

НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА



Канцеларија на Координаторот за економски активности и активности за заштита на животната средина,

Kärntner Ring 5-7 ■ A-1010 Vienna, Austria

Телефон: (+43-1) 514 36-151 ■ Телефакс: (+43-1) 514 36-96 ■ Email: psu-occea-at@osce.org

ВОВЕД ОД Д-Р МАРТИН ШВЈЕЧИЧКИ

координатор на Канцеларијата за економски активности и активности за заштита на животната средина на ОБСЕ

„Моќта има тенденција да расипува; апсолутната моќ расипува апсолутно“.

– Лорд Актон, британски историчар, 1887 година

Ниту една земја, без оглед на тоа колку е демократска, не е имуна на феноменот на корупцијата. Оваа социјална болест подеднакво ги напаѓа владините функционери, политичарите, деловните лидери и новинарите. Таа ги уништува националните економии, ја поткопува социјалната стабилност и ја нагризува јавната доверба.

Корупцијата ги намалува приходите од даноците, ги зголемува трошоците за јавни услуги и ја искривува распределбата на ресурсите во приватниот сектор. Идентификувана е нега-тивната корелација меѓу доброто владеење и економскиот развој. Корупцијата го понижува обичниот граѓанин и ја слабеа државата.

Борбата против корупцијата од неодамна е ставена високо на агендата на земјите-членки на ОБСЕ. Во Повелбата за европската безбедност од Истанбул 1999 година, се упатува апел за интензивирање на антикорупциските напори. Економскиот форум во Прага во 2001 година, кога претседавач беше Романија, и семинарот што следуваа во 2002 година во Букурешт, беа посветени на доброто владеење. Канцеларијата на ОБСЕ за демократските институции и за човековите права, како и теренските канцеларии на ОБСЕ, организираа дебати и програми за обука. Во некои случаи, во рамките на кампањите за борба против корупцијата, ОБСЕ соработуваше со меѓународните, како и со локалните партнери.

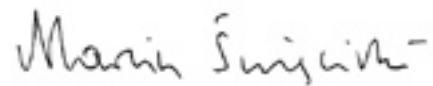
Во декември 2003 година, со Новиот стратешки документ за економската и за еколошката димензија, ОБСЕ ја реafirмираше сопствената заложба во насока на доброто владеење. Заложбите на сите 55 земји-членки во однос на транспарентноста и на корупцијата ќе подлежат на систематско разгледување. Истовремено, институциите на ОБСЕ им нудат помош на земјите-членки во модернизирањето на законо-давството, градењето на институционалните капацитети и во изготвувањето на националните стратегии за борба против корупцијата. Овој прирачник служи како потврда на таа заложба.

И на други места, другите меѓународни организации – Обединетите нации, Советот на Европа, Организацијата за економска соработка и развој, како и Светска банка и Европската банка за обнова и развој – започнаа слични агресивни кампањи.

Политичките лидери во многу земји веќе ја прогласија борбата против корупцијата за свој приоритет. Во некои земји се прават национални планови за борба против корупцијата и се формираат специјализирани агенции. Сè поголем е бројот на меѓународните и на националните невладини организации кои се ангажираат во разоткривањето на коруптивните практики. Медиумите, секаде каде што се слободни, ја осудуваат корупцијата во политиката и во бизнисот.

Сепак, практичното знаење за тоа како да се води ефикасна антикорупциска кампања и натаму останува ограничено. Со цел да им помогне на земјите-членки на ОБСЕ во нивните напори за борба против корупцијата, овој прирачник нуди примери за најдобрите практики во регионот на ОБСЕ и надвор од него. Но, опишаните студии на случај не треба да претставуваат наложени решенија за борба против корупцијата. Наместо тоа, тие претставуваат наративни примери кои се применуваат врз основа на околностите во дадената земја.

Овој прирачник е наменет за законодавците, функционерите, медиумите, невладините организации, деловните кругови и за граѓанското општество - во поширока смисла. За читателите кои се заинтересирани за тоа да добијат подетални информации за наведените практики, на крајот на прирачникот од 17 јуни 2002 година следува широка листа на Интернет страници и на други материјали.



Канцеларијата на координаторот за економски активности и активности за заштита на животната средина би сакала да ја изрази својата длабока благодарност до делегациите на Соединетите Американски Држави, Обединетото Кралство и на Норвешка за финансирањето на издавањето на овој прирачник. Исто така, посебна благодарност до Џереми Поуп, кодиректор на TIRI (мрежата за учење на владеењето преку пристап), и до Емил Џенков, виш соработник при Центарот за проучување на демократијата во Софија, Бугарија, кои со нас го споделија своето знаење и дадоа свои совети.

СОДРЖИНА

ГЛАВА 1	ПОЛИТИЧКА ОТВОРЕНОСТ	5
ГЛАВА 2	ИЗБОРИ НА И ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ	17
ГЛАВА 3	КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И НАБЉУДУВАЊЕ НА ФИНАНСИСКИТЕ СРЕДСТВА	29
ГЛАВА 4	РЕГУЛИРАЊЕ НА ЛОБИРАЊЕТО	43
ГЛАВА 5	ПОЛИТИЧКИ И СУДСКИ ИМУНИТЕТ	49
ГЛАВА 6	СОЗДАВАЊЕ И ОДРЖУВАЊЕ НА ЕТИЧКА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	57
ГЛАВА 7	МЕХАНИЗМОТ НА ПОПЛАКИ И ОМБУДСМАНОТ	75
ГЛАВА 8	ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ПРИБИРАЊЕТО НА ПРИХОДИТЕ	87
ГЛАВА 9	ЈАВНИ НАБАВКИ	103
ГЛАВА 10	ЛИЦЕНЦИ И КОНЦЕСИИ	119
ГЛАВА 11	ПОСТАПКИ ЗА ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	127
ГЛАВА 12	КРИВИЧНИОТ ЗАКОН И НЕГОВОТО СПРОВЕДУВАЊЕ	135
ГЛАВА 13	НАЦИОНАЛНИ АНТИКОРУПЦИСКИ СТРАТЕГИИ	155
ГЛАВА 14	АНТИКОРУПЦИСКИ КОМИСИИ	165
ГЛАВА 15	МЕДИУМИТЕ И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО	179
ГЛАВА 16	СУДСКИОТ СИСТЕМ: СУДИИТЕ И АДВОКАТИТЕ	191
ГЛАВА 17	ПОГОВОР	199
	ВЕБ-САЈТ АДРЕСИ	207



Што е тоа „отворено општество“? Отворено општество е она општество во кое никој нема право на монопол врз вистината, а граѓаните можат енергично да дебатираат во врска со владините политики и околу идната насока на својата земја. Слободата е максимална, а слабите и сиромашните се заштитени. Обезбедени се законски гаранции за слободата на здружувањето и за слободата на говорот.

Ваквите општества не се само ексклузивен домен на зрелите демократии. Тие можат да бидат дел од демократскиот развој на која било држава. Едно отворено општество не претставува функција од културата и од историјата – примерите се движат од Франција до Шведска – туку од искрената заложба за транспарентност на владата и за граѓанските права.

Концептот на отворено општество за првпат влезе во современиот политички лексикон по објавувањето на една од највлијателните книги во 20 век. Студијата-репер на Карл Попер од 1945 година, насловена како *Отвореното општество и неговите непријатели*, го претскажа колапсот на комунизмот и ги експонираше недостатоците на политичките системи кои се предмет на социјалниот инженеринг. Студијата аргумен-тираше во полза на најшироките можни слободи, но истовремено предупреди дека: „Ние [исто така] мора да изградиме социјални институции, поддржани од моќта на државата, заради заштита на економски слабите...“

Потрагата по корените на отвореното општество ќе нè врати назад во историјата, дури до античка Грција. Перикле, легендарниот лидер на Атина во периодот од 462 до 429 година пр.н.е., имаше своја визија за општеството, којашто е релевантна и ден денес:

„Нашиот политички систем не се натпреварува со институциите коишто постојат на други места.

Ние не ги копираме нашите соседи, туку се обидуваме да бидеме пример. Нашата управа им дава предност на многумина, наместо на неколкумина, и затоа се нарекува демократија. Законите овозможуваат поеднаква правда за сите во нивните приватни спорови, но не ги игнорираме барањата врз основа на заслугите. Кога граѓаниот се истакнува, тој ќе биде повикан да и служи на државата, односно ќе има предност пред другите - но, нема да биде привилегиран, туку тоа ќе биде награда за неговите заслуги. Притоа, сиромаштијата не е никаква пречка.

Слободата што ја уживаме го опфаќа и секојдневниот живот. Не се сомневаме еден во друг и не му додеваме на нашиот сосед доколку одлучи да тргне по својот пат... Но, оваа слобода не нè остава без закон. Ние сме учени да ги почитуваме судиите и законите и никогаш да не

заборавиме дека мора да ги заштитуваме оние кои се оштетени. Исто така, учени сме да ги почитуваме оние напишани закони чијашто санкција е само универзалното чувство за она што е правилно ...

Нашиот град е отворен кон светот; никогаш не ги протеруваме странците. Слободни сме да живееме онака како што сакаме, а сепак секогаш сме подготвени да се соочиме со каква било опасност.... За нас не е срамно да се признае нечија сиромаштија, но сметаме дека е срамно да не се направи обид таа да се избегне ... Оној кој не е заинтересиран за државата не го сметаме за безопасен, туку за бескорисен; иако само неколкумина можат да создадат една политика, сите сме во можност да ја оценуваме таа политика. Дискусијата не ја сметаме за камен на сопнување на патот на политичкото дејствување, туку за неопходен предуслов за мудро постапување“...

Денес, моделот на отвореното општество се соочува со нови предизвици. Корупцијата е еден од најподмолните. И на Балканот и во поранешниот Советски Сојуз, граѓаните и избраните лидери долго се борат против она што Светска банка го нарекува феномен на „државно заробеништво“. Тој се јавува кога групите и олигарсите од организираниот криминал ќе се инфилтрираат во работата на владата или кога корумпираните функционери ќе ги користат своите позиции за финансирање на профитабилни бизниси. Долгорочните ефекти од овој феномен се уништувачки. Но, постои начин тие да се избегнат.

Во последниве години, голем број невладини организации иницираа кампањи за да им помогнат на земјите да ја сфатат целта на доброто владеење. Една од најистакнатите е Институтот отворено општество, што го води филантропот од унгарско потекло, Џорџ Сорос. Меѓу другите поистакнати организации кои се занимаваат со изградбата на отвореното општество спаѓаат и Транспарентност интернационал, Репортери без граници, Интерњуз и Член 19.

Во еден од неодамнешните извештаи на Светска банка беше заклучено дека владите со поголема транспарентност, всушност, владеат „подобро“.¹¹ „Трикот“ е во тоа како таа желба да се направи реалност.

ГРАДЕЊЕ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО

Гарантираниот пристап до информациите е најбитниот елемент при градењето на едно успешно отворено општество. Клучна улога во тој процес имаат слободата на говорот и слободата на здружувањето. На граѓаните треба да им се

возможи да дискутираат по прашањата на денот, да ги предизвикаат медиумите и владата и, тогаш кога ќе сметаат дека тоа е соодветно, да излезат на улица и својот протест да го искажат преку мирни демонстрации. За возврат, од оние кои се во позиција на јавна доверба и авторитет се очекува да ги слушнат грижите на граѓаните. Граѓаните треба да бидат консултирани во врска со предложените закони. Освен во екстремни околности, законодавците треба да одржуваат јавни седници, а нивните комисионски расправи треба да бидат отворени за сите.

Потпора на овие процеси се активните и независните медиуми, кои се *подготвени, сакаат и можат* да ги направат одговорни оние кои држат позиции на јавна доверба, во поглед на стандардите на едно отворено општество. Владата треба да го прифати легитимитетот на медиумите да ја испитуваат нејзината политика и да ја прифатат јавната поддршка за ваквите критики. Политичарите треба секогаш да им бидат достапни на медиумите. Во едно вакво општество, медиумите ги прифаќаат своите одговорности за фер и објективно филтрирање на информациите, така што консументите на вестите ќе бидат прецизно информирани.

Целта на ваквиот пристап до информациите е јасна - заштита од корупцијата. Политичките лидери кои се изложени на интензивна, редовна и детална критичка опсервација од страна на јавноста, покажуваат поголема тенденција да постапуваат чесно, етички и во интерес на јавноста, односно тие се помалку наклонети кон тоа да го продаваат јавниот интерес на сметка на сопствениот.

Настојувајќи своите јавни службеници да ги направи одговорни и да ги поттикне да се придржуваат до ваквите стандарди, Обединетото Кралство во 1994 година воведо широк Кодекс за однесување за сите ангажирани во јавниот живот. Изготвени под водство на Лордот Нолан, *Седумте принципи на јавниот живот*² можат да се применуваат универзално, без оглед на разликите во политиката, историјата или во културата. Тие седум принципи се:

Несебичност – Носителите на јавните функции треба да донесуваат одлуки исклучиво од аспект на јавниот интерес. Тие не треба да одлучуваат со цел да се стекнат со финансиски или со други материјални придобивки за самите себеси, за своите семејства или за своите пријатели.

Интегритет – Носителите на јавните функции не смеат да се ставаат себеси во каква било финансиска или друга обврска кон надворешни поединци или организации кои би можеле да влијаат врз извршувањето на службените должности.

Објективност – При вршењето на јавните работи, вклучувајќи ги и јавните именувања, доделувањето договори или препорачувањето поединци за награди и за бенефиции, носителите на јавните функции треба да избираат врз основа на заслугите.

Отчетност – Носителите на јавните функции даваат отчет пред јавноста за своите одлуки и постапки и тие мора да се подложат на каква било критичка опсервација што е соодветна за нивната служба.

Отвореност – Носителите на јавните функции треба да бидат колку што е можно поотворени во однос на своите одлуки и постапки. Тие треба да ги наведуваат причините за своите одлуки, а информирањето да го ограничуваат само кога тоа јасно го налага поширокиот јавен интерес.

Чесност – Носителите на јавните функции се должни да пријават какви било приватни интереси поврзани со нивните јавни должности и да преземат чекори за решавање на конфликтите, на начин со којшто се штитат јавните интереси.

Лидерство – Носителите на јавните функции треба да ги промовираат и да ги поддржуваат овие принципи, преку лидерство и пример.

Кодексите за однесување – на министрите, законодавците, државните службеници и службениците во дипломатско-конзуларните претставништва, на судството и на локалната власт³ – можат да им помогнат на земјите да ги ефектуираат овие принципи. На сличен начин, граѓанските повелби ги обврзуваат владините агенции да обезбедуваат одредени нивоа на услуги за граѓаните и да поднесуваат оплаки доколку овие нивоа не се исполнуваат.

Јавните именувања треба да се реализираат отворено и врз основа на заслугите⁴. И јавните тела и нивните одбори мора да почитуваат високи стандарди на примерно однесување, под што се подразбира непристрасноста, интегритетот и објективноста во однос на нивното раководење со јавните средства. Тие ќе ја максимизираат вредноста на парите, со тоа што ќе обезбедат услугите да се реализираат на најефикасен и на најекономичен начин во однос на буџетот и со независна проверка на нивното работење, секаде каде што тоа ќе биде можно. За својата работа, финансиското управување и за степенот до којшто се остварени целите, тие ќе одговараат пред законодавецот и пред пошироката јавност.

Склучувањето договори од страна на владата треба да се спроведува по пат на отворена тендерска постапка, така што граѓаните ќе бидат детално информирани за нејзините комерцијални врски.

Ова помага во настојувањето да се редуцираат кронизмот и политичкото штитеништво на сметка на граѓаните. Треба да постои субјект што е одговорен за финансискиот надзор, кој јавно ќе се произнесе пред законодавецот во врска со работењето на владата во овие области, а неговите извештаи ќе бидат објавени веднаш. Оштетениот граѓанин треба да има пристап до омбудсманот, чиешто извештаи - исто така - ќе бидат јавни и кој ќе работи со цел да ја гарантира навременоста на какво било корективно постапување.

Во демократскиот свет сè почесто, пред сè со цел да се зголеми националната безбедност во пресрет на растечкиот тероризам, се аргументира дека слободата на говорот и на собирањето, како и правото на информирање на јавноста, треба да се ограничат. Иако реалноста на ваквата закана не може да се оспори, овој аргумент, всушност, ја постигнува целта на терористите: уништување на граѓанското општество. Затоа е неопходно да се постигне рамнотежа.

Корупцијата, како и тероризмот, „цвета“ во услови на недостиг од сигурни информации. Како што забележа лауреатот на Нобеловата награда за мир од 1987 година, Оскар Ариас Санчез:

„Не смееме да очајуваме при стопирањето на канцерот на корупцијата. Колку и да зборваме за глобализација на корупцијата, ние мора да го поздравиме глобалниот наплив на барања, од страна на јавноста, за добро владеење. Националните лидери сè повеќе го прифаќаат фактот дека корупцијата е проблем за кој треба да се дискутира - и на домашната и на меѓународната сцена.

*Меѓутоа, нашето најважно оружје во војната против корупцијата ќе биде растечкиот број демократии, како и на слободниот печат. Доколку ја немаат слободата да поставуваат прашања или да изменат нешто, луѓето не се стекнуваат со повеќе моќ и, наместо тоа, тие се „заробени“ во системот на површната демократија. Една од најбитните слободи во една демократија е слободата на печатот. Кога ќе се потисне гласот на еден маж или жена, сите гласови се наоѓаат во опасност да бидат замолчени. Кога ќе се скрие дури и најмалиот дел од вистината, може да се роди голема лага“.*⁵

ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИЈЕ

Колку се пообемни информациите што и стојат на располагање на јавноста и колку е поверојатна нивната точност, толку се поголеми шансите за

транспарентна и за навистина одговорна влада. Без ваквиот пристап, довербата во јавните институции е сериозно загрозна.

Меѓутоа, дури и кога едно општество ја признава важноста на слободата на информирањето, без законски спроведливото право на информирање, граѓаните честопати се оставени на милост и немилост на функционерите и на политичарите, кои можат да се двоумат дали да дадат одредени информации. За да ја коригира ваквата практика, Советот на Европа излезе со експлицитен став во полза на формалната гаранција:

*„Земјите-членки треба да го гарантираат правото секој да има пристап, по свое барање, до службените документи што се наоѓаат кај јавните власти. Овој принцип треба да важи без дискриминација врз каква било основа, вклучувајќи ја и основата на националното потекло.“*⁶

Оттука, може да се смета дека солидниот закон за слободата на информирањето ја обезбедува основата за изградба на една одржлива демократија.

ЗАКОНОДАВСТВО ЗА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИЈЕ

Членот 19 од Универзалната декларација за човековите права ја дава појдовната точка за овој процес, но неговата примена е ограничена.⁷ Јасно, целта на членот е да се намали цензурата од страна на владата, а не да се промовира транспарентност на владата.⁸ Според тоа, задача на реформаторот е детално да го разработи членот 19.

Може да се тргне од претпоставката дека сите информации и припаѓаат на јавноста. Информациите со кои располага владата можат да се користат за задоволување на јавниот интерес, освен доколку не постојат силни причини истите да не бидат изнесени.⁹

Приодот што го прифатија Бразил и Нов Зеланд се базира на тоа да се создаде законско барање сите официјални информации да му бидат ставени на располагање на секој што ќе ги побара, освен ако не постои соодветна причина тие да не се издаваат.¹⁰ Доколку појдовна точка е фактот дека информациите и припаѓаат на државата и дека треба да се користат во интерес на владата, тогаш сите права што ќе произлезат од ова ќе имаат мала вредност во унапредувањето на демократското опкружување или на информираната дебата. Делот 5 од Законот за официјалните информации на Нов Зеланд од 1982 година, предвидува:

5. Принцип на достапност – Прашањето дали која било официјална информација треба да се стави на располагање... ќе се определи, освен во случаите кога овој закон пропишува поинаку, во согласност со... принципот дека информациите ќе се стават на располагање, освен доколку не постои добра причина да не се стори тоа.¹¹

Во едно отворено и демократско општество не постои никаква причина зошто државните приходи би се чувале во тајност од граѓаните. Исто така, во едно демократско општество не постои причина зошто вон-буџетските средства би се држеле надвор од формалните сметководствени аранжмани на владата. Во интерес на транспарентноста и одговорноста, целокупните државни приходи треба да влегуваат во нејзиниот официјален буџет. Ревизијата на буџетот треба да ја прави независна институција за финансиски надзор, а наодите ќе бидат ставени на располагање на јавноста. Исто така, глобалниот консензус што го признава правото на граѓаните да знаат што е она што нивните влади го наплатуваат за експлоатацијата на природните ресурси постојано се зголемува. Во оваа смисла, трансакциите со мултинационалните корпорации не треба да се чуваат во тајност.

НЕКОЛКУ ПРИМЕРИ ОД СРЕДНА И ОД ИСТОЧНА ЕВРОПА

Меѓу другите земји во регионот на ОБСЕ, Латвија има устав во кој експлицитно се предвидува пристапот до информациите. Во него се вели:

Член 100. *Секој има право на слобода на изразување, под што се подразбира правото на слободно примање, чување и дистрибуирање на информациите, како и правото на изразување на сопствените ставови. Цензурата се забранува.*

Член 104. *Секој има право да упатува претставки до институциите на централните или на локалните власти, и на тоа да прима материјален одговор.*

Член 115. *Државата ќе го штити правото на секој човек да живее во пријатна средина, со тоа што ќе обезбедува информации за условите во животната средина и ќе го унапредува зачувувањето и подобрувањето на истата.*

На сличен начин, Законот за слободата на информирањето на Латвија, донесен во 1998 година, гарантира јавен пристап до сите информации, во „која било технички остварлива форма“, коишто не се експлицитно забранети со закон. Телата мора да одговорат на барањата за информации во рок од 15 дена. Информирањето може да се ограничи само со закон, и тоа доколку: информациите се за интерна употреба на една институција; информациите претставуваат трговска тајна, којашто не е поврзана со јавните набавки или се работи за информации во врска со приватниот живот на еден поединец; или информациите се однесуваат на постапките за евалуација и за сертификација.

Жалбите можат да се доставуваат интерно до повисоко владино тело или директно до судот. На пример, во 1999 година Уставниот суд на Латвија пресуди дека регулативата издадена од страна на Кабинетот на министрите, со која се ограничува пристапот до информациите за буџетот е неважечка, бидејќи претставува кршење на барањата од Законот за слободата на информирањето.

Слични услови постојат и во Бугарија, каде што во член 41 од Уставот од 1991 година се вели:

(1) *Секој има право да бара, прима и да дава информации. Ова право нема да се реализира на штета на правата и на репутацијата на другите, или на штета на националната безбедност, јавниот ред, јавното здравје и моралот.*

(2) *Граѓаните ќе го имаат правото да добиваат информации од државните тела и агенции по однос на кое било прашање што е од легитимен интерес за нив, а не претставува државна или друга тајна пропишана со закон, и коешто не ги засега правата на другите.*

Во 1996 година бугарскиот Уставен суд пресуди дека, и покрај тоа што според Уставот секое лице има право на информирање, е потребно дополнително законодавство со кое треба да се дефинираат условите под коишто би се ограничил овој прерогатив. Откако неколку судови од пониска инстанца ги одбија барањата за информации од страна на граѓаните и на невладините организации (НВО), во 2000 година беше донесен Законот за пристап до јавните информации. Со овој закон на секое физичко или правно лице му се дава можност да побара пристап до сите информации со коишто располагаат јавните институции.

Со Законот за заштита на личните податоци, кој стапи во сила во јануари 2002 година, на поединците им се дава правото на пристап до информациите и можноста да ги коригираат информациите кои се

однесуваат на нив, а со кои располагаат јавните и приватните организации. Во 2002 година беше формирана Комисијата за заштита на податоците, која требаше да го надгледува спроведувањето на овој закон. Во 2002 година беше донесено законодавството за националните архиви. Во моментот, Бугарите немаат право на жалба доколку им биде одбиено барањето за пристап до овие евиденции.

Следејќи го примерот на другите земји од регионот, во април 2002 година Бугарија го донесе Законот за заштита на класифицираните информации, како дел од нејзините напори за членство во Северноатланскиот сојуз (НАТО). Со Законот беше формирана Комисијата за класифицираните информации, именувана од страна на премиерот, како и четири нивоа на безбедност на класифицираните информации. Законот нуди многу широк опсег на класификација. Секој кој има овластување да потпише документ, може и да го класифицира, т.е. да го ограничи пристапот до истиот. Не постојат пресудни тестови на јавниот интерес што можат да ја понишат одлуката за класифицирање на еден документ. Кус прирачник за граѓаните беше објавен и он-лајн, а во него е објаснет и начинот како функционира бугарското законодавство.¹²

Во согласност со посебен закон, т.н. Административниот акт, бугарскиот Совет на министрите ја има обврската да објави регистар на административните структури и на „сите нормативни, поединечни и заеднички административни акти.“ Примерок од регистарот задолжително треба да биде објавен и на Интернет.

Трет пример на закони за пристап до информациите во регионот на ОБСЕ се законите во Молдова, каде што во член 34 од Уставот се предвидува следново:

(1) Секој има право на пристап до сите информации од јавен интерес и тоа право не смее да се ограничува.

(2) Според воспоставеното ниво на надлежност, јавните власти ќе се погрижат за тоа граѓаните да бидат точно информирани - како за јавните прашања, така и за прашањата од личен интерес.

(3) Правото на пристап до информациите не смее да ги доведува во прашање мерките за заштита на граѓаните или мерките за заштита на националната безбедност.

(4) Државните и приватните медиуми се обврзани да се погрижат за тоа точните информации да стигнат до јавноста.

Освен тоа, член 37 го предвидува правото на пристап до еколошките, здравствените и до потрошувачките информации:

(2) На секој граѓанин државата му го гарантира правото на слободен пристап до вистинските информации во однос на состојбата на природното опкружување, животните и работните услови, како и за квалитетот на прехранбените производи и на апаратите за домаќинството.

Според Законот за пристап до информациите, кој стапи во сила во август 2000 година, државјаните и жителите на Молдова можат да побараат информации од државните институции, од јавно финансираните организации и од физичките и правните лица кои обезбедуваат јавни услуги и имаат пристап до официјалните информации. Институциите мора да одговорат во рок од 15 работни дена.

Ограничувања можат да се наметнат со цел да се заштитат следниве видови информации: државните тајни поврзани со воените, економските, техничко-научните, надворешнополитичките, разузнавачките, контраразузнавачките и истражните активности, доколку нивното објавување би ја загрозило државната безбедност; деловните информации кои им се доставени на јавните институции, под услови на доверливост; личните податоци чиешто објавување би можело да се смета за нарушување на приватноста на поединецот; информациите поврзани со истражното дејствување на соодветните тела, и информациите кои претставуваат крајни резултати или меѓуреултати на едно научно и техничко истражување. Обезбедувачите на информациите мора да докажат дека ограничувањето е дозволено со закон и дека штетата предизвикана од објавувањето би била поголема од јавниот интерес за откривање на информацијата.

Во Молдова, жалбите против одбивањата, доцнењата, давачките и штетите можат да се доставуваат до шефот на одделението каде што се чуваат информациите или до неговото повисоко тело. Жалбите за одбиените барања можат да се доставуваат директно до судовите. Ваквите жалби можат да се доставуваат и до омбудсманот. Административниот законик и Кривичниот законик беа изменети и дополнети во 2001 година, со цел да се создадат основи за парични и за други казни во случај на кршење на Законот за пристап до информациите.

Четвртиот пример го дава Федерацијата Босна и Херцеговина. Законот за слободата на информирањето во Босна и Херцеговина беше донесен во октомври 2000 година, а во Република Српска во мај 2001 година. Законот стапи во сила во февруари 2002 година.

Законот беше инициран од Канцеларијата на Високиот претставник за Босна и Херцеговина, главната цивилна агенција за спроведување на

мирот во земјата, којашто претходно даде препорака да се изготви законски акт за слободата на информирањето. Нацрт-законот го изготви група од истакнати меѓународни и домашни експерти во јуни 2000 година, врз основа на дел од најдобрите практики во целиот свет.

Законот важи за информациите во секаква форма со коишто располага кој било јавен орган, вклучувајќи ги и правните лица кои вршат јавни функции. Тој, исто така, предвидува широко право на пристап до информациите за кое било физичко или правно лице - како во Босна, така и надвор од нејзините граници. Барањето мора да биде поднесено во пишана форма, а владината агенција мора да одговори во рок од 15 дена.

Информациите нема да се објават само доколку тоа би предизвикало „значителна штета“ за одбранбените и за безбедносните интереси, за заштитата на јавната безбедност, за откривањето и за спречувањето на криминалот. Овластување за неоткривање на информации се дава и во случај кога треба да се заштити процесот на разгледување на корпоративните тајни и на личната приватност од страна на јавниот орган. Тестот на јавен интерес се применува за секое изземање.

Омбудсманот ги прима жалбите. Субјектите на кои им биле одбиени барањата за информации, можат да достават интерни жалби и да ги оспорат одлуките на судот. Омбудсманот на Федерацијата има издадено две мислења во однос на спроведувањето на Законот за слободата на информирањето. Во првото мислење, издадено пред Законот да влезе во сила, беше упатен повик до министрите да дисеминираат водичи, да состават регистар и да назначат службеници за информирање. Во втората одлука, омбудсманот препорача да не се објавуваат разузнавачките досиеја поврзани со кандидатите на претстојните избори.

Врз основа на искуствата од регионот на ОБСЕ, како и од други места, сосема е очигледно дека е потребно време за да се спроведат реформите и за новите приоди да станат дел од бирократските култури. Неколку земји дојдоа до заклучокот дека недостигот од едукација на јавноста во поглед на граѓанските права, заедно со несигурните системи за водење евиденција и со неподготвеноста на функционерите да постапуваат на поинаков начин, резултираа со тоа што законодавството не се искористи онолку колку што посакуваа неговите промотери. Веројатно ова е нешто што може да се очекува. Гледано од позитивната страна, голем број влади и НВО вложуваат напори подеднакво да ги едуцираат и јавноста и функционерите во однос на барањата за новата отвореност. Новите закони треба да се промовираат енергично, доколку се настојува тие да ги постигнат посакуваните ефекти.¹³

ОГРАНИЧУВАЊА

Како што видовме од регионалните примери, секој закон за слободата на информирањето е придружен со одредени ограничувања. Главен предизвик е какви треба да бидат критериумите за тие ограничувања, т.е. лимитите. Во исклучоците неизбежно ќе спаѓаат информациите поврзани со државната безбедност, со спроведувањето на законот, личните податоци за другите лица, како и комерцијално чувствителните податоци.

Глобалната невладинска организација Член 19 изготви примерок на закон за слободата на информирањето што ќе се користи при изготвувањето на законодавството.¹⁴ Овој пример на законодавство ги содржи следниве ограничувања:

- ▶ *Неоправдано откривање на лични информации;*
- ▶ *Информации што не можат да се користат како доказ во судските постапки и слично.*
- ▶ *Комерцијалните или доверливите информации, вклучувајќи го и прекршувањето на доверливоста, трговските тајни или информациите чиешто откривање најверојатно би ги загрозило комерцијалните или финансиските интереси на третата страна;*
- ▶ *Доверливите информации, добиени од друга држава или од меѓународна организација, не можат да се откријат, доколку притоа сериозно не се загрозат односите со таа држава или организација;*
- ▶ *Откривањето на информации коишто, најверојатно, би го загрозиле животот, здравјето или безбедноста на кое било лице;*
- ▶ *Евиденцијата за спроведувањето на законот што, веројатно, би можела сериозно да ги загрози активностите на спроведувањето на законот, доколку биде објавена;*
- ▶ *Информациите што би можеле да ја загорзат националната безбедност или одбрана;*
- ▶ *Економските информации што би можеле да ја поткопаат способноста на владата да раководи со економијата, или што би можеле да предизвикаат сериозно загрозување на легитимните комерцијални или финансиски интереси на одредено јавно тело, и*

- ▶ *Информациите чиешто откривање би можело да предизвика сериозно загрозување на ефикасното формулирање или на развојот на владината политика.*¹⁵

Во 2002 година, Советот на Европа го зајакна овој приод, изјавувајќи дека „земјите-членки можат да го ограничат правото на пристап до официјалните документи.“ Меѓутоа, Советот изјавува дека секое ограничување треба да се утврди прецизно, со закон, за да биде неопходно во едно демократско општество и за да биде пропорционално со вредноста на информациите коишто се сметаат за заштитени.

Советот на Европа го признава фактот дека можат да постојат ограничувања на јавното информирање, и тоа во следниве области:

- ▶ *националната безбедност, одбраната и меѓународните односи;*
- ▶ *јавната безбедност;*
- ▶ *спречувањето, истрагата и гонењето на кривичните дела;*
- ▶ *приватноста и другите легитимни приватни интереси;*
- ▶ *јавните или приватните комерцијални и други економски интереси;*
- ▶ *рамноправноста на странките во однос на судските постапки;*
- ▶ *животната средина;*
- ▶ *инспекцијата, контролата и надзорот од страна на јавните власти;*
- ▶ *државните економски, монетарни и курсни политики, и*
- ▶ *доверливоста на формалните разгледувања во или меѓу јавните власти во текот на интерната подготовка на одредена работа.*¹⁶

Сепак, во исто време, треба да се внимава и при спроведувањето на ваквите ограничувања. На пример, лесно е да се отиде предалеку во заштитата на државната безбедност. Концептите на државната безбедност, од една страна, и безбедноста на политичката елита, од друга страна, можат бргу да се „фузираат“, доколку постои можност за политички непогоди. Исто така, може да се случи Законот за службените тајни во голема мера да ограничува еден напреден закон, каков што е Законот за пристап до информациите, со тоа што ќе бара

ефективно враќање на повеќето или на сите претходно признати права.¹⁷ Сингапур го гонеше *Бизнис тајмс* поради објавувањето на официјално предвидување за веројатниот економски пораст на земјата – материјал што е инаку слободно достапен во другите индустријализирани земји – а потоа ја редуцираше дистрибуцијата на меѓународниот неделник *Економист*, откако тој го искритикува ваквиот потег.¹⁸

На прв поглед, се чини дека личната приватност е релативно лесно прашање за решавање. Малкумина би биле против правата на доверливост на медицинските досиеја, меѓутоа можат да постојат исклучоци - на пример, доколку лицето страда од опасна, заразна и пренослива болест, којашто претставува закана по неговиот живот. Сепак, вредностите што ги поставуваат општествата - кога станува збор за личната приватност - варираат, и честопати се обликувани во согласност со нивните различни традиции. Фактот дека граѓанинот на Шведска може да има увид во евиденцијата на својот сосед, во врска со уплатата на данокот на доход, можеби нема да ги убеди другите земји дека ваквата отвореност е пожелна и добра.

Јавните личности честопати се повикуваат на правото нивните приватни животи да не бидат експонирани во масовните медиуми. Насекаде во светот судовите покажуваат тенденција да го поддржат аргументот дека јавните личности ќе мора своите животи да ги ставаат на поголема критичка опсервација од страна на поединци и од страна на медиумите.¹⁹ Тоа значи дека во моментот јавните личности во сè поголем број земји во светот мора да поднесат поголема критичка опсервација на нивните приватни животи отколку онаа што би можела да биде дозволена во случај на обичните граѓани. Политичарите мора да дејствуваат поагресивно при тужбите за клевета за карактерот, па затоа и тие треба да имаат многу помала заштита на ова поле.

Исто така, чести се и изјавите дека бараните информации се премногу комерцијално чувствителни. Сепак, како работа на принцип, граѓаните го имаат демократското право да бидат запознати со деталите од комерцијалните аранжмани склучени меѓу нивната влада и нејзините доставувачи, што важи уште повеќе кога станува збор за случаите на приватизација на јавните средства. Додека доверливоста може да биде карактеристика на законските трансакции во рамките на приватниот сектор, таа не може да се одбрани како потреба кога станува збор за јавни средства.²⁰ На функционерите им е прилично лесно да склучуваат зделки со приватниот сектор, а потоа да тврдат дека трансакциите се привилегирани и дека се изземени од критичката опсервација на јавноста.

Можеби најпроблематична област е степенот до којшто граѓаните би требало да имаат пристап до советите што владините советници им ги даваат на министрите и на лидерите. Оние кои го поддржуваат ограничувањето на пристапот до ваквите информации аргументираат дека препораките во однос на политиките, коишто државните службеници им ги даваат на министрите, треба да се испорачуваат искрено и бестрашно. Според нив, ставањето на ваквите комуникации на увид на јавноста би можело да ја поткопа суштествената атмосфера на доверба и, во крајна линија, ефективното донесување на одлуките. Врз основа на ваквото резонирање, интерните службени документи честопати се изземаат од барањата за слобода на информирањето. Иако ваквиот аргумент може да изгледа атрактивен, земјите кои ги ставиле на располагање ваквите информации обично наишле на неколку проблеми, а понекогаш и воопшто не се соочиле со проблеми, а притоа конзистентно одлично котираат во меѓународните анкети на полето на корупцијата.²¹

ВО СЛУЧАИ НА СПОР

Прашањето што се наметнува е како ќе се решаваат конкурентските интереси во случај на спор, откако ќе се воспостави законското право на информирање, со соодветно широко поле на примена? Прашање е колку е лесно политичкиот интерес да преовлада во однос на јавниот интерес, кога одреден граѓанин или новинар ќе побара одредени информации?

