорни чинители“ во следењето на корупцијата и организиран криминал е клучна за информирање на јавноста за негативното влијание од корупцијата и организираниот криминал.

Подобрувањето на медиумскиот простор и клучен за создавање на услови за структурни промени, јакнење на транспарентноста, конкуритивноста и независноста на медиумите. Еден од начините е да се привлечат етаблирани странски медиуми да инвестираат во Македонија и да ги охрабрат локалните независни медиуми да се поврзат со слични медиуми од други земји.

Континуирано следење и известување за спроведувањето на одредбите уредени со новиот Закон за медиуми во пракса е потребно за откривање на потенцијални ризици на корупција и организиран криминал во рамки на медиумскиот простор.

Потребно е јакнење на капацитетите на независното новинарство и слободата на медиумите преку силни регулативи, во однос на обелоденување на сопственичката структура, откривање на ризиците од судир на интереси, заштита на изворите на информации итн.

Потребно е јакнење на ефикасноста и примената на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Медимумите и ГО треба активно да придонесат кон поттикнување на државните и јавни институции и другите иматели на информации редовно да објавуваат јавни информации на транспарентен и отчетен начин, согласно Законот.

Јакнење на капацитетите на новинарите и ГО со соодветни алатки, вештини и техники за користење на информациите

од јавен карактер е особено важно за професионално истражување, следење, откривање и информирање за коруптивни дела и дела од организиран криминал.

Потребно е јакнење на новинарските стандарди за известување, преку подобрување на етичките стандарди, практикување на етичкото истражувачко новинарство и активна улога на Советот за етика.

Потребно е јакнење и примена на саморегулациските механизми од самите медиуми и новинари, како што е соодветна примена на кодексот на однесување.

Значителна заложба е потребна од страна на раководство на медиумските куќи, т.е. издавачите и главните уредници за информирање на персоналот и хонорарните соработници за начелата од кодексот на однесување, кои треба да се почитуваат и спроведуваат во целост.

Потребна е силна поддршка од издавачите: финансиски средства за долги и комплексни истражувања, како и финансиска поддршка за едуцирање на новинари способни за комплексни истражувања на сензитивни теми како што е следење на корупција и организиран криминал.

Медиумите треба да добиваат значителна поддршка од граѓанските организации во истражувачките активности. **Медиумската поддршка пак е особено важна за видливост на работата на граѓанските организации.**

Продлабочувањето на соработката меѓу медиумите и ГО е исклучително важно за јакнење на свеста на граѓаните за ефикасна примена на своите основни граѓански права како даночни обврзници, граѓани и гласачи.

Јакнење на соработката на медиумите и ГО треба да вклучува активно организирање и вклучување во јавни дебати со цел да

се информираат граѓаните за негативното влијание на корупцијата и организираниот криминал.

Едуцирањето на граѓаните со соодветни знаења и алатки за користење на своите граѓански права, како барање на информации од јавен карактер, пријавување на коруптивни дела или друго криминално однесување е исто така задача на ГО и медиумите. Едуцирањето на граѓаните ќе може да придонесе за нивно активно вклучување во процесот на креирање на политики, како и нивна подобра подготвеност за заштита на своите заедници од коруптивни дела и практики на организиран криминал.

Јакнење на свеста за важноста на усвојување на законот кој ја уредува заштитата на укажувачите (whistle-blowers) и воведувањето на укажувачите е исто така важна обврска на ГО и медиумите со цел да се укаже на правото на граѓаните да се борат со корупција и организиран криминал.

Сите овие практики треба да бидат придружени од професионално и транспарентно спроведување на работата на медиумите и ГО, како „надзорни чинители“ на спроведувањето на демократските процеси преку транспарентно и отчетно работење, како и професионално и стандардизирано известување и следење. Затоа што резултатите се ефективни само кога се поткрепени со добри примери.

2. ПРОЦЕНА ЗА ЗАКАНИ ОД СЕРИОЗЕН КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈА

Центар за изучување на демократија

Вовед

Изминатата деценија организираниот криминал се издигна како значајно прашање, а полициските сили и меѓународните организации станаа свесни за неговата растечка закана кон безбедноста. Денес организираниот криминал се идентификува како значителна закана, не само кон јавната безбедност и националната сигурност, туку, исто така, кон човечкото општество преку одржување нестабилност, кочење на економскиот раст, попречување на заложбите за развој и преку поткопување на јавната политика.⁷⁷

Во последниве години, справувањето со организираниот криминал стана приоритетна задача на органите за спроведување на законот и на законодавците во напредните демократии и се посветува поголемо внимание на изработката и користењето на процена за закани од организиран криминал,⁷⁸ особено наменета за ранливи држави што се помалку отпорни на инфилтрирањето криминалци во политичките и во социоекономските сфери.

⁷⁷ Р. Вејнрајт и Б. Вејтс, Променливото лице на организираниот криминал: Дали Европол може да држи чекор?, 2014 година, Спрингер.

⁷⁸ Центар за проучување на демократијата, Воведување процена за закана од организиран криминал, Соопштение за политики бр. 24, јуни 2010 година, Достапно на: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15169>

КЛУЧНИ ТОЧКИ

- *Сериозниот и организиран криминал претставува значителен предизвик за сите влади. Исто така, тој се јавува како сè подинамична и посложена појава и секако продолжува да биде значителна закана за безбедноста и просперитетот на народите, особено оние во транзиција и со слабо владеење на правото.*
- *Процената за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) е стратегиски извештај изработен од Европол со кој се идентификуваат и се проценуваат закани во ЕУ. Со него се врши процена на слабостите и можностите за криминал, вклучително сознанија специфични за одредени региони и земји-членки.*
- *SOCTA има цел:*
 - *да ги анализира карактеристиките на организираниот криминал,*
 - *да ги анализира закани поврзани со дејствувањето во полето на сериозен и организиран криминал,*
 - *да ги анализира регионалните закани,*
 - *да ги дефинира идните закани и ризици.*
- *Во 2013 година, ЕУ му даде мандат на Европол да се вклучи во оценувањето на земјите-кандидатки, подвлекувајќи ја важноста на прашањето за организираниот криминал како дел од процесот на проширување. Скоро сите приоритети за борба со криминалот што Европол ги предложи во Извештајот (SOCTA) за 2013 година се тесно поврзани со Западен Балкан.*
- *Процените за закани од организиран криминал стануваат сè поактуелни низ Југоисточна Европа. Различни извештаи беа објавени од страна на аналитички центри, како што е Центарот за проучување на демократијата, кој изготви Извештај (SOCTA) за Бугарија. Други тековни заеднички проекти за изработка на регионални Извештаи (SOCTA) се одвиваат во Албанија, Србија, Косово, Црна Гора и Македонија.*

Исто така, сериозниот и организираниот криминал станува сè посложен и постојано се јавуваат нови можности за криминалците, т.е. нови технологии и нови рути.⁷⁹ Тоа значи дека криминалната активност е пофлексибилна и подинамична од порано. Криминалната активност постојано се менува. Затоа од суштинско значење е да се согледа размерот и влијанието на сериозниот и организираниот криминал и да се идентификуваат и да се спроведат ефективни стратегии за негово сузбивање со цел да се обезбеди национален одговор. Во некои земји ова може да претставува вистински предизвик поради недостиг на ресурси и информации или поради недостапност на податоци што не се споделуваат меѓу органите.

Тоа ја покажува потребата од спроведување национален процес на процена за закани и изработка на национален извештај за процена за закани од сериозен и организиран криминал, со што на крај би се овозможило подобро и пошироко согледување на поставените предизвици и на начинот на работа (модус операнди) на криминалците во текот на одреден временски период. Всушност, како што може да се види во табела 1, спроведувањето на национален процес на процена за закани ги подобрува сознанијата, го поддржува креирањето политики и го подобрува искористувањето на ограничените ресурси.

Табела 1. Придобивки од изработката на извештаи за процена за ризик од сериозен и организиран криминал

- Да ѝ овозможи на владата да обезбеди поефективна заштита за државата и за нејзините граѓани од последиците од сериозниот и организираниот криминал.

⁷⁹ UNODC/UNICRI, Трендови во криминалот и правдата – Развојните предизвици на транснационалниот организиран криминал, 2005 година.

- Да се институционализираат постапките со кои информациите за сериозен и организиран криминал би можеле да се собираат, да се проценуваат и да се објавуваат на посистематски начин.
- Клучна алатка за управување и креирање политики на владино и организациско ниво со цел да се идентификуваат приоритетите и да се насочат одлуките во однос на распределувањето на ресурсите.
- Ќе се идентификуваат ефективни дејства од аспект на подобра превенција, интервенирање и партнерства.
- Одлични алатки за следење, доколку редовно се изработуваат.
- Да обезбеди основа која ќе може да биде надградена со други информации и разузнавачки алатки.
- Дава важен придонес кон повисоко ниво на транспарентност и претставува форум за вклучување на релевантните засегнати страни во дебати за ефективно справување со сериозниот и организираниот криминал или промовирање соработка меѓу засегнатите страни.

*Извор: Прирачникот SOCTA (Процена за закани од сериозен и организиран криминал), 2010 година, Канцеларија на ОН за борба против наркотици и криминал*⁸⁰

Со глобалното ширење на организираниот криминал, неколку земји започнаа да подготвуваат постратешки одговор на овој предизвик. Процените за ризик на национално ниво генерално се обидуваа да ја проучат поврзаноста со меѓународните криминални мрежи преку објективот на влијанието врз

⁸⁰ Канцеларија на Обединетите нации за борба против наркотици и криминал, Упатство за користење и изработка на процени за закана од сериозен и организиран криминал. Прирачник SOCTA, 2010 година, Њујорк, Обединети нации, Достапно на: http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Organized_Crime/SOCTA_Manual_2010.pdf

самата држава која го изработува извештајот. Со други зборови, додека заканата е транснационална, фокусот се става врз конкретната земја.⁸¹

Ваквиот пристап започна енергично да се применува во Обединетото Кралство. Процената за закани во Обединетото Кралство (УКТА) ги опишува и проценува заканите за ОК од сторители на сериозен и организиран криминал и анализира како тие закани би можеле да се развиваат во иднина.⁸² Процена за закани била спроведена секоја година во изминатава деценија. Се изработува доверлива верзија од Извештајот за процена за закани за да се пренесат информации, како за приоритетите за спроведување на законот во Обединетото Кралство за справување со сериозниот и организиран криминал, така и за другите релевантни иницијативи, како што се измените во законодавството, регулативата или во политиката. Друга јавна верзија има цел да ја подигне јавната свест, а со тоа да им помогне на поединците да се заштитат себеси да не станат жртви на сериозен и организиран криминал.

Процената за закани во Обединетото Кралство имаше силно влијание на ширењето на оваа иницијатива во Европа. Процени за закани беа извршени во Белгија, Република Чешка, Германија, Холандија и во Шведска. Надвор од Европа, Австралија и Канада усвоија процес кој е сличен на оној во Обединетото Кралство.

Како што беше кажано и претходно, современиот организиран криминал има транснационален

⁸¹ Меѓународен мировен институт, Запознај го својот непријател: Преглед на процени за закана од организиран криминал, 2011 година. Достапно на: http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_know_your_enemy.pdf

⁸² Национална агенција за борба против криминал, Национална стратесиска процена за сериозен и организиран криминал, 2014 година, Достапно на: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/207-nca-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime/file>

карактер, па така националните процени за закани имаат свои ограничувања. Ова е вовед во една растечка тенденција за заземање поширока перспектива (регионална или глобална) која би се фокусирала на групи, пазари и на трендови.

На регионално ниво, Европол⁸³ изработи и објави **Извештај за процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA)**. Според Методологијата за процена за закани од сериозен и организиран криминал,⁸⁴ ратификувана од Советот на Европската унија во јули 2012 година, Процената за закани од сериозен и организиран криминал претставува „стратесиски извештај со кој се идентификуваат и проценуваат заканите во ЕУ, се проценуваат слабостите и можностите за криминал, вклучувајќи сознанија што се специфични за одредени региони и земји-членки.“

Табела 2. Цел на Процената за закани од сериозен и организиран криминал

- Целта на Процената за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) е:
- да изврши анализа на карактерот или на заканувачките карактеристики на организираните криминални групи (ОКГ);
- да врши анализа на заканувачките карактеристики на дејствувањето во полето на сериозен и организиран криминал (СОК);
- да изврши процена на заканувачките аспекти во полињата на ОКГ и СОК по региони.

⁸³ Во соработка со Експертската група на SOCTA составена од земји-членки на ЕУ, трети земји и организации-партнери на Европол, Европска комисија и Генерален секретаријат на Советот.

⁸⁴ Совет на ЕУ, Процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) – Методологија, 12159/12, Брисел, 4 јули 2012 година. Достапно на: <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/eu-council-socta-methodology.pdf>

- Да се дефинираат најзаканувачките организирани криминални групи, криминални подрачја и регионални димензии

Извор: Совет на ЕУ, Методологија за проценка за закани од сериозен и организиран криминал, 2012 година⁸⁵

Со цел да се развие соодветна стратегија за справување со сериозниот и организиран криминал во земјите-членки, методологијата за изработка на Извештајот (SOCTA) се фокусира на поширок опфат на аспекти од оние што се користеле во минатото за изработка на Извештајот за проценка за закани од организиран криминал (ОСТА):⁸⁶

- Зголемени се опфатот и примената на показатели за организирани групи и развиени се показатели за анализа на полињата на сериозен и организиран криминал;
- Додадено е скенирање на хоризонтот за да може да се дефинираат идните закани;
- Овозможено е одредување на повеќе приоритети и на подобро фокусирани приоритети поради ефектот на факторите релевантни за сериозниот и организираниот криминал што се анализирани во детали.

Сепак, треба да биде јасно дека проценка за закани од сериозен и организиран криминал е нешто повеќе од извештај за состојбата. Извештајот за состојба претставува составување разни податоци без понатамошна анализа и толкување. Тој дава преглед за она што се случило, но не дава никакви насоки за иднината. Во тој случај, извештајот за состојбата е корисен, но за креаторите на политики и за законодавците тој нема толкава вредност колку што има Извештајот SOCTA.

Слика 1. Пирамидата на Извештајот (SOCTA)

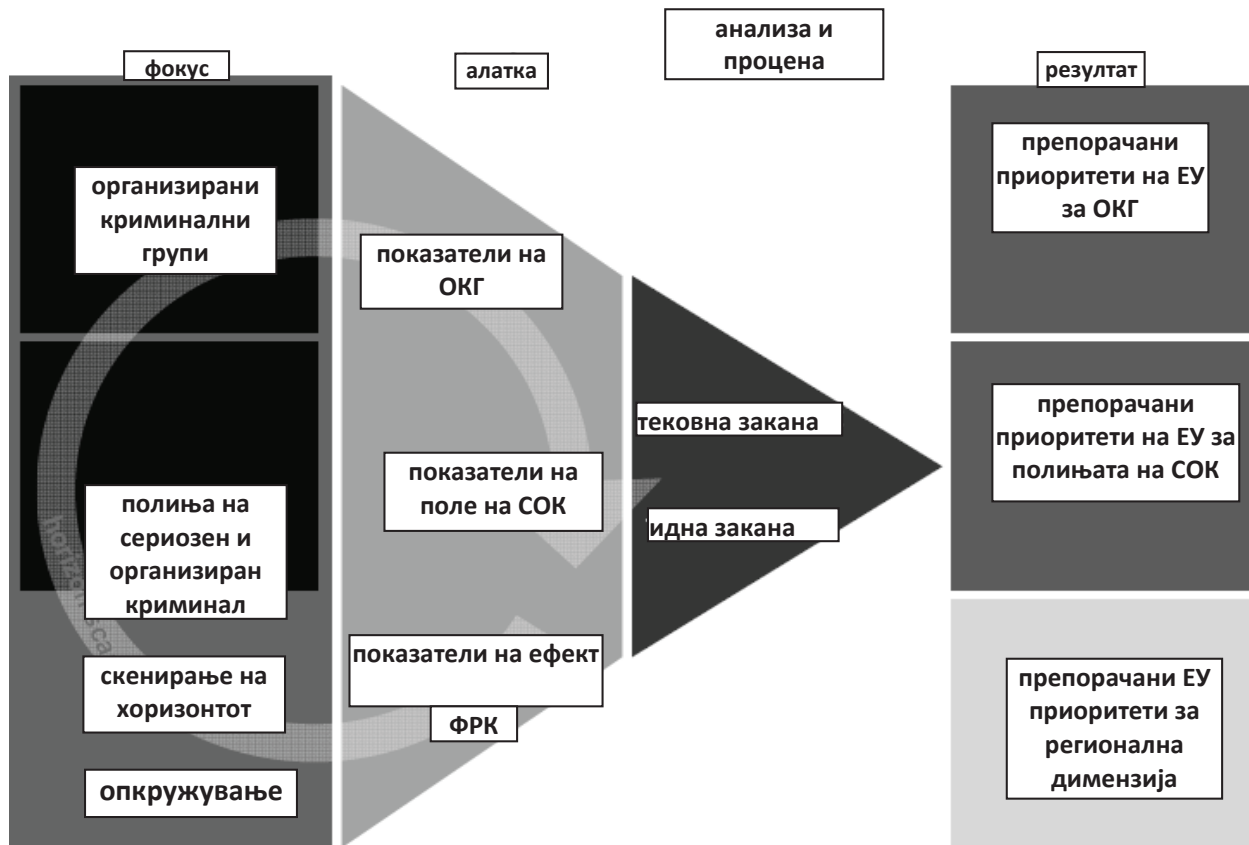


Извор: Прирачникот SOCTA (Проценка за закани од сериозен и организиран криминал), 2010 година, Канцеларија на ОН за борба против наркотици и криминал

⁸⁵ Ибид.

⁸⁶ Европол ја изработуваше Процената за закани од организиран криминал (ОСТА) на ЕУ меѓу 2006 и 2011 година, а во согласност со новата методологија развиена во 2011 и 2012 година, нова Проценка за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) започна да се изработува од 2013 година.

1) Методологијата SOCTA⁸⁷



Концептуалниот модел на SOCTA има четири основни столба: **фокус**, **алатки**, **анализа и процена** и **резултати**.

/// Фокус

Процесот SOCTA започнува од три точки на фокус: Организираните криминални групи (ОКГ), полињата на Сериозен и организиран криминал (СОК) и средината. Овие три точки на фокус се почетна точка за собирањето податоци.

- **Организирани криминални групи (ОКГ)**

За целите на SOCTA и за унапредување на унифицираното известување, при

⁸⁷ Извадок од Советот на ЕУ, Процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) – Методологија, 12159/12, Брисел, 4 јули 2012 година. Достапно на: <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/eu-council-socta-methodology.pdf>

дефинирањето на меѓународниот организиран криминал, земјите-членки се повикуваат на дефиницијата дадена во Рамковната одлука за организиран криминал од 24 октомври 2008 година.⁸⁸ Во согласност со оваа дефиниција,⁸⁹ при известувањето за ОКГ за целите на Процената за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) ќе се применуваат следниве критериуми:

- соработка на повеќе од две лица;
- во текот на подолг или неопределен временски период;

⁸⁸ Рамковна одлука на Советот 2008/841/ЈНА од 24 октомври 2008 година за борба против организиран криминал, достапно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:0045:EN:PDF>

⁸⁹ „структурирано здружение воспоставено со текот на времето, кое се состои од повеќе од две лица кои дејствуваат заеднички со цел извршување на кривично дело што се казнува со лишување од слобода или со казна затвор од најмногу барем четири години или друга посериозна казна, за стекнување, посредно или непосредно, финансиска или друга материјална корист.“

- осомничени или осудени за извршување сериозни кривични дела;
- со цел остварување добивка и/или други материјални придобивки;
- што оперираат меѓународно во земјите-членки на ЕУ и надвор од нив.

Сериозниот криминал се однесува на криминални активности што се сметаат за сериозни, т.е. за кои вреди да се поднесе извештај, иако не ја задоволуваат дефиницијата за ОКГ дадена погоре. Всушност, тој се однесува, исто така, на поединечни сторители или индивидуални дејства.

/// Подрачја на СОК

Подрачјата на СОК се специфични групи криминални активности што ги засегаат земјите-членки, извршени од страна на ОКГ, како и групи криминални активности кои се сериозни поради нивната меѓународна димензија или нивното влијание врз ЕУ. Европол обезбедува опширна листа на активности кои се сметаат за сериозен криминал, но земјите-членки, исто така, се охрабрени да пријавуваат дополнителни полиња на сериозен криминал, дури тие и да не се наведени на листата.

/// Опкружување

За да се има подобар увид во тоа како заканата би се развивала во иднина, задолжително треба да се земе предвид опкружувањето. Криминалните активности се поврзани со поширокото опкружување и промените во ОКГ и во полињата на СОК, честопати, претставуваат одраз на приспособувањето на помагачите, слабостите и/или можностите во непосредната или во поширокото опкружување. Забележувањето на раните знаци на потенцијално важни случувања

преку систематска анализа на опкружувањето ќе помогне да се одреди што е непроменето, што се променило, што се менува и што би можело да се промени во иднина. Ова претставува континуирана вежба: целосно скенирање на опкружувањето обезбедува контекст за развој на препорачаните приоритети и стратегии за справување со СОК.

/// Алатки

За да се изврши процена за заканите и за нивната поврзаност со опкружувањето, се користат три вида показатели.

- **Показатели за ОКГ**

Показателите на закани за ОКГ ги опишуваат и ги групираат со цел да се изврши процена на нивото на закана што тие ја наметнуваат.

Анализата на способностите и на намерите на ОКГ дава одговори на следниве прашања:

Колкави се ресурсите што ОКГ ги поседуваат или ги контролираат?

Колку широк е оперативниот опсег на ОКГ?

Колку се флексибилни ОКГ?

Колкаво влијание може да имаат ОКГ врз спроведувањето на законот, врз јавниот сектор и врз приватниот сектор?

Како ОКГ го користат насилството?

- **Показатели на подрачјата на СОК**

Показателите на закани за полињата на СОК се користат за опишување и процена на нивото на закана одредено подрачје на СОК да расте, да се развива и да биде успешно во рамки на ЕУ.

Развиените показатели анализираат четири димензии на динамиката на подрачјата на СОК:

Колкави се ресурсите што подрачјето на СОК ги користи?

Колку широк е оперативниот опсег на подрачјето на СОК?

Колку е флексибилно и приспособливо подрачјето на СОК?

Колку се толерира подрачјето на СОК?

• Показатели на влијание

Показателите на влијание се користат за мерење на влијанието на ОКГ и на подрачјата на СОК врз граѓаните на ЕУ и врз човештвото како целина, т.е. врз опкружувањето. Податоците обезбедени преку овие показатели вклучуваат описни елементи за природата на влијанието, диференцијација меѓу непосреден и посредно влијание, процена на неговиот обем, опсег и на неговата сериозност и процена на различни нивоа на цели/жртви.

Треба да се напомене дека, честопати, мерењето на влијанието претставува тежок и суштински дел од процесот за кој се потребни голем број податоци и опсежни процеси за собирање податоци. Ефектот може да се искаже квантитативно, како, на пр., статистика за жртвите, и квалитативно, како, на пример, категориите ВИСОК – СРЕДЕН – НИЗОК – НЕПОЗНАТ, иако за тоа се потребни детални дефиниции. Честопати недостасуваат податоци за спроведување на ваква анализа. Според тоа, мерењето на влијанието, честопати, може да остане само како процена. Сепак, тоа претставува важечки и неопходен придонес за одредувањето на приоритетите.