Во некои земји, министрите имаат дискреционо право да ги одбијат барањата за информации. Јасно е дека вакво овластување не смее да има ниту еден министер, освен ако истиот не може да се разгледува по жалба, бидејќи така оваа привилегија ќе може без проблем да се злоупотребува. Треба да постојат општи насоки кои сеопфатно ќе дефинираат во кои случаи пристапот до информациите ќе може да се блокира. Информациите никогаш не треба да се задржуваат, доколку нивното откривање би можело да биде несоодветно или непријатно за министерот или за одделението. Исто така, на министрите не треба да им се даде можноста да го блокираат пристапот до информациите, со аргумент дека тие информации не се однесуваат на барателот или дека истите би можеле да бидат „погрешно разбрани“ од страна на барателот на информациите или од страна на медиумите.²²

Некои земји ги пропишуваат основите на правото за жалба до независниот комесар за информирање, до омбудсманот или до апелационото тело. Препораките за откривање на информациите или се прифаќаат од страна на релевантниот министер или за нив се поднесува жалба до судството. На други места, апелационите тела не можат да сторат повеќе од тоа да препорачаат министерот да ја укине претходната одлука, да го одбие барањето за информации - и тоа без право на жалба до судот,

доколку тоа не го стори министерот. Системите на владеење можат да варираат, но секогаш и секаде постои еден целосно неприфатлив конфликт на интереси - кога одреден службеник во постапува како судија за сопствена цел.

ИНФОРМАТИВНИ КАМПАЊИ И УПРАВУВАЊЕ СО ЕВИДЕНЦИИТЕ

Треба ли луѓето секогаш да ги бараат информациите на коишто имаат право? Едно гледиште е дека јавните власти не треба едноставно да чекаат додека од нив не се побараат информации. Тие треба да изготват политики со кои суштествените информации ќе бидат пласирани до граѓаните пред тие воопшто да ги побараат. Ваквите позитивни активности можат да бидат многу поекономични и од поголема практична полза отколку случајот кога одделенијата пасивно чекаат да им бидат доставени барања за информации.²³ Тоа, исто така, значи дека информациите можат да се процесуираат во едноставни и значајни пораки кои им се од многу поголема помош на граѓаните отколку купиштата документи кои се исфрлени на веб-страницата. При изготвувањето на значајни пораки, никогаш не треба да се дозволи тие да отвораат можност за манипулација или за пласирање на полувистини.

Ваквата стратегија може особено да им одговара на владите со ограничени ресурси. Со тоа што информациите се ставаат на располагање во канцелариите и на други јавни места, во голема мера може да се редуцира времето што се троши за да се одговори на поединечните барања за информации, а граѓаните можат да дознаат за своите права, без притоа да бидат свесни за своето право да знаат.²⁴

Кога се спроведува кампања за поголем пристап до информациите, истовремено мора да се спроведува и кампања за подобро управување со евиденциите. Се чини дека нема особена поента во тоа да се има пристап до информациите, доколку тој е хаотичен и несигурен. Мора да постои систематско, целосно и сигурно водење на евиденцијата. Нужно е да постојат сигурни системи за управување со евиденцијата во рамките на јавниот сектор. На сличен начин, без „трагови на хартија“, постои мала одговорност или таа воопшто не постои, а во таков вакуум корупцијата може да „цвeta“.

Улогата на главниот архивар сè повеќе влегува во фокусот. Долго време запоставуван, овој службеник сè повеќе се смета за лице што го држи клучот на одговорноста. Евиденцијата на архиварот може да обезбеди документирани траги кои се клучни за откривање и за експонирање на лошото раководење и на корупцијата. За жал, архиварските работни места обично се од понизок ранг и не постојат доволно ресурси за нивното функционирање. За местото главен архивар треба да се обезбеди

уставна заштита, па дури и да се изедначи со местото судија на Врховниот суд или на раководител на независното тело за финансиски надзор.

Меѓутоа, паралелно со „отворањето“ на владите, реформаторите мора да бидат подготвени да ја прифатат реалноста онаква каква што е. Може да се случи старата евиденција да биде толку хаотична, така што правото на пристап до информациите може да стане операција којашто одзема многу време или да стане сосема бесполезна. И навистина, во Мексико, каде што Законот за слободата на информирањето стапи во сила во април 2002 година, во еден извештај беше наведено дека „јавната евиденција, записите и белешките од важни состаноци намерно се чувале понастрана од погледот на јавноста и притоа не била оставена речиси никаква службена евиденција за тоа на кој начин се носеле клучните одлуки. Во многу случаи, службената евиденција била уништена или однесена дома од страна на службениците, тогаш кога тие ги напуштале своите позиции.“²⁵

Во вакви случаи се нужни преодни аранжмани, доколку се настојува да не се загуби довербата на граѓаните во нивните новостекнати права. Наместо да се дозволи лошите системи за управување со евиденцијата да се користат како причина за блокирање на реформите, можеби би било подобро да се почне од почеток. Правото на пристап не треба да биде ретроактивно во областите каде што постоечкиот систем на информирање не може на сигурен начин да ја испорачува документацијата.

Без оглед на тоа кој курс ќе се усвои, мора да се наметне јасна обврска информациите што се обезбедуваат, да бидат целосни, кохерентни и сеопфатни. Факторот трошок постојано се покренува како аргумент против реформите. Треба ли на барателите на информации да им се наметне обврската да ги покријат трошоците за да дојдат до одговорите на нивните барања? Доколку е така, треба ли да постојат граници? Високите давачки, очигледно, ги одвраќаат луѓето од барањето информации и на тој начин ја поткопуваат целата намена на овој потфат. За среќа, владите учат дека придобивките од отвореноста можат да бидат поголеми од кој било трошок поврзан со таквата отвореност. Освен тоа, секаде каде што е донесено вакво законодавство, обично се бараат само номинални давачки за процесуирање.

ИНФОРМИРАЊЕТО И ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

И приватниот сектор има свои потреби за пристап до целосни и сигурни јавни информации. Ова особено важи за информациите поврзани со правилата и со активностите на јавните набавки, кои некои земји почнуваат да ги ставаат на располагање и преку Интернет.²⁶

Иако некои информации коишто ги има приватниот сектор се раководат според размислувања што се разликуваат од оние што важат во јавната арена, одредени категории информации мора да им се стават на располагање на потрошувачите, доставувачите и на вработените. Примерите се движат од точно обележана храна до деловни сметки, од професионална ревизија и финансиски услуги до досиејата на персоналот.

Секогаш кога приватни субјекти вршат јавни функции или кога се приватизира некоја традиционално државна функција, јавноста со право очекува поголема одговорност. На приватните агенции не смее да им се дозволи да ја прикриваат нивната јавна одговорност. Напротив, граѓаните имаат право да знаат многу повеќе за јавно-приватните потфати, отколку за активностите кои му се целосно доверени на приватниот сектор. На крајот на краиштата, во овие активности финансирани од страна на државата, влегуваат и парите од даночните обврзници.

Граѓаните, пензиските фондови и осигурителните компании, исто така, го имаат правото да очекуваат чесни финансиски информации од јавно наведените корпорации. Ревизорите во приватниот сектор треба своите должности да ги вршат независно од корпорациите кои се предмет на ревизија, имајќи го предвид јавниот интерес, а не интересот осмислен со цел да се задоволат тесните потреби на високите раководители со бонуси во работењето. Финансиските извештаи што ги изготвуваат се од витално значење за благосостојбата на граѓаните. Овие професионалци вршат јавна функција, со тоа што обезбедуваат информации кои даваат вистинска слика за финансиското здравје на компаниите кои се предмет на ревизија.²⁷

Сепак, мора да се признае фактот дека водечките корпорации почнуваат да ја прифаќаат легитимноста на јавната загриженост, а во некои случаи одговараат на тоа со промовирање на политики за пристап до информациите.²⁸ Навистина, одговорноста на приватниот сектор кон широката јавност се наоѓа во суштината на сè поинтензивното движење за корпоративна социјална одговорност.

ПРОМЕНА НА КУЛТУРАТА

Дури и ако се разберат придобивките од отвореноста, граѓаните со право на пристап до информациите можат да претставуваат своевидна закана за високите службеници, кои се навикнати нивните досиеја да ги сметаат за доверливи и безбедни од очите на гљубопитната јавност.

Потребна е промена во културата – од вработениот со најнизок ранг во владината институција, па сè до одговорниот министер. Низ обука и примери од лидерството на оние од врвот, службениците мора да сфатат дека воведувањето на политиките за пристап до информациите може драстично да го зголеми квалитетот на администрацијата.

Со ваквите политики се зајакнува етиката на услугите од јавниот сектор до јавноста, се зголемува задоволството од работното место и се издигнува почитта што ја уживаат јавните службеници во заедниците на кои им служат и во коишто живеат.

ЕНДНОТИ

- 1 Светска банка – Работни документи од истражувањата за политиките за владеењето: <http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5> Да се погледнат и индикаторите за владеењето: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>
- 2 Јавни стандарди на Обединетото Кралство: http://www.public-standards.gov.uk/about%20us/seven_principles.htm
- 3 Обединетото Кралство има комесар кој ја надгледува отвореноста и соодветноста на јавните именувања (погледнете <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>). Уште еден понов пример за отвореноста на ниво на локалната власт е проектот „Модерната локална власт во допир со народот“ на Обединетото Кралство. (http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp). Во рамките на новата етичка рамка, од советите се очекува да ја прифатат новата култура на отвореност и одговорност за што се промовира новиот Модел-кодекс за однесувањето на советниците. Кодексот бара од избраните советници на ниво на локалната власт во Англија при извршувањето на нивните должности да се однесуваат во согласност со највисоките стандарди на личното однесување.
- 4 На пример, погледнете го естонскиот Закон за јавната служба (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>).
- 5 Изворна книга на Транспарентност интернационал, 2000 година: <http://www.transparency.org/sourcebook/00-foreword.html>
- 6 Препорака (2002)2 на Комитетот на министрите при Советот на Европа до земјите-членки во врска со пристапот до службените документи: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm. За преглед на позицијата во земјите од Комонвелтот, погледнете го „Сезаме, отвори се!“ (Open Sesame): *Барајќи го правото на информирање во Комонвелтот*, извештај изготвен од група НВО во рамките на Иницијативата за човековите права во Комонвелтот (2003): http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.
- 7 Член 19 предлага Модел-закон за слободата на информирањето: Погледнете: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/>. Американскиот Закон за слободата на информирањето е најотворениот пример за ваков вид законодавство. Погледнете: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html; Законот за слободата на информирањето на австралискиот Комонвелт од 1982 година, на http://www.comb.gov.au/publications-information/freedom_information.htm; и ирскиот Закон за слободата на информирањето (1997) на <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>; За анализа на првото јапонско законодавство на оваа тема, погледнете: <http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>.
- 8 Погледнете Ан Мари Гец и Роб Џенкинс, „Хибридни форми на одговорност“: граѓански ангажман во институциите од јавниот сектор – преглед за Индија“, Преглед на јавното раководење, Книга 3, број 3, 2001, стр. 363-383. Исто така, Роб Џенкинс и Ан Мари Гец, „Хибридни форми на одговорност: теоретски импликации од движењето за право на информирање во Индија“, Тримесечник на Третиот свет, Издание 20, бр. 3, стр. 603-622.
- 9 Владата на Шведска неодамна ја иницираше „Отворена Шведска“, како дел од својата програма „Владата во служба на демократијата“, со цел да помогне да се загарантира дека основните принципи на демократијата, владеењето на правото и ефикасноста функционираат во рамките на националната влада, како и кај 150-те тела на јавната администрација на Шведска. Потребата од поголема отвореност е од подеднакво суштествено значење за 21-от регионален совет и за 289-те општини во Шведска. Како резултат на тоа, „Отворена Шведска“ претставува заеднички напор во којшто се вклучени претставници на национално ниво, на ниво на регионални совети и на општинско ниво.
- 10 Уставот на Бразил, член 5, точка 33. Ист е случајот и со Законот за службените информации на Нов Зеланд од 1982 година. Законот го укина принципот на тајност, утврден со Законот за службените тајни од 1951 година, кој е отповикан.
- 11 Закон за официјалните информации на Нов Зеланд од 1982 година. Погледнете: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?contentset=pal_statutes.
- 12 Програма за пристап до информациите (<http://www.aipbg.org/library/laws/apia.htm>). Погледнете го и прирачникот „Како да се добие пристап до информациите: водич за граѓаните“ (<http://www.aip-bg.org/handy.htm>).
- 13 Се изразува голема благодарност до Дејвид Бранисар од *Privacy International* за неговата помош со овие прашања. Погледнете ги и веб-страниците за *Privacy International* (<http://www.privacyinternational.org/>) и за „Член 19“ (<http://www.article19.org/>).
- 14 Член 19 предлага Модел-закон за слободата на информирањето: Погледнете: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/>
- 15 Дел 25 до 32.
- 16 Препорака (2002)2 на Комитетот на министрите при Советот на Европа до земјите-членки, во врска со пристапот до службените документи: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
- 17 Зимбабве ги комбинираше двата приода во еден закон, давајќи и навидум либерален наслов на група многу репресивни одредби. Во еден напис во британскиот *Дејли телеграф*, од 17 јуни 2002 година, давачките за лиценци пропишани со овој закон се опишуваат како „апсолутно срамни“ и како нешто што веројатно ќе наведе повеќе меѓународни новински агенции да ги затворат своите операции во Зимбабве. Другите, како *Би-Би-Си*, се веќе избркани.
- 18 Уредникот на сингапурското издание на *Бизнис тајмс* беше кривично гонет, заедно со другите, во согласност со сингапурскиот Закон за службените тајни, поради објавување на т.н. „флеш-проценки за БДП“ – рани пресметки за најновиот економски пораст – пред официјалното објавување на истите. Кога лондонскиот *Економист* потсмешливо коментираше во врска со гонењето, тоа иницираше конфронтација со сингапурската Влада, која доведе до редуцирање на тиражот на *Економист* во Сингапур. Погледнете: „Весници: забраната не е забрана, освен ако не е рестриктивна“ од Френсис Т. Сеов (поранешен заменик-јавен обвинител на Сингапур), презентирани на конференцијата од април 1998 година на тема „Границите на контролата: медиумите и технологијата во

Кина, Хонгконг и во Сингапур“, одржана на Универзитетот на Калифорнија, Новинарска школа на Беркли. (www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html).

- 19 „Шуплива победа рефлектирана во безназначителни штети“, лондонски *Тајмс* (ОК) од 29 март 2002 година: „*Мирор* имаше право да докаже дека [супермоделот Наоми Кембел] лажела оти не е зависник од дрога и оти не се лекува. Но, весникот отиде предалеку во објавувањето на чувствителните лични податоци“... „Напредокот е далеку од универзален, како што покажуваат законите на Зимбабве, со кои се забранува критикувањето на нивниот претседател.“
- 20 „Иницијатива против јавните измами“, британски *Гардијан* (ОК), 18 јуни 2002 година: „Лажното сметководство ја експонира приватната готовина за јавните услуги како кражба од даночниот обврзник ...“
- 21 Скандинавските земји и Нов Зеланд постојано водат во меѓународните истражувања, како земји кои се најмалку загорени од корупцијата.
- 22 Комисија за државни услуги на Нов Зеланд, 1995 година.
- 23 Ваквото барање сега им е наметнато на локалните власти во Британија. Погледнете ја веб-страницата на Одборот за стандарди на Англија, на: www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
- 24 На пример, во Индонезија, Светска банка го поттикна поставувањето билборди на развојните локации, со детали за конкретниот проект чијашто реализација е во тек. Така, локалната заедница може да го следи целиот процес и да го набљудува остварениот напредок. Погледнете: Џенкинс и Геџ. Погледнете, исто така: Ан Мари Геџ и Роб Џенкинс, „Хибридни форми на одговорност: граѓански ангажман во институциите од јавниот сектор - преглед за Индија“, Преглед на јавното раководење, Книга 3, број 3, 2001, стр. 363-383. Исто така, Роб Џенкинс и Ан Мари Геџ, „Хибридни форми на одговорност: теоретски импликации од движењето за право на информирање во Индија“, Тримесечник на Третиот свет, Издание 20, бр. 3, стр. 603-622.
- 25 *Вашингтон пост* (САД), 1 мај 2002 година.
- 26 Дobar пример е системот OPEN на јужнокорејскиот град Сеул; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Погледнете го и порталот на колумбиската Влада http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/colombiaportal_cs.htm, каде што Претседателот издаде упатство сите владини агенции да креираат свој веб-сајт и таму да ги објавуваат посебните информации и да водат он-лајн бизнис.
- 27 „Етичката димензија, а особено прашањето за обврските што им ги должиме на луѓето кои не се наши клиенти, се чини дека не е покрената како прашање...“ Питер Мартин во „Моралната должност на сметководителите“, *Фајненшал тајмс* (ОК), 17 јануари, 2002 година. Погледнете и *Фајненшал тајмс* (ОК), 5 март, 2002 година.
- 28 Една ваква иницијатива има и NIREX (www.nirex.co.uk/publicn/guide.htm), корпорација којашто „работи на изготвување на безбедни и еколошки одговорни солуции за управување со радиоактивниот отпад“. Нејзината „политика на транспарентност“, изложена на веб-страницата, ја обврзува корпорацијата на „политика на отвореност“. Таа има и посебна политика, којашто одговара на поединечните барања и предвидува право на жалба до независното ревизорско тело.



Ниту едно отворено општество не може да постои без слободни и фер избори.¹ Предизвикот е, сепак, во тоа како да се гарантира дека изборите ќе ги исполнат меѓународните демократски стандарди. Институтот за меѓународна и демократска помош при избори (IDEA)², британска невладина организација која промовира одржлива демократија насекаде во светот, предлага неколку општи упатства:

- ▶ *Направете институциите да бидат поефективни претставници на различниот состав и на различните интереси на населението (вклучувајќи ја и родовата еднаквост);*
- ▶ *Делегирајте поголема моќ на локалните институции;*
- ▶ *Признајте ги опозиционите партии како суштински елементи на политичкиот систем и создадете механизми за соживот и за заемно почитување меѓу владејачките и опозиционите партии;*
- ▶ *Поттикнете го развојот на одржливиот партиски систем;*
- ▶ *Признајте го и вклучете го граѓанското општество, вклучувајќи ги и критичките лобигрупи, како што се групите за човековите права и малцинските групи, женските групи и женските политички лиги, како партнери во политичкиот и во општиот развој на секоја земја, и*
- ▶ *Воведете закони и постапки кои го интензивираат создавањето демократска средина, во која политичките партии, локалните институции, невладините организации и медиумите можат слободно да работат.*

ИЗБОРИ

Владата го стекнува својот легитимитет добивајќи мандат од луѓето. Изборите кои не се легитимни можат многу брзо да произведат граѓански немир и нестабилност, средина во којашто многу брзо може да дојде до појава на корупција и до повреда на човековите права. Оттука, начинот на којшто се добива овој мандат се смета за суштински. Покрај тоа што треба да бидат фер, изборите треба да се манифестираат отворено и да бидат видени како фер.

НЕЗАВИСНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

Моралниот авторитет на новата влада се зајакнува, во голема мера, доколку изборниот процес бил ефикасно и ефективно набљудуван од страна на изборната комисија, за која се смета дека е независна.

Голем број земји имаат уставни одредби за изборните комисии, а некои пак ги пропишуваат во рамките на своите законодавства.³

Обично, ваквата комисија ја сочинуваат група лица од обата пола, избрани од широкиот спектар политички партии и од граѓанското општество. Кредибилитетот на комисијата во голема мера зависи од начинот на кој се именуваат нејзините членови. Доколку се именуваат од страна на владата, без никакви консултации, членовите на комисијата ризикуваат на нив да се гледа како на владини „пиони“, со сето она што го имплицира овој термин во насока на прифаќање на резултатите од кои било избори. Оттука, генерално, се смета дека е најдобро политичките партии да се консултираат една со друга и, доколку е можно, да се согласат околу изборот на членовите на комисијата пред нивното именување. Природно, доколку политичките партии инсистираат на именување на нивни активни поддржувачи, тоа ќе послужи само за да се поткопа јавната доверба дека комисијата својата работа ја извршува непристрасно.

ИДЕА (IDEA) му дава приоритет на значењето на независноста на компетентната комисија, нагласувајќи дека изборната администрација може да биде високополитизирана и емотивна и дека контролата врз изборниот апарат и манипулацијата со процесот главно се инструменти во рацете на недемократските влади, кои сакаат да ја сочуваат својата позиција. Изборниот кадар, исто така, може да се смета за застапник на владата, за застапник на одредена политичка партија или на некој сектор од општеството.

Во транзиционите режими или во новите демократии, опозиционите партии честопати се плашат дека владејачките партии ќе ја искористат контролата врз изборниот апарат во своја лична корист.

Неискусните комисии, исто така, можат да бидат осомничени. Членовите на комисијата можат да бидат непознати или нетестирани. Искусните политичари или партии можат да го експлоатираат ова неискуство. Таков беше случајот со изборите во Камбоџа во 1998 година. Иако законот налага неутрален изборен апарат, владејачката партија успеа да ги намести своите поддржувачи,

вклучувајќи ги и владините функционери, на различни нивоа во системот.

Насекаде во светот, недовербата во изборите е една од главните причини за преовладувањето на дополнителните заштитни мерки во текот на изборите и за внимателното набљудување од страна на политичките партии и граѓанското општество. Доколку учесниците или гласачите сметаат дека изборите се управувани од една политичка група или, пак, се манипулирани заради политичка добивка, тие нема да учествуваат во гласањето или ќе побараат да не се признаат резултатите од гласањето.

За изборите да се сметаат за слободни и фер, од суштинско значење е постоењето на една добро организирана и неутрална комисија којашто има кредибилитет. Ваквата комисија може да елиминира голем дел од можностите на оние кои им се спротивставуваат на изборите да манипулираат со процесот. Ова пак, за возврат, ќе ја поттикне изградбата на довербата во изборите и во институциите кои се на некој начин вклучени во нив.

ОДГОВОРНОСТИ НА ИЗБОРНАТА КОМИСИЈА

Комисијата треба да биде одговорна за сите работи коишто влијаат врз изборите, со цел да се намали можноста на владата да манипулира со изборните резултати. Нејзини одговорности се:

- ▶ *Спроведување на граѓански образовни програми, заедно со истомисленниците од редот на организациите на граѓанското општество, што ќе осигури дека гласачите разбираат во што е суштината на изборите, нивната улога во изборите, како гласачи, и како треба да го дадат својот глас;*
- ▶ *Набљудување дали политичките партии и кандидатите постапуваат во согласност со изборните правила;*
- ▶ *Регистрирање на гласачите и подготвување на изборниот список. Процесот треба да биде отворен, за да можат да го набљудуваат политичките партии и јавноста. Откако ќе се заврши списокот, тој треба да се стави на располагање на јавноста - заради проверка. Политичките партии треба да бидат во можност да поднесат приговори, доколку се јави потреба за тоа;*
- ▶ *Регистрирање на кандидатурите и потврдување дали кандидатите се квалификуваат. Ова, исто така, треба да биде јавен процес и кандидатите коишто биле одбиени од страна на комисијата треба да имаат право на жалба до судовите, заради разгледување на одлуката којашто била донесена против нив;*

▶ *Надгледување на изготвувањето на изборните ливчиња, нивното печатење и дистрибуција. Изборните ливчиња треба да бидат нумерирани за да се регистрира нивната употреба, што ќе се набљудува од страна на партиските претставници, и за да се пребројат ливчињата во гласачките кутии, кога тие ќе се отворат заради броење на гласовите;*

▶ *Надгледување на логистиката на гласањето, вклучувајќи ги и гласачките места, гласачките материјали, гласачките кутии, превозот, селектирањето и обуката на персоналот на гласачките места и другите лица ангажирани за време на изборите. Гласачките места треба да се уредат така што ќе се гарантира приватноста на гласачите додека го заокружуваат гласачкото ливче. Гласачите треба да бидат сигурни во тоа дека нивниот глас е таен, и*

▶ *Надгледување на администрирањето на гласањето на денот на изборите. Ова вклучува обезбедување пристап на партиските функционери до гласачките места, организирање на посебни пребројувања на гласовите на секое гласачко место; осигурување дека резултатите се потврдени од страна на партиските претставници и доставување копија од резултатите до секој присутен партиски претставник.*

Собирање и објавување на изборните резултати

▶ *Објавување на целосен извештај за изборите. Резултатите од пребројувањето на гласовите за секое гласачко место треба да се стават во табела. Исто така, треба да се дадат потребните препораки за реформа на следните избори.*

ТРАНСПАРЕНТНОСТА НА ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС

Транспарентноста се гарантира со цел да се изгради довербата на гласачите во изборите. Секогаш ќе има поплаки во текот на фазата на изборните кампањи, главно во насока на тоа дека владејачката партија е во предност затоа што ја има власта и, оттука, има пристап до државните ресурси. Вообичаениот одговор е дека владејачката партија е должна да биде одговорна за состојбата на работите во нејзината земја.

Општоприфатен став е дека изборите, главно, се добиваат или се губат пред да се случи фактичкото гласање. Сепак, механизмите на самото гласање честопати се отворени за корумпираните практики. Резултатите можат да се искриват на најразлични начини:

- ▶ *Гласачките списоци можат да бидат неточни, без имињата на владините опоненти, односно на нивно место можат да стојат „непостоечки“ имиња;*
- ▶ *Гласачите можат да бидат спречени да гласаат или, пак, заплашени на патот кон гласачките места;*
- ▶ *Пред броењето, гласачките кутии можат да се заменат со кутии наполнети со ливчиња во корист на одредена партија или кандидат;*
- ▶ *Службениците на изборите можат погрешно да ги обележат гласачките ливчиња за гласачите со посебни потреби или за постарите лица;*
- ▶ *Пребројувањето на гласовите може да се одвива во тајност;*
- ▶ *Собирањето на резултатите може да биде измама, и*
- ▶ *Помалите нерегуларности можат да се искористат како изговор од страна на владејачката партија којашто изгубила, за да се побараат нови избори.*

Решението за овие различни проблеми е мошне едноставно - транспарентност. И покрај тоа што гласањето мора да се одвива во тајност, сепак постојат многу аспекти од изборите и од нивната организација кои можат, односно би требало да бидат отворени за критичка опсервација, особено од страна на спротивставените кандидати и политичките партии, како и од страна на меѓународните и локалните набљудувачи на граѓанското општество.

Областите за отвореност го вклучуваат именувањето на членовите на независната изборна комисија и службениците кои го следат гласањето. Секоја партија треба да има список на предложените кандидати, изготвен однапред, за нејзините конкуренти да можат да достават приговор, доколку за членови на комисијата се предлагаат поединци со познати или со сомнителни политички агенди. Очигледно е дека целиот процес е поддржан во случај кога партиите предлагаат кандидати за функционери за кои нивните опоненти не можат основано да приговорат.

Дистрибуирањето на изборните материјали, исто така, треба да биде транспарентен процес. Партиите треба да ја знаат дестинацијата и серискиот број на гласачките ливчиња. Во текот на гласањето, службениците кои се задолжени за посебните гласачки места треба да ги информираат таканаречените „набљудувачи на гласањето“, партиски претставници од редот на конкурентните партии, кои го следат гласањето на секое гласачко место. Овие претставници треба да знаат колку изборни ливчиња се или не се искористени, и по кој редослед. На располагање треба да им се дадат и копии од избирачките списоци. Партиските

претставници треба да бидат во можност во своите списоци за проверка да евидентираат кој гласал, а кој не гласал, освен ако сите политички партии не се согласат со тоа дека помош треба да се даде од страна на службениците кои се ангажирани за време на изборите. Исто така, треба да постои граница на бројот на гласачите на кои едно лице може да им помогне, а во некои случаи би било добро вистинскиот дизајн на гласачките ливчиња да се чува во тајност до последниот момент, со цел да се минимизираат шансите за измама.

По истекот на времето предвидено за избори, партиските претставници треба да знаат, врз основа на нивните опсервации, колкав е точниот број ливчиња коишто треба да ги има во гласачките кутии (додавајќи го или одземајќи го малиот број гласачки ливчиња коишто гласачот би можел да ги земе со себе), како и сериските броеви на ливчињата. Ова го отежнува обидот да се заменат кутиите. Партиските претставници треба да имаат право да следат што се случува со гласачките кутии од моментот кога завршило гласањето, па сè до моментот кога започнува пребројувањето на гласовите. По пребројувањето на гласовите, од нив треба да се побара да ја потврдат нивната точност. На секој претставник треба да му се даде копија од резултатите од гласањето, потврдена од службениците и од претставниците на другите партии. На тој начин, секоја партија е опремена со документација којашто и овозможува сама да ги пресмета и да даде сопствена, независна и прецизна оценка за финалните резултати. Дури и ако документацијата не е комплетна, таа сепак може да обезбеди проверка на официјалните резултати, по случаен избор, којашто може да биде екстремно ефективна доколку тие биле сериозно изменети.

Бројот на лицата кои се вклучени во механизмите на изборниот процес е директно поврзан со степенот на транспарентност и одговорност на процесот. Колку е поголем бројот на луѓето кои се вклучени во изборниот процес, толку е потешко да се потиснат одредени информации и да се манипулира со бројките. Вклучувањето на државните службеници, кои претставуваат еден широк пресек на општеството, може да помогне во зголемувањето на довербата на гласачите во изборниот процес.

Предлозите од најдобрите практики, изготвени со цел да се решат проблемите поврзани со изборите и со финансирањето на кампањите, ги вклучуваат подолунаведените точки. Примерите се изведени врз основа на широкиот спектар извештаи од набљудувачите на изборите во повеќе делови од светот:

- ▶ *Треба да постои еден заемно прифатлив Кодекс за однесување меѓу политичките партии, со кој ќе се пропише како ќе се однесуваат партиите во текот на изборната кампања. Ова осигурува дека процесот ќе се смета за слободен и фер.*

- ▶ Изборната комисија треба, онаму каде што е можно, да воспостави форум за дебата и за консултации меѓу политичките партии. Таа треба да осигури дека политичките партии целосно ги разбираат своите права и одговорности, во однос на сите аспекти од изборниот процес.
- ▶ Донациите (во готовина или во натура) од страна на приватни поединци и корпорации треба да бидат ограничени до разумни суми, за да не се сметаат за суми со коишто се купува влијание. Овие граници не треба да се применуваат за волонтерска работа.
- ▶ Кандидатите кои дале лажни изјави или направиле преголеми трошоци треба да бидат казнети со загуба на позицијата на којашто биле избрани.
- ▶ Од сите партии и кандидати треба да се побара да дадат изјава за своите средства и обврски пред почетокот на кампањата и веднаш по гласањето. Некои земји налагаат дека кога политичарот се пријавува како кандидат за изборите, тој мора да поднесе извештај за уплатата на персоналниот данок и да даде изјава за средствата.
- ▶ Платените радио и телевизиски реклами треба да се одржуваат на прифатливо ниво, доколку не се целосно забранети. Покрај тоа, изборната комисија треба да го утврди расположливото време за претставување на изборните програми на кандидатите или партиите на јавните радија и телевизии.
- ▶ Треба да се забрани изборното рекламирање од страна на посебни интересни групи и други субјекти кои не се овластени за тоа од страна на конкретни кандидати или партии. Ова ќе го спречи заобиколувањето на лимитот на тоа колку може да се потроши. Сите службеници од изборната комисија треба да дадат изјава за нивните средства, приходи и обврски пред и по секои национални избори.
- ▶ Периодот за кампањи не треба да трае премногу долго. Со негово скратување можат да се намалат и трошоците за кампањите. Доколку пак кампањите се премногу кратки, владејачката партија ќе има предност пред опозиционите партии.
- ▶ Треба да се ограничат трошоците на политичките партии и на кандидатите (и во готовина и во натура) во текот на изборната кампања.

Изјавите за овие трошоци треба да бидат јавни и да се поднесат до изборната комисија во период од два месеца од датумот на изборите. Секоја изјава треба да биде придружена со сертификат за ревизија, потврден од квалификуван ревизор. Исто така, секоја година политичките партии треба да поднесат ревидирани сметки со детали за приходите на локално, регионално и на национално ниво.

- ▶ Анонимните донации и донациите преку „фронтовските“ организации треба да се забранат.
- ▶ Треба да се даваат грантови од јавни средства, во согласност со постигнатиот ефект на политичката партија на последните избори, или во согласност со договорената формула со којашто управува независната изборна комисија. Грантовите можат да се поврзат не само со непосредните изборни потреби, туку и за да и се помогне на партијата во текот на претстојниот парламентарен мандат.

НАБЉУДУВАЊЕ НА ГЛАСАЊЕТО

Активното набљудување е од суштинско значење за осигурување на фер избори, и тоа се случува во сите функционални демократии. Опозиционите политички партии треба активно да ги набљудуваат сите аспекти на гласањето и да документираат и известуваат за сите нерегуларности коишто ги откриле. Како што беше забележано претходно, тие треба да се вклопат во изборниот процес уште од самиот почеток.

Згора на тоа, граѓанското општество има важна улога во набљудувањето на изборите на политички непартиски начин. Како прашање на политиката, на граѓанските групи треба да им се овозможи - легално и физички - да ги набљудуваат изборите. Ова е улога којашто можат да ја исполнат меѓународните набљудувачи, а која со право ја прифаќаат и домашните групи на граѓанското општество.

Во најголемиот број земји каде што одговорноста за набљудување на гласањето ја преземаат организациите на граѓанското општество, ќе бидат потребни одредени промени во изборните закони, со цел да се овозможи акредитираните локални набљудувачи да бидат присутни на гласачките места и да го набљудуваат пребројувањето. Кога на ваквите групи со закон им е забрането да бидат официјално вклучени во изборниот процес, тие сепак можат да направат нивното присуство да се почувствува. Информациите можат да се соберат со набљудување на агитирањето за изборите и преку разговор со гласачите откако ќе ги напуштат гласачките места. Истражувањето за излезеност на гласачите, доколку е прецизно спроведено, може да послужи како дополнителна проверка за да се

открие дали постои манипулација со резултатите од гласањето. Емитирањето на резултатите од истражувањето за излезеност на гласачите се наведува како ефективно средство за спречување на владините напори за фалсификување на изборните резултати.

Тимовите на меѓународните набљудувачи, исто така, можат да имаат особено важна улога во новите демократии. Тие можат да помогнат, да упатат и да изградат доверба во изборниот процес, кога се проценува дека тој е фер, и да го насочат вниманието на недостатоците на гласачките места каде што не биле исполнети меѓународните стандарди. Во набљудувањето треба да учествуваат и групите што произлегуваат од локалното граѓанско општество. Долгорочно гледано, интегритетот на гласачкиот систем на една земја зависи од проценките на нејзините граѓани.

СТРАНСКА ДОНАТОРСКА ПОМОШ

Странските донатори можат да помогнат не само со покривање на изборните трошоци, туку и со тоа што ќе обезбедат посредување во случај на спор. Во Камбоџа, на пример, странските донатори ја проширија помошта во замена за создавање на Уставен совет, врховен суд кој помага во решавањето на изборните спорови.

Кога зборуваме за трошоците, сепак, важно е да се спомене и тоа дека треба да се има на ум и одржливоста на изборниот процес. При одбирањето на механизмите што ќе го гарантираат интегритетот на гласот треба да се имаат предвид трошоците. Транспарентноста не треба да ги зголеми изборните трошоци.⁴ Ефективното планирање и развивањето на добри системи зависи пред сè од времето и од знаењето на експертите кои се компетентни за набљудување на изборите.

ДРЖАВНИ МЕДИУМИ

Државните медиуми речиси секогаш се изборно боиште. Треба да постојат јасни правила за пристап на опозиционите партии до јавните медиуми. Доколку е потребно, доделеното време и редоследот на појавувањето на радио или на телевизија може да се утврди со ждрепка. Слично на тоа, потребни се јасни правила за содржината на вестите што се емитираат. Известувањата треба да бидат објективни и засновани на факти и во нив не смее да дојде до израз политичкото мислење или ставот на известувачот.

ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Од јавен интерес е политичките партии соодветно да се финансираат и да бидат одговорни пред општеството - не само преку гласачките кутии, туку и во однос на нивните изборни практики.

Премногу политички партии, како што е случајот со новите демократии, можат да предизвикаат конфузија и поделба, наместо обединување на општеството. Во земјите со голем број мали партии, поголема е веројатноста дека во политичкиот дискурс и во власта ќе доминираат политичките партии кои реално се во сопственост на поединци или на државни интереси. Воведувањето на праговите за регистрирање на партиите или за еден глас да се смета за легитимен, може да создаде можност владејачката партија лесно да ги оневозможи опонентите. Условите според кои победничките кандидати треба да добијат најмалку 50 проценти од гласовите во системот на една изборна област, ќе доведе до концентрирање на гласовите околу главните кандидати. Слично на тоа, условот партиите да дадат финансиски депозит за да пријават кандидати за изборите, претставува голема пречка за партиите што ги претставуваат сиромашните и безимотните.⁵ За да се избегнат ваквите сценарија, доволен е праг од 4-5 проценти, за партиите да осигурат места во пропорционално избраното законодавно тело, или за да добијат државно финансирање за нивните кампањи.

Без соодветни проверки и рамнотежа, владејачките партии можат да стекнат значителна и суштински недемократска контрола врз јавниот живот и политичката моќ. Во некои земји, напорите да се избегне оваа ситуација се фокусираа на зајакнување на изборните комисии, кои ќе можат да претседаваат со слободните и фер избори во рамките на партиските конгреси. Ова ќе придонесе за тоа функциите на една политичка партија да се одделат од оние на владата и да се избегне, де факто, административната фузија на политичките партии со државата. Ад хок избраните партиски комисии можат да имаат слична улога.

КАКО ТРЕБА ПАРТИИТЕ ДА ГИ ФИНАНСИРААТ СВОИТЕ КАМПАЊИ?

Римскиот император Веспасијан (9 -79) во една пригода забележал дека „парите немаат мирис“. Но, кога станува збор за избори, парите можат да мирисаат мошне лошо. За одржувањето на политичките партии се потребни големи финансиски средства. Потребно е соодветно финансирање за канцелариите, персоналот и за комуникација со електоратот.

Општо земено, се смета дека е легитимно оние кои се вклучени во политичките активности да собираат пари од своите поддржувачи, барем до одредена мера. Сепак, во исто време, донациите од голем број поединци можат да бидат скапи за собирање. Оттука, во најголемиот број демократии, основниот извор за финансирање на политичките партии е приватниот сектор. Ова е особено критично кога се објавуваат општи избори. Поединците или компаниите честопати се согласуваат со тоа да финансираат една политичка партија, очекувајќи дека на некој начин ќе имаат корист од тоа - се разбира, доколку партијата е избрана на власт. Ова може да дојде во форма на именување на јавна функција или награда со профитабилен договор за извршување на проект финансиран од страна на државата.

Често, голем дел од парите коишто си го наоѓаат својот пат до благајните на политичките партии се незаконски стекнати средства или, пак, средства кои не се пријавени пред даночните власти. Во некои земји, криминалните елементи сметаат дека трката за позиција е многу попривлечна, доколку уживаат имунитет од гонење по изборот.

Постојат два модела за политичко финансирање, и тоа:

– јавен модел (на пример, во Јапонија, Франција и во Шпанија) и приватен модел (на пример, во САД и во Обединетото Кралство). Сепак, само неколку системи го имаат само едниот или само другиот модел. Нивната дефиниција според категории, во суштина, е едностепена. Приватното финансирање сè уште се одвива во рамките на јавниот модел, а јавната поддршка за кампањите постои и во приватниот модел. Сепак, како што е случајот во Шпанија, не постои суштинска контрадикција меѓу постоењето лимит во поглед на тоа колку може да се потроши во рамките на моделот за јавното финансирање.

Државното финансирање, сепак, носи одредени ризици, доколку води до создавање на голем број мали и слаби партии, коишто можат да го попречат развојот на политичките институции на земјата. Секако, прагот за пристап до изборната арена не треба да биде толку висок за да биде нереален. Висината на прагот може да покрене низа прашања за уставноста на еден изборен процес. Во Јужна Африка, на пример, се појави аргументот дека јавното финансирање на застапените политички партии во 1998 година ги дискриминирало партиите кои не успеале да го достигнат потребниот праг.

Каков и да е процесот за собирање средства, важно е да не дојде до искривување на политичкиот систем, за тој да ги искриви демократските структури во полза на оние кои имаат пристап до парите.

Многу земји имаат спроведено механизми за набљудување на оваа ситуација, но овие механизми честопати не биле ефективни. Како што беше забележано, дури и демократиите кои се воспоставени одамна, со даржливо државно финансирање на политичките партии, биле уништени со скандали. Во една земја, шефот на владата во заминување постојано одбивал да ги открие идентитетите на финансиерите, врз основа на тоа дека ветил оти нивните имиња ќе ги чува во тајност.

Секако, барањето за откривање на изворот на донациите може да покрене низа тврдења дека било повредено правото на приватност. Одредбите за тајност на донациите, до одредено умерено ниво, обично можат да ја ублажат ваквата грижа. Во случаите на откривање, правото на слобода на здружување може, исто така, да се побара. На пример, треба ли од јавните службеници да се бара да откријат дека тие донираат средства за опозиционата партија? Дали лимитот во врска со тоа колку може да се потроши, што им е наметнат на кандидатите, претставува кршење на нивното право на слободен говор?

Доколку процесот на финансирање не е транспарентен и од политичките партии не се бара да ги откријат изворите на нивните големи донации, тогаш јавноста е оставена сама да донесува заклучоци кога гледа како оние за кои се смета дека ги финансирале политичките партии отворено стекнуваат корист од поволните договори и од другите владини бизниси.

Изборниот процес може многу брзо да се дегенерира во аукција на политичката моќ. Амбициозните партии собираат средства од поддржувачите, кои веруваат дека постои голема веројатност тие да победат. Поединците го прават истото кога законодавците имаат „извршна“ моќ околу доделувањето на договорите. Транспарентноста на политичките донации стана главно прашање буквално во секоја демократија.

Во некои земји, трошоците за политичките кампањи станаа толку високи, така што се далеку над лимитите пропишани со закон. Оттука, во некои, ако не и во повеќе земји, политичките партии тивко не ги почитуваат законите за финансирање на кампањите. Поради ваквата практика, политичките опоненти често се жалат до меѓународните набљудувачи на изборите, но само неколку од нив се подготвени официјално да го покренат тоа прашање.

Донациите од странските донатори за политичките партии честопати можат да предизвикаат поголеми грижи кај граѓаните со демократски размислувања, отколку надворешната помош во финансирањето на изборите. Ваквите донации можат лесно да се

претстават како обид на странските сили, компании или поединци да ја стават на власт партијата за која е веројатно дека повеќе ќе ги слуша. И политичките партии во САД, Британија, Германија и во Австралија биле запрашани зошто странските поединци и корпорации им даваат големи донации. Некои земји, како што е Полска, целосно го избегнуваат проблемот, со тоа што едноставно забрануваат странски донации за политичките партии.

КАКО ТРЕБА ДА СЕ РАСПРЕДЕЛИ ЈАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ПАРТИИТЕ?

Да се третира секоја партија подеднакво - се разбира - не е опција. Од друга страна, некоја мала партија да се финансира во иста мера како што се финансира онаа којашто претставува голема национална институција - тоа не е ниту демократски, ниту пак изводливо.

Постои лимит во поглед на големината на финансиската „торта“, односно средствата коишто ги инвестира општеството во демократските структури се ограничени. Па, како може тоа да се дистрибуира подеднакво? Во некои земји, јавните средства им се распределуваат на партиите пропорционално со бројот на гласовите што ги добиле на претходните избори или на тековните избори. Тоа им овозможува на партиите да позајмуваат средства од поддржувачите, со разумно очекување за тоа колку ќе бидат во можност да вратат назад.

„ТРГУВАЊЕ СО ВЛИЈАНИЕТО“

Иако за многумина е релативно нов концепт, прекршокот „тргување со влијанието“ веќе подолг временски период е признат во некои земји, како што е Франција. „Тргувањето со влијанието“ конституира корумпирана релација, во којашто едно лице со вистинско или со претпоставено влијание „тргува“ со ваквото влијание за пари. Посредникот не е „поткупен“ како функционер, туку служи како врска. На пример, политичарите и високите функционери, во замена за тајното финансирање на нивните политички активности, можат да „тргуваат“ со своето влијание, искривувајќи го правилното функционирање на демократскиот систем, прекршувајќи го принципот на еднаквост и нагризувајќи ги принципите на заслугата.

Европската конвенција го забранува ова дело, а слични ограничувања беа презентирани и во раните нацрти на Конвенцијата против корупција на ОН.

Во практиката, мошне тешко може да се дефинира линијата меѓу „тргувањето со влијание“ и спонзорството.

ЗНАЧЕЊЕТО НА ИДЕНТИТЕТОТ

Во текот на 90-тите, Владата на Јужна Кореја презема уникатен приод за искоренување на корупцијата во политиката, како и на другите форми на финансиска злоупотреба. Декретот бр. 13957 забранува користење на фиктивни или на „позајмени“ имиња во финансиските зделки. Претходно, честопати се користеле фиктивни имиња за да се скријат средствата, да се избегне оданочувањето, да се поткупат функционерите и да се дадат незаконски донации за кампања.

Според декретот, сите финансиски трансакции, вклучувајќи ги и депозитите и штедните влогови, како и акциите и обврзниците, треба да се регистрираат на вистинското име на носителот. Корејците кои имаа средства под лажни имиња, требаше во период од два месеца задолжително да ги конвертираат своите средства на сметки регистрирани под нивното вистинско име. Граѓаните кои имаа намера да отворат банкарски сметки или да повлечат поголеми суми, требаше да ги регистрираат своите вистински имиња, покажувајќи ги нивните национални лични карти. Доколку тоа не беше сторено, следувахе истрага од страна на даночните власти и изрекување големи казни за финансиските средства кои се во сопственост на лица што го прекршиле законот.

КАКО ДА СЕ ОДИ НАПРЕД

Во април 2003 година, Советот на Европа ги препорача следниве Заеднички правила против корупцијата во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи за своите земји-членки⁴

I. Надворешни извори за финансирање на политичките партии

Член 1 – Јавна и приватна поддршка за политичките партии

Државата и нејзините граѓани имаат право да ги поддржат политичките партии.

Државата треба да обезбеди поддршка за политичките партии. Државната поддршка треба да се ограничи на разумен придонес. Државната поддршка може да биде финансиска.

Треба да се применуваат објективни, фер и разумни критериуми во однос на дистрибуцијата на државната поддршка. Државите треба да се осигурат дека секоја поддршка од страна на државата и/или граѓаните не ја попречува независноста на политичките партии.

Член 2 – Дефиниција на поимот „донација“ за една политичка партија

„Донација“ значи секој намерен чин на давање предност, економска или поинаква, на одредена политичка партија.

Член 3 – Општи принципи за донациите

а. Мерките преземени од страна на државите кои управуваат со донациите за политичките партии треба да обезбедат конкретни правила, со цел:

- да се избегне конфликтот на интереси;
- да се осигури транспарентноста на донациите и да се избегнат тајните донации;
- да се избегнат предрасудите за активностите на политичките партии, и
- да се осигури независноста на политичките партии.

б. Државите треба:

- i. да обезбедат дека донациите за политичките партии се дадени јавно, особено донациите коишто ги надминуваат фиксните горни граници;
- ii. да ја разгледаат можноста за воведување правила коишто ја ограничуваат вредноста на донациите за политички партии, и
- iii. да донесат мерки за да се спречи заобиколувањето на воспоставените горни граници.

Член 4 – Даночни одбивања за донации

Фискалното законодавство може да дозволи даночни одбивања за донации за политичките партии. Ваквите даночни одбивања треба да бидат ограничени.

Член 5 – Донации од правни субјекти

- а. Освен општите принципи за донациите, државите треба да обезбедат:
 - i. дека донациите од правните субјекти за политичките партии се регистрираат во книгите и во сметките на правните субјекти, и

- ii. дека акционерите или секој друг индивидуален член на правниот субјект ќе бидат информирани за донациите.

- б. Државите треба да преземат мерки со цел да се ограничат, забранат или на некој друг начин строго да се регулираат донациите од правните субјекти кои обезбедуваат стоки или услуги за некоја јавна администрација.

- в. Државите треба да забранат правните субјекти, под контрола на државата или на други јавни органи, да даваат донации за политичките партии.

Член 6 – Донации за субјектите поврзани со некоја политичка партија

Правилата за донациите за политичките партии, со исклучок на оние кои се однесуваат на даночните одбивања наведени во член 4, треба да се применуваат онака како што е соодветно, за сите субјекти кои се - директно или индиректно - поврзани со политичка партија или се, на некој друг начин, под контрола на политичката партија.

Член 7 – Донации од странски донатори

Државите треба посебно да ги ограничат, забранат или на друг начин да ги регулираат донациите од странските донатори.

II. Извори за финансирање на кандидатите на изборите и на избраните функционери

Член 8 – Примена на правилата за финансирање на кандидатите на изборите и на избраните претставници

Правилата за финансирање на политичките партии треба да се применуваат за:

- финансирање на изборните кампањи на кандидатите на изборите;
- финансирање на политичките активности на избраните претставници.

III. Расходи на изборните кампањи

Член 9 – Ограничување на расходите

Државите треба да го земат предвид донесувањето мерки за спречување на премногу големите потреби за финансирање на политичките партии, како што е воспоставувањето ограничување за расходите на изборните кампањи.

Член 10 – Евиденција за трошоците

Државите треба да наложат да се води посебна евиденција за сите трошоци, директни или индиректни, за изборните кампањи за секоја политичка партија, секоја листа на кандидати и за секој кандидат одделно.

IV. Транспарентност

Член 11 – Сметки

Државите треба да наложат политичките партии и субјектите поврзани со политичките партии и споменати во член 6 да водат соодветни книги и сметки. Сметките на политичките партии треба да бидат консолидирани така што ќе ги вклучуваат, онаму каде што е соодветно, и сметките на субјектите споменати во член 6.

Член 12 – Евиденција на донациите

- a. *Државите треба да наложат сметките на политичката партија да ги конкретизираат сите донации што ги добила партијата, вклучувајќи ја и природата и вредноста на секоја донација.*
- b. *Во случај на донации над одредена вредност, во евиденцијата треба да бидат наведени и имињата на донаторите.*

Член 13 – Обврска за презентирање и за објавување на сметките

- a. *Државите треба да наложат политичките партии редовно да ги презентираат сметките наведени во член 11, најмалку еднаш годишно, до независниот орган на којшто упатува член 14.*
- b. *Државите треба да наложат политичките партии редовно, најмалку еднаш годишно, да ги објавуваат сметките наведени во член 11, или барем резиме на овие сметки, вклучувајќи ги и информациите кои се задолжителни според член 10, а онаму каде што е соодветно и според член 12.*

V. Надзор

Член 14 – Независен мониторинг

- a. *Државите треба да обезбедат независен мониторинг во однос на финансирањето на политичките партии и на изборните кампањи.*

- b. *Независниот мониторинг треба да вклучи надзор на сметките на политичките партии и трошоците вклучени во изборната кампања, како и нивно презентирање и објавување.*

Член 15 – Специјализиран персонал

Државите треба да промовираат специјализација на судството, полицијата или на другиот персонал во борбата против нелегалното финансирање на политичките партии и на изборните кампањи.

VI. Санкции

Член 16 – Санкции

Државите треба да наложат прекршувањата на правилата за финансирање на политичките партии и на изборните кампањи да бидат предмет на ефективни, пропорционални и разубедувачки санкции.

Натамошните упатувања доаѓаат од страна на 50-те шефови на држави и на влади од Комонвелтот на нациите, кои ги изготвија „Рамковните принципи за борба против корупцијата во земјите на Комонвелтот.“⁵ Овој документ вклучува одредби за финансирањето на политичките партии. Овие одредби се изготвени за:

- ▶ *Спречување на конфликтот на интереси и на практикување на несоодветното влијание;*
- ▶ *Зачувување на интегритетот на демократските политички структури и процеси;*
- ▶ *Пропишување на начините на користење на средствата стекнати со нелегални и корумпирани практики за финансирање на политичките партии, и*
- ▶ *Гарантирање на концептот на транспарентност во финансирањето на политичките партии, со налагање на декларација за донациите коишто го надминуваат утврдениот лимит.*

УЛОГАТА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО МОНИТОРИНГOT НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА КАМПАЊИТЕ

Како што веќе дискутиравме, вербата во изборите се зголемува кога тие се под мониторинг не само на официјалните органи на државата, туку и од страна на граѓанското општество. Ова е особено карактеристично за Латинска Америка, каде што групите на граѓанското општество отидоа чекор понатаму од набљудувањето на гласањето. Тие изготвија методологии за мониторинг на трошоците на кампањите, со евидентирање на очигледните

трошоци (телевизиски реклами, плакати, брошури, итн.) и споредба на сето тоа со потрошените средства кои се пријавени од страна на партиите.

Наводните тврдења за широкораспространетата корупција во јавниот сектор во Аргентина во 90-тите години беа ендемични, а корупцијата во финансирањето на кампањите не беше исклучок. За да ја реши ситуацијата, една организација на граѓанското општество, *Poder Ciudadano*, или Моќта на граѓаните, започна програма во една федерална област во која кандидатите имаа обезбедено потврдено финансиско откривање на нивните средства и писмена изјава за нивната позиција во

врска со прашања за кампањата. Големото медиумско внимание помогна во олеснувањето на оваа кампања, а учеството на кандидатите беше интензивно. Последователната иницијатива вклучи месечен мониторинг и известување за вистинските трошоци на кампањата. На крајот, овој пакет иницијативи, наречен „Пакт за интегритет“, резултираше во значителна реформа на кампањата насекаде во Аргентина.⁶ Слични иницијативи сега се преземаат и во неколку други земји во регионот, а природот привлече интерес насекаде низ светот.

ЕНДНОТИ

- ¹ Главни ресурси: Проектот за политичка трансформација и за изборните процеси во посткомунистичка Европа, на Универзитетот од Есекс (ОК), вклучува он-лајн база на податоци за релевантните изборни кодекси, како и за законите поврзани со финансирањето на кампањите, законот за медиумите и за масовните медиуми. Во проектот се опфатени: Бугарија, Република Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Молдова, Полска, Романија, Русија, Словачка и Украина. Погледнете: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; Компаративната студија за изборните системи на Универзитетот од Мичиген (САД) им овозможува на корисниците да ги анализираат изборните искуства во 50 земји насекаде во светот. Погледнете: Компаративна студија за изборните системи: <http://www.umich.edu/~cses/>; Проектот за состојбата на демократијата на ИДЕА. Погледнете: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; За информации за администрацијата и за изборните трошоци, погледнете го проектот на АСЕ на <http://www.aceproject.org/>; За информации за медиумската покриеност на изборите, погледнете го Центарот за јавен интегритет <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; К. Д. Евинг (уредник.) *Финансирањето на политичките партии: Европа и подалеку* (1999) (Болоња; ISBN 88-491-1269-6); Вилијамс Р., *Финансирање на партиите и корупција во политиката* (Палгрејв, Лондон, 2000)
- ² ИДЕА: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- ³ Обединетото Кралство дури неодамна го презема овој чекор, воспоставувајќи ја изборната комисија и обезбедувајќи контрола врз финансирањето на партиите, во согласност со Законот за политичките партии, избори и референдуми 2000, а по препораките на Комитетот за стандардите на јавниот живот (ОК).
- ⁴ Совет на Европа, Комитетот на министрите, Препорака (2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- ⁵ На состанокот на шефовите на владите на Комонвелтот во 1999 година, воведен документ беше: *Борбата против корупцијата налага добро управување* од Нихал Јајавикрама: <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- ⁶ Чување на сметките: Студија на случај на граѓански иницијативи и преглед на финансирањето на кампањите во Аргентина (Работен документ 248, Центар за институционална реформа и за неформалниот сектор, Универзитет во Мериленд, САД): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>



Да се биде во служба на јавниот интерес е суштинска мисија на владата и на нејзините јавни институции. Граѓаните имаат право да очекуваат дека индивидуалните службеници ќе ги извршат своите должности со интегритет, на фер и на непристрасен начин. Функционерите кои одржуваат приватни интереси во текот на нивниот мандат можат да претставуваат закана за ова фундаментално право. Ваквиот конфликт на интереси има потенцијал да ја ослаби довербата на граѓаните во јавните институции.¹

Во одреден број земји функционерите редовно, а во некои случаи и отворено, не ги почитуваат законите за конфликт на интереси. И не само што се игнорираат законите, туку во насока на нивното спроведување се вложуваат многу малку или речиси никакви напори. Еден од највисоките приоритети во тие земји е создавањето етичка јавна служба.

Дури и кога се признава дека во некои земји конфликтот на интереси може да биде вообичаена работа, дискусијата продолжува во насока на тоа дека широкораспространетото непочитување на законот не е случајно. Напротив, тоа обезбедува општ преглед на една етичка јавна администрација, во врска со тоа како да се спречи појавата на ваквиот конфликт на интереси. *(За предизвикот за создавање и за одржување на една етичка јавна администрација се дискутира во Глава 6.)*

Конфликтот на интереси се јавува кога едно лице, како што е вработен или службеник во јавниот сектор, е под влијание на личните размислувања додека ја извршува својата работа. Во вакви случаи одлуките се донесуваат поради погрешни причини. Уште повеќе, забележаните конфликти на интереси, дури и кога се донесуваат вистинските одлуки, можат да бидат штетни за репутацијата на една организација и може да ја уништат јавната доверба, лесно и едноставно како што може да стори еден вистински конфликт на интереси.

Повеќето земји сметаат дека ова прашање е мошне важно и суштинско за добрата администрација, така што носат конкретни закони за конфликт на интереси. Ова може да резултира, на пример, со тоа што „еден државен службеник или вработен не смее да дејствува од сопствената службена позиција, во некоја работа во којашто има директен или индиректен личен финансиски интерес, од кој може да се очекува да ја наруши неговата објективност или независноста на просудувањето.“²

Изготвувачите на Уставот³ на Тајланд од 1997 година сметале дека конфликтот на интереси е фундаментална закана за демократијата, така што ваквите конфликти ги обработиле во самиот Устав. Одредбите налагаат владините службеници да бидат политички непристрасни⁴ и забрануваат еден член на Претставничкиот дом, Долниот дом на Парламентот во Тајланд, да се доведе себеси во ситуација на конфликт на интереси. Делот 110⁵ јасно пропишува дека еден член на Претставничкиот дом нема:

- ▶ *да биде на каква било позиција или пак да има некоја должност во која било државна агенција или државно претпријатие, ниту пак да биде на позиција член на локалното собрание, локален администратор или функционер во локалната власт или на некоја друга политичка функција;*
- ▶ *да добие каква било концесија од државата, од некоја државна агенција или од државно претпријатие или, пак, да биде страна во некој договор со природа на економски монопол во државата, во државната агенција или во државното претпријатие, ниту пак да биде партнер или акционер во партнерство или во компанија што добива ваква концесија или станува страна во договор од ваква природа, и*
- ▶ *да добива посебни пари или корист од некоја државна агенција или државно претпријатие, освен она што државната агенција или државното претпријатие им го дава на другите лица во вообичаениот тек на работата.*

Дел 111 предвидува дека:

Членот на Претставничкиот дом нема - користејќи го статусот или позицијата на член на Претставничкиот дом - да се меша или да интервенира во ангажирањето, именувањето, преместувањето, трансферот, унапредувањето или покачувањето на платата на некој владин службеник кој има постојана позиција или добива плата и не е политички функционер, службеник или вработен во државната агенција, државното претпријатие или организацијата на локалната власт, ниту пак да предизвика отстранување на лицето од неговата служба.

Делот 128 ја проширува оваа одредба и на сенаторите.

КАКО ДА СЕ ИДЕНТИФИКУВА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

Конфликтот на интереси може да се јави во повеќе различни видови кои се очигледни: функционери кои си доделуваат договори самите себеси, на членовите на нивното семејство или на нивните пријатели или политички патрони; функционери кои лично поседуваат – или чишто блиски роднини поседуваат – акции во компаниите подложни на нивното регулирање, со кои склучуваат договори или им даваат лиценци, итн. За ваквите конфликти не е потребно никакво објаснување. Тоа се околности кои претставуваат закана за јавниот интерес, без оглед на тоа колку службеникот тврди дека е чесен.

Ситуациите на конфликт на интереси не можат да се избегнат. Неизбежно е, одвреме навреме, личните интереси да дојдат во конфликт со работните одлуки или постапки. За да бидат идентификувани од почетокот, важно е да се избегнат конфузијата и недоразбирањето. Следниот список за проверка може да им помогне на поединечните јавни службеници да ги идентификуваат ситуациите во коишто постои голема веројатност да се појави конфликт на интереси:

- ▶ *Што би мислел доколку позициите се обратни? Доколку јас бев еден од оние кои конкурираат за работа или за унапредување, а еден од оние кои ги носат одлуките е на мое место? Би мислел ли тогаш дека процесот беше фер?*
- ▶ *Дали јас или некој мој роднина, пријател или соработник ќе имаме финансиска добивка или загуба од одлуката или од постапката на организацијата во врска со оваа работа?*
- ▶ *Дали јас или некој мој роднина, пријател или соработник ќе се здобиеме со репутација или ќе ја изгубиме репутацијата поради одлуката или постапката на организацијата?*
- ▶ *Дали сум придонел, на кој било начин, во приватна улога, да се одлучи или да се дејствува во врска со работата?*
- ▶ *Дали сум добил некоја корист или гостопримство од некој кој може да изгуби или да добие од одлуката или од постапката на организацијата?*
- ▶ *Дали сум член на некое здружение, клуб или професионална организација или пак имам посебни врски со или наклонетост кон организацији или поединци кои добиваат или губат од мислењето на организацијата во врска со работата?*

- ▶ *Дали во иднина би имало некакви лични придобивки за мене, коишто би можеле да фрлат сомнеж на мојата објективност?*
- ▶ *Доколку учествувам во проценката или во донесувањето на одлуката, дали би бил загрижен ако моите колеги и јавноста станат свесни за мојата припадност во или поврзаност со оваа организација?*
- ▶ *Дали една фер и разумна личност би сметала дека сум бил под влијание на личниот интерес при извршувањето на мојата јавна должност?*
- ▶ *Дали сум сигурен во мојата способност да дејствувам непристрасно и во јавен интерес?*

Кога некој смета дека можеби има конфликт на интереси, што треба да направи? Првиот чекор би требало да биде да се изнесе потенцијалниот конфликт и да се побара упатување од претпоставениот или од советникот за етика, доколку го има.

Јасно е дека некои конфликти ќе бидат толку мали, така што нема да биде оправдано ништо повеќе од евидентирање на ситуацијата, а другите кои учествуваат во процесот на донесување на одлуката ќе знаат за тоа. На пример, едно службено лице може да има толку мал број акции во една компанија, така што крајниот резултат од конкретната работа што се разгледува не би можел значително да влијае на нивната вредност. Во вакв случај, другите кои се вклучени можат да се чувствуваат удобно доколку службеното лице продолжи да учествува во процесот на донесување на одлуките. Во спротивно, лицето би требало само да се повлече од натамошното учество. Се разбира, се претпоставува дека не постојат претходни аранжмани за вакво отстранување.

Следниот список за проверка може да се користи за да се оцени дали еден разоткриен конфликт на интереси може да наложи други функционери да побараат од лицето за кое станува збор да отстапи:

- ▶ *Дали на располагање биле ставени сите релевантни информации кои се потребни за да се осигури вистинска проценка?*
- ▶ *Од каква природа е врска или здружувањето што може да го предизвика конфликтот?*
- ▶ *Дали е потребен правен совет?*

- ▶ *Дали предметот е од голем јавен интерес?
Дали е контроверзен?*
- ▶ *Може ли вклученоста на лицето во овој предмет да фрли сомнеж врз неговиот/нејзиниот интегритет?*
- ▶ *Може ли вклученоста на лицето да фрли сомнеж врз интегритетот на организацијата?*
- ▶ *Како би му изгледало учеството на ова лице во одлуката за којашто станува збор на еден обичен припадник на јавноста или на некој од потенцијалните изведувачи или набавувачи на организацијата?*
- ▶ *Кој е најдобриот начин да се осигури непристрасност и праведност и да се заштити јавниот интерес?*

И покрај тоа што справувањето со перцепциите за конфликт на интереси е важно, за ниту еден од овие списоци за проверка не треба да се смета дека автоматски ги дисквалификува релациите за коишто ниту едно фер и разумно лице не би сметало дека предизвикуваат конфликт на интереси.

Другите стратегии што може да ги донесе една организација или влада за да избегне да го компромитира или навидум да го компромитира својот интегритет опфаќаат:

- ▶ *Чување на целосна и точна евиденција за сопствените процеси на донесување на одлуките;*
- ▶ *Осигурување отвореност, преку јавно објавување на точни информации за процесите, одлуките и за постапките на организацијата, и*
- ▶ *Кога постои ризик од перцепција на конфликт на интереси, да се осигури дека конечната одлука на сите учесници може да се поткрепи.*

ШТО Е НЕПОТИЗАМ?

Непотизмот е посебен вид конфликт на интереси. Иако изразот претендира да се користи пошироко, тој се применува строго во ситуација кога едно лице ја користи сопствената јавна власт за да добие одредена услуга, мошне често работно место за некој член на неговото/нејзиното семејство.

Забраната против непотизмот не е комплетна забрана за сите роднини. Навистина, прикриените забрани за вработување на роднините на постојниот

персонал можат да се сметаат за прекршување на гаранциите на човековите права против дискриминација. Оваа ситуација е поинаква од онаа кога еден роднина вработува друг, на позиција каде што тој или таа ќе ги задржи своите надзорните овластувања над тој член на семејството. Но, сепак, непотизмот забранува јавниот службеник да ја користи (или да ја злоупотреби) својата позиција за да добие јавни работни места за членовите на своето семејство. Целта не е да се спречи семејствата да работат заедно, туку да се спречи можноста еден јавен службеник да може да фаворизира близок член на семејството при практикувањето на дискреционата власт во име на јавноста, за да вработи квалификувани лица во јавната служба.

Како што рече еден член на Канцеларијата на јавниот правобранител во Јужна Африка:

Типичен пример може да биде оној кога наводно се тврди дека некој добива несоодветна предност со тоа што добил - по пат на интервенција од страна на некој член на семејството кој работи во одредено одделение - договори коишто тоа одделение ги објавило. Може да се открие дека тоа не подразбира кривично дело, туку неетичко однесување. Во нашиот закон непотизмот сè уште не е класифициран како криминал, но сепак е јасно дека е за осуда и дека е доволно неприфатлив за да наложи постапка од страна на омбудсманот. Покрај тоа, чинот на непотизам може да биде црвено знаме што го алармира омбудсманот за можноста на перципираната потреба на службеникот да се опкружи себеси со оние кои се сметаат за повеќе од вообичаено способни и да се потпре на нив за да постапува со 'дискреција'⁶.

Непотизмот често се јавува и во приватниот сектор, особено во контекст на промовирањето на членовите на семејството во рамките на корпорациите во семејна сопственост, каде што се смета за легитимен. Ефектот од она што се претпочита на крајот се чувствува врз нето-добивката и загубата (профитот) на корпорацијата, а нето-добивката и загубата се „сопственост“ на семејството. Во приватниот сектор непотизмот може да предизвика непријателство на работното место, но не постои причина зошто државата би требало да интервенира и да донесува законодавство против тоа.

Во јавниот сектор, сепак, непотизмот оди на штета на јавниот интерес. Тоа значи дека најсоодветниот кандидат не успева да добие одредено работно место или унапредување, а како последица на тоа страда јавноста во целина. Или, пак, би можело да се каже дека помалку конкурентната понуда добива договор со владата, а за тоа плаќаат сите даночни обврзници.

Непотизмот може да предизвика и конфликти на лојалноста во рамките на која било организација, особено кога еден роднина се става како директен надзорник на друг. Ваквите ситуации треба да се избегнуваат. Типична правна забрана би спречила татко, мајка, брат, сестра, чичко, стрина, сопруг, сопруга, син, ќерка, зет, снаа, внука или внук да бидат во положба на претпоставен или подреден на некој од гореспомнатите роднини.

Се разбира, уште полошо би било судија да заседава со случај во кој тој или таа имаат финансиски интерес или каде што се вклучени односи на добро пријателство. Во граѓански предмет постои можност страните да се прашаат (во случај на сомнеж) дали се задоволни од судијата кој го води случајот, откако тој или таа го објасниле потенцијалниот конфликт на интереси. Во кривичен предмет, пак, судијата треба едноставно да изјави дека не се квалификува и дека не се согласува со тоа да заседава.

Можеби не толку често прашање е она што се јавува кога синовите и ќerkите на судиите се појавуваат во улога на адвокати во судот пред нивните родители. Во некои судски системи ова нема предизвикано никакви компликации. Во други, пак, има предизвикано жестока контроверза и сериозни наводни тврдења за заговор и за корупција.

Непотизмот главно опфаќа едно или повеќе од следниве:

- ▶ *залагање за или учествување во или ефектуирање на вработување, именување, повторно именување, класификација, рекласификација, оценување, унапредување, трансфер или дисциплинска мерка за близок член на семејството или за домашен партнер на јавна позиција, или во агенција врз која тој/таа има надлежност или контрола;*
- ▶ *учествување во утврдувањето на компензацијата за близок член на семејството или за домашен партнер;*
- ▶ *делегирање на лице за задачи од понизок ранг, поврзани со вработување, именување, повторно именување, класификација, рекласификација, оценување, унапредување, трансфер или дисциплинска мерка за близок член на семејството или за домашен партнер;*
- ▶ *лобирање во корист на близок роднина, кој последователно е именуван или во јавниот сектор или како главен извршен директор во приватниот сектор (во ваков случај, првото*

лице нема никаква надлежност или контрола врз второто), и

- ▶ *надзор, директен или индиректен, врз близок член од семејството или врз домашен партнер, или делегирање на ваков надзор на лице на понизок ранг.⁷*

Сепак, јавниот интерес налага работата во државна служба да ја добие најдобриот кандидат. Се разбира, во практиката се јавуваат и ситуации кога роднината е несомнено лице со најдобри квалификации за одредено работно место и тука мора да постои балансирање на интересите. Од таа причина, правилата за непотизам не треба да бидат непремостлива пречка и да значат дека кандидатите со добри квалификации се постојано дисквалификувани. Тоа е формулирано во критериумите и не остава простор за какво било отстапување или индивидуална дискреција.⁸

Во САД, властите во еден округ го прифатиле следниов приод за спречување на непотизмот во практиките за вработување:

Во интерес на округот е да ангажира способни и квалификувани кандидати и при вработувањето да ги земе предвид сите лица кои ги исполнуваат квалификациите.

Целта на округот е да го ангажира најквалификуваниот кандидат кој најдобро одговара за соодветното место. Членовите на вашето семејство, членовите на вашето непосредно домаќинство или вашите роднини ќе бидат земени предвид за вработување, освен во ситуација кога:

- ▶ *нивната позиција или вашата позиција ќе врши надзор, именување, корекции по жалба, отпуштање или дисциплински овластувања или влијание;*
- ▶ *вие или вработеното лице ќе ревизирате, потврдувате, примате или ќе ви бидат доверени јавни пари или јавен имот;*
- ▶ *би постоеле околности во кои се предвидува дека интересот на округот и вашиот интерес или интересот на вработениот би биле во конфликт или спорни;*
- ▶ *кога округот мора да го ограничи ангажирањето за да го избегне конфликтот на интереси со потрошувачите, регулаторните агенции или со другите со кои градот има деловни активности, и*

- ▶ *кога округот мора да го ограничи ангажирањето, за да се избегне дискриминацијата при вработувањето, конфликтите на кадровската политика или сродните проблеми.*

Регионот нема свесно да ве стави во ситуација да бидете под надзор на член на вашето семејство, на вашето непосредно домаќинство или под надзор на некој ваш роднина, или кога може да се развие фаворизирање, меѓучовечки конфликт, отсуство на продуктивност, отсуство на ефикасност или други неосновани услови за вработување, вклучувајќи ги и оние споменати во оваа политика. Оваа политика нема да биде ретроактивна, освен ако не се практикуваат некои од горенаведените спротивни услови. Во ваков случај, округот го задржува правото да ги распредели засегнатите вработени на различни оперативни нивоа, нивоа на плата или локации.⁹

Натамошните политики и постапки треба да се осврнат на потребата од и на начините за откривање и за евидентирање на конфликтите на интереси, како и за утврдување на соодветна постапка за минимизирање на нивното влијание врз интегритетот на работењето на организацијата.

ШТО Е КРОНИЗАМ?

Кронизмот е поширок термин од непотизмот и тој ги опфаќа ситуациите кога се претпочитаат пријателите, без оглед на тоа колку се соодветни. Најголема веројатност за појава на кронизам има во контекст на именувањата, но може да се појави и во која било инстанца кога се практикуваат дискреционите права.

Во Британија, кронизмот се доловува со изрази како што се „стара школска врска“ или „старата банда“. Во голем број земји во светот цели богатства се стекнати преку кронизам и злоупотреба на врските. Режимот на генерал Суарто во Индонезија е одличен пример за кронизам. Но, дури и тука, сè она што се претпочитало било во рамките на законот и се чини дека не е голем бројот на оние кои се извалкани со криминално однесување. Сепак, неколку одлуки би издржале судско испитување на процесот и на применетите критериуми при доделувањето на одредени привилегии.

Од суштинско значење е организациите јасно да ги утврдат и добро да ги разберат политиките и постапките, како и пишаните кодекси за однесување, со цел да се справат со фактичките, потенцијалните и со перципираните конфликти на интереси, вклучувајќи ги и непотизмот и кронизмот.