Покрај овие три вида показатели, исто така, се анализираат **Факторите релевантни за криминалот** (ФРК). ФРК претставуваат

случувања во општеството кои имаат поголемо влијание врз различните аспекти на сериозниот и организираниот криминал. ФРК претставуваат олеснителни фактори, на пр., зголемен пристап до Интернет и слабости во општеството, со што се создаваат можности за криминал или за сузбивање на криминалот. ФРК ги вклучува сите аспекти на опкружувањето: политичките, економските, социјалните, технолошките, еколошките и правните.

Со идентификување и опишување на ФРК се обезбедува подобар увид во тековните и во идните можности или бариери за ОКГ и полиња на СОК. Со тоа се обезбедува увид во тековните услови и во главните промени што може да се случат во опкружувањето и како тие може да влијаат врз криминалот. Во крајна линија, проучувањето на слабостите значи процена на слабите точки во средината, кои може или, пак, е веројатно да бидат искористени од СОК. Одредена закана може да причини штета само доколку постои некој вид слабост.

Метод за овој дел од анализата е хоризонтот скенирање на одлуки со користење на Делфи вежба.⁹⁰

/// Анализа и процена

Почетна точка на анализа е процесот на собирање податоци, а тоа би биле податоците што се достапни во рамки на Европол. Освен тоа, за скенирање на криминалното опкружување ќе се користи разузнавање од отворени извори. Оваа анализа обезбедува тековна, но нецелосна слика за состојбата со сериозниот и организираниот криминал во земјите-членки. Со резултатите од оваа

⁹⁰ Методот Делфи е структурирана комуникациска техника, развиена како систематски метод за интерактивно предвидување кој се потпира на панел од експерти.

прелиминарна анализа ќе се идентификуваат пропустите во разузнавањето. Тоа ќе доведе до развој на стандарди за разузнавање на ниво на ЕУ скроени по мерка.

Изворите на такви податоци доаѓаат од органи за спроведување на законот, но, исто така, од отворени извори. Во SOCTA се користи холистички пристап кон материјал од отворен извор. Сите извори што се достапни може да не се искористат, но ниту еден извор веднаш не се отфрла.

Отворените извори вклучуваат:

Извештаи од други јавни организации, првенствено ГО;

- Повратни информации од приватниот сектор;
- Научни извештаи;
- Други отворени извори, вклучително списанија, медиумски извештаи и весници;
- Документација на ЕУ и друга официјална документација (на пр., одлуки, декларации, општи извештаи, подготвителни документи и билтени).

Анализата на податоците и процената на показателите ја претставуваат суштината на **процесот на анализа. Целта на процесот е да се изведат најпрецизните и најсигурните можни заклучоци од информациите и да се дојде до клучните закани.** Целокупниот процес на анализа ги вклучува шесте чекори опишани подолу и започнува со она што беше претходно опишано, одлуки што се однесуваат на фокусот и на показателите.

Чекор 0: Собирање податоци за ОКГ и подрачја на СОК и за опкружувањето со помош на показатели. За секој показател за ОКГ и за подрачјата на СОК и за секој показател на ефект се утврдува опис и единица за мерка. Се идентификуваат факторите релевантни за криминалот (ФРК) кои се однесуваат на ОКГ и на СОК.

Чекор 1: Процена на ОКГ и на подрачјата на СОК врз основа на развиени показатели. Особено кога станува збор за ОКГ, податоците на земјите-членки за ОКГ може да се користат за изработка на типологија на ОКГ на европско ниво. Типологијата или групирањето на ОКГ во кластери ќе се базира на постоењето на значителни сличности меѓу показателите. Овие типови ќе се проценуваат според нивната закана. ОКГ и полињата на СОК се бодуваат (високо, средно, ниско, нула и непознато) по сите нивни показатели. Овие бодови се земаат предвид при утврдувањето на тековните и идните закани. И за ОКГ, и за полињата на СОК, се врши процена на ефектот што тие го имаат врз средината. Се анализираат слабостите, олеснителните околности и други ФРК.

Чекор 2: Тековни закани

Дефиниција за тековни закани и за релевантни ФРК (на пр., нови алатки за комуникација, промени во законодавството).

Чекор 3: Скенирање на хоризонтот

Со цел да се работи на начин ориентиран кон иднината, не е доволно само да се надминат тековните закани, туку, исто така, треба да се изврши процена за идните закани. За да се направи тоа, се врши скенирање на хоризонтот за да се согледаат идните измени во ФРК.

Чекор 4: Идни закани

Дефинирање на идните закани.

Чекор 5: Тековни и идни закани

Комбинација од чекорите 2 и 4: листа на тековни и идни закани од СОК за ЕУ, вклучително регионална перспектива.

Чекор 6: Дополнителен чекор за идентификување на клучните закани

Доколку од анализата на ОКГ, на полињата на СОК и на ефектот што го имаат врз средината не произлезе јасен преглед

на клучните закани, во текот на целиот процес може да се направи дополнителен квалитативен чекор кој би помогнал во процената. За идентификување на клучните закани, на секој од показателите на закана му се доделува релативна вредност (види во листата долу). Доделената вредност не претставува апсолутна измерена вредност, туку укажување за да се изврши проценка на релативната вредност на неколку показатели кога се врши соопштување на процесот на утврдување приоритети. Крајниот резултат на целокупниот процес би претставувал листа со препорачани приоритети за ОКГ, за подрачјата на СОК, и на ниво на ЕУ и на регионално ниво.

/// Резултати

Процесот на анализа резултира со листа на препорачани приоритети во однос на ОКГ и полињатанаСОК, вклучувајќи географскиот аспект. За секој од препорачаните приоритети што се дефинирани ќе биде обезбедена мапа на аргументи со објаснување зошто заканата се наоѓа на листата препорачани приоритети. Мапата на аргументи ќе обезбеди целосен преглед на сите проценети информации (вклучително ефектот и ФРК) и аргументите за и против изборот, што ќе им овозможи на носителите на одлуки да имаат јасен преглед на главните карактеристики на препорачаните приоритети. Деталите од мапите на аргументи, исто така, ќе бидат корисни во подготовката на повеќегодишни стратемиски планови во подоцнежна фаза од циклусот на политика.

/// СОСТА во Југоисточна Европа

Примената на проценка за закана од организиран криминал е поограничена и таа не е присутна во земјите во транзиција и во земјите во развој. Има значително колебање

во неколку земји во транзиција да се впуштат во ваков вид процени. Некои од причините за тоа се следниве:⁹¹

- недостиг од аналитички капацитет;
- недостиг на достапни информации; и
- реалноста дека политичарите не би прифатиле таков документ.

Аналитичките центри имаат објавено процени за закани од организиран криминал со цел да промовираат дискусија меѓу граѓанското општество и креаторите на политики во врска со опсегот и соодветниот одговор на организираниот криминал.

Како што беше претходно наведено, од голема корист за овие процени за закана би била техничка помош за утврдување на полињата на приоритет за понатамошен развој. Центарот за проучување на демократијата во Бугарија има развиено активна стратегија за предводење на процесот на извршување проценка за закани од организиран криминал, со цел да се помогне креирањето политики во ова поле. Резултатот беше објавен во 2012 година, како *Извештај за проценка за закани од сериозен и организиран криминал за 2010 – 2011 година*.⁹² Извештајот изработен според методологијата СОСТА, ги анализира состојбата и трендовите во сериозниот и организираниот криминал во Бугарија. Извештајот врши проценка на заканите генерирани со овие криминални активности и ги рангира според штетата што му ја нанесуваат на бугарското општество. Целта на овие анализи беше да послужат како поддршка во осмислувањето на политиките

⁹¹ Меѓународен мировен институт, Запознајте го својот непријател: Преглед процени за закани од организиран криминал, 2011 година. Достапно на: http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_know_your_enemy.pdf

⁹² Центар за проучување на демократијата, Проценка за закани од сериозен и организиран криминал 2010-2011 година, Достапно на: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>

за борба против криминал преку подобри информации базирани на докази.

Фокусирајќи се на Балканот, развојот на процена за ризик, исто така, е ограничен, но ресурсите и напорите се во вистинска насока. Неодамна Црна Гора објави јавна верзија на Извештај за процена за закани од сериозен и организиран криминал чија цел е „да им обезбеди информации на сите органи за спроведување на законот и на државните институции во Црна Гора, како и на други органи вклучени во борбата со сериозниот и организиран криминал и неговите форми, да ги подобри сознанијата за состојбата во земјата и да ги идентификува факторите што значително би влијаеле за промена на состојбата на ова поле во Црна Гора.“⁹³

Во исто време се спроведуваат други напредни иницијативи, имено проектот „Зајакнување на капацитетите за стратегиска анализа и стратегиска процена во криминалистичката истрага“, кој претставува заедничка заложба на Мисијата на ОБСЕ во Србија и српското Министерство за внатрешни работи, изработена во тесна соработка со министерствата за внатрешни работи на Црна Гора и на Македонија.⁹⁴ Тој е финансиски поддржан од Швајцарската агенција за развој и соработка преку Швајцарската програма за регионална полициска соработка во Западен Балкан.

Проектот има цел дополнително да ги развие знаењето и вештините на избраната основна група од 18 аналитичари, по шест од секој од одделите за криминалистичка истрага на полициските служби на Србија, Црна Гора и Македонија. Во текот на проектот, групата ќе добие специјализирана обука

⁹³ Процена за закани од сериозен и организиран криминал на Црна Гора, Полициска управа на Црна Гора, ноември 2013 година, Достапно на: <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=162628&rType=2>

⁹⁴ Повеќе на: http://spcp2012-16.ch/?page_id=422

за криминалистичко-разузнавачка анализа по која ќе следува менторство. Ќе им биде дадена можност да разменуваат искуства и да собираат информации од нивните колеги од Европол, од Швајцарската федерална полиција, како и од други полициски служби во регионот и во Европа. Најпосле, сознанијата на стратешките аналитичари од регионот ќе бидат објавени на три јазици во регионалниот Извештај за процена за закани од сериозен и организиран криминал. Крајната цел на проектот е да го зајакне проактивниот пристап во борбата со организиран криминал преку одржување на редот со помош на разузнавање и стратегиско планирање во земјите од Западен Балкан, поточно во Србија, Црна Гора и Република Македонија. Исто така, друг идентичен проект се спроведува од страна на Мисијата на ОБСЕ на Косово заедно со Министерството за внатрешни работи на Албанија.⁹⁵

Сепак, процените за закани од организиран криминал имаа јасно ограничена примена во земјите во транзиција и во крвките држави, а Југоисточна Европа даде јасен пример за тоа. Прегледот на извршувањето на процената за закани укажува дека таа може да биде особено прифатлива од неколку причини:

- *Нема добри сознанија за опсегот или за влијанието на организираниот криминал во таков контекст и ефектот што може да го има врз мирот и развојните процеси. Организираниот криминал во постконфликтни држави има специфични карактеристики. Нема заедничка анализа и не е доволно јасно што треба да се бара и што претставува организиран криминал.*
- *Има повеќе чинители вклучени во меѓународни мировни операции (и внатрешни и надворешни чинители од различни дисциплини – политички, воени, за спроведување на законот) кои може да*

⁹⁵ Повеќе на: http://spcp2012-16.ch/?page_id=433

имаат корист од заедничка процена на предизвиците. Организираниот криминал има импликации кои го надминуваат спроведувањето на законот и може да биде тесно поврзан со крајниот успех на политичките транзиции воопшто.

- Бидејќи криминалните групи може да бидат нарушувачи на мировниот процес, а криминалците имаат значително поголемо влијание во крвкни држави поради слабото владеење на правото, слабиот развој и нестабилноста, за градење и одржување на мирот неопходно е јасно осознавање на ранливоста на организиран криминал.

- Организираниот криминал во крвкни држави и во држави во конфликт има силна регионална и меѓународна поврзаност на која ефективно може да ѝ се влезе во трага. Тоа укажува дека секоја процена мора да вклучува неколку регионални држави кои може да немаат информации за оценување на влијанието на организираниот криминал во нивниот домашен контекст.

- Процените за закани може да се користат како ефективна алатка за одредување на целите и приоритетите за техничка помош за справување со организираниот криминал. До денес, чинителите во развојот се двоумеа да бараат таква помош, делумно поради тоа што влијанието на организираниот криминал и слични форми на незаконско тргување не се добро разбрани. За да се постигне тоа, процените мора да бидат во позиција да го покажат влијанието од организираниот криминал врз развојот и безбедноста на заедницата.

Извор: Меѓународен мировен институт, Запознај го својот непријател: Преглед на процените за закани од организиран криминал, 2011 година

Земја	Процена за закани од организиран криминал
Албанија	• Во тек
Бугарија	<ul style="list-style-type: none"> • Процена за ризик од сериозен и организиран криминал, 2010 – 2011 година. CSD • Процена за ризик од сериозен и организиран криминал (SOCTA) на ЕУ 2013 година, Европол • Интернет процена за ризик од организиран криминал (iOCTA), 2014 година, Европол
Косово	• Во тек
Македонија	• Во тек
Црна Гора	• Процена за ризик од сериозен и организиран криминал во Црна Гора, ноември 2013 година, Полициска управа на Црна Гора
Романија	<ul style="list-style-type: none"> • Процена за сериозен и организиран криминал (SOCTA) на ЕУ, 2013 година, Европол • Процена за ризик од организиран криминал (iOCTA), 2014 година, Европол
Србија	• Во тек

/// Препораки

Концептот на организиран криминал продолжува да се развива, а со тоа и стратегијата за справување со него. Разновидноста, развојот и зголемениот број на извештаите кои се фокусираат на процена за закани на различни географски нивоа беа корисни за означување на предизвиците што ги наметнува организираниот криминал.

SOCTA се докажа како еден од најиновативните механизми за стратегиско известување, проценување и одредување на приоритетноста на законите на ниво на ЕУ, проценувајќи ги слабостите и можностите

за криминал. Овој модел може лесно да се примени во други држави.

Процесот SOCTA вклучува подготовка на методологија; собирање податоци според условите за разузнавање; анализа на податоците; составување на извештајот, вклучително листа на клучни закани и, на крај, составување на препорачани приоритети за борба против сериозниот и организиран криминал. Овој процес беше подобрен и вклучува некои нови карактеристики, како што е скенирањето на хоризонтот, со што се овозможува извештајот подобро да ги дефинира идните закани; ефектот и факторите релевантни за криминалот се анализираат во детали, а зголемени се опсегот и примената на показатели.

Што се однесува до овие процени за ризик последните случувања извлекуваат некои заклучоци за оние земји кои би сакале да ги вклучат овие извештаи во нивната борба против организираниот криминал:

- Треба да се развие стандардизирана група методологии, обуки и упатства.
- Во процените треба да се вклучи репрезентативен примерок експерти.
- Процените треба да бидат дел од заеднички заложби меѓу различни чинители, а не само на органите за спроведување на законот.
- Процените треба да бидат динамични. Тие едноставно не се извештај за состојбата. Тоа значи дека треба да се повторуваат на одреден временски период за да се следат трендовите и да се подобрат практичните сознанија.
- Процените за закана треба да се користат како алатка за подобро распределување на ресурсите, за одредување техничка помош и за мерење на напредокот во борбата против организираниот криминал.

На овој начин креаторите на политики, органите за спроведување на законот и општеството во целина ќе бидат подобро подготвени да одговорат и да ги сведат на минимум закани што сериозниот и организираниот криминал ги наметнуваат врз заедниците, особено во земјите во развој.

3. ПОВРЗАНОСТ МЕЃУ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈА

Центар за изучување на демократија

Вовед

Прецизно познавање и согледување на динамиката на организираниот криминал и на корупцијата се суштински за подобрување на управувањето со јавниот и приватниот сектор. Во рамки на Европската унија не постои еднакво поимање за тоа како организираниот криминал ја користи корупцијата. Само мал број влади обрнаа внимание на ова прашање и детално го анализираа. Антикорупциската улога на органите за спроведување на законот во Југоисточна Европа е дополнително компромитирана од нивниот висок степен на подложност на корупција, особено од страна на организираниот криминал. Начинот на кој организираниот криминал ја користи корупцијата се разликува од една до друга европска земја, во зависност од историските, општествените и економските особености. Овие фактори наложуваат пообемно истражување, но од суштинско значење е креаторите на политики, аналитичарите и граѓанското општество да ги земат предвид на тој начин што ќе изнесат стратегии и иницијативи за осврнување на поврзаноста меѓу организираниот криминал и корупцијата.

Организираниот криминал и корупцијата: дефиниција и начин на мерење

Корупцијата се смета за клучна карактеристика во дефинирањето на организираниот криминал. И покрај тоа што постојат официјални дефиниции на

меѓународно ниво, дефинирањето како на „организираниот криминал“, така и на „корупцијата“, претставува тешка задача со оглед на тоа дека правните дефиниции и културолошките перцепции се разликуваат од една до друга земја.

Општо прифатено е дека не постои конечна или универзално прифатена дефиниција за корупција. Корупцијата претставува појава која се развивала низ човековата историја и е под постојано влијание од политичкиот, економскиот, општествениот и од културолошкиот контекст. Дискусијата за дефинирање на корупцијата се развивала од една морална и етичка дискусија за коруптивни однесувања, до стриктно правна дефиниција фиксирана на противзаконски активности или, пак, поширок концепт со кој се препознава корупцијата како злоупотреба на овластување заради лична корист.⁹⁶

Дефиницијата за корупција како „злоупотреба на јавно овластување заради лична корист“ се користи од етаблирани тела, како што се Меѓународниот монетарен фонд и „Транспаренси интернешнл“.⁹⁷ Сепак, критичарите тврдат дека оваа дефиниција е ограничена затоа што ја смета корупцијата за проблем на државните и јавните службеници и не го зема предвид фактот дека корупцијата, исто така, е широко распространета во приватниот, непрофитниот и во невладиниот сектор. Постои и друг аргумент според кој оваа дефиниција главно премногу се фокусира на страната на побарувачката, т.е. на јавните службеници, и дека недоволно се фокусира

⁹⁶ Ротстајн, Бо. Најнов извештај за теории и усогласени концепти за корупција, Проект за борба против корупција, Работен документ, октомври 2014 година, достапен на: <http://anticorrupt.eu/publications/d1-1-state-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption>

⁹⁷ „Транспаренси Интернешнл“, достапно на: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption

на страната на понудата, т.е. на давателите на поткуп. Затоа, посеопфатната и пошироката дефиниција што сега масовно се користи од страна на практичарите во борбата со корупција ја дефинира корупцијата како „злоупотреба на доделеното овластување заради лична корист“.

Концептот на организиран криминал опфаќа широк опсег на незаконски активности и криминални структури, па тешко е да се постигне консензус за универзално прифатлива дефиниција. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал промовира широка сеопфатна дефиниција за организираниот криминал како „структурирани групи што извршуваат сериозен криминал заради остварување добивка“. Според тоа, една од можните работни дефиниции би претставувала комбинација на концептите за традиционален „организиран криминал“ (на пр., трговија со дрога, оружје, луѓе, украдени возила или заштитени видови) и „криминалот на белите јаки“ (на пр., финансиски криминал, даночен криминал, измами со недвижности, проневера).⁹⁸

Најшироко распространетите дефиниции ја третираат корупцијата како карактеристика својствена за организираниот криминал, со што посредно или непосредно се потврдува поврзаноста меѓу корупцијата и криминалните групи. Практичарите генерално се согласуваат дека криминалните организации имаат некои заеднички карактеристики: тие се организирани групи; вршат криминал заради приватна корист со употреба на насилство, незаконски активности и корупција; и со перење на пари го внесуваат во легалните економски текови она што е нелегално стекнато.

⁹⁸ Центар за проучување на демократијата (CSD), Истражување на врските меѓу организираниот криминал и корупцијата, Софија, 2010 година, достапно на: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20428>

Еден од важните аспекти при појаснувањето на поврзаноста меѓу корупцијата и организираниот криминал вклучува определување на степенот во кој тие два елемента се меѓусебно поврзани. Важно е да се измери колку често и каде организираниот криминал ја користи корупцијата, и според некои истражувачи тоа претставува вистински предизвик, додека според други тоа е дури невозможно. И покрај недостиг од универзално прифатливи методи за мерење на овие два концепта, имаше повеќе обиди за нивно квантитативно мерење.

Корупцијата се мери на повеќе начини, а голем дел од нив подлежат на критика. Важно е да се спомене дека постојат различни аспекти на корупцијата што може да се мерат, како што се зачестеноста на нејзиното појавување, видот на корупција, трошокот и ефектите, факторите што придонесуваат за нејзина појава или перцепциите за корупцијата. Методите што се користат за мерење на корупцијата се разновидни, од користење на фокусни групи, студии на случај и теренски набљудувања, па сè до спроведување анкетни истражувања, анализа на секундарни податоци и процена на институции, одредби и практики. Веројатно меѓународно најмногу користени се анкетните истражувања базирани на перцепција, како, на пр., **Индексот на перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнл“**, истражувањето **Специјален барометар и показателите на Светска банка**. Друг пристап кој сè повеќе се користи за мерење на корупцијата е квантитативното мерење на искуствата со корупција, како, на пр., **Меѓународното истражување за криминал во Европа, Глобалниот барометар за корупција на „Транспаренси интернешнл“** и **истражувањето Евробарометар**. Во Бугарија, каде корупцијата се смета за особено проблематична, во периодот меѓу 1998 и 2013 година, Центарот за проучување на демократијата разви

самостоен Систем за следење на корупција (CMS). Оваа методологија сега се користи и дополнително е развиена од страна на Мрежата „Водство за развој и интегритет во Југоисточна Европа“ (СЕЛДИ),⁹⁹ која неодамна објави извештај за состојбата со корупцијата и борбата со корупција во Југоисточна Европа.¹⁰⁰

Од друга страна, пак, мерењето на организираниот криминал е силно оспорувано меѓу криминолозите. Дури беа критикувани и процените за кои се знае дека не нудат точни мерења. **Процената за закани од организиран криминал (ОСТА)** на Европската унија, изработена од Европол и активирана во 2006 година, не нуди мерливи резултати.¹⁰¹ Владите на некои земји-членки, исто така, усовршуваат и развиваат свои сопствени пристапи за мерење на организираниот криминал, како што е оној

⁹⁹ Мрежата „Водство за развој и интегритет во Југоисточна Европа“ (СЕЛДИ) претставува иницијатива за борба против корупцијата и за добро владеење креирана од ГО од Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција. СЕЛДИ придонесува за динамично граѓанско општество во регионот и е способна да учествува во јавна дебата и да влијае во процесите на креирање политики и донесување одлуки во полето на борба против корупција и добро владеење. Иницијативата воспостави коалиција за развој и поддршка на регионална стратегија на ГО и акциска агенда и врши следење на доброто владеење. СЕЛДИ ја подигнува јавната свест и застапува реформистички политики преку Регионално добро владеење и Форуми за политики за борба против корупција.

¹⁰⁰ СЕЛДИ, Борба против корупција реактивирана: Процена за Југоисточна Европа, Центар за проучување на демократијата, Софија, 2014 година, достапно на: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_RAR.pdf

¹⁰¹ Процена за закана од организиран криминал (ОСТА) на ЕУ претставува производ на систематска анализа на информации од органи за спроведување на законот што се однесуваат на криминални активности и групи што влијаат врз ЕУ и има цел да им помогне на носителите на стратегиски одлуки во утврдувањето на приоритетите на законите од организиран криминал.