Сепак, иако непотизмот може да се дефинира во однос на крвни роднини или релации преку брак или партнери, невозможна е ефективна правна дефиниција на кронизмот. Со него треба да се справува понеформално, со поставување на прашањето: Дали добро информираниите разумни луѓе сметаат дека ова именување или оваа одлука е соодветна?

Понекогаш, оваа работа може да се реши навистина едноставно. Доколку некој конкурира за одредена позиција, а некој член на панелот за интервју го/ја познава многу добро, тие може – и треба – да се исклучат од учеството во панелот. Во суштина, во кој момент едно лице станува „крони“ – „пријател или компано“ – за одлуката во негова корист да се категоризира како кронизам? За да се утврди каде треба да се повлече линијата, членовите на панелот можат да го постават прашањето: Што ќе мислат другите кандидати доколку знаат за оваа релацијата? Ќе мислат ли дека таа го направила процесот неправеден? Доколку постои сомнеж, другите членови на панелот можат да разговараат за тоа и да донесат решение. Се разбира, она што е неопходно е да постои целосна транспарентност кога станува збор за природата на односот, и тоа да се забележи во досието.

Од друга страна, пак, доколку за кандидатот се знае дека е лице со дискреција и со здраво расудување, може да се има поголема доверба во неговото или во нејзиното именување. Тоа може да се сведе на прашањето на довербата. Примарната грижа е донесените одлуки да можат да се одбранат - и во очите на другите кандидати и во очите на пошироката публика.

Законот налага одредени именувања да бидат направени од страна на конкретен носител на функција. Доколку тој се чувствува компромитиран поради неговиот однос со потенцијалниот кандидат, носителот на функцијата треба да може имплицитно да застане на страната на процесот на селекција. Тој или таа, исто така, можат да побараат формален независен совет од друг функционер со ист или со повисок ранг, за да се утврди кој треба да се именува и да дејствува во согласност со тоа.¹⁰

Сепак, во основа се потенцира можноста да се одговори на обвинението за донесената одлука без оглед на тоа колку е таа соодветна. Блискоста на еден кандидат со оние кои ја носат одлуката со право ќе ја предизвика оваа дебата.

ИЗБЕГНУВАЊЕ НА НЕПОТИЗМОТ И НА КРОНИЗМОТ ПРИ ИМЕНУВАЊАТА

Основните принципи за избегнување на непотизмот и на кронизмот во јавниот и во приватниот сектор се¹¹:

- ▶ *Непристрасност во сите процеси за регрутирање и за селекција. Ова е од суштинско значење за вработените во јавниот сектор да ги исполнат своите јавни должности, дејствувајќи на етички начин и во јавен интерес. Оттука, за да се избегнат перцепциите за пристрасност или за корупција, потенцијалниот кандидат не треба да биде директно вклучен во ниту еден дел од постапката за регрутирање за работното место за коешто тој или таа може да биде и кандидат. Тука влегува дејствувањето како лице за контакт за потенцијалните кандидати, формувањето на огласите или подготовката на стандардната практика за контактирање на лицата за препораки на претпочитаните кандидати. На секое лице за препорака треба да му се постават истите прашања во однос на критериумите за селекција, а сите прашања и одговори треба да се документираат.*

На сите засегнати лица треба да им биде јасно кое лице е одговорно за клучните одлуки во текот на процесот и кои се вредностите што ќе се применуваат. Ова треба формално да се евидентира, а сите одлуки и причините за тие одлуки треба да се документираат во текот на процесот на селекција.

Како и во сите други аспекти на здравата администрација, доброто водење на евиденцијата ја зголемува одговорноста. Во општествата каде што постои посебен притисок од страна на кланови или од поширокото семејство на одредено лице, препорачливо е лицата кои се вклучени во процесите на донесување на одлуките формално да потврдат дека ниту еден од кандидатите не е роднина или нивни познаник или, пак, целосно да се исклучат себеси од процесот.

- ▶ *Треба да се поттикне конкуренцијата. Огласите треба да се формуваат за соодветно да ги одразуваат барањата на работното место и да го максимизираат потенцијалното поле на кандидатите. Општо земено, огласите треба да се пласираат на начин на кој ќе го привлечат најширокото потенцијално поле. Критериумите за селекција, исто така, треба да се разгледаат пред да се преземе акција за регрутирање, за да се осигури дека тие соодветно ги одразуваат барањата на позицијата и дека го привлекуваат најширокото можно поле на кандидати. Само во исклучителни околности треба да се заобиколат вистинските мерки за*

конкуренција. Кога ќе се јават вакви околности, оној кој ја носи одлуката треба да биде во можност да демонстрира јасни и недвосмислени причини за директните именувања.

- ▶ *Треба да се максимизира отвореноста. Ризикот од корупција се минимизира доколку постојат политики и постапки што промовираат отвореност во справувањето со конфликтите на интереси. Администрацијата којашто донесува политика за отвореност на сите нејзини одлуки за регрутирање и за селекција, ќе го избегне испраќањето погрешна порака до персоналот во поглед на претпочитаните практики за регрутирање и за селекција. Ова, исто така, ќе го отстрани оправдувањето на другите да дејствуваат спротивно на утврдените практики и политики за регрутација без валидни причини. Отвореноста, сепак, не значи прекршување на доверливоста.*
- ▶ *Интегритетот секогаш е врвен приоритет. Преземањето скратени патишта може да го компромитира интегритетот на процесот на регрутација. За да се осигури интегритет на практиките за регрутирање и за селекција, администрацијата мора да има јасно дефинирани санкции за несообразност со воспоставените политики и практики. Оние кои ги носат одлуките мора да се погрижат за тоа да ги користат, тогаш кога е потребно. Голем број земји откриле дека вклучувањето на независни лица во процесот на селекција може забележително да го зајакне интегритетот на процесот. Овие независни членови на панелот за вработување треба да бидат непознати за другите членови на комитетот. Доколку ова не е можно, степенот на поврзаноста на независните членови со другите членови на комитетот треба да се евидентира во пишана форма, пред да се одржат интервјуата и истите да претставуваат дел од досието за регрутација.*
- ▶ *Треба да се даде можност за поднесување жалби. Неуспешните, но квалификувани кандидати кои сметаат дека не била применета соодветна постапка, треба да бидат во можност да поднесат жалба до соодветниот орган за независно разледување на процесот и на неговиот краен резултат.*

ПРАШАЊА НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ КОГА ПЕРСОНАЛОТ ГО НАПУШТА ЈАВНИОТ СЕКТОР¹²

Што се случува кога еден јавен службеник ја напушта јавната служба и преминува во приватниот сектор? Ова прашање станува сè позначајно кога се решаваат прашањата на конфликт на интереси.

Ова е последица на неколку фактори. Реформите за ефикасност доведоа до „рационализација“ и до обезбедување на одредени функции од јавниот сектор преку договори со приватниот сектор. На тој начин, во многу земји, разликите кои традиционално ги одделуваа кариерите во јавниот сектор од оние во приватниот сектор се сè помали. Како последица на тоа, во многу земји вработувањето во јавниот сектор за јавните службеници не претставува долготрајна кариера, туку своевидно движење меѓу јавниот и приватниот сектор во текот на нивниот работен живот.

За да се осигури дека службениците во јавната администрација нема да паднат во искушение да ги експлоатираат владините врски откако ќе ја напуштат јавната служба, потребен е здрав приод за вработување во јавниот сектор. Ова го намалува ризикот од корупција, а на овој начин и сите доверливи информации кои може да ги има јавниот службеник што заминува, а кои конкурентните интереси на приватниот сектор сакаат да ги стекнат за себе - ги прави помалку осетливи.

Видот на вработувањето коешто може да предизвика грижа е она што има блиска или чувствителна врска со претходната позиција на лицето како јавен службеник. Доколку еден јавен службеник ја злоупотреби својата службена позиција за да се стекне со предност за личната кариера, без оглед на тоа дали тоа било намерно или ненамерно, тоа негативно влијание на јавната доверба во владината администрација.

Постојат четири главни области за вработување во јавниот сектор, коишто оставаат можност за појава на ситуации на конфликт на интереси кои заслужуваат да бидат разгледани:

- ▶ *Функционери кои го модифицираат сопственото однесување во текот на службата за да ги подобрат изгледите за идното вработување. Ваквото однесување може да вклучува фаворизирање на приватните интереси пред јавната должност, индивидуални функционери кои „омекнуваат“ при нивните службени одговорности, за да ги промовираат нивните интереси за личната кариера; поединец кој презема само делумна акција за одредено прашање, поради интересите на потенцијалните работодавци од приватниот сектор; или комплетно поткупување, кога функционерот бара вработување како возврат за одредени услуги.*
- ▶ *Поранешни функционери кои несоодветно ги користат доверливите владини информации, стекнати во текот на службените функции, за*

лична корист или за корист на друго лице или организација. Оваа ситуација не ги вклучува информациите кои станале дел од серијата вештини или знаења што можат легитимно да се користат за да се добие друго вработување.

- ▶ *Поранешни функционери кои сакаат да влијаат на функционерите. Ова вклучува поранешни функционери кои извршуваат притисок врз своите поранешни колеги или лица од понизок ранг, за тие делумно да дејствуваат, сакајќи да влијаат врз нивната работа или обезбедувајќи им одредени услуги.*
- ▶ *Повторното вработување или повторното ангажирање на јавните службеници кои се пензионирани или се технолошки вишок. Тука можат да влезат:*
 - (а) вишите јавни службеници кои добиваат даржливи компензации, како отпремнина, и повторно влегуваат во јавната служба на неизвршни позиции, задржувајќи си ја отпремнината;*
 - (б) јавните службеници кои го напуштаат јавното вработување само за да бидат повторно ангажирани како консултанти или како изведувачи за висока цена, за да ја извршуваат главно истата работа, и*
 - (в) јавните службеници кои одлучуваат да влезат во некој бизнис и поднесуваат понуди за работа до нивните поранешни работодавци, откако си ги уредиле своите пакети за отпремнина.*

Кодексите за однесување не обезбедуваат ефективно решение за спречување на конфликтот на интереси во оваа област. Кодексите престануваат да важат кога едно лице си заминува од службата – тоа е моментот кога овие одредби би станале релевантни. Ова остава три генерално прифатливи приоди за разгледување:

- ▶ *Секоја владина агенција може да изготви конкретни политики за вработување откако еден службеник ќе го напушти јавниот сектор. Овие политики треба да го земат предвид степенот на ризик за предметната влада, кога еден функционер се здобива со вработување во приватниот сектор, и веројатното влијание на овие политики врз идната кариера на лицата вработени во јавната сфера; на пример, висококвалификувани професионалци со ограничени полиња во кои треба да работат.*
- ▶ *Договорите за вработување можат да имаат конкретни ограничувања напишани во нив. (Сепак, некои земји го ограничуваат законското право на ограничено вработување во иднина, а ова може да предизвика одредени тешкотии)*

- ▶ *Донесувањето на соодветно законодавство е патот што го презеле некои земји, но секое законодавство треба да внимава да ги минимизира ограничувањата и да не им ги наметнува непотребно на луѓето.¹³*

Се разбира, постои и потреба да се осигура дека ограничувањата на вработувањата по заминувањето се пропорционални со наметнатите ризици. Од таа причина, раководителите во јавниот сектор во австралиската држава Нов Јужен Велс одлучиле дека најдобриот приод е со оваа работа да се справуваат на индивидуална основа - случај по случај. Тие не го зеле предвид фактот дека нивото на ризик за интегритетот на јавниот сектор го наложува степенот на тешкотии и неефикасноста што би можеле да ги наметнат широко дефинираните ограничувања на можностите за вработување.

МИНИСТРИ ВО ВЛАДАТА: КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ВРАБОТУВАЊЕ ПО РАБОТЕЊЕТО ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Министрите држат позиции на моќ и на влијание. Дел од знаењето што го стекнуваат може да биде од доверлива природа или, пак, да им донесе предност доколку потоа, како приватни граѓани, треба да работат во област што е поврзана со нивните поранешни одговорности. Ограничувањето на однесувањето на министрите по нивното заминување од функција станува сè повообичаено.

Во САД, шефовите на извршните агенции не се членови на Конгресот, туку лица именувани од страна на претседателот. Овие именувања се уредени со Наслов 18 Дел 207 од Кодексот на САД, во кој тие се нарекуваат „многу висок персонал“. Системот на САД е повеќеслоен: постојат дефинирани ограничувања на кои се подложни сите владини вработени, а како што напредува персоналот тие стануваат сè построги.

Многу високиот персонал мора да постапува во согласност со неколку ограничувања:

- ▶ *доживотна забрана (која ги опфаќа сите лица вработени во извршната власт) за претставување на некоја организација за работа на која тие директно работеле, како извршно вработено лице;*
- ▶ *двегодишна забрана за случаи во кои тие можеби не работеле директно, но за кои имале директна одговорност;*

- ▶ *едногодишна забрана за претставување на некоја организација пред кој било тековен претставник на извршната власт, и*
- ▶ *едногодишна забрана за претставување на странски субјект „пред кој било оддел или агенција на Соединетите Држави“ и за обезбедување помош или совет на странски субјект.¹⁴*

Канцеларијата за етика во Владата, којашто претставува агенција воспоставена со закон, ги советува лицата вработени во извршната власт, со цел да осигури сообразност со овој закон.

Во Канада, во јуни 1994 година, беше воспоставен Кодексот за конфликт на интереси и за наредното вработување на носителите на јавните функции¹⁵. Тоа е повеќе извршен инструмент отколку статут, администриран од страна на статутарната канцеларија - Канцеларијата на советникот за етика. Кодексот ги уредува и министерските позиции. Неговите утврдени цели во однос на „мерките за сообразност во наредното вработување“ се:

Да се минимизираат можностите за:

- (а) *надворешно вработување, за да се создаде реален, потенцијален или очигледен конфликт на интереси за носителите на јавните функции, додека се на јавна функција;*
- (б) *стекнување на преференцијален третман или привилегиран пристап до владата по напуштањето на јавната функција;*
- (в) *лично искористување на информациите стекнати во текот на службените должности и одговорности, додека тие не станат општо достапни за јавноста, и*
- (г) *користење на јавната функција за неправедна предност во добивањето шанса за надворешно вработување. (s. 27)*

Канадскиот аранжман е сличен на оние од американскиот систем за ограничувања според нивото. Тој содржи постојана забрана за носителите на јавните функции да „ги менуваат страните“ во сите „тековни конкретни постапки, трансакции, преговори или во случај кога поранешен носител на јавна функција дејствува во име на Владата или ја советува Владата.“ (s. 29(1). Клучна одредба, сепак, е двегодишната забрана за министрите да:

- (а) *[прифатат] именување во некој одбор на директори или вработување во некој субјект во кој тие имале директни и значајни службени*

активности, во период од една година пред завршувањето на нивната служба на јавната функција, или

(б) [дејствуваат како] претставник на или во име на друго лице или субјект пред некој оддел со кој тие имале директни или значајни службени активности, во период од една година непосредно пред завршувањето на нивната служба на јавната функција.' (s. 30)¹⁶

За разлика од САД, канадскиот премиер има дискреционо право да го намали двегодишниот период на чекање, кој е предмет на разгледување на серија фактори.

Како во Канада, вработувањето на поранешните министри во Владата на Обединетото Кралство е уредено со извршен инструмент, а не со статут. Поглавјето девет од Министерскиот кодекс (Приватни интереси на министрите) го уредува вработувањето на министрите по нивното заминување од функција:

При заминувањето од функцијата, министрите треба да побараат совет од независниот Советодавен комитет за деловни именувања, за секое именување што би сакале да го прифатат во период од две години по заминувањето од функцијата, освен за именувањата кои не се платени... Оттука, доколку Советодавниот комитет смета дека некое именување би можело да доведе до јавна загриженост дека изјавите и одлуките на министерот, додека бил во Владата, биле под влијание на надежта или очекувањето за идно вработување во предметната фирма или организација, или дека работодавецот би можел несоодветно да ги искористи службените информации до кои имал пристап поранешниот министер, може да препорача одложување од период до две години пред да се прифати новото именување...¹⁷

За разлика од Канада, каде што постои двегодишна забрана, освен доколку премиерот не направи исклучок, во Обединетото Кралство поранешните министри се ограничени само доколку - откако побарале совет од Советодавниот комитет - им се препорачува да го одложат нивното вработување во приватниот сектор.

Најдобрите практики предлагаат:

- ▶ *вработувањето по работењето во јавниот сектор да се обработи во секој министерски кодекс;*
- ▶ *постојаното советодавно тело треба да им помогне на министрите да постапуваат во*

согласност со сите упатства што би можеле да се однесуваат на нивното подоцнежено вработување. Оваа особина е вообичаена во законодавните и во извршните етички инструменти на меѓународен план и не само за справување со прашањата за вработувањето по работењето во јавниот сектор.¹⁸

НЕКОИ ПРАВНИ ПРИОДИ

Голем број земји имаат експлицитни закони за конфликт на интереси. Законодавството на Хрватска предвидува не само изјави за средствата и за приходот и забрана за конфликт на интереси, туку и комисија која треба да ги добие изјавите и да обезбеди совет и упатување. Комисијата ја избира Парламентот, но политичарите немаат право да бидат нејзини членови.

Хрватскиот пример, исто така, обезбедува и насоки за справување со понудите за поткуп:

Член 14

(1) Функционерите имаат обврска без одложување да му откријат и да го информираат телото што ги избрало или именуvalo, како и Комисијата, за сите притисоци или за секое несоодветно влијание на коешто биле изложени при извршувањето на јавната функција.

(2) Функционерите на кои, спротивно на одредбите од овој Закон, им бил понуден подарок или некоја друга предност поврзана со извршувањето на нивната јавна функција, треба:

- 1. да ја одбијат ваквата понуда;*
- 2. да се обидат да го утврдат идентитетот на лицето што им ја дало понудата;*
- 3. во случај на подарок кој - поради конкретните околности - не може да се врати, функционерите ќе го задржат и веднаш ќе го пријават;*
- 4. да изготват список на сведоците на овој настан, доколку е можно,*
- 5. во разумно време, да поднесат писмен извештај за настанот до надлежното лице или орган, и*
- 6. доколку е вклучен прекршок што се казнува, да го пријават до телата надлежни за спроведување на постапките.*

Хрватскиот приод воведува рамнотежа меѓу потребата од цврста правна рамка за решавање на ваквите конфликти на интереси и потребата од флексибилност. Сепак, имајќи ги предвид комплексностите на ситуациите коишто можат да се

јават, донесувањето на поамбициозни закони во областа на конфликтот на интереси може да биде еден вид тап инструмент. Оттука, многу земји имаат одбрано различни приоди за решавање на подеталните аспекти на овој проблем. Честопати, не се изрекуваат санкции за оние кои одбиваат да ги дадат потребните информации.

Во овој приод се донесуваат закони кои се однесуваат на повисоките нивоа на владата (на пример, како во Уставот на Тајланд од 1997 година, цитиран погоре) и кои се однесуваат на основните принципи. Но, изготвувањето на соодветните политики ефективно се делегира на агенциите и на одделите, од кои се очекува да развијат политики соодветни за нивните ситуации.

Дури и при спроведувањето на овие политики, во голема мера се повикува на здрав разум. Услугите на една етичка служба можат да бидат особено вредни. (Тие се разгледуваат во Глава 6). Еднакво јасно, конфликтот на интереси, кронизмот и непотизмот треба да бидат опфатени во соодветните кодекси за однесување.

ЗАКОНИ ПРОТИВ НЕПОТИЗМОТ

Непотизмот поставува посебни проблеми. Можеби фактот дека сите земји немаат закони против непотизмот и не е некое поголемо изненадување, колку и да се тие посакувани. Кога отсутствуваат вакви закони, постои тенденција фаворизирањето на роднините да се решава со законски забрани. Тука пред сè станува збор за забрани за негарантирани привилегии и директни или индиректни лични финансиски интереси, за кои разумно може да се очекува дека ќе ја попречат објективноста и независноста на расудувањето или, пак, ќе доведат до појава на неправилности.

Типичен пример за ваков закон гласи:

ИС 4-15-7-1, за непотизам: *Ниту едно лице коешто е поврзано со член на некој државен одбор или комисија или со раководителот на некоја државна служба, оддел или институција, како што се татко, мајка, брат, сестра, чичко/вуйко, тетка/вуйна, сопруг или сопруга, син или ќерка, зет или снаа, внук или внука, нема да се квалификува за позиција во државниот одбор, во некоја комисија, служба или оддел или институција, без оглед на тоа каков е случајот, ниту пак ќе му се овозможи да добие компензација за неговите или за нејзините услуги надвор од некое одобрување пропишано со закон. Сепак, овој дел нема да се применува доколку ова лице веќе било вработено на истата позиција во ваква служба или оддел или институција, најмалку дванаесет (12)*

последователни месеци непосредно пред именувањето на неговиот роднина за член на одборот или за раководител на ваква служба, оддел или институција. Ниту едно лице кое е роднински поврзано, како татко, мајка, брат, сестра, тетин/вуйко, тетка/вуйна, сопруг, сопруга, син, ќерка, зет, снаа, внука или внук, не може да биде поставено во директен надзорен - подреден однос.¹⁹

Соединетите Американски Држави имаат Канцеларија за етика во Владата, која ги решава конфликтите на интереси на федерално ниво, додека Канада избира прашањето на конфликт на интереси да го реши со воспоставување на серија советници за етика. (Рамката е опишана во Поглавје 6).

НАБЉУДУВАЊЕ НА ДОХОДОТ НА ФУНКЦИОНЕРИТЕ

Во многу делови од светот, напреднал аргументот дека еден од клучните инструменти за одржување на интегритетот на јавната служба се изјавите за приходите, кои ги наведуваат средствата и обврските на лицата на позиција со влијание, како и на членовите на нивното непосредно семејство. Тоа е теза што добива поддршка од страна на меѓународните агенции. Во најмала рака, ваквите изјави создаваат илузија дека тоа е „брзо решение“ за корупцијата. Некои земји бараат носителите на високи функции да се откажат од големи инвестиции, додека пак други дозволуваат воспоставување на „слепа доверба.“²⁰

Се разбира, иако откривањето на средствата и на приходите нема да биде точно комплетирано од страна на лицата кои земаат мито, се смета дека барањето тие формално да ги евидентираат своите финансиски позиции поставува значаен елемент за секое последователно гонење. На пример, тоа би им оневозможило да сугерираат дека секое подоцнежное богатство што не го откриле, всушност, е стекнато на легитимен начин.

Законот за спречување на конфликт на интереси при извршувањето на јавна функција во хрватското законодавство, ги вклучува и следниве одредби:

(1) *Во период од 30 дена од почетокот на извршувањето на својата функција, функционерите треба да достават извештај со податоци за нивниот имот, за постојаниот или за очекуваниот приход и за имотот на нивниот сопружник и на децата, со биланс од тој датум, и треба да достават таков извештај по завршувањето на извршувањето на нивната*

функција и по истекот на годината, во текот на извршувањето на нивната функција, кога се случила голема промена.

(2) Во извештајот наведен во став 1 од овој член, функционерите поднесуваат податоци за паричните заштеди, доколку тие изнесуваат повеќе од нето-доходот на функционерот во текот на една година.

(3) Функционерот не смее да добие плата пред да ги исполни обврските пропишани со став 1 од овој член...

(6) Даночната картичка на функционерот претставува јавен документ.

Аргументите кои се даваат во продолжение велат дека откривањето треба да се прошири и на одреден период по службата, како мерка за одвраќање на функционерите од примање на корумпирани исплати по пензионирањето. Студиите предлагаат дека не постои голема веројатност корумпираните исплати да се направат три години откако лицето ќе се пензионира.

Но, дали ова функционира? Во една жива демократија, како што е онаа во САД, обелоденувањето на средствата функционира заради спроведување на вакви мерки од страна на трета страна. При избори, на пример, опозициските кандидати ги разгледуваат формуларите за обелоденување на средствата и покренуваат прашање доколку нивните опоненти живеат поудобно отколку што им дозволуваат примањата. Истата критичка опсервација се јавува и со формуларите за откривање на донациите и расходите за кампањите. Доколку еден кандидат тврди дека добил само скромни донации, а сепак патува во изнајмен авион и престојува во хотели од врвна класа, неговиот или нејзиниот противник ќе го покрене ова прашање. Исто така, постојат и групи на граѓанското општество коишто ги проверуваат формуларите и извештаите на оние кои изгледаат проблематични, како и на донаторите за кои се чини дека имале голема корист од финансиската поддршка на кандидатите.²¹

За владините бирократи, процесот е помалку изразен, но сепак може да биде ефективен. Во јавната набавка на САД, изјавите на службениците кои донесуваат одлуки за набавка се испитуваат од страна на можните понудувачи, за да се открие можен конфликт на интереси или збогатување што не може да се објасни.

Сè на сè, искуствата на земјите со изјавите за средствата се недоволни. Во почетокот, во земјите кои имаа големи проблеми со корупцијата,

политичарите изготвија законодавства за обелоденување, а потоа целосно ги игнорираа таквите барања. Како алтернатива, политичарите воспоставиле агенција која речиси одвај ги добива изјавите, а ниту една од нив не е достапна за медиумите или за јавноста. Понатаму, оваа агенција, генерално, нема ниту овластување ниту ресурси за да ја провери точноста на изјавата. На тој начин, тие всушност само го оневозможиле спроведувањето на законодавствата опишани погоре, од страна на трета страна.

Вистина е дека неодамна, во неколку земји, процесот на обелоденување веќе однел неколку жртви, иако е дискутабилен фактот дали тоа е направено од небрежност или со некоја корупциска намера. Она што може да се постигне со процесот на изјавување е формално, во најмала рака, да се евидентира степенот на интересите на едно лице, информации кои подоцна можат да се покажат како непроценливи, доколку дојде до решавање на прашањата на конфликт на интереси.

Доколку го прифатиме аргументот во корист на обелоденувањето, следуваат неколку прашања: До кого треба да се достават изјавите? Какви работи треба да се вклучат во нив? Колку широко треба да се применуваат барањата за обелоденување на имотот на членовите на семејството на еден функционер? Каков треба да биде пристапот на медиумите и на членовите на јавноста кога станува збор за овие изјави? И, во случај на јавни службеници со кариера, кое ниво на висока позиција треба да го имаат, за од нив да се побара да се подложат на овој процес? Одговорите на ниту едно од овие прашања не се едноставни.

Проблематичниот дел на овој процес не се однесува толку на одлуката за категориите на средствата што ќе се пријавуваат и на категориите на функционерите кои треба да бидат подложени на обелоденување на средствата, туку на одлуката за степенот до кој јавноста би имала пристап до овие изјави. Лакмусовиот тест мора да биде она што е потребно за да се постигне мир на јавната свест, а не она што се признава од страна на најбучните опоненти на обелоденувањето. Работите никогаш не толку едноставни како што изгледаат. Беше цитирана изјавата на еден министер за финансии од Колумбија, кој рече дека јавната изјава за богатството на еден политичар би била отворена покана за киднаперите да ги побараат пријавените суми - како откуп.

Сепак, доколку јавноста нема пристап до информациите од изјавите и доколку не постои агресивен мониторинг на овие изјави, процесот има мошне мало влијание.

Во Австралија, на пример, како мошне ефективен се смета системот во кој службените лица поднесуваат годишни изјави во писмена форма до раководителот на својот оддел. Тие податоци не се објавуваат пред јавноста. Во Канада со сличните изјави раководат советниците за етика и, спротивно на претходното, јавноста има право на пристап до нив. Треба да се забележи дека Хрватска ја одбрала опцијата во корист на пристапот на јавноста, овозможувајќи им на своите граѓани да го контролираат системот.

Во Нигерија, од 1979 па наваму, на Комисијата за кодексот за однесување и била дадена надлежноста да ги побара на увид уплатите од страна на сите функционери. Сепак, тие немале ниту ресурси ниту законски овластувања за фактички да ја проверат содржината на овие пријави. Како последица на тоа, во текот на еден пролонгиран период на грабање од страна на функционерите, биле покренати обвиненија против функционерите кои не успеале да ги поднесат годишните пријави, а не обвиненија за поднесување на лажни пријави.

Во денешниот свет, сепак, владите сè повеќе ги истражуваат позначајните аранжмани за јавно

обелоденување. Јужна Африка дизајнираше еден интересен модел. Таа воведоше шема за мониторинг на финансискиот статус на сите пратеници и министри во владата. Беше постигнат компромис во напорот да се задоволат легитимните барања за приватност. Откривањето на одредени интереси се прави отворено и јавно, другите интереси се откриваат јавно, но само во однос на природата на интересот, додека вистинската вредност се пријавува тајно. Се откриваат и интересите на членовите на семејството, но и тие се доверливи. Аргументот за последното е дека членовите на семејствата на пратениците имаат право на приватност и дека треба да биде доволно пријавата да се евидентира, но не и да биде јавна.

Развивањето ефективни и праведни режими за набљудување на приходите, средствата и на обврските на високите јавни службеници одблиску ќе го следат антикорупциските активисти. Доколку тие не функционираат, односно доколку постојат очигледни тешкотии, тие ќе послужат како вредна алатка за ограничување на злоупотребата на функцијата.

ЕНДНОТИ

- 1 Погледнете ги Упатствата на ОЕЦД за управување со конфликтите на интереси во јавната служба: <http://www.anticorruptionnet.org>. Истата веб-страница содржи извонредни материјали за обука, изготвени за ОЕЦД од страна на Хауард Витон (howard.whitton@oecd.org). ОЕЦД – Препорака на Советот за упатствата за управување со конфликтите на интереси во јавната служба (јуни 2003 година), <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041994.pdf>; канадската веб-страница, „Вредности и етички кодекси за јавната служба“ е натамошен извонреден ресурс, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1_e.asp#_Toc46202807
- 2 Погледнете го Етичкиот кодекс на Државата Њу Џерси, САД: http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/coe/State_of_New_Jersey_Community_Affairs.html; За детална дискусија по прашањето за високите нивоа на владата, погледнете „Конфликт на интереси: законодавци, министри и јавни службеници“ од Герард Карни (Транспарентност интернационал, Берлин) на http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html.
- 3 Уставот на Кралството Тајланд: http://www.kpi.ac.th/en/con_th.asp
- 4 Уставот на Тајланд, Дел 70, Поглавје IV
- 5 Уставот на Тајланд, Дел 70, Поглавје VI, Дел 2
- 6 Цитирано во Извештајот за истрагата на наводните тврдења за непотизам во Владата: Извештај бр. 11 (Специјален извештај) до Парламентот на Јужна Африка од Јавниот заштитник на Јужноафриканската Република, 15 април 1999 година.
- 7 Одбор за етика, областа Кинг, Вашингтон, САД. За дополнителни информации, ве молиме контактирајте го Џереми Поуп: jeremy.pope@tiri.org
- 8 Адаптирано од градот Бристол, Тенеси, (САД), Политика за непотизам, септември 1996 година
- 9 Одбор за етика, областа Кинг, Вашингтон, САД. За дополнителни информации, ве молиме контактирајте го Џереми Поуп: jeremy.pope@tiri.org
- 10 Во Нов Зеланд, министерот за правда би побарал од врховниот обвинител или од заменик-јавниот обвинител да дејствува наместо него/неа, доколку пријателите на министерот се меѓу кандидатите за тоа работно место. Одредена одлука се дава како препорака до министерот, која тој или таа формално ја донесува во негово/нејзино лично име.
- 11 Овој дел се потпира на материјалите изготвени од страна на Независната комисија за борба против корупцијата на Нов Јужен Велс (НЈВ НКПК), Сиднеј, Австралија. Голема благодарност за нејзината помош во изработката на овие и на други материјали. За некои студии на случаи, погледнете ја публикацијата на НЈВ НКПК „Најдобра практика, најдобро лице: интегритетот во регрутирањето и селекцијата во јавниот сектор“ на веб-страницата на Комисијата, каде што има огромен број вредни информации и приоди за спречување корупцијата: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 12 Дискусијата во овој дел се базира на дијалогот меѓу НЈВ НКПК и работодавците од јавниот сектор во таа држава. Комплетниот извештај е наречен „Публикации за спречување на корупцијата: стратегии за управување со прашањата за вработување по работењето во јавниот сектор, а може да се најдат и на веб-страницата на НКПК. <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 13 За канадското законодавството погледнете на <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00002e.html>
- 14 Канцеларијата за етика во Владата на САД, Меморандум за ревидираните ограничувања на вработувањето по работењето во јавниот сектор, 26 октомври 1990 година.
- 15 Канадската канцеларија на советникот за етика: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe01188e.html>
- 16 Веб-страницата на Канадската канцеларија на советникот за етика: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home7>
- 17 S.140 Министерски кодекс: кодекс за однесување и Упатство за постапките за министрите, Кабинетот, јули 2001 година. <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/>
- 18 Овој дел се базира на Белешката од истражувањето за вработувањето на министрите по работењето во јавната служба, изготвена од страна на австралискиот Оддел на парламентарната библиотека (Белешка од истражувањето бр. 40, 28 мај 2002 година) <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rm/2001-02/02rn40.pdf>
- 19 Државата Небраска, САД.
- 20 Погледнете кај Бернард Пул, „Избегнување на конфликтот на интереси: Има ли улога за спепите трустови?“ Во Извештајот за тековните прашања 14, 1996-97. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>
- 21 На пример, Центарот за јавен интегритет (<http://www.publicintegrity.org>) и Заедничката кауза <http://commoncause.org>



Чинот на лобирање претставува интегрален дел од една разновидна демократија. Тоа е форма на застапување којашто се обидува да ги промени законите што ги засегаат животите на поединците и на заедниците. Со здружување во организации со конкретни социјални, економски и политички агенди, граѓаните формираат групи на интереси коишто можат директно да влијаат врз владиниот процес на креирање на политиките.

Лобистите можат да играат значајна улога во подготвувањето на случаите за прашањата од јавен интерес и – особено кога има лобисти кои дејствуваат од обете страни, по кое било дадено прашање – со тоа што ќе обезбедат дека законодавците ќе бидат информирани многу подобро отколку што е вообичаено. Поттикнувањето на лобирањето го задоволува партиципативното барање на јавноста и потенцијално обезбедува битен канал за малцинските гласови. Различните групи, како нафтените компании и мигрантите (работници на фарми), имаат свои лобисти во престолнините низ целиот свет, кои ги штитат и ги застапуваат нивните интереси.

Сепак, лобирањето не е секогаш во интерес на јавното добро. Негативниот аспект на оваа активност е фактот дека во ерата на професионалните лобисти ваквите практики можат да придонесат за појава на нездрави и корумпирани односи меѓу лобистите и оние за кои се лобира. Ова е ситуација што се овозможува со парите и со привилегиите што ги нудат лобистите. Во САД, една од позагрижувачките особености во врска со скандалот „Енрон“ беше откривањето на фактот дека корпорацијата изготвила софтвер за да ја следи „работата“ на одредени американски конгресмени, кои беа цел на „Енрон“, за да се погрижи за тоа енергетската компанија да ја добие вистинската вредност за своите пари.

Влијанието на лоби-групите во светот во голема мера зависи од општествено-политичките култури на земјите - како од аспект на раководењето, така и од аспект на силата на граѓанското општество. Во една позната студија за практиките на лобирањето, изготвена во 60-тите години во САД, се заклучува дека лобирањето не претставува значајно влијание врз јавната политика во Конгресот. Меѓутоа, оттогаш, практиките на лобирање насекаде во светот станаа многу посоефицицирани. И покрај широкиот дијапазон заштитни мерки, на САД денес честопати се гледа како на земја што демонстрира некои од најлошите искривувања на отвореното општество, коишто можат да произлезат од моќта на лобирањето.

Како последица на сево ова, денес многумина сметаат дека лобирањето е отидено премногу

далеку и дека владите се, во буквална смисла, заложници на добро воспоставените лоби-организации, на штета на креирањето на политиките и на поширокото општо добро. Постои стравување дека релативната моќ на лобирањето на одделни дејности во општиот политички процес придонесе за тоа политичарите да станат заробеници на интересите коишто ги финансираат и на оние кои им ласкаат.¹

ЛОБИРАЊЕТО И ПОТЕНЦИЈАЛОТ ЗА КОРУПЦИЈА

Се чини дека електоратите во многу делови од светот, разочарани од сознанието за недостигот од канали преку кои просечниот граѓанин би можел, на значителен начин, да влијае врз креирањето на политиката, постепено губат волја, а учеството на гласачите сè повеќе опаѓа. Гласачите можат да сметаат дека најбитните политички одлуки се носат по пат на пазарење меѓу политичарите и организираниите групи на интереси предводени од професионални лобисти, а не како последица на начините на коишто граѓаните ги изразиле своите ставови.

Сè поприсутен е впечатокот дека лобистите се премногу блиски со законодавците, а законодавците се премногу ранливи на бесплатната љубезност и на другите форми на подароци. Во процесот на пазарење, постои голем ризик да се појават ситуации во кои има сериозен конфликт на интереси. Обединетото Кралство е само една од земјите каде што скандалите едноставно го наметнаа воспоставувањето на системи кои се дизајнирани така што ќе ги следат љубезноста и подароците што ги примаат законодавците.