развиен од страна на **Агенцијата за борба со сериозен организиран криминал** на Обединетото Кралство.

Постојат голем број меѓународни политики и иницијативи и политики и иницијативи на земји-членки за сопирање, како на корупцијата, така и на организираниот криминал. Сепак, ниту една од нив не се фокусира на поврзаноста меѓу двата проблема и тие се третираат како одделни проблеми со препознавање на одредена поврзаност меѓу нив.

/// Докази

Литературата што се занимава конкретно со поврзаноста меѓу организираниот криминал и корупцијата е многу ограничена. Ова ограничување во повеќе наврати е предизвикано од неможноста да се генерираат податоци за нивната меѓусебна поврзаност или едноставно затоа што достапните податоци се сметаат за премногу чувствителни за да бидат објавени.

За некои експерти, корупцијата е една од клучните пресудни карактеристики што го одделува „организираниот криминал“ од криминалот што се подразбира само како сложена организација. Извештајот на Европол за 2008¹⁰² година појаснува дека структурата на групата, нејзината меѓународна димензија и видот на криминал што го практикуваат влијае врз нејзините потреба и потенцијал за користење на корупцијата. Друг вид истражување обезбедува статистички или чисто економски и теоретски докази за поврзаноста меѓу „корупцијата“ и „организираниот криминал“. Ни со двата пристапа литературата не успеа да обезбеди емпириско објаснување за тоа како овие две појави се меѓусебно поврзани.

¹⁰² Европол, Извештај за закана од организиран криминал, 2008 година, Хаг, Европол.

Корупција во судството и организиран криминал

„Транспаренси интернешнл“ и различни истражувања на Евробарометар покажуваат дека воочените нивоа на корупција во судството во ЕУ се пониски од перцепцијата на политичка корупција и корупција во приватниот сектор. Поголемиот дел од она што се пишува за корупција во судството и факторите што придонесуваат за судска независност генерално важат за организираниот криминал и злоупотреба на судството за корпоративен криминал.

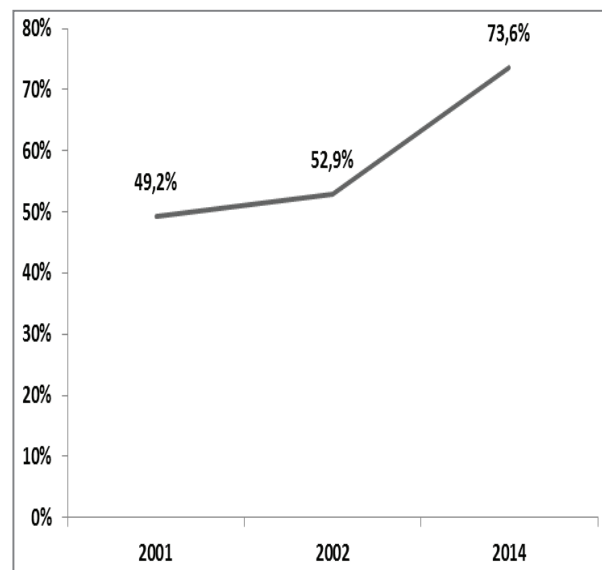
Поголемиот дел од литературата за корупција во судството во ЕУ се фокусира на судската независност и на политичкото влијание. Сепак, во Централна и Источна Европа литературата обезбедува докази за непосредното влијание на организираниот криминал врз судството. Прашањето на корупција во судството зазема уште поцентрално место во овој регион.

Во Македонија законот дозволува одреден степен на извршна контрола врз судството: судиите имаат обврска да пријават стекнување и промени во нивниот имот и да пријавуваат судир на интереси. Сепак, пријавите не ги проверува Судскиот совет, туку Државната комисија за спречување корупција, бидејќи таа има надлежност врз избраните и именуваните јавни службеници. Во последниот достапен извештај на Комисијата од 2012 година, се наведува дека од 402 затворени предмети, 71 се од судството. Како и да е, тој не содржи никакви други детали за бројот на предмети на кои е позитивно или негативно одговорено, дали станува збор за корупција или друг прекршок, кој ја иницирал постапката итн.

Меѓу земјите што се дел од мрежата СЕЛДИ, и според Системот за следење корупција на Центарот за проучување на демократијата,

Македонија е една од земјите со најстар раст во процентот на испитаници што ги сметаат судиите за корумпирани (слика 1). Ова се совпаѓа со оценките за Македонија од неодамнешниот Извештај за напредок¹⁰³ подготвен од Европската комисија, според кој судскиот систем се карактеризира со политичко мешање, неефикасност, фаворизирање и недостиг од меритократија, долготрајни судски процеси и корупција.

Слика 1. Мислење на јавноста за постоењето на корупција меѓу судиите во Македонија¹⁰⁴



Извор: СЕЛДИ/ Систем за следење на корупција на Центарот за проучување на демократијата, 2014 година

Политичката корупција и организираниот криминал

Во Европа има неколку емпириски академски студии или студии за политика кои истражуваат како организираните

¹⁰³ Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2014 година, октомври 2014 година, Генерален директорат за проширување, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

¹⁰⁴ Процент на одговори „Скоро сите се вмешани“ и „Повеќето се вмешани“.

криминалци корумпираат политичари и државни службеници.

Криминалните организации навлегуваат во демократските механизми и во нивните репрезентативни системи. Гласовите се изнудуваат со закани и насилство или се добиваат од граѓаните во замена за различни видови стимулација. Политичките партии во голема мера се потпираат на надворешно финансирање. Оваа зависност неизбежно ги прави подложни на корупција. Оттука, вообичаено е да се обезбедат одреден број гласови во замена за услуги, како што се договори за јавна набавка на работи, протекционизам или измени во законодавството.

Некои автори тврдат дека во земјите каде дејствува организираниот криминал, особено во општества во транзиција кон демократија, претставници на тие исти криминални организации заземаат клучни позиции во законодавните тела. Тоа им овозможува на криминалните групи да влијаат врз новата правна рамка и да воспостават правила погодни за нивните интереси.

Корумпираните политички органи на локално ниво може да бидат особено моќни инструменти за организиран криминал. Криминални банди може лесно да се инфилтрираат и да влијаат врз вработените во локалната управа и врз нивните одлуки, што резултира со клиентелизам или фаворизирање, т.е. доделување договори за јавни набавки на компании поврзани со криминал.

Во својата најнапредна форма, организираниот криминал е толку добро интегриран во економските, политичките и во општествените институции на легитимното општество, што тој може веќе да не биде препознатлив како криминален потфат. Некои академици укажуваат дека во многу

делови од светот, корупцијата на високо ниво и организираниот криминал се две страни на една иста монета: наместо врска, постои фузија. Политичката и криминалната агенда се едно исто.

Полициската корупција и организираниот криминал

Литературата за полициска корупција е доста обемна. Сепак, во мал број на случаи таа се фокусира на организираниот криминал. Односно, поголем дел од прашањата на „полициска корупција“ анализирани во литературата се поврзани со организиран криминал, и тие вообичаено се однесуваат на ниските нивоа на нелегални пазари.

Научниците развија неколку различни концептуални рамки за анализирање на полициската корупција. Некои тврдат дека постојат специфични аспекти на спроведувањето на законот како професија што го прават особено подложно на корупција. Некои причински фактори за полициска корупција се дискрецијата, слабата јавна видливост, колегијалната тајност, раководната тајност, економскиот статус и контактот со криминалци.

Улогата на хиерархијата на спроведувањето на законот во објаснувањето на полициската корупција е предмет на дебата. Некои автори споменуваат дека постојат докази според кои силната хиерархија би можела потенцијално да биде опасна кога постои недостиг од ефективна надворешна контрола. Сепак, други споменуваат дека децентрализираните полициски структури би можеле да бидат уште поподложни на корупција.

Антикорупциската улога на органите за спроведување на законот во Југоисточна Европа е дополнително компромитирана од нивниот висок степен на подложност

на корупција, особено од страна на организираниот криминал. Претстои уште многу работа што треба да се заврши кога станува збор за сопирањето на полициската корупција. Во Македонија, во 2013 година Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи поведе дисциплински постапки поврзани со корупција само против 12 полициски службеници, од кои 6 беа казнети парично. Секторот, исто така, поведе кривична постапка во 6 предмети поврзани со корупција.¹⁰⁵

Слика 2. Мислење за корумпираноста на полицијата и на полициските службеници¹⁰⁶



Извор: СЕЛДИ/ Систем за следење на корупција на Центарот за проучување на демократијата, 2014 година

¹⁰⁵ Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2014 година, октомври 2014 година, Генерален директорат за проширување.

¹⁰⁶ За јавните службеници скалата е од 1 до 4, при што 1 значи „Скоро никој не е вмешан“, а 4 значи „Скоро сите се вмешани“. За институциите скалата е од 1 – „Воопшто не е раширена“ до 4 – „Раширена во најголем степен“.

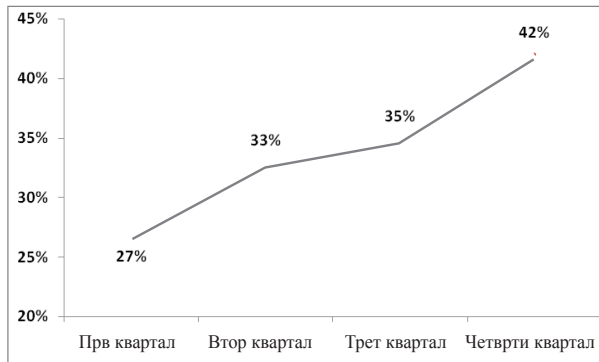
Административната корупција и организираниот криминал

Различни делови од владината администрација се одговорни за контролирање на економските активности во кои организираниот криминал може да има интерес, т.е. корумпирани владини службеници кои издаваат дозволи за извоз на оружје на шверцери на оружје; персонал во музеите инволвиран во трговија со украдени антиквитети; или субвенции од ЕУ.

Освен тоа, административната корупција е значително поврзана со јавните набавки. Во **Македонија**, неколку тела вршат регулациски и надзорни функции во однос на јавните набавки, имено Државната комисија за жалби по јавни набавки и Бирото за јавни набавки. Благодарение на електронскиот систем за јавни набавки, медиумските кампањи и поголемата свест кај пошироката јавност, повеќе случаи на корупција се откриваат, но во Извештајот за напредок на Македонија за 2014 година изработен од Европската комисија, корупцијата во јавните набавки останува сериозна забелешка со оглед на тоа дека организираниот криминал би можел да учествува во јавниот буџет.

Конкурентноста во јавните набавки во Македонија останува ниска. Просечниот број на понуди доставени во постапките за јавни набавки следени во 2013 година (вкупно 160) изнесувал 2,6 понуди, а кај повеќе од една третина од постапките за јавни набавки била добиена само една понуда (слика 3).

Слика 3. Процент на постапки за јавни набавки во Македонија за кои била поднесена само една понуда, 2013 година



Извор: Центар за граѓански комуникации¹⁰⁷

Во четвртиот квартал од 2013 година, вкупно 388 договори во вкупна вредност од околу 33 милиони евра биле потпишани преку постапка со преговарање без претходно објавување оглас за доделување договор за јавна набавка.