Загрижените граѓани во демократските општества сè повеќе сакаат да знаат кој што прави и за кој политичар или владин функционер го прави тоа.²

ОТКРИВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ

Можат да се воведат посебни правила за воспоставување на систем за регистрирање на лобистите, за да се формализира еден - во голема мера - неформален процес. За обичните граѓани, новинарите, како и за другите лобисти, ова претставува можност да видат *кој лобира* и *за која цел*.

Од аспект на најдобрата практика, регистарот на лобистите би требало да се објави на Интернет, со што ќе се добие брз и ефикасен детален увид во податоците. Центарот за интервентна политика, американска невладина организација, дава детални

информации за американските лобисти и интереси (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

ЕДУКАЦИЈА

Секој систем за регистрирање и за откривање на информациите не треба да го попречува отворениот пристап до владата, јавните службеници и до парламентот. Тој не треба да го замолчи гласот на обичниот граѓанин или да ја попречува неговата можност да влијае врз владината агенда. Од друга страна, генерално, се смета дека лобирањето претставува интегрален дел од политичкиот процес што доведе до тоа многу прашања на обичните граѓани да бидат ставени на националната агенда. Повеќето законодавства го признаваат фактот дека лобирањето – сè додека е отворено – претставува легитимна активност што се наоѓа во самото срце на политичкиот процес.

На јавноста – преку организациите и групите на интереси – треба да и се овозможи пристап кон соодветните процедури за лобирање во врска со главните прашања, доколку одлучи да го стори тоа. Со оглед на фактот дека лобирањето честопати се смета за ексклузивен домен на лоби-организациите со добри врски, кои се способни да користат тајни канали и врски за да влијаат врз релевантните политички институции, битно е да се демонстрира на кој начин можат да успеат и другите групи на интереси.

ЗАКОНОДАВСТВО

Во Полска, со еден закон изготвен од страна на Министерството за внатрешни работи и администрација, се прави обид да се воспостави контрола врз лобирањето. Законот го дефинира лобирањето како активност спроведена со примена на законски средства, со цел да се влијае врз јавните власти и да се поттикнат да размислат за аргументите во полза на интересите на конкретни социјални или професионални групи.

Според предложеното законодавство, од лобистите би се барало да се пријават, а потоа и да ги почитуваат пропишаните стандарди за однесување. Лобирањето би било отворено, а би се евидентирале сите контакти меѓу лобистите и службените лица кои се надлежни за прашањата што се од интерес за нив. Овие контакти потоа би биле објавени во јавен информативен билтен. Исто така, од службените лица до кои било лобирано ќе се бара да ги информираат своите претпоставени.

САД и нивниот сосед Канада имаат најнапредни форми на законодавни постапки за регистрирање на лобистите. Во Канада, во 1995 година стапи во сила

ревидираната верзија на Законот за регистрирање на лобистите³, со цел да се реагира на неколкуте скандали во врска со конфликт на интереси, коишто фрлија сенка врз репутацијата на неколкуте последователни влади. Намерата не беше да се попречи и прекумерно да се регулира процесот на лобирање, туку системот да се направи потранспарентен.

Канадскиот Закон за регистрирање на лобистите се темели врз четири клучни принципи:

- *Слободниот и отворен пристап до владата е битна работа од јавен интерес.*
- *Лобирањето кај носителите на јавните функции претставува легитимна активност.*
- *На носителите на јавните функции и на јавноста мора да им биде овозможено да знаат кој се обидува да влијае врз владата.*
- *Системот за регистрирање на платените лобисти не би требало да го попречува слободниот и отворен пристап до владата.*

Законот идентификува три вида лобисти:

- *Консултант-лобисти – поединци, како адвокати, сметководители и консултанти за односи со владата, кои се платени да лобираат за клиентите;*
- *Интерни лобисти за корпорациите – вработени кои, како значаен дел од своите должности, лобираат за работодавецот, кој врши комерцијални активности заради финансиска добивка, и*
- *Интерни лобисти за организациите – непрофитни организации во кои лобираат еден или повеќе вработени, а вкупното време одвоено за лобирање сочинува значаен дел од должностите на еден вработен.*

Тоа подразбира релативно тесно класифицирано регистрирање на лобирањата, бидејќи пропишува дека мора да се регистрираат само лобистите кои се платени за своето лобирање. Неговата предност е во тоа што автоматски ги иззема буквално сите напори за застапување на локално ниво, преземени од страна на граѓаните.

Канадскиот закон бара од сите лобисти да ги откријат своите политички активности, така што разгледувајќи го регистарот секој може да утврди кој лобира во која владина институција и за што разговараат тие. Она што е важно е дека тие, исто така, мора да ја откријат својата претходна работа со владата. Канадскиот процес на регистрирање и на ажурирање на листата на лобисти е лесно достапен на Интернет.⁴ Друга задача на канадскиот федерален советник за етика е да изготви Кодекс за

однесување на лобистите⁵ и да одговори на сите прашања за етичката и за деловната практика што се јавуваат во рамките на владините релации. Советникот за етика, кого го именува премиерот, нуди упатувања до лобистите, како и до нивните клиенти, за да помогне во утврдувањето дали нивните предложени активности се прифатливи. Се разгледува нацрт-законодавство, според кое во иднина советникот е должен извештајот за својата работа да го доставува пред законодавецот, а не пред премиерот.

Кодексот за однесување на лобистите го поддржува Законот, поставувајќи ги стандардите за однесување кои треба да ги исполнуваат лобистите во рамките на своите активности со носителите на федералните јавни функции. Во Преамбулата на Кодексот се вели дека лобирањето претставува легитимна активност, под услов да биде отворено и да не го попречува слободниот и отворен пристап до владата. Тој, исто така, овозможува поединци да доставуваат жалби до советникот за етика и предвидува можност за пристап до извештаите на Канцеларијата на советникот во врска со овие жалби.

Позицијата на советникот за етика е осмислена така што ќе се постои контрола во поглед на спроведувањето. Доколку се смета дека лобистите даваат премногу подароци или собираат средства во име на службените лица кај кои лобираат, жалбата треба да биде упатена до советникот.

Во САД, двата главни федерални прописа за лобирањето се *Амандманот Бирд* (Кодексот на САД 31, бр. 1352⁶) и *Актот за откривање на лобирањето* (Кодексот на САД 2, бр. 1605). *Амандманот Бирд* ја забранува употребата на федералните фондови - преку грантови, договори или преку договори за соработка - во лобирачките активности. *Амандманот*, исто така, предвидува мониторинг на сите издатоци за лобирање, реализирани од страна на корисниците на федералните фондови. На невладините организации и на добротворните организации за кои вообичаено се предвидени даночни ослободувања, најчесто им е дозволено да лобираат сè додека нивното лобирање не претставува главен дел од трошоците на нивните организации.

Вториот акт на САД, *Актот за откривање на лобирањата*, ги прецизира процедурите околу регистрирањето и изготвувањето на двогодишните извештаи за националните лобирачки активности.

Третиот акт, *Актот против лобирањето* (Кодекс на САД бр. 1913⁷), кривичен статут со кој се забранува употребата на издвоени (т.е. владини) средства, без оглед на тоа дали станува збор за директна или за индиректна употреба. Во него се вели:

Ниту еден дел од парите одобрени со која било одлука на Конгресот нема, во отсуство на експлицитно овластување од страна на Конгресот, да се користи - директно или индиректно - за плаќање на каква било лична услуга, рекламирање, телеграма, телефон, писмо, печатен или пишан материјал или за други средства наменети или осмислени со цел да се влијае, на каков било начин, на некој член на Конгресот, за тој да биде „за“ или „против“ - со гласање или на некој друг начин - кој било законски пропис или одобрување од страна на Конгресот, пред или по претставувањето на какво било нацрт-законодавство, или резолуција, што го предлага тоа законодавство, или пред или по какво и да е одобрување. Меѓутоа, тоа нема да ги спречи службените лица или вработените во САД или во нивните министерства или агенции да ги доставуваат - до членовите на Конгресот, по барање на кој било член, или до Конгресот, преку соодветните службени канали - барањата за законските прописи или одобрувања за коишто тие сметаат дека се неопходни за ефикасно спроведување на јавната работа.

Лицата кои ќе ги прекршат овие одредби ќе подлежат на парични казни, затворски казни или на отстранување од службата.

ЗАКОНИ „ВРАТА НА ВРТЕЊЕ“

Во Соединетите Држави, прописите за лобирање се разликуваат на ниво на сојузните држави. На пример, дваесетина сојузни држави пропишуваат одреден временски период којшто мора да помине пред поранешниот законодавец да може да претставува клиенти пред законодавното тело.

Познати како закони „врата на вртење“ или како „периоди на ладење“, овие одредби се наменети за тоа да ја прекинат врската меѓу професионалните должности на законодавецот и интересите на лобистите. Тие настојуваат да создадат систем во којшто поранешните функционери нема да можат да го искористат своето „инсајдерско“ знаење со тоа што ќе станат платени лобисти. Овие периоди обично траат од една до две години.

Некои сојузни држави - на пример, Калифорнија - забраната ја прошируваат врз сите поранешни владини службеници, забранувајќи им во период од една година да контактираат со конкретни владини агенции. Ново Мексико е сојузна држава каде што постои трајна забрана за службените лица (вклучувајќи ги и законодавците) да претставуваат одредено лице во контактите со владата, по кое било прашање во коешто учествувал поранешниот функционер - лично и значително - додека сè уште бил функционер.⁸

ЕНДНОТИ

- ¹ (Канадски) Акт за регистрирање на лобистите, R.S. 1985, п. 44 (4. измена.), Акт за почитување на регистрирањето на лобистите: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>; (канадски) Кодекс за однесување на лобистите: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01044e.html>; Годишни извештаи, во согласност со (канадскиот) Актот за регистрирање на лобистите: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01066e.html>; {САД} Федерални прописи за лобирање: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf; (САД) Ограничувања на ниво на сојузните држави http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm; (САД) Забрани за законодавците да лобираат кај властите на сојузната држава откако ќе ја напуштат службата: http://www.ncsl.org/programs/ethics/c_revolving.htm. Му се изразува голема благодарност на Густав Андо за неговата помош при изготвувањето на ова поглавје.
- ² Weblobbying.com им дозволува на учесниците да креираат сопствени он-лајн кампањи за лобирање или да проговорат за прашањата што најмногу ги загрижуваат. Одете на: <http://www.weblobbying.com>
- ³ Систем за регистрирање на лобистите: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.
- ⁴ Систем, Акт и други документи за регистрирање на лобистите: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/h_lr20007e.html.
- ⁵ Кодекс за однесување на лобистите: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html
- ⁶ САД, Кодекс 31, бр. 1352: <http://tinyurl.com/23t5b>
- ⁷ Акт против лобирањето (САД кодекс 18, бр. 1913) Лобирање со доделени средства:
- ⁸ „Врата на вртење“ забрани: http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm.



Имунитетот за политичарите е стар колку и политиката. Тоа е општоприфатена форма за заштита на високите јавни личности и на судиите.¹ Меѓутоа, дебатата околу степенот на овие имунитети е многу поларизирана. Според некои, принципот на имунитет ја заштитува слободата на изразување во законодавството, срцето на демократскиот систем. Според други, пак, имунитетот активно ги поткопува темелите на демократијата - еднаквоста пред законот.

ИТНА ПОТРЕБА ОД РЕФОРМИ

Како што расте фрустрираноста од скандалите во врска со политичкото поткупување, корупцијата и со конфликтот на интереси, така расте и фрустрираноста од фактот дека осомничените политичари честопати *де факто* можат да уживаат имунитет од ваквите кривични дела. Во една неодамнешна анкета на Галуп интернационал¹, 63 посто од испитаниците сметаат дека имунитетот на функционерите од гонење претставува главна причина за порастот на корупцијата во нивната земја².] Така, во многу делови од светот, самата помисла за политички имунитет се смета за анахрона и спротивна на основните принципи на уставноста и еднаквоста пред законот. Таа потсетува на познатата орвеловска максима дека „сите животни се еднакви, но некои животни се поеднакви од другите“.

Навистина, се чини дека многу истраги за наводните тврдења за корупција на високо ниво биле значително попречувани од повикувањата на политички имунитет. Опфатот на политичкиот имунитет може да се прошири и повеќе од планираното, а во такви случаи политичарите *де факто* уживаат имунитет, дури и во случај на тешки кривични дела.

Во многу земји, високите функционери се во толкава мера заштитени со имунитети, така што криминалците честопати настојуваат да дојдат до некоја јавна функција, со една единствена цел - да го избегнат гонењето. Во такви случаи, постои многу висок ризик од магичниот круг на корупцијата. Парламентот, поради својата привилегирана заштита, привлекува неетички поединци, кои потоа продолжуваат уште повеќе да го интензивираат коруптивното однесување. Одделни лица, на кои им е потребна правна заштита, не се двоумеа да се послужат дури и со поткуп, за да дојдат на партиските изборни листи и за да си обезбедат имунитет.

Дури и ако корумпираниот претприемач не може да дојде до некоја јавна функција, тој може да се обиде да му се прикачи на политичкиот патрон, кој -

користејќи го штитот што му го дава имунитетот - може да го заштити и него. Во вакви ситуации постои голема веројатност за размена на услуги и за поткуп. Со прекумерен политички имунитет, политичарите можат да станат буквално „недопирливи“.

ЕЛЕМЕНТИТЕ НА ИМУНИТЕТОТ

Секоја дискусија за имунитетот ги отвора следниве четири прашања:

- *Кому му е дадена заштита од гонење?*
- *Кои дејства се опфатени со имунитетот?*
- *Колку долго трае имунитетот од гонење на еден функционер или политичар?*
- *Колку далеку се протега заштитата (на пример, само во однос на законодавецот)?*

Имунитетите и привилегиите се однесуваат на случаите во кои одредени функционери се посебно заштитени од јавно гонење или од граѓанска постапка. Категоријата функционер на кој му е даден вакво имунитет и нивото на имунитетот, можат да се дефинираат во уставот или во законодавството на земјата.

Ваквата заштита постои не заради тоа да се овозможи лична услуга за носителот на функцијата, туку за да се помогне во извршувањето на должностите на таа функција. Таа нема намера да овозможи висок функционер да врши приватен бизнис, без да мора да плати закупнина или кредитори, или, пак, да извршува договорни обврски од лична природа.

Наместо тоа, целта на имунитетот од гонење е следнава:

- *Да осигура дека избраните претставници на народот можат да зборуваат во законодавното тело, без притоа да стравуваат од кривични или од граѓански санкции, или од голем број тужби за клевета;*
- *Да се заштитат избраните претставници од тоа да бидат произволно притворени и на тој начин спречени да присуствуваат во законодавното тело, и*
- *Да дејствува како штит од злонамерни и политички мотивирани гонења иницирани против нив*

Оттука, треба да се смета дека имунитетот на политичарите е наменет за заштита на политичкиот процес, а не за воспоставување на класа поединци кои се над или надвор од дофатот на законот.

Иако принципот на слобода од одговорност или слобода на говор обично е прифатен и не е контроверзен, сè повеќе се оспорува таканаречениот “принцип на неприкосновеност” (не се лишува од слобода). Во Стариот Рим, опструирањето на работата на трибуните со себе повлекувало егзекуција, а во поново време, парламентарниот имунитет е наречен анахрон, односно спротивен на фундаменталните принципи на современото уставно право. Наспроти ваквите критики стојат изјавите на оние кои аргументираат дека, и покрај постоечките аномалии, сè уште се валидни причините кои првично беа за воведување на парламентарниот имунитет во современите уставни. Како резултат на оваа дебата, некои земји - следени од своите законодавни тела - ги реформираат своите правни постапки и ги менуваат практиките, така што се наметнуваат ограничувања врз опсегот на неприкосновеноста.

ПРЕГЛЕДИТЕ НА ГРЕКО

Имунитетот од лишување од слобода беше причина за загриженост на Групата земји против корупцијата (ГРЕКО), составена од земјите-членки на Советот на Европа, што дојде до израз во нејзините прегледи на законодавствата на земјите во транзиција за борба против корупцијата.³

Словенија е една од земјите каде што отворено се дебатира во врска со имунитетот. Во својот преглед, ГРЕКО препорача да се воспостават насоки за обезбедување критериуми според кои би се одлучувало за барањата за одземање на парламентарниот имунитет. Насоките имаат за цел да обезбедат дека во случаите на судиите, одлуките во врска со имунитетот ќе бидат без политички разгледувања и ќе се базираат на заслугите во барањето поднесено од страна на јавниот обвинител.⁴

Насоките што се разгледуваат во Словенија гласат:

I. По правило, имунитет нема да биде доделен доколку:

- a) пратеникот се наоѓа во притвор или против него е покрената кривична постапка пред да биде потврден неговиот мандат; или

- b) пратеникот е фатен на дело, при извршување на кривично дело што е казниво со казна затвор над пет години; или

- v) пратеникот не побарал имунитет.

II. Во сите претходно споменати случаи и во сите други случаи, ќе се применуваат следниве постапки:

- a) за секое наводно кривично дело ќе се постапува посебно, врз основа на известување или барање од страна на надлежното тело;

- b) ќе се определат функциите на пратеникот за кој станува збор;

- v) ќе се процени дали давањето имунитет е од суштинска важност за пратеникот да може да ја извршува својата функција; и

- g) по правило, имунитетот нема да се доделува, а со тоа секоја одлука за доделување имунитет ќе биде добро основана.⁵

Во својот преглед за Романија, експертскиот тим на ГРЕКО забележа дека според романскиот Устав пратениците и сенаторите имаат имунитет од гонење, и тоа не само за мислењата изразени за време на нивниот мандат, туку и имунитет од лишување од слобода, притворање, претрес и гонење за какво било кривично дело или престап. Ваквиот имунитет преовладува, освен доколку министерот за правда не достави барање за одземање на имунитетот, а парламентот не одобри гонење со двотретинско мнозинство гласови во Пратеничкиот дом и со просто мнозинство гласови во Сенатот. Потоа, Врховниот суд на правдата врши сослушување за случајот. Имунитетот автоматски се враќа, доколку членот биде повторно избран. Како што забележа ГРЕКО, „Оваа ситуација поседува неспорен потенцијал за перманентно опструирање на судскиот систем“.

Во случај да биде фатен *in flagrante delicto* (како го извршува делото), пратеникот или сенаторот може да биде притворен и претресен, но не и гонет. Веднаш мора да биде информирана соодветната комора и таа може да нареди поништување на притворот.⁶ Еден обвинител од романскиот Антикорупциски оддел изјави: „Ние имаме проблеми со парламентарниот имунитет“. Според мое мислење, не е нормално еден пратеник кој ограбил банка или е вклучен во шверц да има бенефиции поради имунитетот. Ова се само дел од причините

зошто судството е честопати немоќно“. Националниот план на романската Влада за борба против корупцијата содржи обврска за ограничување на имунитетот воопшто.

ШЕФОТ НА ДРЖАВАТА И НА ВЛАДАТА

Покрај законодавците, шефот на државата обично има имунитет додека трае неговиот мандат (како што е потврдено со една неодамнешна одлука во Франција). Уставите обично предвидуваат поведување постапка за отповикување на претседателот, а тешките кривични дела претставуваат добра основа за тоа. Оттука, може да се потврди дека постои лек, но тој обично се наоѓа кај законодавецот, а не во судството.⁷

ДРУГИ ВИСОКИ ФУНКЦИОНЕРИ

Постојат класи функционери кои уживаат личен имунитет за своите службени постапки. Тоа, едноставно, значи дека тие не можат лично да бидат тужени за грешките што можеби ги направиле за време на нивната работа. Лекот за оштетениот граѓанин е во тоа да го тужи својот работодавец, односно да ја тужи државата. Меѓутоа, не постои валидна причина зошто ваквиот имунитет би се проширил за да ги опфати личниот живот и приватните деловни активности на овие лица.

СУДИИ

Судиите претставуваат посебен проблем. Тие обично имаат имунитет доколку се тужени за грешки што можеби ги сториле при нивното судење (на пример, за надминување на нивната јурисдикција), а со цел да бидат заштитени од политички притисоци, и обично имаат имунитет од кривично гонење, освен ако имунитетот не им биде одземен.

Во случајот со Естонија, прегледот на ГРЕКО препорача секоја одлука за одземање на неприкосновеноста на судиите да биде донесена без политичко влијание. Тоа треба да биде одлука што ќе се темели врз барањето на обвинителот, поддржано од страна на Врховниот суд.⁸

Според естонскиот Устав, постапката за одземање на имунитетот на судиите го вклучува или претседателот на Републиката или Riigikogu (законодавното тело). Законот за судовите, донесен во 2002 година, ги воспоставува правилата за покренување кривични обвиненија против судиите во обата случаја. Нивната цел е да се гарантира

дека никакво политичко влијание нема да се ефектуира врз каква било одлука за одземање на имунитетот и дека таквата одлука ќе се базира врз барањето од обвинителот, поддржано од Врховниот суд. Меѓутоа, сè уште постои потреба да се добие согласност од страна на парламентот, за да се покренат обвиненија против претседателите на судовите и судиите, или согласност од страна на претседателот за да се покренат обвиненија против некој виш судија.

Позицијата на судиите, нивната независност и одговорност се разгледува во Глава 16.

ОБВИНИТЕЛИ

Посебно внимание треба да им се посвети на ризиците од имунитетот на обвинителите. Во некои земји, имунитетот на обвинителите е дефиниран премногу општо. Ова ја поткопува способноста на обвинителите да функционираат како бранители на јавниот интерес, а во некои случаи доведува до корумпирани партнерства меѓу обвинителите и водечките личности од подземјето.

Во некои земји, како во Бугарија, до неодамна обвинителите беа буквално „недопирливи“, што ја разгоре широкораспространетата јавна критика и меѓународниот притисок за реформи. Водечките невладини организации во оваа земја препорачаа ограничување на ваквиот имунитет по пат на структурни реформи, како и зајакнување на внатрешните контроли и зголемување на транспарентноста во судството, воопшто (погледнете го Извештајот за проценка на корупцијата за 2003, Софија, 2004, стр. 32-33).

ЗАКОНОДАВСТВОТО И ПРАКТИКЕТЕ ВО ВРСКА СО ИМУНИТЕТОТ

Како што видовме, може да се забележат одредени принципи кои се релевантни за сите земји во врска со прашањето на политичкиот имунитет. Општо земено, постојат две посебни категории имунитет:

- **Принципот на слобода од одговорност:** *Ова е првичната, основна заштита што им се дава на политичарите и најмногу се однесува на слободата на говор и на изразување.*
- **Принципот на неприкосновеност:** *Ова се однесува на една поширока и пофлексибилна заштита, со којашто политичарот не може да биде лишен од слобода.*

Принципот на слобода од одговорност е признат насекаде во светот и првично се темели врз претпоставката дека политичарите би требало да бидат заштитени од неправедните обвинувања покренати против нив од страна на нивните претпоставени. Така, членовите на парламентот не се сметаат за одговорни за обвинувањата или за коментарите што ги искажале во една тензишна и високополитизирана атмосфера. Слободата од одговорност, исто така, се однесува на гласањата и на другите слични официјални изјави дека мора да се заштитат интересите на граѓаните коишто ги застапува пратеникот.

Принципот на слобода од одговорност, најчесто тесно дефиниран, обично е апсолутен. Во повеќето случаи, не постои временско ограничување и можност за одземање на имунитетот. Тесно поврзан со принципот на безусловната слобода на говорот, тој обично се темели врз премолченото подразбирање дека обвинувањата и изјавите за клевета ќе се држат на апсолутен минимум. Се смета дека доколку не се гарантира заштита со привилегиите за слобода од одговорност, членовите на парламентот би се чувствувале ограничени, загрозувани и без можност слободно да зборуваат и да гласаат во име на граѓаните кои ги претставуваат.

Без овој имунитет, би се довела во прашање независноста на парламентарната институција, како и нејзината способност да функционира во светлината на потенцијално политички мотивираните истраги за наводните тврдења за клевета. Кога се злоупотребува правото да се говори слободно, самата институција обично има свои правила за одговорност и е во позиција за одреден период да го суспендира својот член од законодавното тело.

Истиот принцип важи и за судството, на коешто - исто така - му е дадено слично ниво на имунитет. Ефективноста на судството, како институција, би била компромитирана, доколку судијата би бил лично одговорен за ненамерните грешки од аспект на правото, направени во текот на едно судење. Принципот не важи за оние судии кои постапувале корумпирано во рамките на нивните пресуди. Во такви случаи, поефективно е државата да биде одговорна, а судиите да бидат отстранети од функцијата само доколку се докаже дека се некомпетентни или несоодветни за вршење на должноста. Треба да постојат посебни постапки за судиите, за тие да се заштитат од политички мотивираните барања за нивно отстранување од функцијата.

Наспроти тоа, **принципот на неприкосновеност** е далеку поконтрверзен и во голема мера зависи од начинот на неговото дефинирање и од политичкиот

амбиент. Во Холандија, на пример, политичарите не уживаат никаква парламентарна неприкосновеност. Во Обединетото Кралство, парламентарците уживаат многу мала заштита во однос на ова прашање. Тие имаат имунитет од лишување од слобода во врска со граѓанските постапки, меѓутоа - со оглед на фактот дека сега постојат многу малку граѓански причини поради кои едно лице може да биде притворено - оваа привилегија нуди мошне мала сериозна заштита. Честопати, доколку е неопходно да се вклучи и парламентот, се работи за овластување на истрагата.

Во Белгија, полицијата може да ги истражува активностите на парламентарците без политичко мешање, вклучувајќи ги и претресите, запленувањето и испрашувањето. Меѓутоа, за еден член на парламентот да стане предмет на судење, неопходно е да постои овластување. Во таа фаза, мал е отпорот за ваквото овластување. Обвинетиот сепак има одредени права, како на пример гаранцијата дека претставник од собранието ќе биде присутен за време на каков било можен претрес.

Ова може да се спореди со ситуацијата во Никарагва, каде што во 2002 година беше потребна јавна петиција што ја потпишаа повеќе од половина милион граѓани, за колебливиот законодавец да го расчисти патот за гонење (и за осудување) на поранешниот претседател, поради проневера на повеќе од 100 милиони американски долари јавни средства.⁹

По прашањето на слободата од одговорност, опсегот на имунитетот генерално се однесува на дејствијата направени при извршувањето на должноста на политичарот, во парламентот или во рамките на службата. Така, имунитетот обично не ги опфаќа изјавите дадени за време на неофицијалните јавни настапи или во новинските написи. Објектот на парламентот претставува материјализација од тули и од малтер, на границите на оваа форма на имунитет, а надвор од нив политичарот повторно станува обичен граѓанин.

Некои земји имаат посебни одредби кои на лицата кои не се пратеници во парламентот им дозволуваат да ја уживаат привилегијата имунитет за апсолутен слободен говор. На пример, сите оние кои присуствуваат на парламентарните дебати и постапки во Обединетото Кралство, вклучувајќи ги и државните службеници и стручните сведоци, се опфатени со принципот на слобода од одговорност.

Сепак, општо е прифатено дека кога пратениците ќе бидат фатени *in flagrante delicto* - со други зборови, доколку пратеникот е фатен за време на или кусо време по извршувањето на казнивото дело - **неприкосновеноста**, втората категорија на имунитет, не нуди никаква заштита. Меѓутоа,

постојат различни толкувања на *in flagrante delicto*, а некои земји овој период го продолжуваат на цели 24 часа по извршувањето на кривичното дело.

Кога станува збор за дејствата опфатени со категоријата неприкосновеност, во меѓународни рамки постои мала усогласеност. Некои земји ги дефинираат кривичните дела кои не се опфатени со имунитетот; другите поставуваат ограничувања за времетраењето на евентуалната затворска казна за кривичното дело. Така, шведскиот Устав вели дека принципот на неприкосновеност не ги опфаќа кривичните дела за кои следува затворска казна од две или повеќе години. Во Финска одредбите се уште построги: пратениците се заштитени само доколку потенцијалната истрага се однесува на кривично дело за коешто максималната казна е помала од шест месеци. Ова обично се смета за најдобра практика.

Секако, незаконски е политичарите да поткупуваат или да прифаќаат поткуп, иако можноста да се гонат ваквите дела во голема мера зависи од политичкото опкружување и од тоа колку стриктно се применува принципот на неприкосновеност. Може да се случи една земја номинално да го забрани поткупувањето, подеднакво и за политичарите и за граѓаните, меѓутоа политичарите честопати се заштитени не само со нејасното пишување на одредбите за имунитетот, туку и од страна на функционерите кои треба да ги гонат тешките дела, а сепак претпочитаат да ги заштитат своите колеги.

Законодавството се разликува од земја до земја, во поглед на тоа колку долго може да важи принципот на неприкосновеност за пратениците и за функционерите. Временската граница за неприкосновеноста е особено важно прашање, коешто треба да се земе предвид при изготвувањето на какво било законодавство за имунитетот. Во некои земји, принципот е релевантен само додека трае седницата на парламентот. Меѓутоа, во други земји, практиките во поглед на имунитетот дозволуваат автоматско обновување на имунитетот на законодавецот, доколку тој повторно биде избран на истата функција. Некаде, на политичарите им се дава имунитет кој датира од пред нивниот мандат на функцијата, одредба којашто може да има опасен ефект, со тоа што ќе привлече криминалци кои сакаат да го избегнат гонењето. Ваквиот вид одредба може да корумпира цела група политичари и затоа треба да се избегнува во какво било законодавство за политички имунитет.

Секако, ниту доживотните имунитети на неприкосновеност не можат да се оправдаат. Во сите случаи, политичарите треба да се откажат од таа привилегијата при заминувањето од функцијата. Треба да се наметнат ограничувања во поглед на временскиот период во кој еден претседател и/или премиер може да биде на таа функција. Мора да

има некаква форма на пропис според која функционерите и политичарите мора да бидат одговорни за своите постапки, дури и ако се имуни на гонење додека се на службена должност. Секако, ова ја отежнува истрагата, бидејќи лицата кои ја вршат може да истражуваат настани што се случиле пред неколку години. Имуитетот се дава не како чест или привилегија, туку како света доверба што му овозможува на поединецот ефективно да ги врши своите јавни обврски. По заминувањето од функцијата, функционерот мора да одговара за секое криминално однесување во кое бил или можел да биде вклучен додека се наоѓал на таа функција.¹⁰

ПОСТАПКИ ЗА ОДРЕКУВАЊЕ ОД ПАРЛАМЕНТАРНИОТ ИМУНИТЕТ

Постапките за одрекување од парламентарниот имунитет можат да варираат во голема мера. Во многу земји не е предвидена никаква процедура, поради тоа што немало случаи кога требало да се утврди стандардна постапка или поради очигледното отсуство на политичка волја да се разјаснат ваквите деликатни прашања. Во некои случаи, процедурите за укинување на имунитетот намерно се направени комплицирани, со цел да се обесхрабрат ваквите барања.

Сепак, особено е значајно да се воспостават утврдени принципи за постапување по барањата за одрекување. Како општо правило, ваквите принципи треба да го земат предвид следново:

- *Барањето се однесува на тешко кривично дело, при што се доведува во прашање репутацијата на самиот парламент;*
- *Барањето не ја загрозува неправедно слободата на говор на политичарот и неговата слобода да го реализира својот мандат, односно да ги застапува гласачите;*
- *Целта на барањето не е некоректно да се издвои и да се дискриминира одреден политичар, и*
- *Фактите на случајот не се замаглени од очигледни политички махинации.*

При разгледување на барањето за одрекување од парламентарниот имунитет, честопати се формира посебна парламентарна комисија која го разгледува конкретниот случај. Во зависност од заклучоците на оваа комисија, парламентот ќе гласа за да одлучи за статусот на имунитетот на конкретниот член на парламентот. Првичното барање за укинување на имунитетот на даден пратеник обично доаѓа од

државните обвинители, посебниот обвинител или од министерот за правда. Во повеќето случаи, за барањето се известуваат соодветната комисија, претседателот на парламентот и еден или двајца министри. Откако посебната комисија ќе донесе одлука за случајот, парламентот најчесто ги следи нејзините препораки. Нивото на мнозинството потребно за да се одобри одрекувањето од политичкиот имунитет честопати е двотретинско мнозинство. Сепак, ова барање варира од земја до земја.

Во Франција, Бирото на националното собрание го има овластувањето да лиши одреден пратеник од неговите права на имунитет. Првично, ова тело одлучува само за тоа дали барањето за ограничување на слободата на пратеникот е автентично, вистинито и со најдобра намера. Аспектите на случајот не се земаат предвид. За одрекување од имунитетот – обично по барање од Министерството за правда – се именува репортер и ад хок комисија, а за нивните заклучоци расправа Националното собрание или Сенатот, на јавна седница.¹¹

Прашањето на политичкиот имунитет ги надминува границите. Во многу наводни тврдења за корупција се работи за меѓународна трговија со оружје, лично богатство во странска земја и слично. Исто така, привилегијата на политички имунитет опфаќа и голем корпус на странски дипломатски претставници. Така, особено е важно и избраните функционери да подлежат на екстрадиција. Тоа треба да го содржи барањето засегнатите земји да имаат спогодба за меѓусебно признавање на кривичните обвиненија.

ПРИМЕР ЗА ДОБРА ПРАКТИКА

Во Холандија, опсегот на парламентарниот имунитет е многу мал. Од 1884 година наваму, во однос на кривичните и на правните постапки, холандските законодавци се ставени на исто ниво како и обичните граѓани. Привилегијата се однесува само на принципот на слобода од одговорност, а тоа ги опфаќа само дејствата кои се експлицитно сврзани со парламентарниот мандат. Според тоа, холандските пратеници се заштитени само за мислењата што ги искажуваат и за гласањето при извршувањето на службените должности. Ова право е апсолутно и неограничено.

Парламентот нема никаква улога во одрекувањето од имунитетот на неговите членови. Наместо тоа, веќе 150 години по ваквите предмети пресудува Врховниот суд. Денес нема потреба од правни постапки за одрекување од привилегијата.¹²

Воспоставувањето јасен и спроведлив стандард за политичкиот имунитет е суштинска компонента на секоја национална кампања за борба против корупцијата, особено во земјите каде што привилегиите и заштитата попречуваат важни истраги. Намалувањето на прекумерните овластувања и на злоупотребите сврзани со политичкиот имунитет претставуваат иницијатива преку која се гради довербата во еден демократски систем. Со тоа се демонстрира довербата во објективната способност на институциите, како и високиот степен на политичка волја за одговорност.

Секако, од суштествено значење е имунитетите и привилегиите да бидат тесно дефинирани и да не отстапуваат премногу од принципот на еднаквост пред законот. Загрижувачки е тоа што трендот во многу земји е токму спротивното - да се иницира законодавство коешто ќе го зголеми опсегот на политичкиот имунитет, со цел да се избегнат или да се пренасочат истрагите за нечесните активности на политичките лидери.

Наспроти ова, во завршната декларација од XI меѓународна конференција за борба против корупцијата во 2003 година се вели дека:

„Имуитетите им се даваат на многу поголем број луѓе и на начин кој е непотребно широк и општ... Веруваме дека владите мора итно да го ревидираат опфатот на сите имунитети, а потоа да ги преземат сите неопходни дејства за овие имунитети да ги сведат во легитимни и оправдани рамки.“

Секој закон за политички имунитет мора да оствари деликатна рамнотежа меѓу заштитувањето на работата на демократски избраните функционери од политички мотивираните судски процеси. Истовремено, во секое демократско општество што го цени принципот на еднаквост пред законот, би било апсурдно да се има ситуација во којашто оние кои ги изготвуваат законите се изземени од обврската да ги почитуваат истите. Никогаш не смее да се дозволи политичкиот имунитет да стане тотален имунитет.

ЕНДНОТИ

- 1 Ресурси: „Правила за парламентарниот имунитет во Европскиот парламент и во земјите-членки на Европската унија“, Европски центар за парламентарни истражувања и документација (ЕЦПДИД): 2001. <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>; серија извештаи од ГРЕКО (погледнете подолу)
- 1 За анкетата Гласот на народот, спроведена во јули 2002 година од страна на Галуп интернационал, беа анкетирани вкупно 48.038 лица во 47 земји.
- 2 ГРЕКО: <http://www.greco.coe.int/>
- 3 Извештај од евалуацијата на ГРЕКО за Словенија, 28 март 2003 година: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 4 ГРЕКО, Извештај за сообразност за Словенија: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I\(2003\)1ESlovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)1ESlovenia.pdf)
- 5 ГРЕКО, Извештај од евалуацијата за Романија, 8 март 2002 година: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 6 Всушност, во Романија имаше сосема малку случаи во кои членовите во Парламентот биле лишени од нивниот имунитет, а ниту еден за случај на корупција. На пример, во 1997 година Комората на пратеници одби да му го одземе имунитетот на депутатот Габриел Биволару, во врска со наводната измама вредна 2.452 милиони. Антикорупциската комисија безуспешно побара министерот за правда да одрече уште еден пратенички имунитет.
- 7 За документите сврзани со отповикувањето на американските претседатели Ендрју Џонсон, Ричард Никсон и Бил Клинтон, погледнете: <http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>
- 8 Извештај од евалуацијата на ГРЕКО за Естонија, 9 јули 2003 година: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- 9 Transnationale.org, „Поранешниот лидер на Никарагва го загуби својот имунитет“, 18 декември 2002 година: <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?t=765&view=previous>
- 10 Се разбира, би продолжила слободата од одговорност за официјалните постапки.
- 11 Член 26 од францускиот Устав
- 12 Член 71 од францускиот Устав



ЈАВНАТА СЛУЖБА ПОД ПРИТИСОК

Административните традиции можат да варираат во зависност од културата на една земја, но генерално се прифатени гледиштата за тоа на кој начин јавните службеници би требало да ги исполнуваат своите должности – праведно, чесно и ефективно. Меѓутоа, овие вредности можат да дојдат во судир со другите очекувања. На пример, членовите на семејствата и другите можат да сметаат дека треба да се стекнат со работни места, со договори или, едноставно, со владин имот. Членот на семејството кој е вработен во јавната служба може да биде изложен на интензивен притисок, поради очекувањата на различни членови од неговото пошироко семејство за тоа што ќе им го обезбеди, дури и кога платата одвај ги задоволува неговите најнужни потреби.