Корупција и организиран криминал во Европската унија

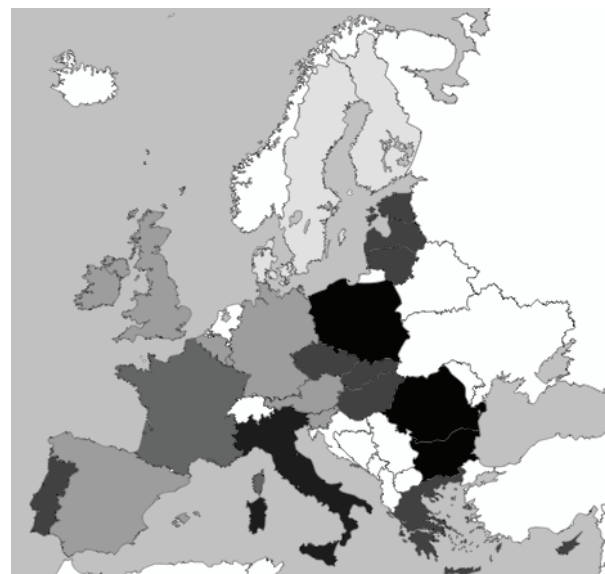
Во извештајот на Центарот за проучување на демократијата за поврзаноста меѓу организираниот криминал и корупцијата се врши анализа на анкетни истражувања и на статистички податоци, како за корупцијата, така и за организираниот криминал, за да се развијат типологии за честите начини на кои организираниот криминал и корупцијата се поврзани еден со друг во различни групи земји-членки на ЕУ.

Статистичката анализа покажува специфична слика што го карактеризира интензитетот на корупција и организиран криминал во различни земји-членки. Врз основа на статистичка анализа на 14 показатели

¹⁰⁷ Центар за граѓански комуникации, Четврти квартален извештај за следење на спроведувањето на јавните набавки, 2013 година, 2014 година.

(мерење корупција, организиран криминал, ефективност на владата, макроекономски показатели и сива економија) се појавија седум групи земји. Почнувајќи од групата во која манифестирањето на корупцијата и организираниот криминал е најслабо, групите се следниве (слика 4): (1) Данска, Финска и Шведска; (2) Австрија, Белгија, Ирска, Германија, Луксембург, Холандија, Словенија, Шпанија и Обединетото Кралство; (3) Франција; (4) Естонија, Летонија, Литванија и Португалија; (5) Република Чешка, Кипар, Грција, Унгарија, Малта и Словачка; (6) Италија и (7) Бугарија, Полска и Романија. Последнава група, која би можела да ја претставува Југоисточна Европа, има најслаба контрола на корупцијата, а организираниот криминал е сличен со состојбата во Италија. Тие имаат најниски оценки за владеењето на правото, ефективност на владата и корпоративна етика. Тие, исто така, бележат најнизок БДП по глава на жител меѓу земјите-членки.

Слика 4. Мапирање на кластери на организиран криминал и корупција во ЕУ



Извор: Центар за изучување на демократијата, 2010 година¹⁰⁸

¹⁰⁸ Центар за проучување на демократијата (CSD), Истражување на врската меѓу организираниот криминал и корупцијата, Софија, 2010 година, достапно на: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20428>

Студијата, исто така, забележува дека историските и социјално-економските разлики во земјите на ЕУ ги обликуваат начините на кои организираниот криминал ја користи корупцијата.

Поле 1. Фактори што го обликуваат начинот на кој организираниот криминал ја користи корупцијата.

- Историски фактори: во процесот на економска транзиција и приватизација во Источна Европа се јавија големи неформални економии и криминална трансформација на безбедносните служби; насилни движења за независност.
- Општествени фактори: различна големина на нелегални пазари и несразмерни приходи низ земјите на ЕУ; различен обем и специфичност на имиграцијата; затворени професионални мрежи (на пр., судството) или елитни мрежи.
- Културолошки специфики: нивоа на неформалност на општествените односи, или важноста на семејните врски.

Организираните криминал, корупцијата и јавните органи

Додека мрежите на корупција може да се активираат кога и да притребаат, врските на доверба меѓу политичарите и криминалците се развиваат во многу подолг временски период. Вообичаени видови коруптивни односи во политиката се спорадичните односи и симбиотските односи.

Спорадичните односи може да бидат користени од бизнисмени или криминалци за да може да оперираат без да бидат забележани, или за да добијат тендер за јавна набавка, и на локално, и на национално ниво. Коруптивните размени засновани на такви односи се одвиваат преку посредници

кои ја обезбедуваат довербата потребна за коруптивноста да функционира. Од друга страна, симбиотските односи се долгорочни односи што се јавуваат со обезбедување заштита за прикривање на континуирани криминални активности или кога криминалците со „бели јаки“ „живеат“ од измамите со договорите за јавни набавки. Друг невообичаен начин на учество би бил кога некој поединец со криминално минато, или некој што моментално е инволвиран во криминални активности, ќе влезе во политиката, и во тој случај станува збор за корупција на политичкиот процес. Од една страна, директното учество на избори би ги ставило во центарот на вниманието, но, од друга страна, би можело да им даде легитимитет и можност да влијаат врз креирањето политики.

Постојат неколку начини за утврдување на горенаведените зависни односи:

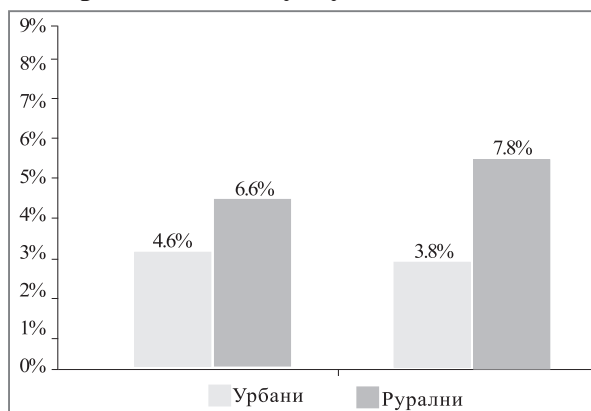
Непосредно. Поткупот и вршењето услуги се веројатно најчести начини. Сепак, на највисоко ниво, размената на услуги и тргувањето со влијание се сметаат за многу почести појави.

Елитни мрежи. Тие може да се засноваат на различни начела: соученици, членови на клубови или најчесто во Југоисточна Европа тоа се должи на семејни врски. Разни форми посредна корупција се одвиваат преку овие мрежи. На пример, претприемачите може да добијат договор за јавна набавка или може да се усвојат законодавни одредби во корист на нивното деловно работење само затоа што припаѓаат на одредена општествена мрежа. Најдрагоцениот капитал кај овој вид општествени мрежи е довербата.

Политичкиот инвеститор е веројатно најчестата долгорочна поддршка за политичките партии, и доколку е потребна, таа најчесто се манифестира преку незаконски политички донации.

Обезбедувачот на гласови: во полиња во кои организираниот криминал или криминалците со „бели јаки“ имаат влијание врз значителен број гласачи, се користи овој вид коруптивна размена. Еден извештај на Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал (UNODC) од 2010 година за корупцијата во Македонија¹⁰⁹ се фокусира на специфичен аспект поврзан со изборниот процес во кој граѓаните се запрашани дали биле изложени на купување гласови. Сознанијата (слика 5) покажуваат дека на националните избори во 2009 година од повеќе од 5 проценти од граѓаните било побарано да гласаат за одреден кандидат или политичка партија во замена за конкретна понуда, како што се пари, стока или услуга. Исто така, во случајот со локалните избори, над 5 проценти од гласачите изјавиле дека добиле некаква понуда. Овие барања за купување на гласовите се чини дека имаат различна преваленција во урбаните (4,6% на националните избори и 3,8% на локалните избори) и руралните средини (6,6% на националните избори и 7,8% на локалните избори).

Слика 5. Процент на возрасна популација во Македонија од која било побарано да гласа за одреден кандидат на последните национални и локални избори во замена за пари, стока или услуга



¹⁰⁹ Канцеларија на Обединетите нации за борба против наркотици и криминал, Корупцијата во Поранешна Југословенска Република Македонија: Поткупот низ искуството на населението, 2010 година, Виена, достапно на https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf

Извор: Канцеларија на ОН за борба против наркотици и криминал (2010 година)

Исто така, забележани се **закани/уцени** кон политичарите, особено на локално ниво. Слична тактика се користи за други јавни службеници.

Факторите кои влијаат врз политичката корупција се сложени и не се доволно истражени низ ЕУ (табела 2)

Табела 2. Фактори коишто влијаат врз политичката корупција

Културолошки фактори/јавна перцепција: јавната перцепција дека корупцијата е нешто „нормално“ игра важна улога, особено на локално ниво. Повторниот избор на водачи кои се под истрага е веројатно најистакнат пример.

Протекционистичко-клиентелистички системи: кај нив системот на размена на услуги и протекционизам се сметаат за вообичаени и прифатливи. Од политичките партии се очекува да имаат круг на компании што ги финансираат нивните политички кампањи и добиваат реципрочни услуги доколку тие политичари се избрани.

Класна диференцијација: создавањето елити не е нов процес. Овие елити создаваат мрежи на политички, економски и судски влијанија што го олеснуваат, пред сè, криминалот на „белите јаки“.

Јавна перцепција: криминалците може да создадат слика во јавноста со која ќе го манипулираат јавното мислење.

Корупција на високо ниво: како што корупцијата се шири од елитата надолу кон другите општествени групи, се чини дека неказливоста сè повеќе се зголемува.

Извор: Центар за изучување на демократијата, Испитување на поврзаноста меѓу организираниот криминал и корупцијата, 2010 година.

Политичките антикорупциски мерки се пошироки од специфичните институционални мерки затоа што мора да ги вклучуваат сите политички партии, локалната и националната управа или законодавните гранки. Следниве мерки се особено посочени како релевантни за корупцијата на „белите јаки“ и корупцијата поврзана со криминал:

Распуштање на општинскиот совет: ова е безмалку екстремна мерка за борба против политичката корупција на локално ниво, но се покажала како единствена ефективна алатка за повторно враќање на „заробената држава“ на локално ниво каде демократските начела и правичноста на изборниот процес се поткопани.

Закони за политичките партии и финансирањето на политичките партии: овие закони функционираат различно во ЕУ. Едно истражување на Европската комисија покажа дека само две земји-членки немаат јавно финансирање на политичките партии. Сепак, постои голема разновидност во механизмите за финансирање низ земјите-членки, а разликите во влијанието што тие го имаат не се добро познати.

Специјализирани тела за истражување политичка корупција: некои земји-членки, како што се Романија и Бугарија, основаа специјализирани тела за водење истраги за политичка корупција. Најголем предизвик при нивното основање беше да се обезбеди независност од политички притисок. Би било прерано да се оценува ефективноста на овие тела затоа што тие беа основани пред неколку години.

Пријавување на имотот на јавните службеници: ова е веројатно една од мерките што е заедничка за сите земји-членки. Сепак, таа во голема мера е неефикасна, а со даночните рајови и разните изигрувања на законот го губи своето значење.

Закони за државните службеници: со нив се спречуваат отпуштања на административци од политички причини.

Полициската корупција и организираниот криминал

По прашањето на корупција во полициските сили во повеќето земји-членки на ЕУ ретко се дискутира. Прегледот на официјални извештаи и литература на земји-членки на ЕУ покажува дека полициската корупција се смета за случајна појава. Во голем број случаи се верува дека таква јавна дебата може да ја поткопа довербата на граѓаните во полицијата, што, пак, би довело до дополнителни негативни ефекти, како, на пример, ниска стапка на пријавување криминал.

Полициската ефективност е под силно влијание на целокупната ефективност на други јавни институции кои тесно работат со полицијата, вклучително обвинителството и судовите и индиректно даночната управа, царината итн. Според тоа, структурните слабости во институциите што работат директно со полицијата речиси секогаш доведуваат до систематска корупција со фаворизирање на криминалните мрежи.