Покрај ваквите притисоци, се јавуваат ситуации кога не е лесно да се донесе вистинската одлука или кога е тешко да се утврди каде лежи етичката дилема. Поради тоа, од суштествена важност е државните службеници да ги почитуваат стандардите што ги знаат и ги разбираат и врз основа на кои можат да донесуваат етички одлуки. Тие треба да имаат пристап до доверливите совети, тогаш кога им се потребни такви совети.

Повеќето луѓе би претпочитале да бидат – и да се сметаат дека се – чесни и почитувани заради нивниот личен интегритет. Ова тврдење е точно и ја дава појдовната точка за систем за раководење во поглед на етиката, кој поседува потенцијал сериозно да го ограничи неетичкото однесување. Ваквото некоректно однесување честопати може да биде резултат на недоразбирање и погрешно толкување и на флагрантна незаконитост во постапувањето.

Во такво опкружување, обично е многу едноставно да се увиди што е точно, а што е погрешно. Не е тешко да се дојде до одговорот на прашањето: „Дали јас, како јавен службеник, треба да го донирам мојот канцелариски материјал на некоја добротворна организација за којашто сметам дека ја заслужува мојата лична поддршка?“.

Меѓутоа, кога станува збор за етиката вистинскиот проблем е во тоа што прашањата обично не се толку едноставни. Наместо изборот меѓу црното и белото, обично станува збор за тоа да се направи разлика меѓу нијансите на сивото.

Земете ги, на пример, прашањата од типот:

- *Треба ли да го спроведувам законот во овој конкретен случај, и покрај тоа што тоа ќе ја чини заедницата многу пари?*
- *Треба ли да се повлечам од повторните преговори по овој договор, дури и ако изведувачот е само многу далечен роднина?*
- *Треба ли да постапам онака како што побара министерот, иако не е јасно дали законот ми дозволува да постапам онака како што е побарано од мене?*
- *Треба ли да преземам нешто околу случајот на мала корупција во мојата работна единица, дури и ако можам да очекувам дека ќе ме сметаат за нелојален доколку го сторам тоа?*
- *Треба ли да се погрижам клиентите на мојата програма да ја добиваат сета финансиска помош на којашто имаат право, и покрај тоа што моето одделение се обидува да заштеди пари?*

Дури и кога одговорите се чинат јасни, сепак може да постои елемент на личен ризик во постапувањето по нив, како и двоумење дали да се стори тоа.

Денес, како во развиените земји, така и во земјите во транзиција, ограничувањата врз јавната служба доаѓаат од различни страни. Тука спаѓаат: сè поголемата приватизација и склучувањето договори со субјекти однадвор за реализација на традиционалните владини функции; делегирањето на одговорноста, вклучувајќи ја и финансиската одговорност, во рамките на организациите на јавната служба; поголемите притисоци за отвореност и за поинтензивна критичка опсервација на работата на јавниот сектор од страна на медиумите; поголемиот и растечки интензитет на лобирањето од страна на оние кои сакаат да добијат дел од владините бизниси, како и зголемената подготвеност на јавноста да се жали кога квалитетот на јавната служба е лош. Сево ова придонесува кон зголемената свест за потребата да се преземат чекори за да се зајакне етичката основа на којашто функционира јавната служба. Згора на сè, многу земји во транзиција мораа да се справат со наследените деморализирани и дисфункционални кадри од јавниот сектор, честопати недоволно платени, па дури и оставени без плати, преживувајќи од она што ќе го извлечат од јавноста за услугите што ги обезбедуваат.

Реформите во управувањето со јавниот сектор со поголемо делегирање одговорност и дискрециони права за јавните службеници, со буџетските притисоци, како и со новите форми на реализирање на јавните услуги, ги доведоа во прашање традиционалните вредности на јавната служба. Етиката можеби не се промени, но во раководењето со современата државна служба во многу области се проширија сферите на дискреционите права¹. Всушност, анкетите во голем број земји покажаа дека јавноста може да биде многу непријателски настроена кон владините структури. Оваа загриженост се манифестираше и во меѓународни рамки. Земјите-членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) учествуваа во компаративни истражувања, со цел да ги споделат своите искуства и на тој начин да ги зајакнат сопствените етички програми.

Јасна е улогата на школите за јавна администрација во развивањето на стандардите во нивните земји и во всадување на овие стандарди во етичките рамки на јавните службеници кои се обучуваат во овие школи.

МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Во 1996 година, Обединетите нации го објавија Меѓународниот кодекс за однесување за јавните службеници (Резолуција 51/59: Акција против корупцијата, донесена на 12 декември 1996 година од страна на Генералното собрание), којшто им беше препорачан на земјите-членки како алатка што ќе ги насочува нивните напори против корупцијата.²

Сличен на Кодексот на Обединетите нации е и Модел-кодексот за однесувањето на јавните службеници на Советот на Европа (2000 година). Кодексот содржи неколку задолжителни ставки, но самиот документ претставува препорака и има за цел да постави преседан за земјите што изготвуваат сопствени задолжителни кодекси за однесување. Голем дел од утврдените стандарди се занимаваат со тематика слична на онаа од документот на Обединетите нации, меѓутоа текстот на документот на Советот на Европа оди подалеку од оние аспекти на однесувањето на јавната служба кои се сврзани со мерките или со политиките за борба против корупцијата. На пример, член 6, кој се занимава со арбитражните постапки, е доволно широк за да ги опфати проблемите како што е општата дискриминација, но и постапувањето што е особено пристрасно поради коруптивни влијанија.

Една студиска група во рамките на ОЕЦД ги предложи следниве општи принципи за етичко однесување во рамките на јавната администрација. Според организацијата, земјите можат да ги

користат овие принципи како алатка што ќе се приспособува кон условите во секоја земја, како и за да изнајдат сопствени начини за осмислување на ефективна рамка што ќе одговара на нивните состојби. Се разбира, овие принципи не се доволни сами по себе, туку претставуваат начин за интегрирање на етичкото раководење во рамките на пошироката средина на јавното раководење.³

1. ЕТИЧКИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ЈАВНАТА СЛУЖБА ТРЕБА ДА БИДАТ ЈАСНИ.

Јавните службеници треба да ги познаваат основните принципи и стандарди што – како што се очекува – треба да ги применуваат во својата работа, како и да знаат каде се наоѓаат границите на прифатливото однесување.

Една концизна изјава на која ќе и биде даден одличен публицитет, како на пример еден кодекс за однесување, за суштинските етички стандарди и принципи што ја водат јавната служба, на пример, во форма на кодекс за однесување, може да го постигне ова на тој начин што ќе создаде заедничко сфаќање на работите од страна на власта и на пошироката заедница.

[Забелешка: Овде акцентот е ставен на општите принципиелни изјави. Самата изјава не треба да биде детално составена или да наликува на законска одредба или, пак, едноставно, да претставува список од забрани и ограничувања. Во фокусот треба да бидат суштинските вредности. Овие вредности се повисоки од минимумот и од минималните прагови пропишани, на пример, со кривичниот закон. Овде постои поле на примена за долгорочните цели.]

2. ЕТИЧКИТЕ СТАНДАРДИ ТРЕБА ДА СЕ РЕФЛЕКТИРААТ ВО ПРАВНАТА РАМКА.

Правната рамка е основа за пренесување на минималните задолжителни стандарди и принципи на однесување на секој јавен службеник. Законите и прописите би можеле да ги утврдат фундаменталните вредности на јавната служба и треба да ја обезбедат рамката за упатување, истражување, дисциплинска постапка и за гонење.

[Забелешка: Ова е спротивно на горенаведениот принцип. При изготвувањето на легислативата, треба да се утврдат долгорочните цели на еден кодекс, на начин што ќе ги зајакне вредностите заштитени од законите и од прописите коишто следуваат.]

3. ЕТИЧКОТО УПАТУВАЊЕ ТРЕБА ДА ИМ БИДЕ ДОСТАПНО НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ.

Професионалната социјализација би требало да придонесе кон развојот на неопходните сознанија и вештини со кои на јавните службеници ќе им се овозможи да ги применуваат етичките принципи во конкретни околности. Обуката ја забрзува етичката свест и може да ги развие вештините што се неопходни за етичка анализа и за морално резонирање. Непристрасното напредување може да помогне во создавањето опкружување во кое јавните службеници повеќе ќе сакаат да се соочуваат со етичките тензии и проблеми и да ги решаваат истите. На располагање треба да им стојат механизми за упатување и за интерна консултација, кои ќе им помагаат на јавните службеници да ги применуваат основните етички стандарди на работното место.

[Забелешка: Кодекс без ментор или без советник е како брод без кормило. Јавните службеници треба да знаат каде и кому можат да му се обратат кога ќе се соочат со можните тешкотии. Тоа треба да бидат лица кои ќе ја имаат довербата на лицата вработени во јавната сфера и на коишто тие ќе можат да им се доверат.]

4. ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ТРЕБА ДА ГИ ЗНААТ СВОИТЕ ПРАВА И ОБВРСКИ ПРИ РАЗОТКРИВАЊЕТО НА НЕЗАКОНСКО ПОСТАПУВАЊЕ.

Јавните службеници треба да знаат кои се нивните права и обврски, од аспект на изнесување на фактичкото или на сомнителното незаконско постапување во рамките на јавната служба. Овде треба да спаѓаат јасните правила и процедури што треба да се почитуваат од страна на службените лица, како и формалниот синџир на одговорност. Јавните службеници, исто така, треба да знаат на каков вид заштита ќе можат да се повикаат во случаите кога ќе се разоткрие незаконско постапување.

[Забелешка: Една од суштинските вредности на јавната служба е посветеноста на законот и на владеењето на правото. Ова е вредност повисока од која било должност кон претпоставените, колегите или кон оние од понизок ранг. Тоа е, исто така, побитно од каква било лојалност кон владејачката политичка партија.]

Темата „информаторство“ е предмет на посебна глава. Никогаш не треба да биде нужно, освен во најисклучителните случаи, јавниот службеник да се почувствува обврзан да излезе од системот, за да му се обрне внимание на незаконското постапување.

Ова е една од областите за коишто приватниот сектор станува сè позаинтересиран. Иако порано високите раководители повеќе сакаа да не знаат за ваквите проблеми, денешните понапредни раководители сакаат да бидат сигурни дека нивните вработени слободно ќе можат да ги покренуваат прашањата што ги загрижуваат. Тоа им овозможува да ги исправат работите или да ги коригираат погрешните впечатоци. Оттука, битно е официјалните канали за упатување жалби да бидат сигурни, така што вработените ќе можат да ги користат без да се почувствуваат изложени на одмазда од страна на вработените од повисок ранг кои тие ќе ги пријават. Тие, исто така, мора да им влеат доверба на своите вработени дека нивните жалби ќе бидат сериозно сфатени, а не дека ќе бидат едноставно игнорирани.

5. ПОЛИТИЧКАТА ЗАЛОЖБА КОН ЕТИКАТА ТРЕБА ДА ГО ЗАЈАКНЕ ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ.

Политичките лидери се одговорни за одржувањето на високиот стандард на пристојно однесување во вршењето на своите службени должности. Нивната заложба се демонстрира преку пример и со преземање на активности достапни само на политичко ниво, на пример, преку креирање на законодавни и на институционални аранжмани што го зајакнуваат етичкото однесување и со воведување на санкции против незаконското постапување; со обезбедување на соодветна поддршка и ресурси за активностите сврзани со етиката во владата, и со избегнување на експлоатацијата на правилата и на законите од областа на етиката заради политички цели.

[Забелешка: Доколку политичките лидери не демонстрираат високи стандарди, тие немаат никаков морален авторитет на кој ќе можат да се повикаат кога ќе посакаат да ги прекорат другите што ќе ја преминат границата. Искуството укажува дека кога постои впечаток дека однесувањето на претпоставените е некоректно, слични непромислености се јавуваат и кај оние од понизок ранг. Исто така, значајна е и улогата на политичките лидери во јасното искажување на нивната апсолутна поддршка за високите етички стандарди.]

6. ПРОЦЕСОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ ТРЕБА ДА БИДЕ ТРАНСПАРЕНТЕН И ОТВОРЕН ЗА КРИТИЧКА ОПСЕРВАЦИЈА.

Јавноста има право да знае на кој начин јавните институции ги користат моќта и ресурсите што им се доверени. Критичката опсервација треба да се олесни со транспарентни и со демократски процеси, со надзор од страна на законодавецот и со пристап до јавните информации. Транспарентноста треба

дополнително да се зголеми, со мерки како што се системите за откривање и со признавање на улогата на активните и на независните медиуми.

[Забелешка: Корумпираната и/или неефикасна администрација ќе сака да ги прикрие своите недостатоци со тоа што ќе одбива пристап до информациите. Обезбедувањето канали за информирање, како и правата на пристап, претставуваат значајна противмерка за оваа слабост. Колку е поголема транспарентноста, толку е помал бројот на сенките.]

7. ТРЕБА ДА ПОСТОЈАТ ЈАСНИ НАСОКИ ЗА ИНТЕРАКЦИЈА МЕЃУ ЈАВНИОТ И ПРИВАТНИОТ СЕКТОР.

Треба да постојат јасни правила со кои ќе се дефинираат етичките стандарди што ќе го раководат однесувањето на јавните службеници во контактите со јавниот сектор, на пример во врска со условите за јавните набавки, обезбедувањето услуги еднадвор или за вработувањето во јавниот сектор. Зголемувањето на интеракцијата меѓу јавниот и приватниот сектор налага поголемо внимание да им се посвети на вредностите на јавната служба, а од надворешните партнери да се бара да ги почитуваат тие вредности.

[Забелешка: Голем дел од големата корупција што денес ги уништува администрациите во целиот свет се случува во релациите меѓу јавниот и приватниот сектор, и тоа првенствено во контекст на јавните договори. Прашањето на почитување на заедничките вредности не е ексклузивно за јавната служба. И водечките играчи во приватниот сектор сè повеќе се обидуваат да се погрижат за тоа дека нивните сопствени партнери од приватниот сектор ги почитуваат и ги споделуваат суштествените деловни принципи со кои тие се согласуваат.]

8. РАКОВОДИТЕЛИТЕ ТРЕБА ДА ДЕМОНИСТРИРААТ И ДА ПРОМОВИРААТ ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ.

Работната средина во којашто е обезбеден соодветен поттик за етичкото однесување има директно влијание врз секојдневното практикување на вредностите и на етичките стандарди на јавната служба. Во овие поттици можат да спаѓаат соодветните работни услови и ефективното оценување на остварениот ефект. Раководителите имаат битна улога во оваа смисла, со тоа што обезбедуваат конзистентно лидерство и служат како модели од аспект на етиката и на однесувањето во своите професионални врски со политичките лидери, граѓаните и со другите јавни службеници.

[Забелешка: Овој принцип ги рефлектира истите работи за раководителите како оние содржани во петтиот принцип даден погоре. Во соодветните работни услови би спаѓале нивоата на платите, изгледите за професионален развој и физичката работна средина.]

9. РАКОВОДНИТЕ ПОЛИТИКИ, ПОСТАПКИ И ПРАКТИКИ БИ ТРЕБАЛО ДА ПРОМОВИРААТ ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ.

Раководните политики и практики би требало да ја демонстрираат заложбата на една организација за етички стандарди во работењето. Не е доволно владите да имаат само структури базирани врз правила или врз почитување. Само системите за почитување можат ненамерно да охрабрат некои јавни службеници едноставно да функционираат на работ на непрофесионално однесување, со тврдењето дека, ако не го кршат законот, постапуваат етички. Владината политика треба не само да ги дефинира минималните стандарди под коишто постапките на едно владино службено лице нема да се толерираат, туку и јасно да дефинира серија вредности на јавната служба кон коишто треба да тежнеат вработените.

[Забелешка: Овој принцип ја нагласува важноста на вклучувањето на долгорочните цели во стандардите за етичко однесување и потребата да се избегне минималистичкиот приод врзан со правилата, според кој сè што не е експлицитно забрането е имплицитно дозволено.]

10. УСЛОВИТЕ И РАКОВОДЕЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО РАМКИТЕ НА ЈАВНАТА СЛУЖБА ТРЕБА ДА ПРОМОВИРААТ ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ.

Условите за вработување во рамките на јавната служба, како што се изгледите во кариерата, личниот развој, соодветниот надоместок и политиките за раководење со човечките ресурси, треба да создадат опкружување што ќе придонесува за етичкото однесување. Конзистентната примена на основните принципи, на пример заслугата, во секојдневниот процес на вработување и на унапредување, помага во операционализацијата на интегритетот во јавната служба.

[Забелешка: Како што неетичкото однесување може да биде заразно, така и етичкото однесување може да се изгради од нула. Меѓутоа, доколку се појави непотизам, фаворизирање и селективна примена и одрекување на законите, стандардите за ваквото однесување ќе се најдат под притисок.]

11. ВО РАМКИТЕ НА ЈАВНАТА СЛУЖБА ТРЕБА ДА ПОСТОЈАТ СООДВЕТНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ОДГОВНОСТ.

Јавните службеници треба да бидат одговорни за своите постапки пред своите претпоставени и, пошироко, пред јавноста. Одговорноста треба да се фокусира на почитувањето на правилата и на етичките принципи и на остварувањето резултати. Механизмите на одговорност можат да бидат интерни за една агенција, односно да важат за целата власт, или можат да бидат обезбедени од страна на граѓанското општество. Механизмите што ја промовираат одговорноста можат да бидат осмислени така што ќе обезбедуваат соодветна контрола, истовремено овозможувајќи флексибилно раководење.

[Забелешка: Во средина лишена од одговорност „цутат“ корупцијата и неефикасноста. Во оваа смисла, омбудсманот може да има особено моќна улога.]

12. ТРЕБА ДА ПОСТОЈАТ СООДВЕТНИ ПОСТАПКИ И САНКЦИИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО НЕКОРЕКТНОТО ОДНЕСУВАЊЕ.

Механизмите за откривање и за независна истрага на случаите на некоректно постапување, како што е корупцијата, претставуваат неопходен дел од една етичка инфраструктура. Неопходно е да постојат сигурни процедури и ресурси за набљудување, известување и за спроведување на истраги за кршење на правилата на јавната служба, како и пропорционални административни или дисциплински санкции за да се обесхрабри некоректното однесување. Раководителите треба да донесуваат соодветни одлуки при примената на овие механизми, во случаите кога треба да се преземат одредени постапки.

[Забелешка: Механизмите треба да бидат праведни и доверливи. Тие треба да ги заштитуваат невините и наивните, исто како што треба да ги откриваат и да ги казнуваат виновниците. Онаму каде што можат да се применат, казните треба да бидат пропорционални и да се применуваат доследно. Режимот на санкции којшто е идиосинкратски и се смета за недоверлив од страна на вработените, може сериозно да ги поткопа напорите да се подигне нивото на етичките стандарди и тие да се заштитат.]

ОСНОВНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА ЕТИЧКА ЈАВНА СЛУЖБА

Во предусловите за воспоставување и за одржување на една етичка јавна служба спаѓаат:

- *Лидерство од страна на високите функционери кое инспирира почитување;*
- *Градење на вредностите, оддолу нагоре, а не од врвот надолу;*
- *Јасни правила и насоки кои се темелат на општо разбраните и на споделените вредности и принципи. Овие вредности треба да бидат политички неутрални и применливи и да бидат над каква и да е промена во власта;*
- *Широко учество во расправата околу етичкиот кодекс на власта и околу секоја загриженост изразена од страна на оние кои се засегнати со истиот;*
- *Ефикасни механизми на одговорност;*
- *Широка дисеминација на етичките кодекси и на другите документи поврзани со етиката и со очекуваните стандарди, до владините агенции и до поединците или организациите кои работат со владините агенции;*
- *Обука за вработените во јавниот сектор за тоа како да го применуваат етичкиот кодекс за да донесуваат етички одлуки;*
- *Позитивни поттици за почитување на прописите;*
- *Советници што ќе обезбедуваат упатување и ќе го применуваат етичкото однесување во практиката;*
- *Рамка на неприпадност кон која било опција, за исполнување на кодексот за однесување. Кодексот треба да содржи стандарди што ќе може да ги почитува секој вработен, без оглед на неговите политички убедувања.*

КОДЕКСИ ЗА ОДНЕСУВАЊЕ

Вработените се раководат според однесувањето на своите претпоставени. Оттука, од суштествено значење е секој обид за намалување на корупцијата да биде предводен од највисоките функционери, кои отворено ќе ја искажат својата поддршка на кампањата.

Еден од начините како да се постигне ова е да се изготви кодекс или изјава за однесувањето, што ќе важи за сите во дадената агенција или министерство на владата.

Врвните службеници во едно министерство со своето однесување треба да дадат пример за однесувањето препорачано со кодексот, но и да го зајакнат разбирањето на вредностите што настојува да ги пласира кодексот.

Како и во приватниот сектор, кодексите за однесување во јавната служба постојано имаат сè поголема улога во развојот на системите за национален интегритет.⁴ Тие нудат начин со кој треба да се изготват стратегии што ќе ги спречуваат скандалите поврзани со корупцијата или со друг вид незаконско постапување. Очигледно, доколку службениците уште од самиот почеток постапуваат соодветно и ги разбираат принципите што се очекува тие да ги поддржуваат, голем дел од проблемите ќе се сведат на минимум.

Меѓутоа, кај кодексите во јавниот сектор постои тенденција да се изготвуваат „на врвот“, од страна на високи службени лица или раководители, а потоа да се пренесат надолу, до кадарот на пониско ниво. Многу е редок случајот кога вработените од сите нивоа се активно вклучени во подготвувањето на еден кодекс. Како резултат од тоа, ваквите кодекси честопати не успеваат да ги рефлектираат состојбите и аспирациите на јавната служба како целина. На лицата вработени во јавната сфера честопати им недостига чувството на лично учество во кодексот, бидејќи од нив не било побарано да учествуваат во неговото изготвување.

Во извесна смисла, начинот на којшто бил изготвен еден кодекс е подеднакво важен како и самиот кодекс. Исто така, важно е кодексот да содржи барем извесно признавање на долгорочните цели, наместо едноставно да претставува долг список на забранети постапки. Ова ќе му даде еден позитивен тон на кодексот, наместо - во извесна мера - „забранувачкиот имиџ“ на кривичен статут. Тоа е и причината зошто самостојно изготвените кодекси за однесување многу повеќе се претпочитаат отколку само еден законски документ што одговара за сите, наметнат од страна на законодавецот и без учество на сите вработени.

Како што е опишано во натамошниот текст, законодавецот во државата Квинсленд, во североисточна Австралија, го призна фактот дека е важно да се избегнува наметнувањето кодекс, кој зад себе ќе го нема целосното учество на власта. Еден од примерите за добро составен кодекс на јавната служба е Етичкиот кодекс на јавната администрација на Република Чешка.⁵

Откако ќе се финализира еден кодекс, многумина сметаат дека процесот е завршен. Меѓутоа, за да бидат ефективни, на кодексите треба да им се даде

публицитет во целата организација и кај сите оние на кои се однесуваат, вклучувајќи ја тука и широката јавност, така што секој ќе ја знае нивната содржина. Освен тоа, вработените треба да добијат редовна обука, што ќе им овозможи на службениците да го применуваат кодексот во нивната работа и да дискутираат околу етичките дилеми изведени од реалниот живот.

Толкувањето на кодексот е, исто така, важно. Тој треба да ги заштитува вработените кои ги почитуваат неговите стандарди. Од таа причина, ефективниот кодекс обично ќе има назначено лице кое ќе обезбедува совети и упатства за вработените кои наидуваат на тешкотии при утврдувањето каков став би требало да заземат по дадено прашање. Дури и ако излезе дека понудениот совет бил погрешно разбран, доколку целосно се откријат фактите и ако бил следен советот, лицето кое го следело упатството не треба да се смета за виновно. Меѓутоа, ваквата заштита е применлива само кога конкретното лице целосно ги открило фактите.

Она што е интересно е фактот дека австралиската федерална држава Квинсленд воспостави законодавна рамка, во рамките на која од министерствата се бара да развијат сопствени кодекси за однесување.

ЗАКОНОДАВСТВО ЗА КОДЕКСИТЕ ЗА ОДНЕСУВАЊЕ И МЕТОДОТ НА КВИН

Квинсленд е единствената јурисдикција во Австралија, и една од малкуте во светот, којашто има воведено посебни законски акти за етичкото однесување во управувањето во јавната сфера.⁶ Законот за етиката во јавниот сектор донесен во 1994 година⁷, и неговиот придружен акт, Законот за заштита на информаторите⁸, од 1994 година, се првите австралиски примери за конкретно законодавство на полето на етиката, чијашто цел е да се обезбедат високи професионални стандарди во јавниот сектор. Според овие закони, раководителите во министерствата мора да изготват кодекси за однесување и истите да ги направат достапни за вработените и за јавноста, да институираат обука и да ја опишат реализацијата на кодексот во годишниот извештај на министерството.

Обата закона произлегуваат од експлицитното барање од страна на вработените и на раководителите за поголема сигурност во однос на она што се очекува од нив на работното место. Ова барање произлезе од секојдневната загриженост во однос на праведноста, рамноправноста, одговорот и интегритетот, како и од очекувањата на заедницата дека некоректното однесување, во службени рамки, треба да биде ефикасно решавано од страна на самиот систем.

ЗАКОНОТ НА КВИНСЛЕНД ЗА ЕТИКА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Во формата во којашто е донесен, законот пропишува пет принципи кои претставуваат основа на „Етичките обврски“ дефинирани со истиот. Од овие принципи се бара да ја претставуваат основата на кодексите за однесување кои се специфични за секоја агенција, што треба да се изготват од страна на поединечните агенции од јавниот сектор, во консултации со вработените и со релевантните припадници на јавноста.

Рамковните вредности се:

- *Почитување на законот и на парламентарниот систем на владеење;*
- *Почитување на луѓето;*
- *Интегритет, и*
- *Посветеност на работата.*

ЕКОНОМИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ РЕСУРСИ

Законот ги пропишува овие обврски, на следниов начин⁹:

Интегритет – *Со признавањето на фактот дека јавната функција во себе ја содржи и јавната доверба, еден јавен службеник треба да настојува:*

- (а) *да ја одржува и да ја зголемува јавната доверба во интегритетот на јавната администрација;*
и
- (б) *да го унапредува општото добро на заедницата на којашто и служи.*

Имајќи ја предвид [таа обврска], јавниот службеник –

- (а) *не треба несоодветно да ги користи своите службени овластувања или позиција, или да дозволи несоодветно користење на истите;*
- (б) *треба да се погрижи за тоа секој конфликт што може да настане меѓу личните интереси и службените должности на службеното лице, да биде решен во полза на јавниот интерес;* *и*
- (в) *треба да изнесе информации за сите случаи на измама, корупција и на лошо управување за коишто ќе стане свесен.*

Во практиката, оваа обврска бара службените лица, на пример, да не ги откриваат службените информации на несоодветен начин, да не ги злоупотребуваат овластувањата и ресурсите што им стојат на располагање како на службени лица и да избегнуваат каков било конфликт меѓу личниот

интерес и службените должности или ваквиот конфликт да го решат во полза на јавниот интерес.

Посветеност на работата – *При извршувањето на своите службени должности, службеникот треба да биде соодветно посветен на работата, да биде внимателен и да настојува да ги постигне високите стандарди на јавната администрација.*

Оваа обврска налага дека службеникот треба, на пример, да обезбеди „праведна дневна работа“, да ги почитува процедуралните барања за добро административно одлучување, да ги вложи сите можни напори за да обезбеди високи стандарди на опслужувањето на клиентите, да постапува во согласност со релевантните барања на „должноста да се грижи“ за да ги заштити здравјето и безбедноста на другите на работното место, да избегнува небрежно однесување, да дава експертски и сеопфатни совети до министрите и да настојува да ги одржува високите стандарди на јавната администрација.

Економичност и ефикасност – *при извршувањето на своите службени должности, службеникот во јавната сфера треба да се погрижи за тоа јавните ресурси да не се трошат залудно, да не се злоупотребуваат или да не се користат на несоодветен или на екстравагантен начин.*

Во практиката, оваа обврска бара службениците да управуваат со сите форми на јавни ресурси (на пример, човечки, материјални и финансиски ресурси, интелектуална сопственост и информации), во интерес на заштитата на јавните интереси и приходи и на начин што ќе обезбедува ефикасни програми и давање услуги.

“Обврски на високите раководители – *Законот за етика бара од високите раководители на агенциите од јавниот сектор да се погрижат за тоа овој закон да биде спроведен во нивната агенција, да се спроведе обука за етика и, од најголемо значење, „административните практики и постапки“ на агенцијата да се конзистентни со Законот и со Кодексот за однесување на агенцијата.”*

Непостапувањето во согласност со овие принципи би можело да резултира со санкции, во согласност со договорот за вработување на високиот раководител или (евентуално) во приватна правна постапка за компензација, која ќе произлезе од кршењето на статутарната должност. Ваквата постапка би можела да настане кога интересите на граѓанинот или на клиентот претрпеле штета поради неетичкото однесување на вработениот што можело да се предвиди и да се спречи, на пример, во преговори по договор или во тендерска постапка во коишто била вклучена агенцијата на тој висок раководител.

Врвните службеници во едно министерство со своето однесување треба да дадат пример за однесувањето препорачано со кодексот, но и да го зајакнат разбирањето на вредностите што настојува да ги пласира кодексот.

Како и во приватниот сектор, кодексите за однесување во јавната служба постојано имаат сè поголема улога во развојот на системите за национален интегритет.⁴ Тие нудат начин со кој треба да се изготват стратегии што ќе ги спречуваат скандалите поврзани со корупцијата или со друг вид незаконско постапување. Очигледно, доколку службениците уште од самиот почеток постапуваат соодветно и ги разбираат принципите што се очекува тие да ги поддржуваат, голем дел од проблемите ќе се сведат на минимум.

Меѓутоа, кај кодексите во јавниот сектор постои тенденција да се изготвуваат „на врвот“, од страна на високи службени лица или раководители, а потоа да се пренесат надолу, до кадарот на пониско ниво. Многу е редок случајот кога вработените од сите нивоа се активно вклучени во подготвувањето на еден кодекс. Како резултат од тоа, ваквите кодекси честопати не успеваат да ги рефлектираат состојбите и аспирациите на јавната служба како целина. На лицата вработени во јавната сфера честопати им недостига чувството на лично учество во кодексот, бидејќи од нив не било побарано да учествуваат во неговото изготвување.

Во извесна смисла, начинот на којшто бил изготвен еден кодекс е подеднакво важен како и самиот кодекс. Исто така, важно е кодексот да содржи барем извесно признавање на долгорочните цели, наместо едноставно да претставува долг список на забранети постапки. Ова ќе му даде еден позитивен тон на кодексот, наместо - во извесна мера - „забранувачкиот имиџ“ на кривичен статут. Тоа е и причината зошто самостојно изготвените кодекси за однесување многу повеќе се претпочитаат отколку само еден законски документ што одговара за сите, наметнат од страна на законодавецот и без учество на сите вработени.

Како што е опишано во натамошниот текст, законодавецот во државата Квинсленд, во североисточна Австралија, го призна фактот дека е важно да се избегнува наметнувањето кодекс, кој зад себе ќе го нема целосното учество на власта. Еден од примерите за добро составен кодекс на јавната служба е Етичкиот кодекс на јавната администрација на Република Чешка.⁵

Откако ќе се финализира еден кодекс, многумина сметаат дека процесот е завршен. Меѓутоа, за да бидат ефективни, на кодексите треба да им се даде

публицитет во целата организација и кај сите оние на кои се однесуваат, вклучувајќи ја тука и широката јавност, така што секој ќе ја знае нивната содржина. Освен тоа, вработените треба да добијат редовна обука, што ќе им овозможи на службениците да го применуваат кодексот во нивната работа и да дискутираат околу етичките дилеми изведени од реалниот живот.

Толкувањето на кодексот е, исто така, важно. Тој треба да ги заштитува вработените кои ги почитуваат неговите стандарди. Од таа причина, ефективниот кодекс обично ќе има назначено лице кое ќе обезбедува совети и упатства за вработените кои наидуваат на тешкотии при утврдувањето каков став би требало да заземат по дадено прашање. Дури и ако излезе дека понудениот совет бил погрешно разбран, доколку целосно се откријат фактите и ако бил следен советот, лицето кое го следело упатството не треба да се смета за виновно. Меѓутоа, ваквата заштита е применлива само кога конкретното лице целосно ги открило фактите.

Она што е интересно е фактот дека австралиската федерална држава Квинсленд воспостави законодавна рамка, во рамките на која од министерствата се бара да развијат сопствени кодекси за однесување.

ЗАКОНОДАВСТВО ЗА КОДЕКСИТЕ ЗА ОДНЕСУВАЊЕ: ПРИОДОТ НА КВИНСЛЕНД

Квинсленд е единствената јурisdикција во Австралија, и една од малкуте во светот, којашто има воведено посебни законски акти за етичкото однесување во управувањето во јавната сфера.⁶ Законот за етиката во јавниот сектор донесен во 1994 година⁷, и неговиот придружен акт, Законот за заштита на информаторите⁸, од 1994 година, се првите австралиски примери за конкретно законодавство на полето на етиката, чијашто цел е да се обезбедат високи професионални стандарди во јавниот сектор. Според овие закони, раководителите во министерствата мора да изготват кодекси за однесување и истите да ги направат достапни за вработените и за јавноста, да институираат обука и да ја опишат реализацијата на кодексот во годишниот извештај на министерството.

Обата закона произлегуваат од експлицитното барање од страна на вработените и на раководителите за поголема сигурност во однос на она што се очекува од нив на работното место. Ова барање произлезе од секојдневната загриженост во однос на праведноста, рамноправноста, одговорот и интегритетот, како и од очекувањата на заедницата дека некоректното однесување, во службени рамки, треба да биде ефикасно решавано од страна на самиот систем.

интерни процеси без корупција. Ваквата улога во превенцијата може да биде мошне исплатлива. Спречувањето на корупцијата може да значи дека се избегнале загубите и дека скапите истраги станале непотребни. (За улогата на омбудсманот се говори во Глава 7.)

ФОРМИРАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЕТИКА ВО ВЛАДАТА?

За да биде ефикасна, комплетната одговорност за развојот и за обуката на полето на јавната етика мора да и се додели на конкретна агенција во владата.¹² Честопати, ова е субјект во рамките на министерството за владина администрација. Таа, исто така, може да обезбедува и советодавни услуги за јавните службеници кои се соочуваат со тешки прашањата сврзани со конфликти на интереси, на коишто им е потребно за целата состојба да разговараат со доверлив професионалец, врз чијшто совет ќе можат сигурно да се потпрат.

Во периодот по скандалот Вотегрејт, во 1978 година¹³, Соединетите Американски Држави ја формираа Канцеларијата за етика во Владата (КЕВ). Канцеларијата обезбедува лидерство и упатување на полето на политиките за програмата за етика, наменета за извршната власт. Овој систем е децентрализиран во рамките на секое министерство или агенција кое/која ја има одговорноста за управување со сопствената програма за етика.

Канцеларијата има издадено унифицирано множество стандарди за етичко однесување на вработените во извршниот сектор, што важат за сите службеници и вработени во извршните агенции и одделенија. Овие прописи содржат изјава за 14 општи принципи според кои треба да се раководи однесувањето на федералните вработени. Централно место во овие принципи зазема концептот според кој јавната служба претставува јавна доверба. Федералните вработени мора да бидат непристрасни во своите постапки и да не ја користат јавната функција за лична добивка. Овие прописи содржат и конкретни стандарди што нудат детално насочување во повеќе области: подароци од надворешни извори, подароци меѓу вработените, спротивставени финансиски интереси, непристрасност, барање работа, злоупотреба на позицијата и надворешни постапки. Правилата се спроведуваат преку вообичаените владини дисциплински процеси.

Канцеларијата има реализирано и унифицирани системи за откривање на финансиски информации. Овие системи, јавни и доверливи, се спроведуваат

во сите агенции и подлежат на периодично разгледување од страна на КЕВ. Оваа канцеларија редовно ги разгледува етичките програми на агенциите, дава препораки и спроведува работилници за обука на службениците кои работат на прашањата на етиката - како во Вашингтон Д.Ц., така и во градовите насекаде низ Соединетите Американски Држави.

Во изминативе години, примерот на Соединетите Американски Држави го следат и неколку други земји, вклучувајќи ги и Аргентина и Јужна Африка.

КАНАДСКИОТ ПРИОД

Повеќето провинции во Канада, како и федералната влада¹⁴, воведоа работни места каде што вработените ги упатуваат парламентарците и високите јавни службеници во врска со етичките прашања. Овие работни места имаат различни називи – „комесар за етика“ (Алберта), „комесар за интегритет“ (Онтарио); „комесар за конфликт на интереси“ (Британска Колумбија, Саскачеван, Нова Шкотска, Њу Брунsvик, Северноисточните територии, и Јукон), „комесар за интересите на членовите“ (Њуфаундленд) или „советник за етика“ (федерална влада).

Сите овие служби признаваат дека во областа на етиката постојат два главни ризика од потпирањето исклучиво врз легалистичкиот систем.

Прво, носителите на јавни функции лесно можат да забораваат што е, всушност, етичкото однесување и, наместо тоа, да се бранат на тој начин што ќе се задржат на она што го сфаќаат како правна формалност составена од зборови и од концепти.

Второ, правилата честопати се екстремно детални во врска со работите што, сами по себе, треба да се очигледни за секого со здраво морално расудување. Кога ќе се случи ова, јавната доверба може уште повеќе да еродира а не да се зголеми. Федералната влада на Канада прифати приод којшто претпоставува дека носителите на јавните функции навистина сакаат да преземат етички активности. Приодот претпоставува дека овие службеници навистина сакаат да остварат повисоко ниво на респект од страна на граѓаните. Заради ова, владата одлучи да не го кодифицира ригидно етичкото однесување, преку долга листа на примери на забрането однесување.

Канадскиот приод кон градењето и управувањето со структурата на етиката се фокусира на избегнувањето на можностите за конфликт на

интереси, долго време пред да дојде до тоа. Тој се фокусира на работата со луѓето, врз основа на претпоставката дека тие навистина сакаат да ја сторат вистинската работа.

Канцеларијата на канадскиот федерален советник за етика се занимава со потенцијалните случаи на конфликт на интереси и со другите етички прашања за оние кои најверојатно се во состојба да влијаат врз клучните одлуки на федералната влада, вклучувајќи ги и службениците одговорни за постапување со т.н. „слепи трустови.“ „Слепите трустови“ се формираат за да овозможат инвестициите на лицето кое ги донесува одлуките да се држат одвоено (и тајно) од страна на независни доверители, така што ќе се избегне каков било конфликт на интереси. Лицето кое ги донесува одлуките воопшто не знае каде се реализирале неговите инвестиции, па така не е во можност да потпадне под какво било влијание од нив.

Канцеларијата на советникот за етика ги опфаќа сите членови на федералниот кабинет, вклучувајќи го и премиерот. Овде спаѓаат сопружниците и издржуваните деца на членовите на кабинетот, политичкиот кадар на владините министри и високите функционери во федералната јавна служба. Канцеларијата раководи со следењето (мониторингот) на имотот, приходите и на обврските на субјектите што ги надгледува.

Кога станува збор за сомневање за кршење на кривичниот закон, советникот за етика, се разбира, не ја заменува улогата на полицијата, обвинителите и на судиите. Наместо тоа, тој се занимава со оние ситуации кои на граѓаните би можеле да им изгледаат неетички, без притоа да бидат незаконски. Во практиката, канцеларијата на овој советник тесно соработува со субјектите опфатени со канадскиот Кодекс за конфликт на интереси¹⁵. Овие службеници доаѓаат со прашања за тоа на кој начин треба да се третира даден имот или интерес, а Канцеларијата им дава совети. Таа прима барања и од премиерот за да спроведе истрага или да даде свој коментар по конкретните прашања, онака како што настануваат.

Канцеларијата е одговорна и за Законот за евидентирање на лобистите и за Кодексот за однесувањето на лобистите. Овие закони се осмислени со цел да остварат извесно ниво на отвореност за активностите на лобирање и да загарантираат почитување на високите професионални стандарди од страна на лицата кои се вклучени во таа работа. Обата закона се предмет на дискусија во Глава 4.

Актуелниот канадски советник за етика верува дека Канцеларијата успешно ги остварува своите цели: „Луѓето со кои работам го признаваат фактот дека донесувањето на вистинските одлуки помага во настојувањето да се обезбеди нивното долгорочно политичко 'здравје'. Тие признаваат дека Канаѓаните

со право очекуваат високи стандарди на однесување и, генерално, доста напреднале на патот на исполнувањето на овие стандарди.“

Сепак, неодамнешните скандали во Канада го наведоа премиерот да го воведоа таканаречениот „Етички пакет“, којшто - доколку се спроведе - значително би ја зајакнал позицијата на Канцеларијата за етика.¹⁶

УПРАВУВАЊЕТО СО РИЗИКОТ И КАДАРОТ

Управувањето со ризикот подразбира идентификување на проблемите пред тие да се појават, а потоа гарантира дека нема да се појават.

Постојат неколку очигледни „црвени знаменца“:

- *Вработените кои не ги користат годишните одмори. Тие можат да бидат опседнати со работа, но исто така можат да настојуваат да ги спречат вработените кои им помагаат да ги видат нивните досиеја;*
- *Вработените кои одат на годишни одмори, коишто инаку не би можеле да си ги дозволат, врз основа на своите плати, и*
- *Вработените на чувствителните позиции, кои станале зависни од коцкањето.*

Ниту еден од овие случаи не е доказ за некоректно однесување, но секој од нив одделно налага потреба од внимателно следење од страна на раководителите.

Поформални се аранжманите за откривање на информациите за имотот и за обврските и за вработените кои се на чувствителни позиции што треба периодично да се ротираат.¹⁷

Раководителите би требало да бидат свесни за областите во коишто постои ризик од појава на корупција. Овие области треба редовно да се разгледуваат и да се реализира ажурирана организациска стратегија за ризиците, во којашто прашањето на корупцијата ќе добие соодветен третман.

Треба да се идентификуваат и да се документираат функциите со висок ризик, а плановите за непредвидени ситуации треба да се изготват пред да се појави каков било проблем. Во овие функции спаѓаат прашањата како што се:

- *Инспекција, регулирање или мониторинг на стандардите за простории, бизниси, опрема или за производи;*
- *Издавање на квалификации или лиценци на поединци, како доказ за нивната експертиза или за да им се овозможи да вршат одредени видови дејности;*

- *Примање исплати во готово;*
- *Распределување на грантови од јавните фондови, и*
- *Обезбедување помош или грижа за ранливите или за инвалидизирани лица.*

Корисни алатки за управување со ризиците се:

- *Кодексите за однесување, чијашто релевантност треба да се разгледува приближно на секои две години;*
- *Обуката за кодексите за однесување; ова треба да се спроведува во редовни интервали, не подолго од две години;*
- *Подароците и придобивките и регистрите на подароците;*
- *Информатичкото управување и технологија*
- *Едуцирањето на вработените за нивната улога и за нивните одговорности во управувањето со безбедноста на информациите;*
- *Ангажирањето; стратегиите за склучување договори и за набавки;*
- *Информирањето на вработените за практиките на етичко работење;*
- *Ревизорските постапки*
- *Редовното информирање на вработените за интерната политика за пријавување во организацијата, за нејзините внатрешни и надворешни канали за пријавување и за тоа на кој начин функционираат, и*
- *Редовното информирање на вработените за внатрешниот капацитет на организацијата за спроведување истраги; треба да се деталзираат конкретни планови коишто ефективно ќе се справат со обвинувањата за коруптивно однесување, доколку дојде до такво нешто.*

ГРАДЕЊЕ И ОДРЖУВАЊЕ НА СЛУЖБАТА БАЗИРАНА НА ЗАСЛУГИ

Од ниту една институција не може да се очекува да работи професионално доколку не постои квалификуван и мотивиран персонал. Една од најдеструктивните особености на корупцијата е кога луѓето се именуваат на места во јавната служба, врз основа на нивните „врски“, а не врз основа на нивните способности.¹⁸

Институционалните аранжмани за селекција, ангажирање, унапредување и за отпуштање на јавните службеници се од суштинско значење за правилно функционирање на јавниот сектор и најдобро можат да се обезбедат преку законодавството.¹⁹ Вистинските луѓе треба да се привлечат на вистинските места. Ова, од своја страна, значи дека самите работни места треба да бидат доволно атрактивни за квалификуваните граѓани и да претставуваат одржлива алтернатива на приватниот сектор.

Јавната служба чишто членови се именуваат и се унапредуваат врз основа на заслугите е далеку понеподложна на корупција отколку јавната служба којашто главно се темели на политички и на лични „врски“. Во една меритократија, вработените напредуваат во службата врз основа на резултатите од нивната работа, а своите позиции - барем делумно - и ги должат на јавноста на којашто и служат. Онаму каде што до позициите се дошло по пат на моќни врски, лојалноста е до врската, а не до институцијата во којашто лицето било именувано. Честопати, „корисникот“ на таквото именување ќе му се обрати на својот патрон барајќи од него да го заштити, доколку најде на какви било тешкотии. Лицата именувани од страна на политичките партии можат да им создадат особено големи проблеми на раководителите, кои немаат толку добри врски.

Јавната служба којашто се темели на заслуги нуди бројни предности:

- *Кандидатите се оценуваат врз основа на сигурни критериуми, што можат да се проверат доколку се појави сомнеж за кршење на истите;*
- *Носителите на работните места имаат поттик да остваруваат добри резултати. Политизирањето на јавната служба води до медиокритетно работење. Кога политичарите имаат директно влијание врз вработувањето, унапредувањето и врз отпуштањето, или врз трансферот на државните службеници, од причини кои не се поврзани со причините врз основа на заслуги, може да дојде до тоа професионалната дисциплина тешко да се спроведува, а поттиците за подобро работење да бидат тешко применливи, бидејќи именувањето на ваквите службеници е краткорочно;*
- *Може да се случи политички именуваните државни службеници да бидат повеќе склони кон тоа да ги прекршуваат правилата, со цел да ги максимизираат своите лични добивки во кусиот период додека се на тоа работно место;*
- *Државните службеници кои своите позиции им ги должат на сопствените капацитети, како и на јасни и сигурни критериуми, ќе се чувствуваат одговорни кон државата што ги вработува, а не кон актуелната власт, и*

- *Јавната служба која се темели на заслугите ја избегнува релативно краткорочната природа на политичките именувања и, следствено на тоа, загубата на експертизата до која доаѓа со секоја промена на власта.*

Меѓутоа, може да се случи државната служба којашто ќе се темели исклучиво на заслугите да мора да се менува за да се приспособи на програмите за позитивна дискриминација конзистентни со демократските практики. На пример, ваквите програми можат да гарантираат дека малцинствата ќе бидат правично застапени во јавната служба, а исто така можат да се обидат да ги решат родовите и географските дисбаланси. Освен тоа, државната служба која се базира на заслугите не претставува гаранција против корупцијата.

Во предусловите за вработување во јавниот сектор без корупција спаѓа и следново:

- *Програма за вработување и за унапредување којашто ќе се темели првенствено на заслугите, со објективни и конкурентни критериуми, како и со јасен пат на кариерата;*
- *Минимизирање на политичкото мешање - како во работењето на јавниот сектор, така и при вработувањата во истиот;*
- *Стриктно ограничување на политичките именувања на одредени високи позиции;*
- *Соодветна плата и други поволности, за да се обезбедат соодветни поттици, и*
- *Заштита на јавните службеници преку интерни механизми за владеење на правото.*

Интуитивно, многумина честопати претпоставуваат дека зголемувањето на платите ќе ја искорени корупцијата кај слабо платените државни службеници. Во практиката, ситуацијата е малку посложена. Иако е суштествена, реформата на платите е само еден од многуте разновидни поттици на коишто треба да им се посвети внимание.²⁰

Сепак, реформите во структурата на платите можат да бидат значајна алатка за спречување на корупцијата. Овие реформи ја менуваат структурата на поттиците за јавните службеници, самото наградување го прават потранспарентно, ја елиминираат недоволната платеност и привлекуваат повеќе квалификувани кадри во јавниот сектор:

- *Поттикнувањето на јавните службеници да ја отфрлат корупцијата и да работат ефикасно е многу повисоко, доколку системот за наградување се темели на принципот на меритократија. Кога платите и унапредувањето јасно зависат од тоа дали јавните службеници ги почитуваат правилата на однесување и од тоа дали тие работат*

добро, постои поголема веројатност за спроведување на двата начина на поттикнување. За самото работно место се врзува поголема вредност. Оттука, отпуштањата или деградирањата стануваат многу посериозна работа. Меѓутоа, ова - од своја страна - значи дека мора да постојат соодветни и ефективни дисциплински механизми.

- *Доколку платите на јавните службеници не се доволни за живот, тие се поттикнуваат да побараат поткуп. Оттука, реформите на платите со кои се креираат личните доходи доволни за живот на јавните службеници, имаат потенцијал да ја ограничат ситната корупција. Овој приод го промовираше Светска банка во неколку земји коишто ги помага.*
- *Реформите на платите, исто така, можат да се обидат да ги направат платите во јавниот сектор конкурентни со оние во приватниот сектор, со цел да се привлечат повеќе висококвалификувани вработени. Подобриот човечки капитал ја зголемува ефикасноста на јавниот сектор и може да го поттикне подобро почитување на кодексите за однесување. Примери за ова се Сингапур и Хонгконг.*
- *Во мерките за креирање поттици за однесувањето без корупција, треба да се вклучат и таканаречените „социјални бенефиции“. На пример, пензионираниите јавни службеници треба да примаат месечни надоместоци. На сличен начин, јавните службеници кои ќе бидат „фатени“ во флагагрантен прекршок – примање поткуп или други коруптивни придобивки – треба автоматски да ги загубат своите социјални бенефиции.*

ПОВЛЕКУВАЊЕ ЛИНИЈА МЕЃУ ПОЛИТИЧАРИТЕ И ВИШИТЕ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Професионалната јавна служба е од суштествено значење за непреченото функционирање на владината администрација. Кога ќе се смени владата, голем број јавни службеници остануваат. Довчерашните политичари и лицата кои ги именувале си заминуваат, но работата на администрацијата продолжува под раководство на новата влада.

Како и сите други граѓани, и јавните службеници се должни да го почитуваат законот. Сепак, државните службеници ја имаат и професионалната обврска да се погрижат за тоа службените постапки што ги спроведуваат – вклучувајќи ги и оние што од нив ги

бараат политичарите и министрите на повисоки функции од нив – да бидат во согласност со законот.

Ова значи дека од јавните службеници може да се бара да ги информираат своите политички претпоставени дека одредени дејствија што им биле наложени за да ги извршат се незаконски. Од нив може да се бара да одбијат да ги следат ваквите инструкции. Меѓутоа, ова е полесно да се каже отколку да се направи и не постојат јасни решенија за една ваква ситуација.

Вишите јавни службеници треба да бидат во состојба да ги проследат спорните прашања до правните советници во владата. Во релациите со министерот кој од нив бара да постапат коруптивно, тие треба да сфатат дека, во случај на кривично гонење, никаква одбрана не им претставува изјавата дека тоа им било наложено од нивните министри и дека тие морале да постапат онака како што постапиле. Владата подлежи на законот. Министрите не се над законот. Во некои случаи, јавните службеници им кажале на своите министри дека би сакале да ги испочитуваат желбите на министерот, но дека доколку го сторат тоа, и јавниот службеник и неговиот министер би биле подложени на кривично гонење.

Проблемот добива најакутна форма кога министрите излегуваат од својата улога и се инволвираат во администрирањето и во реализацијата на дадена политика. Улогата на министрите е да креираат политики, но на јавните службеници им се препушта истите да ги ефектуираат. Кога ваквата поделба на улогите е нејасна и кога вишите јавни службеници се чувствуваат заплашени од министерот кој не сака да го прифати фактот дека законот важи за неговите постапки, исто како што важи и за постапките на другите, корупцијата може да „цути“.

Од суштествено значење е при обуката на вишите службеници да се нагласи фактот дека тоа што од нив било побарано да сторат незаконска работа со директива од министер, не им дава никаква одбрана во случај на кривични обвиненија.

КОГА ПОДАРОКОТ Е ПОТКУП? ПОДАРОЦИ И РЕГИСТРИ НА ПОДАРОЦИ

Од суштествено значење е да постојат јасни правила и прописи за тоа што смеат да примат вработените, додека се вработени, и на кој начин ќе се евидентираат овие подароци.

Во приватен контекст, подароците обично не се бараат, и тие се наменети за да пренесат одредено чувство, на пример благодарност од страна на

лицето кое го дава подарокот. Притоа, не се очекува да се добие нешто за возврат. Подароците дадени во чисто приватен контекст, не се во фокусот на оваа дискусија. Меѓутоа, подароци им се нудат и на поединци во текот на деловните релации. Ваквите подароци обично се даваат за да се создаде чувство на обврска кај примателот на подарокот.

Во сите земји коруптивното примање подарок или придобивка од страна на службено лице претставува кривично дело. Се наметнува прашањето како еден службеник да направи разлика меѓу подарок и поткуп?

Подарокот може да се понуди без задни намери и со добра волја, или може да претставува обид да се влијае врз службеникот. Давателот на подарокот може да има повеќе мотиви - од пријателство, срдечност и благодарност, до поткупување и изнуда.

Во деловен контекст, подароците ретко му се нудат на поединец од исклучиво добротворни или љубезни причини. Ова може да биде случај доколку подарокот или придобивката е со мала или со никаква комерцијална вредност, како сувенир или бижутерија. Меѓутоа, во случаите кога подарокот или придобивката има повеќе од номинална вредност, можно е да бил понуден/а за да се создаде чувство на обврска, па дури и очекување дека за возврат ќе се добие нешто.

Чувство на обврска може да се јави и со прифаќање на бесплатен оброк, билети за спортски настан или попусти за комерцијални купувања. Штом ќе се прифати ваков подарок, јавниот службеник може да биде компромитиран. Доколку давателот подоцна побара поволен третман, на службеникот може да му биде тешко да го одбие. Давателот на подарокот може дури и да се закани дека ќе тврди оти службеникот бил тој што, всушност, го побарал подарокот.

Лицата кои се обидуваат да поткупат јавни службеници честопати започнуваат со мали понуди, кои не оставаат впечаток дека зад нив стои некој некоректен мотив.

Еден од начините на којшто службениците можат да се инволвираат во корупцијата е да изнаоѓаат лажни изговори за прифаќањето на подарокот или на придобивката. Често користени изговори се и следниве:

- *Сите го прават тоа;*
- *Мотивот на давателот е исклучиво великодушност, љубезност или пријателство;*
- *Никому не му штети размената на подароци и придобивки;*

- *Подароците и придобивките го зајакнуваат развојот на корисни деловни односи, а тоа ја охрабрува административната ефикасност, дозволувајќи да се „пресече црвената лента“, т.е. да се намали бирокуратијата;*
- *Подароците и придобивките се само дел од културните обичаи или практики. Одбивањето може да предизвика навреденост, и*
- *Јавните службеници се недоволно платени. Тие заслужуваат малку екстра-наградување.*

Овие аргументи го игнорираат концептот на јавната должност. Како јавни службеници, службениците се должни да се погрижат за тоа активностите на владата да се вршат со непристрасност и со интегритет. Доколку ги прифатат подароците и придобивките што им се нудат во текот на работата, тие можат да почувствуваат обврска кон лицето кое им го понудило подарокот или придобивката. Чувството на обврзаност ќе ја поткопа нивната непристрасност и, генерално, ќе помогне да се поткопа довербата во јавната служба.

Модел-кодексот за однесување на агенциите од јавниот сектор во Нов Јужен Велс (Австралија)²¹ вели дека вработените не треба да прифаќаат подарок или придобивка чијашто намера е, или за кои постои веројатност дека ќе предизвика да постапуваат пристрасно и во полза на давателот, во текот на извршувањето на нивните должности. Доколку подарокот или придобивката има повеќе од номинална вредност, од вработените се очекува до својот претпоставен да достават белешка со кус опис на настанот (опишана во натамошниот текст).

Товарот на одлучувањето дали да се прифати или да не се прифати подарок или придобивка, не треба да паѓа на вработениот како поединец. Агенциите се тие кои треба да бидат одговорни, да постават лимити и да понудат упатување за видовите подароци или придобивки што може да ги прифатат вработените. Ова може да се постигне на тој начин што ќе се изготват општи насоки и политики за подароците и за придобивките.

1. КАКО ОПШТО ПРАВИЛО, ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ НЕ ТРЕБА ДА БАРААТ ИЛИ ДА ПРИФАЌААТ ПОДАРОЦИ И ПРИДОБИВКИ СО ПОГОЛЕМА ВРЕДНОСТ ОД НОМИНАЛНАТА. ПАРИЧНИТЕ ПОНУДИ, ВО КАКВА БИЛО ФОРМА, НИКОГАШ НЕ ТРЕБА ДА СЕ ПРИФАЌААТ.

Со одбивањето на подароците и на придобивките, јавните службеници можат да избегнат да се чувствуваат компромитирани, односно како лица што придонесуваат кон јавниот впечаток на пристрасност. Организацијата што ќе усвои политика со која се забранува прифаќањето подароци и придобивки ги штити своите вработени од

компромитурање. Всушност, работодавците имаат позитивна законска обврска кон своите вработени - да обезбедат сигурна работна средина. Агенциите можат потенцијално да ја прекршат оваа обврска, доколку не ги упатат своите вработени како да постапуваат во компромитирачки ситуации, коишто можат да предизвикаат значителен стрес и вознемиреност. Една од предностите на забраната за прифаќање подароци и придобивки е фактот дека е помала веројатноста луѓето кои нудат подароци да се навредат поради одбивањето. Вработените можат да ги одбијат понудите во оваа смисла, со тоа што ќе објаснат дека прифаќањето на истите би било против политиката на агенцијата, па оттука тие немаат дискреционо право во оваа област. На тој начин, вработените нема да доаѓаат во тешка позиција, обидувајќи се да утврдат дали одреден подарок претставува обид за поткуп.

2. ОД ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ НА КОИ ИМ Е ПОНУДЕН ПОДАРОК ИЛИ ПРИДОБИВКА ИЛИ НА КОИ ИМ Е ДАДЕН ПОДАРОК ИЛИ ПРИДОБИВКА ПРОТИВ НИВНАТА ВОЛЈА, ТРЕБА ДА СЕ БАРА ВАКВИОТ ИНЦИДЕНТ ПИСМЕНО ДА ГО ПРИЈАВАТ КАЈ СВОЈОТ ПРЕТПОСТАВЕН.

Сите понуди за подароци и придобивки со вредност поголема од номиналната, па дури и оние одбиените, веднаш треба да се пријават на претпоставениот. Писмената белешка од вработениот треба да уследи што е можно побрзо по првичното усно пријавување. Оваа белешка треба да го содржи следново:

- *Дата, време и место на инцидентот;*
- *Кому му бил понуден подарокот или придобивката;*
- *Кој го понудил подарокот или придобивката и детали за контакт (доколку се познати);*
- *Одговорот на понудата;*
- *Сите други релевантни детали за понудата, и*
- *Потпис на составувачот на белешката и дата.*

Вработениот треба кај себе да чува примерок од белешката, а примерок од истата треба да се наоѓа и кај неговиот претпоставен, кој исто така треба да ја потпише и да ја датира белешката, а потоа да ја смести во соодветно досие.

Со тоа што ќе ја напише белешката, вработениот кому му бил понуден несоодветен подарок или придобивка може да ја задржи контролата врз ситуацијата. Повеќето јавни службеници се

чувствуваат непријатно кога ќе бидат ставени во компромитирачка ситуација. Писмената изјава му дозволува на лицето да ја евидентира сопствената верзија на настаните, што му дава извесна доза на пријатност. Пријавувањето на инцидентот, исто така, најчесто ја обврзува организацијата на службеникот да преземе соодветна постапка.

3. ДОКОЛКУ ОДБИВАЊЕТО ОД СТРАНА НА ЈАВНИОТ СЛУЖБЕНИК БИДЕ ИГНОРИРАНО ИЛИ ПОДАРОКОТ СО ВРЕДНОСТ ПОГОЛЕМА ОД НОМИНАЛНАТА НЕ МОЖЕ ДА СЕ ВРАТИ ОД ДРУГИ ПРИЧИНИ, ПОДАРОКОТ МОРА ДА СЕ СМЕТА ЗА СОПСТВЕНОСТ НА ЗАСЕГНАТАТА АГЕНЦИЈА.

Во некои ситуации е тешко да се одбие подарок, на пример, доколку давателот го игнорира одбивањето и е упорен во својата понуда. Непријатна ситуација може да настане и кога се одбива подарок што е понуден јавно, на пример на гостин-излагач на конференција. Откако подарокот или придобивката ќе стане сопственост на агенцијата, неговата употреба или располагањето со него стануваат одговорност на организацијата, а не на поединецот. Располагањето со предметите може да има различни форми, вклучувајќи и јавни аукции.

4. ПОНУДИТЕ СО НОМИНАЛНА ВРЕДНОСТ МОЖАТ ДА СЕ ПРИФАТАТ.

Подароците и придобивките со номинална вредност обично не создаваат чувство на обврзаност кај примателот на истите, што фактички или навидум ќе влијае врз вршењето на неговите службени должности. Од таа причина, дозволувањето функционерите да прифаќаат ретко понудувани подароци со номинална вредност, не наметнува голем ризик од корупција. Во примерите за подароци или придобивки што би можеле да се сметаат како нешта со номинална вредност спаѓаат и евтините предмети за репрезентација или сувенири од бизнисите кои не се насочени конкретно кон активностите на дадена организација. Меѓутоа, на вработените не треба да им се остави тие да одлучуваат дали одреден подарок има номинална вредност или не. Упатување во оваа насока можат да дадат самите агенции.

5. ВО НЕКОИ ПРИМЕРИ, ПОДАРОКОТ ИЛИ ПРИДОБИВКАТА МОЖЕ ДА СЕ ПРИФАТИ ДОКОЛКУ Е ПРИМЕНА ВО ТЕКОТ НА ДОЛЖНОСТИТЕ НА ЈАВНИОТ СЛУЖБЕНИК И СЕ ОДНЕСУВА НА РАБОТАТА НА НЕГОВАТА АГЕНЦИЈА ИЛИ, ПАК, Е ОД ЈАВНА КОРИСТ. СИТЕ ВАКВИ ПРЕДМЕТИ МОРА ДА СТАНАТ СОПСТВЕНОСТ НА АГЕНЦИЈАТА.

Агенциите мора јасно да пропишат кога е примерно нивните вработени да прифатат подарок или придобивка во рамките на оваа категорија. Пример за подарок или за придобивка сврзани со работата на агенцијата е книга на соодветна тема. Ваквите подароци треба да станат сопственост на конкретната агенција.

Исто така, може да биде соодветно агенцијата (но не и поединечните вработени) да го задржат примениот подарок или придобивка преку шемата за поттикнување на купувањето. На пример, една компанија може да им понуди бесплатен автомобил на сите свои клиенти, откако тие ќе купат одредено количество од нејзиниот производ. Автомобилот не треба да претставува извор на лична полза за никого во агенцијата. Соодветен начин како агенцијата да го постигне ова, а истовремено да го исползува автомобилот, би било да се добие рефундирање за автомобилот, автомобилот да се даде на јавна аукција или да се загарантира дека автомобилот ќе се користи само за службени потреби. Исто така, важно е агенциите да не ја компромитираат својата непристрасност за да се стекнат со одредени бонуси.

6. ВО НЕКОИ СЛУЧАИ, МОЖЕ ДА БИДЕ СООДВЕТНО ДА СЕ ПРИФАТИ СКРОМЕН ЗНАК НА ЛЌУБЕЗНОСТ, КОЈ ИСТО ТАКА ИМ СЕ СТАВА НА РАСПОЛАГАЊЕ НА КОЛЕГИТЕ ИЛИ НА СОРАБОТНИЦИТЕ СО ЗАЕДНИЧКА ЦЕЛ ИЛИ ЗАДАЧА.

Ќубезните гестови, како што е честењето со чај или со кафе, претставуваат вообичаена ьубезност, наспроти подарокот или придобивката, па така повеќето организации најчесто и им ги нудат на лицата што ги посетуваат. Во оваа категорија би спаѓал и скромниот ручек понуден на работната група.

7. ЗА ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ БИ МОЖЕЛО ДА БИДЕ СООДВЕТНО ДА ПРИФАТАТ ПОСЕБНИ ПОНУДИ, КОИ НЕ СЕ СВРЗАНИ СО НИВНИТЕ СЛУЖБЕНИ ДОЛЖНОСТИ.

Во некои земји, новите производи се лансираат по специјални цени или цената на производите значително се намалува во текот на ограничен временски период. Оваа одредба сугерира дека за јавните службеници би можело да биде соодветно да можат да ги прифатат овие понуди кога истите не се сврзани со нивните службени должности.

8. АГЕНЦИИТЕ ТРЕБА ДА ВОДАТ РЕГИСТАР НА ПОДАРОЦИТЕ И НА ПРИДОБИВКИТЕ.

Доколку една организација одлучи дека е прифатливо во одредени околности нејзините

вработени да примаат подароци и придобивки, сепак треба да се утврдат границите во коишто нивното однесување ќе се регулира и ќе се набљудува. На пример, треба да постои барање сите подароци и придобивки со вредност поголема од номиналната да бидат пријавени и евидентирани во јавно достапен регистар на подароци, заедно со името на примателот на истите. Тука ќе треба да биде вклучено и името на лицето кое го понудило подарокот, како и називот на неговата агенција или организација. Исто така, треба да постои евиденција за одлуката што била донесена во врска со подарокот, а регистарот ќе треба да биде потпишан и датиран од страна на претпоставениот на вработеното лице (или од страна на соодветен службеник од повисок ранг). Доколку подоцна настане проблем, ќе може да се докаже дека агенцијата била отворена и транспарентна во постапувањето со подарокот.

Една од најважните детерминанти за појавата на неетичките одлуки е однесувањето на раководителите. Со други зборови, поголема е веројатноста дека вработените ќе го прават она што го прават нивните раководители, отколку дека ќе ги следат политиките за етичко однесување. Доколку вработените во една организација сметаат дека нивното раководство „проповеда“ една работа, а

прави друга, самите вработени наскоро ќе станат разочарани.

Раководството може да го зајакне етичкиот развој на своите организации, со тоа што ќе дозволи другите да го следат нивниот пример во таа насока. Во конкретните стратегии што можат да се усвојат во однос на подароците и придобивките спаѓаат: информирањето на вработените за примерите кога раководството на организацијата одбило да прифати несоодветни подароци и придобивки и преземањето чекори активно да се наградуваат оние вработени кои ќе демонстрираат разбирање на етичкото однесување

Постојат и голем број проактивни приоди коишто може да ги усвои агенцијата кога постапува со подароците и со придобивките. Таа може да им испрати допис на своите потенцијални снабдувачи во којшто ќе ги информира дека нејзина преферирана практика е до нејзините службеници да не смее да се реализираат никакви понуди за подароци, од каква било вредност. Предноста на овој приод е фактот што потенцијалните снабдувачи се уверуваат во тоа дека се натпреваруваат врз рамноправни основи и дека тендерските процедури се непристрасни, отворени и одговорни.²²

ЕНДНОТИ

- 1 Да се погледне Етичката рамка за јавниот сектор, август 1999 година, Комисија за државни служби, Велингтон, Нов Зеланд: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; Како да се изготви ефективен Кодекс на Независната комисија за борба против корупцијата на Нов Јужен Велс, Сиднеј, Австралија. http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306
- 2 За извештај од реализацијата, погледнете го Извештајот на Генералниот секретар на ОН Е/CN.15/2002/6/Add.1. http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_commission_session_11.html?print=yes
- 3 Белешките не се дел од ОЕЦД, туку се вметнати од страна на авторот.
- 4 Погледнете: Најдобри практики: кодекси за однесување на јавните службеници <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Центар за применета етика – етиката на владата, политиките и на јавниот сектор, на: www.ethics.ubc.ca/resources/govt/; Меѓународен институт за јавна етика: <http://www.iipe.org>; Страница на ОЕЦД / ПУМА за етика и за корупција (особено „Принципите за раководење со етиката во јавниот сектор“, 1998 година): www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm; Канцеларија на советникот за етика, Канада: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoecbce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Цереми Поуп, Референтна книга на „Транспарентност интернационал“, Глава 20, „Етиката, средствата за мониторинг и тестирањето на интегритетот во јавната служба“ (2000) <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; Канцеларија за етика во Владата на САД: <http://www.usoge.gov>; János Bertók, Градење доверба во Владата: Лекции од земјите на ОЕЦД: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Вредности и етички кодекси за јавната служба (Канада).
- 5 Погледнете: Упатство за службеното однесување на јавните службеници (Австралија), www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf; Стандарди за етичко однесување на вработените во извршната власт, (САД); ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf; Етички кодекс за јавните службеници (Грузија); <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Етички кодекс за јавните службеници (Унгарија): http://www.b-m.hu/kozszoigalat/etika/angol/aetika_21.htm
- 6 Чешки Кодекс за однесување: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
- 7 Преземено од Витон, погоре.
- 8 Австралискиот Закон за етика во јавниот сектор: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
- 9 Австралискиот Закон за заштита на информаторите: http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle /internet /inoec - - blowA94_03E_030509.pdf
- 10 Законот на Квинсленд за етика во јавниот сектор www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ CURRENT/PublicSecEthA94.pdf
- 11 Антикорупциска мрежа за транзиционите економии, Балтичка антикорупциска иницијатива: http://www anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type = graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14. 2 Camerer, Lala, (10/2001): Предуслови за ефективни канцеларии на омбудсманот за борба против корупцијата и агенции за борба против корупцијата, 10-та работилница на Независната комисија против корупција, документи од работилницата, Прага, ИАСС, „Транспарентност интернационал“ (<http://www.10iaacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); J. Поуп, Референтна книга на „Транспарентност интернационал“ 2000. Борбата против корупцијата: елементите на еден систем на национален интегритет, Глава 10 - Омбудсман, Берлин, „Транспарентност интернационал“ (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Граѓански омбудсмани – системи за објавување информации во локалната власт-Јапонија, (http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html) Глобална програма на ОН против корупцијата, CICP, Нацрт-упатство за

- инструменти за борба против корупцијата, Верзија 3, (последен пат уредено 01/2002): Градење на институциите: Омбудсмани, Виена, ОН (<http://www.undep.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>) линк до Канцеларијата на Генералниот инспектор на Владата, Уганда (<http://www.igg.go.ug>)
- 12 Описот е преземен од Стјуарт Гилијан, „Федералната влада на Соединетите Американски Држави: раководење со етиката и со однесувањето во јавната служба“, ОЕЦД, декември, 1995 година.
- 13 Канцеларија за етика во Владата на САД: <http://www.usoge.gov/>
- 14 Канцеларија на советникот за етика (Канада): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 15 Канцеларија на советникот за етика (Канада): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 16 За дискусија, погледнете „Етички пакет“ од Грегори Џ. Левин, 2002 година: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1
- 17 Ротирањето на работното место се препорачува во Референтната книга на „Транспарентност интернационал“ (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>; Листа за проверка на Независната комисија за борба против корупцијата: http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html.
- 18 Џ. Поуп, Референтна книга на „Транспарентност Интернационал“ 2000, Глава 12 „Јавната служба во служба на јавноста“ (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; „Реформите на администрацијата и на државната служба на Светска банка: вработување и унапредување“, страница <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- 19 На пример, погледнете го естонскиот Закон за јавна служба: 64.49.225.236/Documents/estonia.pdf.
- 20 Џ. Поуп, Референтна книга на „Транспарентност интернационал“, Глава 1 „Предизвикот на реновирањето“ (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; С. Ван Ријкегем, Б. Ведер, „Корупцијата и степенот на искушение: дали ниските плати во јавната служба предизвикуваат корупција?“ Работен документ на ММФ, 1997: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf; Д. Шанд, С. Сохаил, „Улогата на реформата на државната служба во борбата против корупцијата“, во: Д. Кауфман, М.Г. де Асис, П. Дининио, „Подобрување на раководењето и контролирање на корупцијата“, 2001: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; В. Танзи, „Корупцијата во светот: причини, последици, обем и лек“, Интернет документ на ММФ, книга 45, бр. 4 декември, 1998 година, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; Р. Ди Тела, Е. Шаргородски, „Улогата на платите и на ревизијата за време на острите мерки против корупцијата во Буенос Аирес“ www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf; Р. Ди Тела, „Водич за чесниот реформатор во борбата против корупцијата“, документ на HBS 2001. http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf; В. Вејн, „Неплаќање данок, корупција и плаќање на хетерогените инспектори“ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; прашања на Светска банка во врска со државната служба (заедно со компаративните податоци од повеќе земји за вработувањата и за платите во владите): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; Светска банка за значењето на соодветното плаќање: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; (Обединето Кралство) Долниот дом, Посебен комитет за меѓународен развој, 4-ти извештај: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; Светска банка за политиката на плати во јавната служба во англофонска Африка: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm
- 21 Модел-кодекс за однесување на агенциите од јавниот сектор во Нов Јужен Велс (Австралија) http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html
- 22 Независна комисија за борба против корупцијата во Нов Јужен Велс: „Подароци, придобивки или само обични поткупи? Упатство за агенциите и за службениците од јавниот сектор“: http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf



Без оглед на фактот дали се јавни или приватни, на организациите им е потребен сигурен систем за поднесување и за решавање на поплаките. Оние кои се загрижени за потенцијалната корупција, треба да изнајдат начин како да го посочат тоа до одговорните раководители. Доколку самите раководители се причина за проблемот, тогаш мора да постои механизам за вработените да можат да ги поднесуваат своите поплаки до одреден орган на кој ќе му веруваат и кој ќе има надлежност да ги истражи работите.