Институционални фактори што ја објаснуваат корупцијата во рамки на полициските сили се следниве:

Недостиг од меритократија: Клучен фактор во некои земји од Источна Европа е тоа што компетентноста, заложбите и ефективноста на полициските службеници немаат никакво значење во оценувањето на нивната работа. Наместо тоа, за оценување на нивното работење се користат површни квантитативни критериуми. Напредувањето во кариерата на службениците не зависи од нивните квалификации и искуство, туку од

силата на клиентелистичките мрежи што ги поддржуваат и од нивната лојалност кон повисокото раководство.

Ниски стандарди за регрутирање нови службеници: Во земји со високо ниво на полициска корупција, влегувањето во силите за спроведување на законот честопати е хаотичен процес. Иако постојат барања и одреден процес за ангажирање службеници, во практика критериумите се честопати игнорирани. Поради нискиот општествен статус на професијата, барателите на работа што имаат добро образование и висока мотивација ја избегнуваат.

Полициска супкултура на изолација од други општествени и професионални групи во земјите со високо ниво на корупција: Влегувањето во полициските сили е често дел од семејни или соседски традиции. Како последица на тоа, лојалноста кон групата е многу висока. Во полициски оддели во кои таа појава е помалку застапена, постои практика на „гледање на другата страна“ (замижување). Службеникот кој не учествува во тоа, или треба да се приспособи на воспоставените практики, или да си даде отказ. Гласините и лажните обвинувања се вообичаени во оваа супкултура.

Полиња на ризик: Во скоро секоја земја од ЕУ се издвојуваат одредени полиња во кои има силен притисок врз полициските/истражните служби. Вообичаените полиња на ризик се поврзани со каналите за имиграција и со малите градови и села близу националните граници. Во некои земји-членки, одредени региони и градови се традиционално поврзани со високи нивоа на корупција и систематска поврзаност со организираниот криминал.

Судско влијание: Со можноста што ја имаат за контролирање на целокупниот процес на судско гонење, судиите, а особено

обвинителите, може да вршат влијание врз полицијата и врз истражителите. Па така, полициските службеници се свесни дека одредени влијателни бизнисмени, кои се дел од криминалните мрежи, заштитени од членови на судството, се недопирливи и избегнуваат какви било дејства против нив.

Опсегот на антикорупциски мерки и ефикасноста на институциите за борба против корупцијата во голема мера се разликуваат од една до друга земја на ЕУ. Некои потенцијално корисни мерки би можеле да бидат следниве:

Табела 3. Антикорупциски мерки против полициска корупција

Воведување јасни критериуми за напредување во кариерата базирани на ефективност и заслуга.

Примена на методи на провокација против службеници за спроведување на законот, на пр., користење наркотици и означени банкноти во полициските станици како мамка.

Испраќање службеници на тајна задача за тајно да ги тестираат другите, доколку се осомничени за корупција или за неетичко однесување.

Користење интензивни тестови за интегритет, вклучително воведување наизменично тестирање на интегритетот или детектори за лаги. Зачестеноста на тестирањето, одделенијата и бројот на службеници што ќе се тестираат треба да варира во зависност од нивото на ризик во дадената полициска структура, проценето врз основа на утврдени критериуми.

Воведување програми за тајно алармирање („whistle-blower“), при што на службениците кои нудат информации за своите корумпирани колеги им се нуди гарантирана анонимност и заштита како сведоци.

Воведување систем за ротација на вработените и мандати особено за високорангираните службеници (на пр., не повеќе од пет години на една иста позиција). Во регионите со висок ризик, со ротацијата може да бидат опфатени и службениците од понизок ранг. Истото важи и за одделенијата изложени на висок ризик. Системот на ротација треба да биде осмислен на тој начин што ќе спречи службениците да ја извршуваат работата во нивниот роден крај.

Евалуација на ефективоста на тековните антикорупциски програми во полицијата. Некои мерки, како што се телефонски линии за корупција и образовни семинари, ретко подлежат на евалуација на нивната ефективност.

Извор: Центар за изучување на демократијата, Испитување на поврзаноста меѓу организиранот криминал и корупцијата, 2010 година.

Корупција во царината и организиран криминал

Корупцијата во рамки на царинските управи на земјите од ЕУ се карактеризира со големи разлики меѓу перципираните нивоа на корупција во царината во Источна Европа и Грција, од една страна, и оние на останатите земји од ЕУ, од друга страна. Според Евробарометар, во земји како Бугарија или Романија, скоро 60% или повеќе од населението смета дека царинските служби се корумпирани, додека во ЕУ-15 тој процент едвај достигнува 20%.¹¹⁰

Корупцијата во царината во голема мера може да се должи на **историски фактори**. Неколку историски фактори имаат влијание врз развојот на култура на корупција која продолжува да ги обликува царинските управи по должината на надворешната

¹¹⁰ Евробарометар 2007 година.

источна граница на Европската унија: имено, ембаргото на поранешна Југославија и прекуграничното шверцување на стоки за препродажба во текот на 90-тите години од минатиот век. Друг фактор би можел да биде **секторот на сива економија**, кој обезбеди побарувачка и дистрибутивни канали потребни за шверцуваната стока за време на ненадејната либерализација на економиите од Централна и Источна Европа. Освен тоа, **културолошката и социо-економската состојба на заедниците во граничните региони**, исто така, во голема мера го појаснува присуството на корупција.

Друга карактеристика на корупцијата во царината се однесува на **политичкиот притисок**. Се сметаше дека приходите од корупција од прекугранично шверцување претставуваат важен извор на финансирање на политичките партии (на локално и национално ниво) или за лична корист на корумпирани политичари. Политичкиот притисок во операциите на шверцување изведени од поголеми компании, вообичаено вклучува поширок опсег на коруптивни економски односи меѓу големиот бизнис и политичарите.

Можни антикорупциски тактики за справување со корупцијата во царинската управа се следниве:

Табела 4. Препораки за борба против корупција во царината

Ротации: постојат три пристапи што може да се фокусираат на **ротирањето на службениците** (царинските службеници не остануваат на истата позиција подолго од две до три години по ред; целта на ова е да се спречи развојот на слично долгорочни коруптивни односи, при што истите службеници се во контакт со истите поединци кои редовно минат на истиот граничен премин); **ротација на смени**

(овој пристап цели кон инспекторите (во големите царински испостави) со кој се овозможува нечие работно место да биде менувано на дневна основа; и **случаен компјутерски избран распоред за проверка**, софтвер преку кој се одредува кој ќе врши проверка на кој камион.

Тимски активности: работата е организирана на тој начин што постапките наложуваат да бидат вклучени два или повеќе службеници. Тоа само по себе го зголемува трошокот на корупција и уште повеќе ги отежнува шемите.

Случајни проверки: мобилните единици се сметаат за најефикасна алатка за вршење случајни проверки. Дополнителна мерка е тоа што самите мобилни групи не знаат однапред што треба да проверуваат и нивната маршрута е по случаен избор и не е предвидена со распоред.

Програми за тајно алармирање (Whistle-blowing) може да имаат најголемо влијание за поттикнување на пријавувањето на корупцијата. Како поддршка за програмите може да се воспостават дежурна телефонска линија и системи за анонимно пријавување преку е-пошта. Тие, исто така, би можеле да бидат користени од страна на обичните граѓани.

Обуки/програми за подигнување на свеста: материјалите за обука и сесиите може да се покажат како корисни. Друг начин на подигнување на јавната свест може да биде проактивното вклучување на медиумите за разобличување и објавување на забележаните случаи на корупција. На тој начин службениците може да бидат одвратени од коруптивните дејства.

Одделите за внатрешна контрола во голема мера се разликуваат од аспект на нивните овластувања и капацитети.

Во земји со значителна корупција, овие оддели, исто така, се политизирани и на нив се гледа како на начин за „регулирање“, наместо за сузбивање на корупцијата. Фактот дали овие оддели се проактивни или реактивни, прави голема разлика.

Правила за ИТ пристап и заштита на податоци: со зголемените нивоа на софистикација и воведувањето ИТ системи во работата на царината, раководството што управува со овие системи стана клучен фактор во антикорупциската работа. Освен што се следи кој пристапува во системот и има диференцијација на нивоата на пристап, некои царински испостави воведоа дополнителни ИТ антикорупциски мерки со кои се анализира и детектира ризично однесување во пристапот до податоци (на пример, службеник кој честопати отвора податоци што не се поврзани со неговата/нејзината директна работа).

Финансиска стимулација: некои тврдат дека релативно високи плати би можеле да бидат гаранција дека нема да има корупција. Или, пак, постојат различни шеми за плаќање со кои би можела да се награди работата на некој службеник.

Високи казни: антикорупциските тактики што се користат вклучуваат изрекување долги затворски казни и подигнување на свеста на царинските службеници за можните последици од коруптивното однесување.

Извор: Центар за изучување на демократијата, Испитување на поврзаноста меѓу организираниот криминал и корупцијата, 2010 година.

/// Препораки

Тешко е да се процени влијанието на корупцијата која се користи во организираниот криминал и во криминалот

„на белите јаки“, затоа што нејзините размери во ЕУ остануваат непознати. Корупцијата е само една од алатките што криминалците ја користат за да си ги олеснат своите активности. Затоа, треба да се осознае целокупното влијание на организираниот криминал и на криминалот на „белите јаки“, и дури тогаш да се анализира колкав дел од неговото влијание вклучува искористување на корупција. За целосно да се разбере оваа појава, потребни се повеќе истражувања, особено студии во кои ќе бидат вклучени и сторителите. Во конкретниот случај со **Македонија** имаше одредени подобрувања во борбата со организираниот криминал, особено со трговијата со луѓе и корупцијата во одредени полиња. Треба да продолжат заложбите за подобрување на резултатите со истраги, судски процеси и пресуди за организиран криминал и корупција. Борбата со организираниот криминал и корупцијата е од суштинско значење за справување со инфилтрирањето на криминалци во политичкиот, правниот и во економскиот систем.¹¹¹ Ова е засилено со зборовите на актуелниот Еврокомесар за европска соседска политика и проширување, кој неодамна изјави дека земјите од Балканот треба да покажат дека ја примиле пораката од овогодишниот Извештај за напредок со тоа што ќе остварат напредок во владеењето на правото, борбата со корупцијата и со организираниот криминал. Јоханес Хан додаде дека претстојните месеци се од суштинско значење за финализирање на тековната работа на законодавството за борба против корупција и дека тој никогаш не би направил компромис кога станува збор за реформите на јавната администрација, независни и професионални судии и борбата со организираниот криминал.

¹¹¹ Како што е наведено од Европската комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2014 година, Извештај за напредок, октомври 2014 година, Генерален директорат за проширување.

Македонскиот *Закон за спречување на корупцијата* беше усвоен во 2002 година. Сега главен предизвик е да се биде во тек со променливите манифестации и форми на корупција за осврнување на профилот на корупција на земјата (слика 5), а притоа да се одржи регулациската стабилност и да се избегне преплавување на судството со брзи промени.

Слика 6. Профил на корупција на Македонија



Извор: СЕЛДИ/ Систем за следење на корупција на Центарот за проучување на демократијата, 2014 година

Спроведување евалуација на влијанието на антикорупциските политики. Постојат најразновидни антикорупциски мерки во земјите-членки. Иако некои од нив имаат влијание што е „очигледно само по себе“, претставниците на институциите генерално не се запознаени со професионалните евалуации на влијанието (без разлика дали тие се ex-ante или ex-post). Како резултат на тоа, тешко е да се тврди „што функционира“ или, пак, да се зборува за „најдобри практики“. Институциите за надзор на политики на земјите-членки треба да вршат ревизии

или да нарачаат извршување евалуации за влијанието за клучните антикорупциски иницијативи.

Јавните институции треба да споделуваат информации со независни истражувачи. Во некои земји, институциите за спроведување на законот станаа отворени за работа со академици и независни истражувачи. Во други земји, таква соработка се отфрла.

Подобрување на соработката и споделување информации поврзани со корупција. Антикорупциските органи и одделенијата за борба со корупција во рамки на владините бирократии (вклучително во рамки на полицијата) недоволно ги разбираат организираниот криминал, коруптивното влијание на организираниот криминал и заканата што ја наметнува. „Организиран криминал“ се смета за специфична област за која антикорупциските органи имаат слабо професионално познавање. Таквиот недостиг од знаење ја поткопува ефективност на овие органи и на нивните антикорупциски политики. Еврокомесарот за миграција и за внатрешни работи, Димитрис Аврамопулос, тврди дека соработката на европско ниво, а особено за Западен Балкан, ги надополнува заложбите на земјите-членки да се борат против организираниот криминал, па затоа треба да се зацврсти полициската соработка за правилно да се фокусира на борбата против криминалот која ги поткопува политиките на ЕУ и проширувањето на ЕУ.¹¹²

Земјите-членки треба да развијат механизми за зголемена соработка меѓу единиците за борба против корупција, особено антикорупциските органи кои се креатори на политики, од една страна, и истражителите на организиран криминал и на криминалот на „белите јаки“, од друга страна. Со периодични

¹¹² Говор на Еврокомесарот за миграција и внатрешни работи на Европскиот безбедносен форум 2014 година, достапен на http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1880_en.htm

состаноци и размена на извештаи и податоци може да се зголеми соработката. На пример, Процената за закани од организиран криминал на Европол би можела да се споделува меѓу сите антикорупциски органи или надзорни одделенија во релевантните јавни институции. Пример за тоа е проектот помогнат од ОБСЕ, започнат на 3 октомври 2014 година, финансиски поддржан од швајцарската Програма за регионална полициска соработка во Западен Балкан (SPCP), чија главна цел е остварување полициска соработка и споделување разузнавачки информации меѓу одделите за криминалистичка истрага на српските, црногорските и македонските полициски служби. На крај, сознанијата на стратешките аналитичари од регионот ќе бидат објавени во регионалната Процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA).¹¹³

Зголемување на внатрешните институционални капацитети за детекција: Во моментот, сите земји-членки имаат утврден механизам да одговорат на случаите на корупција. Сепак, тоа е реактивен, а не проактивен пристап во детектирањето на корупцијата. Тоа е пристап кој се потпира на случајно откривање, а не на детално испитување или примена на агресивни пристапи, како што е провокација. Користењето на одделенија за внатрешни истраги за корупција доведува до поголема стапка на детекција на корупцијата. Сепак, голем број институции за спроведување на законот (особено царинските и даночните органи) воопшто немаат одделенија за „внатрешни прашања“. Воспоставувањето на одделенија за внатрешна истрага во рамки на јавните институции, а притоа

¹¹³ Швајцарска агенција за развој и соработка, Зајакнување на капацитетите за стратегиска анализа и стратегиска проценка во рамки на одделенијата за криминалистика на српското, црногорското и македонското (ПЈРМ) Министерство за внатрешни работи, достапно на http://spcp2012-16.ch/?page_id=422

истражителите да бидат запознаени со конкретните коруптивни шеми и културата на институциите, сигурно би имало силен ефект на спречување на корупцијата.

Механизми за институционално следење:

Земјите-членки треба да ги подобрат своите внатрешни сознанија и редовно да го следат притисокот од корупцијата. Може да се изработат интерни анкетни прашалници и периодично да се спроведуваат истражувања за да се согледа заканата од корупција. Тоа може да се направи во институциите (царина, полиција, јавна администрација или судство). Со тоа, исто така, ќе се идентификуваат ранливите одделенија, позиции или региони во кои има зголемен ризик од корупција. Постојат многу начини на кои овие прашалници може да се изработат на тој начин што нема да бидат само инкриминирачки, а, сепак, ќе го откријат размерот и природата на заканите од корупција. Најдобри практики, иако не се јавни, веќе постојат: SOCA врши преглед на корупциски закани за организиран криминал кон полицијата во Обединетото Кралство, Шведска за корупцијата во царината, Министерство за внатрешни работи за полициска корупција во Бугарија.

Повеќе обука и подигнување на свеста меѓу

јавните службеници и приватниот сектор:

Во голем број земји-членки, прашањето на корупција претставува табу-тема. Официјалниот став на некои институции и влади е дека корупцијата не претставува проблем и дека не се потребни проактивни мерки. Таквата позиција на спокојство им дава можност на организираните криминалци да го искористат отсуството на систем за борба против корупција. Агенциите за спроведување на законот и судството треба да спроведуваат задолжителни програми за обука за подигнување на свеста за корупцијата што се базирани на реални случаи и на институционално искуство.

///Биографија

Бускаља, Е.и Дијк ван Ј., 2003 година. Контролирање на организираниот криминал и корупцијата во јавниот сектор. „Forum on Crime and Society“, том 3, Nos. 1 и 2

Димитријевска-Маркоски, Тамара и Жидас Даскаловски (2013 година), „Assisting Media Democratization after Low-Intensity Conflict: The Case of Macedonia (Сараево: Аналитика – Центар за општествени истражувања / Скопје: ЦИКП – Центар за истражување и креирање политики)

Државна комисија за спречување корупција, Програма за превенција и репресија на корупцијата; Државна програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски планови за периодот 2011 – 2015 година, декември 2011 година

Говор на Еврокомесарот за миграција и внатрешни работи на Европскиот безбедносен форум 2014 година, достапен на http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1880_en.htm

Единбург Ривју“, јули 1809 година, “Parliamentary Reform” (том xiv, стр. 305)

Европол, Извештај за закана од организиран криминал, 2008 година, Хаг, Европол.

Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2014 година, октомври 2014 година, Генерален директорат за проширување, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

Европска комисија, Извештај за напредокот на Македонија, 2013 година, октомври 2013 година, Генерален директорат за проширување, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/20131008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

Европска Комисија. Извештај на ЕУ за борбата против корупција, 2013 година. Превземен од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Известување за корупција на UNODC: Алатка за помош на влади и новинари, 2014 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал, Виена;

Извештај на UNODC: Корупцијата во Македонија: поткупот низ искуството на населението“, 2011 година. Канцеларијата на ОН за борба против наркотици и криминал

Извештај за конкурентност за Светскиот економски форум 2013 – 2014 година

Извештај на UNDOC за нелегална трговија со дрога низ Југоисточна Европа
Извештај на UNDOC, 2013 година. Бизнис, корупција и криминал во Македонија

Индекс за одржливост на медиумите за Македонија (MSI). Факти за законодавството за медиуми релевантно за интегритетот на медиумите. Преземено од: <http://www.irex.org/resource/macedonia-media-sustainability-index-msi>

INTERPOL, SEETAC Извештај за трговија со дрога, јануари – август 2010 година, стр. 24.

Каванаг, С. Учење и растење: Давање одговор на влијанието на организираниот криминал врз владеењето во земјите во развој; Универзитет Њујорк. Центар за меѓународна соработка, 2013 година

Канцеларија на Обединетите нации за борба против наркотици и криминал, Упатство за користење и изработка на процени за закана од сериозен и организиран криминал. Прирачник SOCTA, 2010 година, Њујорк, Обединети нации, Достапно на: http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Organized_Crime/SOCTA_Manual_2010.pdf

Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање тероризам (MONEYVAL). 2014 година. Извештај од Четвртата оценска мисија за борба против перењето пари и финансирање тероризам: Македонија

Конвенција на ОН за борба против корупција (UNCAC). Преземено од: <https://www.unodc.org/unodc/en/ngos/corruption-page.html>

Меѓународен мировен институт, Запознајте го својот непријател: Преглед процени за закани од организиран криминал, 2011 година. Достапно на: http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_know_your_enemy.pdf

Министерство за внатрешни работи, Македонија

Меѓународен републикански институт, (2014 година), Истражување на јавното мислење на граѓаните на Македонија, 23 – 29 мај, 2014 година и 18 –24 февруари, 2014 година

Меѓународен мировен институт, Запознајте го својот непријател: Преглед на процени за закана од организиран криминал, 2011 година. Достапно на: http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_know_your_enemy.pdf

Национална агенција за борба против криминал, Национална стратегиска процена за сериозен и организиран криминал, 2014 година, Достапно на: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/207-nca-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime/file>

Мицевски. И, и др. 2014 Важноста на медиумскиот интегритет. МИМ, Скопје

Нурединоска, Е, Саздевски, М. Ѓузелов, Б. Извештајот за проценка на корупцијата во Македонија. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2014 г.

Нурединоска, Е. Огненовска. Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанскиот сектор во Македонија. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2014 г.

Панагиотис К., 2010 година. Пристап од долу кон горе за дефинирање на штетата од организираниот криминал ќе го ослободи граѓанското општество: организиран криминал, граѓанско општество и политички процес – конференциски извештај;

Пламен Ралчев, „Улогата на граѓанското општество во борбата со корупција и организиран криминал во Југоисточна Европа“, Југоисточно европски и црноморски студии 4(2): 325-331, 2004 година

Програма на Државната комисија за спречување корупција 2011-2015. Скопје

Процена за закани од сериозен и организиран криминал на Црна Гора, Полициска управа на Црна Гора, ноември 2013 година, Достапно на:

<http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=162628&rType=2>

Рамковна одлука на Советот 2008/841/ЈНА од 24 октомври 2008 година за борба против организиран криминал, достапно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:0045:EN:PDF>

Р. Вејнрајт и Б. Вејтс, Променливото лице на организираниот криминал: Дали Европол може да држи чекор?, 2014 година, Спрингер.

Ротстајн, Бо. Најнов извештај за теории и усогласени концепти за корупција, Проект за борба против корупција, Работен документ, октомври 2014 година, достапен на: <http://anticorrp.eu/publications/d1-1-state-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption>

Слобода во светот, 2014 година, Извештај на „Фридом Хаус“ за Македонија.

Преземено од:

https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/macedonia#.VM4_tNLF_fI

Слободата на медимуните во Западен Балкан. 2014. Генерален Секретаријат за надворешна политика на ЕУ. Преземено од:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU\(2014\)534982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU(2014)534982_EN.pdf)

Советот за радиодифузија, Список на регистрирани ТВ-куќи: последен пат ажуриран на 10.7.2014 година (Скопје: Совет за радиодифузија на Република Македонија, 2014 година)

Совет на ЕУ, Процена за закани од сериозен и организиран криминал (SOCTA) – Методологија, 12159/12, Брисел, 4 јули 2012 година. Достапно на: <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/eu-council-socta-methodology.pdf>

СЕЛДИ, Борба против корупција реактивирана: Процена за Југоисточна Европа, Центар за изучување на демократијата, Софија, 2014 година, достапно на: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_RAR.pdf

Транспаренси Интернешнл“, достапно на: http://www.transparency.org/howeare/organisation/faqs_on_corruption

UNODC/UNICRI, Трендови во криминалот и правдата – Развојните предизвици на транснационалниот организиран криминал, 2005 година.

Центар за изучување на демократијата, Воведување процена за закана од организиран криминал, Соопштение за политики бр. 24, јуни 2010 година, Достапно на:

<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15169>

Центар за изучување на демократијата, Процена за закани од сериозен и организиран криминал 2010-2011 година, Достапно на:

<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>

Центар за изучување на демократијата (CSD), Истражување на врските меѓу организираниот криминал и корупцијата, Софија, 2010 година, достапно на:

<http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20428>

Центар за граѓански комуникации, Четврти квартален извештај за следење на спроведувањето на јавните набавки, 2013 година, 2014 година. Преземено од:

<http://www.ccc.org.mk/index.php?lang=en>

Швајцарска агенција за развој и соработка,
Зајакнување на капацитетите за стратегиска
анализа и стратегиска процена во рамки
на одделенијата за криминалистика на
српското, црногорското и македонското
(ПЈРМ) Министерство за внатрешни
работи, достапно на
http://spcp2012-16.ch/?page_id=422