Во отсуство на сигурни механизми за поплаки, и чесните раководители не можат да знаат многу за она што се случува во нивната организација. Корумпираните раководители се слободни да дејствуваат, знаејќи дека не се изложени на критичка опсервација од страна на своите потчинети. Недоразбирањата за постапките на раководителите и на вработените можат да опстојуваат и да го намалат моралот. Постоенето на сигурен механизам на поплаки може да ја поправи ситуацијата.

Сепак, во голем број општества постои двоумење во поглед на пријавување на лошото поведение на колегите на работното. Ваквото пријавување се смета за антисоцијално, за „шпионирање“ на соседите и за „поткажување“ на сограѓаните. Но, во сè поголем број земји се признава токму обратното. Граѓаните сфаќаат дека најдобро им се служи на интересите на општеството доколку луѓето кои се свесни за сериозното лошо поведение – како што е корупцијата – гласно проговорат за тоа.

Иако може да биде потребно време за да се изменат јавните ставови, една програма за реформа, која го нагласува значењето на државните службеници да им се овозможи да поднесуваат поплаки, ја зајакнува способноста на секој вработен да дејствува како лице што врши надзор на корупцијата.¹

ВНАТРЕШНИ МЕХАНИЗМИ НА ПОПЛАКИ

Секој владин оддел (како и секоја организација од приватниот сектор, без оглед на нејзината големина) треба да има јасно дефинирани постапки за поднесување на внатрешни поплаки. Многу често, овие постапки погрешно се разбираат. Обично, тие се дизајнирани за поединците во чиј интерес е да тужат; постапката има обратен ефект и потребна е жалба за да се докаже неговиот или нејзиниот случај. За процесот да биде поефективен, овие механизми треба да им овозможат на вработените да ги покренат прашањата пред надлежните лица, кои можат да ги истражат овие случаи.

ИНФОРМАТОРСТВО – ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА БЕЗБЕДНИ КАНАЛИ ЗА ЖАЛБИТЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ

По серијата катастрофални настани во 80-тите, во Обединетото Кралство беше признато дека вработените може да имаат важна улога во спречувањето на скандалите и катастрофите, и во постојаната проверка на непрофесионална практика.

Речиси секоја јавна истрага во врска со овие настани открива дека вработените знаеле за опасностите пред тие да се материјализираат, но дека биле или премногу исплашени за да го вклучат алармот или, пак, прашањето го покренале пред погрешни луѓе или на погрешен начин. Еве некои од примерите:

- *Кога еден воз се судри надвор од најпрометната железничка станица во Лондон, при што загинаа 35 лица, во декември 1988 година, истрагата откри дека надзорникот ги забележал лабавите жици коишто на крајот ја предизвикале несреќата, но не кажал ништо, плашејќи се да не ги вознемири своите претпоставени.*
- *Откако Меѓународната комерцијална и кредитна банка пропадна, во јули 1991 година, истрагата покажа дека во неа претходно постоела автократска средина која го спречувала персоналот гласно да ги искаже своите грижи поврзани со активностите на банката.*
- *Истрагата за потопувањето на фериботот Herald of Free Enterprise во Зеебруге, Белгија во март 1987 година откри дека персоналот во најмалку пет наврати предупредил дека фериботовите пловеле со отворен клун, но дека нивната загриженост била игнорирана.*
- *Во 1996 година, истрагата за пратките оружје во Ирак открива дека едно вработено лице му пишало на Форин Офисот на Британија, информирајќи го дека се подготвува мунициска опрема за Ирак, но никој не постапил по тоа писмо.*

Сите овие скандали можеле да се избегнат. Првите лица кои ќе забележат некое неправилно однесување во рамките на организацијата веројатно се оние кои работат таму. Сепак, честопати се случува на работното место да доминира култура која ги спречува вработените да проговорат.

Вработените се во добра ситуација да алармираат и да дејствуваат како информатори. Но, тие можат да мислат и дека ќе изгубат најмногу ако алармираат – сопствената работа и пријателите од работното место.² Ова е особено точно кога едно помладо вработено лице станува свесно за корумпираното однесување на неговите претпоставени.

Овие вработени лица се соочуваат со четири опции:

- *Да продолжат да молчат;*
- *Да го покренат прашањето преку некоја внатрешна постапка;*
- *Да го покренат прашањето пред некое надворешно тело, како што е регулаторот;*
- *Да го откријат случајот во медиумите.*

Секоја од овие опции, до одредена мера, е несоодветна. Ако културата на работното место не им дозволува на вработените слободно и без страв да зборуваат, ќе се мисли дека секоја опција ќе има негативни реперкусии – дали за работодавецот, вработениот или за пошироката јавност (без оглед на тоа дали станува збор за акционерите, даночните обврзници, патниците или за потрошувачите).

Соочени со ваков непријатен избор, вработените често избираат да замжат пред сомнителното однесување и да молчат. За еден поединец, ова е секако најбезбедната опција. Сепак, резултатот од тоа е дека ризиците не се спречуваат, опасностите не се отстрануваат, а корупцијата си продолжува. На еден одговорен работодавец му се одзема можноста да ги заштити интересите на организацијата, а еден бескрупулозен конкурент или раководител може да претпоставува дека сите постапки се толерираат.

ВИДОВИ МЕХАНИЗМИ ЗА ЖАЛБИ

Законот треба да предвиди најмалку два вида институции каде што информаторите ќе можат да пријават за нивните сомнежи или да понудат докази. Првиот вид треба да вклучува структури во рамките на самата организација, како што се супервизорите, шефовите на организацијата или внатрешните (или надворешните) органи за надзор, основани, конкретно заради справување со лошата администрација. Доколку информаторот е јавен службеник, тој или таа треба да биде во можност да пријави кај органите-како што се омбудсманот, агенцијата за борба против корупцијата или генералниот ревизор.

Информаторите треба да бидат во можност да се обратат и до вториот вид институција, доколку обелоденувањето кај првите тела не доведе до соодветни резултати, и особено, доколку лицето или институцијата до којашто биле обелоденети информациите:

- *Одлучила да не покрене истрага;*
- *Не ја завршила истрагата во разумен временски период;*
- *Не преземала никаква акција без оглед на позитивните резултати од истрагата, и*
- *Не дала повратен извештај до информаторот, во одреден временски период.*

На информаторите, исто така, треба да им се овозможи да се обратат директно до овие второстепени институции, доколку тие:

- *Имаат причина да веруваат дека би биле виктимизирани, доколку ја покренат работата внатрешно или пак до некој пропишано надворешно тело, и*
- *Основано се сомневаат дека постои прикривање.*

Членовите на законодавните тела, владата или медиумите би можеле да бидат меѓу овие второстепени групи. Искуството покажува дека еден закон за информатори, кој обезбедува правна заштита за вработените кои ќе проговорат, сам по себе нема да ги охрабри луѓето да ги обелоденат ваквите работи. Во една анкета спроведена меѓу јавните службеници во Нов Јужен Велс, Австралија, за ефикасноста на заштита понудена од страна на државата, со Законот за информатори од 1992 година, 85 проценти од интервјуираните лица не се убедени во подготвеноста или во желбата на нивните работодавци да ги заштитат, па дури и да навестат проблеми со корупцијата или со некои други прашања. Педесет проценти изјавиле дека стравот од одмазда би ги принудил да не ги откријат овие работи.

Со цел да му помогне на Законот за информатори да профункционира, Независната комисија против корупцијата на Нов Јужен Велс заклучила дека:

- *Во рамките на организацијата мора да постои вистинска обврска да се дејствува по обелоденувањето и да се заштитат оние кои ги откриваат информациите;*

- *Мора да се воспостави ефективен внатрешен систем за пријавување и тој треба да им биде добро познат на сите во организациите.*

Поголема е веројатноста дека вработеното лице кое чувствува дека треба да се направи нешто, работата ќе ја открие надвор од организацијата, отколку внатре. Кога не постојат јасни сигнали за тоа кои внатрешни откривања се соодветни и во какви околности, вработеното лице кое одлучило да ја објави информацијата надвор, најверојатно прво ќе им се обрати на медиумите. Оваа опција обично се презема како последно средство и, се разбира, не е изборот што би го претпочитал еден лојален вработен. Медиумските откривања обично се прават од страна на персоналот, кој е или незадоволен или навистина смета дека не постои друг начин како да се осигури дека ќе се дискутира за работата без притоа да се загрози сопствената кариера.

Откривањето на информациите во медиумите речиси секогаш ќе предизвика одбранбена реакција од страна на организацијата. Доколку надлежните не се свесни за проблемот, нивната инстинктивна реакција ќе биде да ги негираат. Ако пак им се каже дека постојат докази што го поткрепуваат обвинението, тие ќе бидат ставени во искушение да заземат положба којашто најдобро може да се окарактеризира како „убиј го гласникот“. На пример, мошне често информаторот може да биде изложен на вербални напади и на ширење на злонамерни приказни за него или за неа или пак (тој/таа) може да биде претставен како огорчено лице на кое не може да му се верува дека ја кажува вистината.

Ваквите настани прават малку за да ја поттикнат јавната доверба во засегнатите организации. Слично на тоа, организациите кои го користат сидот на тишината против обвинувањата, не успеваат да ја разубедат јавноста. Нивното молчење се третира како тивко признавање на вината.

Доколку можат да се изнајдат безбедни и прифатливи начини за вработените да можат да ги изнесат своите грижи пред нивните работодавци, постои голема веројатност дека несвесното вршење на службената должност ќе се спречи. Исто така, постои поголема веројатност дека онаму каде што тоа се случува, ќе биде откриено и спречено уште во рана фаза, – со цел срамот што и се нанесува на организацијата да се минимизира. Некои организации бараат од своите надворешни ревизори да направат ревизија на ефикасноста на нивните канали за жалби.

ЗАКОНИ ЗА ИНФОРМАТОРИТЕ

Одговорноста мора да го придружува секој обид за охрабрување на информаторство.

Законот за обелоденување во јавен интерес (PIDA) на Обединетото Кралство се обидува да промовира одговорност и цврсто управување во организациите убедувајќи ги вработените дека можат, сосема безбедно, да го покренат прашањето за нерегуларностите во однесувањето на деловниот субјект или на другите организации. Тоа го прави обезбедувајќи целосна и непосредна заштита од отпуштање или виктимизација на оние вработени кои го покренуваат прашањето во согласност со законот.³

Законот за обелоденување во јавен интерес се применува за да се укаже на вистинската загриженост за кривичните дела, граѓанските прекршоци (вклучувајќи и небрежност, прекршување на договорите, прекршување на административните закони), неуспех на правдата, опасности за здравјето, безбедноста или за животната средина и прикривање на некој од овие проблеми. Тој се применува во приватниот, јавниот и во волонтерскиот сектор и ги опфаќа изведувачите, обучените лица, персоналот на агенциите, домашните работници и сите професионалци во Националната здравствена служба (НЗС). Во моментот, тој не ги опфаќа само-вработените (освен оние во НЗС), волонтерите, разузнавачките служби, армијата или полицајците.⁴

Најцелосна – и најбрзо достапна – заштита, според Законот за обелоденување во јавен интерес, има во случај кога едно вработено лице покренува прашање за нерегуларности во рамките на организацијата или за лицето кое има правна одговорност за да ги поправи проблемите. Овде, се доволни само основаното и вистинското сомневање, за да му овозможат заштита на вработеното лице. Образложението за оваа одредба е дека надлежните лица во организацијата се во најдобра позиција да ги испитаат и да ги коригираат сомнителните практики⁵. Овој приод, исто така, го продлабочува и принципот на одговорност. Доколку се докаже дека загриженоста била реално заснована, според законот луѓето ќе се сметаат за одговорни за нивните постапки, во случаите кога може да се покаже дека тие навистина знаеле за или пак ја забележале постапката.

Покрај тоа, Законот на Обединетото Кралство ги утврдува и околностите во кои може да се заштити обелоденувањето надвор од организацијата. Според Законот, владата предвидува одредени регулаторни тела кои, исто така, имаат одредена улога во ваквите откривања. Откривањето на информации до кое било од овие тела е заштитено, сè додека вработеното лице основано верува дека информациите и сите обвинувања што тие ги содржат се вистинити. Практично, вработеното лице мора да има добри докази врз кои ќе се базира неговото или нејзиното верување, дури и ако, подоцна се открие дека тоа верување е погрешно.

За пообемно обелоденување, а тоа вклучува откривање на информации до полицијата, медиумите или до членовите на парламентот, вработеното лице мора да исполни одреден број услови за да се здобие со заштита. Со цел да добие заштита, вработеното лице мора да го покрене прашањето пред неговиот или нејзиниот работодавец или пред одговорното регулаторно тело. Исклучоци од ова правило се случуваат само доколку тој или таа основано стравува од виктимизација, доколку постои веројатност работата да се прикрие и не постои именувано регулаторно тело што ќе го решава ваквиот случај или доколку се смета дека работата е исклучително сериозна.

Законодавството не ги заштитува создавачите на неволи. За да биде заштитено, вработеното лице мора да постапува со добра намера. Единствен случај кога ова барање не се применува е кога вработеното лице обелоденува нешто додека добива правен совет.

Ваквото законодавство може многу да придонесе кон тоа да се осигура дека вработените едноставно нема да ги игнорираат случаите на кршење на закон на работното место, туку дека ќе бидат сигурни дека безбедно можат да покренат одредено прашање пред нивниот работодавец. На работодавците кои ќе се обидат да ги замолчат ваквите вработени може да им биде наложено да платат отштета во случај на goneње.

Слично законодавство постои во Австралија, и на федерално и на државно ниво.⁶

ЛАЖНИ ОБВИНУВАЊА

Правата на поединците и нивната репутација мора да бидат заштитени од самоволните, вознемирувачки и злонамерни обвинувања. Феноменот на „поткажувач“, од кој сите се плашат, во авторитарните држави ја нагласува оваа опасност. Оттука, законодавството за информаторите треба да вклучи јасни правила за надомест на штетата предизвикана од лажните обвинувања.

Посебно, законот треба да содржи минимум мерки за надомест на оштетената репутација. Ваквите мерки, меѓу другото, би можеле да опфатат објавување на извинувањата и корекција на досиејата за персоналот. Кривичните закони, вообичаено, содржат одредби кои ги коазнуваат оние кои свесно изнесуваат лажни обвинувања. На информаторите треба да им биде јасно дека овие правила можат да се применуваат и на нив, доколку обвинувањата не се направени со добра намера.

ТЕЛЕФОНСКИ СОС-ЛИНИИ

Кога чешката Влада ја воспостави својата прва телефонска сос-линија за борба против корупцијата при Министерството за внатрешни работи (фокусирана на борбата против корупцијата во полициска служба), многу луѓе се чудеа за тоа колку просечните граѓани би им верувале на телефонски линии на кои работат државни службеници.⁷

Се чини дека невладините организации во Република Чешка, во најмала рака, уживаат повисоко ниво на доверба, па оттука и поголеми се очекувањата дека тие ќе постапуваат по добиените жалби. Од ова произлегува дека невладините организации може да се во добра позиција да ги водат сервисите кои на граѓаните ќе им овозможат да се изјаснат, повикувајќи ја сос-телефонската линија – анонимно или на друг начин – и да ги кажат своите грижи.

Кога НВО имаат толкав степен на вклученост во борбата против корупцијата, важно е:

- *внимателно да се дефинира улогата на центрите за сос-телефонски линии и идентитетот на повикувачите кои се потпираат на нивните услуги;*
- *телефонските сос-линии да се воведени како дел од една поголема стратегија;*
- *да се спречи паѓањето на телефонските линии кога има голем број реакции од повикувачите;*
- *да постои добро фокусирана кампања за рекламирање, која ќе ја објасни целта на сервисот и кој управува со него;*
- *да не се стави под прашање безбедноста на телефонските линии од прислушување од каква било природа;*
- *да се донесе јасна одлука за тоа дали ќе се прифаќаат анонимни жалби или не;*
- *да се дадат јасни насоки за користење на телефонската сос-линија;*
- *телефонските линии да вработуваат искусни и обучени оператори, кои на повикувачите можат да им ги објаснат нивните права и да предложат основни решенија за нивните проблеми, и*
- *на повикувачите кои се идентификуваат себеси, да им се дадат повратни информации за тоа како било постапено по жалбата.*

Сево ова не значи дека владините оддели никогаш не треба да отвораат телефонски сос-линии. Во различни земји постојат оддели – вклучувајќи ја полицијата, даночната управа и царината – кои задоволително ги водат ваквите телефонски линии. Но, кога јавната доверба во една влада не е голема, тогаш една владина организација може да ги здружи силите со некоја почитувана НВО што има стекнато доверба од јавноста. Двете заедно, можат да обезбедат услуга на телефонска сос-линија во име на владиниот оддел. За оние кои се загрижени за корупцијата во проектите на Светска банка, Светска банка сама води сервис за телефонска сос-линија, со бесплатни телефонски контакти во голем број земји.⁸

Во Украина има два вида телефонски линии за борба против корупцијата. Владината телефонска линија им овозможува на вработените да се јават и да се пожалат на даночните служби. За жал, јавноста сè уште нема доверба во телефонските сос-линии; делумно поради тоа што нив ги води владата. Една телефонска сос-линија воспоставена од страна на организациите на граѓанското општество, Граѓанската канцеларија за застапување, се користи сè повеќе Оваа телефонска сос-линија добива повици 24 часа на ден, а на нив одговара или операторот или телефонската секретарка. Анонимните жалби се документираат и кога ќе се појави шема на ваквите повици, се иницира соодветна постапка.

ПОШИРОКА УЛОГА ЗА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Во неколку земји постојат НВО кои обезбедуваат помош, совети и советување за информаторите. Засегнатите вработени лица се охрабрани да контактираат со НВО, за да ги покренат своите проблеми на соодветен начин и да бидат сигурни дека се свесни за сите последици од постапките што имаат намера да ги преземат. Некои, исто така, обезбедуваат експертски совети за внатрешните системи за поплаки за јавниот и за приватниот сектор и служат како официјален канал за поплаки.

НВО Јавна грижа на работното место (PCAW) од Обединетото Кралство, беше одговорна за спроведување на законодавството и сега работи со сите вклучени страни (работодавците, синдикатите и регулаторите), за да осигури дека законодавството функционира онака како што треба. Таа, исто така, работи и во заедницата, за да покаже дека индивидуалната акција може да го информира и да влијае врз јавниот интерес, промовирајќи го информаторството не само како приватно право, туку и како јавно добро базирано врз грижата за другите.⁹ НВО Јавна грижа на работното место соработувала со слични НВО во Јужна Африка, како

што е Советодавниот центар за отворена демократија.¹⁰

Во Соединетите Американски Држави, Проектот за одговорност на Владата (GAP) е водечката информаторска организација во земјата. Таа, исто така, промовира владина и корпоративна одговорност, преку застапување за слободниот говор во професијата, учествувајќи во случаи на информаторство, изнесувајќи ги во јавноста грижите на информаторите, со развивање на политики и реформа на законите за информаторите.¹¹

КАНЦЕЛАРИЈА НА ОМБУДСМАНОТ

Што може да стори обичниот граѓанин кога работите одат во погрешна насока? Што може да стори кога ќе се појават неправди, а поплаките за владината бирократија не наидуваат на разбирање? Една од можностите е да се обратите до правниот систем. Но, дури и кога правниот систем на една земја функционира во согласност со законот, судовите обично се бавни, скапи и далеку од тоа дека се пријателски настроени кон корисниците. Покрај тоа, и самите судови можат да бидат корумпирани, а почитувањето на владеењето на правото да биде проблематично.

Во вакви ситуации, граѓаните треба да бидат во можност да се обратат до омбудсманот.¹² Во Шпанија, омбудсманот ја носи титулата „бранител на народот“, во Јужна Африка е познат како „јавен заштитник“. Пријателска според стилот и неформална во практиката, канцеларијата на омбудсманот може да биде идеален партнер за организациите на граѓанското општество кои работат на решавање на поплаките и на едуцирање на јавноста за нејзините права. Ова е случај, особено во оние земји каде што пред воведувањето на функцијата омбудсман имало неформални јавни посредници, кои помагале во премостувањето на поделбата меѓу граѓаните и општинските власти. Во Каталонија, Шпанија, законот вовел локален омбудсман, кој е независен од националниот бранител на народот.

Концептот на јавниот омбудсман потекнува од Кина, од пред повеќе од 2000 години, а во Скандинавија дошол преку Турција. Скандинавците ја оформиле канцеларијата во нејзината современа форма. Во последните години, голем број земји го прифатиле концептот, откривајќи дека тој е корисен за граѓаните кога тие имаат работа со моќните механизми на власта. Во 1962 година, Нов Зеланд стана првата земја надвор од Скандинавија каде што е отворена ваква канцеларија. Истата година ваква канцеларија е отворена и во Норвешка.¹³

Иако историски, канцеларијата се фокусира на злоупотребата на службената должност во јавната администрација, а последните години, голем број земји го прошириле овој традиционален мандат, за да ги вклучат злоупотребата на човековите права и корупцијата. Во многу земји во транзиција се основани омбудсмани со различни имиња: парламентарен комесар за граѓанските права во Унгарија, бранител на граѓанските права во Словенија, комесар за човековите права во Русија, Национална канцеларија за човековите права во Латвија и Јавен застапник во Грузија и во Романија.¹⁴

Литванија, според својот устав и законодавството што произлегува од него, има совет на пет парламентарни омбудсмани, чијашто примарна одговорност е да ги истражуваат петициите поврзани со злоупотреба на моќта и бирократијата. Двајца омбудсмани ги истражуваат државните службеници, еден ги истражува воените службеници, а другите двајца локалните службениците во локалната самоуправа.

За да биде ефективна, канцеларијата на омбудсманот треба да исполнува четири критериуми:

- *омбудсманот е независен од организациите за коишто тој или таа има надлежност да ги истражува;*
- *неговите постапки влијаат во градењето на јавната доверба во владата. Обично, би требало да се постапува по препораките дадени од страна на омбудсманот.*
- *тој треба да биде праведен, и.*
- *тој треба да биде одговорен пред јавноста.*

Омбудсманот посебно ги добива и ги истражува обвинувањата за лоша администрација. Тој не се натпреварува со судовите, ниту пак дејствува како повисоко тело до коешто лицата незадоволни од судските постапки можат да поднесат жалба. Најголем дел од нив немаат надлежност сами да ги истражуваат судовите.

Дефинициите на улогата на омбудсманот можат да варираат. Пакистанското законодавство примарната функција на канцеларијата ја воспоставува во насока на разгледување на:

(i) Одлука, процес, препорака, чин на пропуст или наредба која е спротивна на законот, правилата или прописите, или пак отстапување од воспоставената практика или постапка, освен ако

не е bona fide и има валидна причина за тоа; дали е перверзна, арбитрарна или неразумна, неправедна, пристрасна, обесправувачка или дискриминаторска; дали е базирана на ирелевантни основи или вклучува примена на овластувања или неуспех или или одбивање да се направи тоа поради корумпирани или несоодветни мотиви, како што се поткупот, злоупотребата на службената должност, фаворизирањето, непотизмот и административните испади; и

(ii) запоставување, невнимание, одложување, некомпетентност, неефикасност и неспособност во администрацијата или во извршувањето на должностите и одговорностите.¹⁵

Во суштина, како што утврди еден значаен канадски судски случај „со помош на критичката опсервација омбудсманот може да фрли светлина врз инаку мрачните места, и покрај отпорот на оние кои би сакале сè да остане во темнина“.¹⁶

Институцијата омбудсман им овозможува на поединците да поднесат жалби за практиките на владата, пред независно и експертско тело. Жалбите можат да резултираат во поправни дејствија што се преземаат со цел да се решат загрижувачките прашања во посебни случаи и, во поширок контекст, да помогнат во враќањето на довербата во интегритетот на владините институции.

Канцеларијата, обично, е висока уставна институција, и потенцијално е посposобна да даде отпор на несоодветните притисоци од извршната власт, отколку другите институции, како што се: комисијата за јавна служба, полициската комисија или комисијата за одбрана. Таа може да извршува ревизии кои резултираат со информации, коишто пак можат да откријат корупција во владата. Оттука, таа може да ја потисне корупцијата.

Доверливоста на овие постапки, на канцеларијата и дава дополнителна предност во обезбедувањето штит против можните заплашувања на информаторите и на поднесувачите на жалбите.

Во многу земји, мандатот на омбудсманот, исто така, опфаќа и истражување и инспекција на системите за администрација, за да се осигури дека тие ќе ја сведат корупцијата на минимум. Тој може да предложи подобрувања на постапките и на практиките и да дејствува како поттик за јавните службеници, за тие постојано да ги чуваат досиејата во ред.

Се смета дека канцеларијата е честопати екстремно приспособлива и дека добро функционира во услови на парламентарна демократија, во општествата со

радикално различни етнички и религиозни групи и во еднoпартиските општества, како и во државите со воен режим.

Канцеларијата на омбудсманот во Полска е основана во 1987 година, со цел да спроведува истраги во поглед на владеењето на правото и принципите на животот на заедницата и на социјалната правда. Нејзиниот успех ги инспирирал другите нови европски демократии и тие да го направат истото.¹⁷ Сепак, иако одреден број земји во транзиција воспоставиле канцеларија на омбудсманот, процесот на избор – иако соодветен на хартија – не обезбедувал секогаш лица од вистински калибар, кои ќе ја преземат улогата, ниту пак на канцелариите им биле обезбедени соодветните ресурси.

ОМБУДСМАНОТ ВО ПОЛСКА

Во Полска, Канцеларијата се покажала како многу популарна. Со воспоставувањето на омбудсманот, во 1987 година, беше формирана една од првите демократски институции во Полска. Комесарот за заштита на граѓанските права го избира Долниот дом на Парламентот и тој се именува со одобрување од страна на сенатот со единствен мандат од пет години. Сите, вклучувајќи ги и странските државјани, имаат право од комесарот да побараат помош во одбраната на своите права и слободи, за кои се смета дека биле прекршени од страна на јавните тела. Пристапот до омбудсманот е слободен и без формалности, а комесарот има овластување да дејствува по сопствена иницијатива.¹⁸

Комесарот мора да биде граѓанин на Полска со висока јавна репутација, да биде политички и идеолошки неутрален и добро да го познава правото. Лицето на оваа функција не може да биде носител и на друга функција.

КАКВИ КРИТЕРИУМИ ПРИМЕНУВА ОМБУДСМАНОТ КОГА ОДЛУЧУВА ПО СЛУЖБЕНИ ПОСТАПКИ?

Кога однесувањето се третира како соодветно или несоодветно? Доколку дадена владина постапка е спротивна на статутите и на принципите и се чини дека не може да се оправда врз други основи, таа - во принцип - не може да се смета за соодветно однесување. Во идеални услови, омбудсманот на постапката и приоѓа од широк аспект и ја разгледува во светлината на одредбите во пишаниот закон и во светлината на напишаните правни принципи, како и

во споредба со стандардите за добро владеење. Тие ги вклучуваат принципите на:

- *еднаков третман за еднакви случаи;*
- *разумност;*
- *пропорционалност меѓу средствата и резултатот при одлучувањето по службените постапки;*
- *правна сигурност на очекувањата на граѓанинот дека тој или таа ќе се стекнат со право кога тој или таа постапуваат со добра волја во поглед на тоа очекување;*
- *давање причини за одлуките, и*
- *заштита на граѓанинот од службените постапки кои имаат негативно влијание врз него или врз неа, коешто не може да се оправда*

Покрај тоа, при разгледувањето на една владина постапка, омбудсманот, исто така, користи стандарди или упатства за добро владеење кои придонесуваат за соодветноста со којашто дејствува извршната власт.

Овие упатства се манифестираат во одредени прифатени стандарди за административните процеси и за однесувањето на јавните службеници кон јавноста. Тие вклучуваат барање да се дејствува без преголемо одложување; на поединецот да му се дадат релевантните информации; луѓето да се третираат праведно и со почит, и да се биде непристрасен и од помош.

На крај, омбудсманот ги поставува стандардите за владината организација поврзана со координацијата меѓу министерствата и агенциите што обезбедуваат услуги. Тој го набљудува напредокот во исполнувањето на стандардите за испорачување на услугите, како и релевантните професионални стандарди. Тој ја заштитува приватноста на поединецот и јавниот пристап до владините органи.

ДАЛИ ОМБУДСМАНОТ ТРЕБА ДА ИМА ПОСЕБНА УЛОГА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?

Класичниот омбудсман се грижи за отстранување на лошата администрација; односно на лошото раководење со јавните работи. Општо земено, лошата администрација може да произлегува од степенот на корупцијата во јавната администрација. Оттука, омбудсманот треба да се зафати со решавање на корупцијата, кога таа е причина за

лошото функционирање на администрацијата. Прашањето е како треба да го направи тоа.

За да ја извршува функцијата во поглед на подобрувањето на јавната администрација, омбудсманот треба да развива однос на доверба кај оние чишто стандарди треба да ги надгледува. Се смета дека е препорачливо – доколку може да се избегне – омбудсманот да има истражна и обвинителска улога. Со ваквата улога, „пријателскиот омбудсман“ станува „полицаец од кој сите се плашат“, а тоа во некои средини, може да доведе до тоа пошироките функции на канцеларијата да станат помалку ефективни.

Сепак, во неколку земји се смета дека омбудсманот, имајќи го правото на пристап до владини досиеја, е во многу подобра положба да ја истражува и да ја контролира владината администрација, отколку традиционалните полициски инспектори, кои и не се експерти на тоа поле.¹⁹

УЛОГАТА НА ОМБУДСМАНОТ ВО НАБЉУДУВАЊЕТО НА ФИНАНСИКИТЕ ИЗВЕШТАИ

Папуа Нова Гвинеја и Тајван се две земји каде што омбудсманот може да ги разгледува и да ги набљудува изјавите за приходите и за средствата што ги даваат високите функционери.²⁰ Како канцеларија независна од владата, со истражувачки капацитетите за испитување на содржината на финансиските изјави, канцеларијата на омбудсманот може да ја избегне неопходноста од воспоставување на други независни механизми, конкретно наменети за набљудување на финансиските средства.²¹ Како алтернатива, кога постои голема веројатност дека голем број барања за информации се спорни, може да се основа канцеларија на омбудсманот во локалната самоуправа којашто ќе постапува по овие барања.²²

ПРОЦЕСОТ НА ИМЕНУВАЊЕ

Каков што е случајот со многу други елементи во системот на проверки и баланси на владата, и процесот на именување на омбудсманот е од суштинско значење за градењето и за одржувањето на јавната доверба во институцијата. Доколку канцеларијата е исполнета со политички следбеници или со пензионирани службеници, шансите за успех се сериозно ограничени. Во некои земји, законодавецот го избира омбудсманот, а шефот на државата формално го објавува именувањето. Во

други, омбудсманот го именува шефот на државата, по консултации со лидерот на опозицијата и со премиерот (доколку постои). Во некои случаи, именувањето – едноставно – го прави извршната власт, без какво било формално барање за консултации.

Самите механизми на процесот се секундарни во поглед на конечниот резултат. Јавноста мора да ја гледа канцеларијата како независна, праведна, компетентна и во служба на најдобрите интереси на луѓето, а не како бирократски приврзок што им служи на целите на владејачката политичка партија.

Еден истакнат омбудсман забележа дека:

Без оглед на тоа како е дефинирана постапката за именување, институционалните заштитни мерки за независност ќе бидат поткопани доколку постои можност за партиско-политичко размислување, кое доведува до пристрасност – или пак привидна пристрасност – кај именуваното лице. Подеднакво е важно да постои заштита од именување кое ги занемарува или ги намалува неопходните професионални квалификации. Во таа насока, сè што може да се стори, откако солидната постапка за избор ќе се вгради во законот, е да се надеваме дека одговорниот орган ќе постапи мудро. Самиот омбудсман, се разбира, мора да настојува да остане чист од какво било однесување што би можело да ја поткопа неговата непристрасност или јавната доверба во него, во таа насока. Тој никогаш не смее да ја користи својата канцеларија за да ги задоволува своите лични интереси, на пример, поврзани со неговата идна кариера.²³

СУДОВИТЕ КАКО МЕХАНИЗАМ ЗА ЖАЛБИ

Едноставно, владеењето на правото налага владата да работи во рамките на законот. Оштетените граѓани, чишто интереси биле повредени, имаат право да се обратат до независен суд, барајќи тој да донесе одлука дали одредена постапка преземена од страна на или во име на државата е во согласност со законот. Ова право може да стои во Уставот на земјата или да се даде во законодавството. Некои земји имаат специјализирани административни судови за таа цел, а други надлежноста им ја даваат на обичните судови.²⁴

Во тој контекст, судовите испитуваат една конкретна одлука донесена од службено лице, или од службен орган, за да утврдат дали таа спаѓа во надлежноста

што со законот му е дадена на оној што ја донесува одлуката.²⁵

Со други зборови, судовите пресудуваат дали една одлука е правно валидна. Правејќи го тоа, судите не го заменуваат своето дискреционо право и суд со она на владата. Тие, едноставно, пресудуваат дали владата или нејзините службени лица дејствувале во границите на нивните законски надлежности. Оттука, судите не управуваат со земјата и не ја „заменуваат“ владата кога владините одлуки се предизвикуваат во судовите.

Со зголемувањето на улогата на приватниот сектор во голем број земји, сè почесто во фокусот на владата се прописите, а улогата на судовите - во најмала рака - станува дури и уште поважна. Со оглед на тоа дека јавните функции се приватизираат, судовите - наместо парламентите - почнуваат да ја преземаат водечката улога во спроведувањето на одговорноста.

Одлуките на владините регулатори директно влијаат на интересите на приватниот сектор коишто ги регулираат, а приватниот сектор сè почесто им се обраќа на судовите, барајќи од нив да го заштитат од преголемата употреба или од злоупотребата на регулаторните надлежности. Понекогаш, од судовите ќе се очекува да одат чекор понатаму и да ја разгледаат легалноста на одлуките донесени во самиот приватен сектор. Од нив ќе се очекува да ги применуваат принципите на административното право (претходно применливо само за официјалните институции), кога овие одлуки значително влијаат врз јавниот интерес.

Уставот на Јужна Африка од 1996 година оди дотаму што „праведната административна постапка“ е уставно заштитено право:

33.

- (1) Сите имаат право на административна постапка, која е законска, разумна и процедурално праведна;
- (2) Секое лице врз чишто права негативно влијаела дадена административна постапка, има право писмено да му бидат доставени причините за тоа;
- (3) Мора да се донесе национално законодавство што ќе ги стави во сила овие права, односно законодавство кое мора:
 - а. да обезбеди разгледување на административната постапка од страна на суд или, тогаш кога е соодветно, од страна на независен и непристрасен трибунал;
 - б. да и наметне должност на државата да ги стави во сила правата од подзаглавјата (1) и (2); и

в. да промовира ефикасна администрација.

Актот 20 за промоција на административната правда на Јужна Африка го воспоставува правото на административна постапка која е „законска, разумна и процедурално праведна“ и правото за доставување на причините за административната постапка во пишана форма, како што се предвидува со уставот.

Делот 6(1) и (2) пропишува дека:

- 1) Секое лице може да покрене постапка во суд или во трибунал, барајќи судска ревизија на една административна постапка;
- 2) Судот или трибуналот има надлежност судски да разгледа една административна постапка, доколку:
 - а) Администраторот што ја презел
 - i) не бил овластен да го направи тоа со одредби што овластуваат;
 - ii) дејствувал според делегирање на надлежност што не е овластено со одредба што овластува; или
 - iii) бил пристрасен или постои разумно сомневање за пристрасност;
 - б) Не било постапено во согласност со задолжителна и материјална постапка или услов пропишан со одредба што овластува;
 - в) Постапката била процедурално неправедна;
 - г) Постапката била под материјално влијание на грешка во законот;
 - д) Постапката била преземена-
 - i) поради причина неовластена со одредбата што дава такво овластување;
 - ii) со задна намера или мотив;
 - iii) затоа што биле земени предвид ирелевантни размислувања, или не биле земени предвид релевантни размислувања;
 - iv) поради неовластени наредби или наредби без налог на некое друго лице или тело;
 - v) со лоша намера, или
 - vi) арбитрарно или каприциозно;
 - е) Самата постапка:
 - i) е противречна на законот или не е овластена со одредба што овластува; или
 - ii) не е рационално поврзана со:
 - aa) целта за која била преземена;
 - bb) целта на одредбата што овластува;
 - вв) информациите што ги има администраторот, или
 - гг) причините дадени за неа од страна на администраторот;
- е) предметната постапка се состои од недонесување на одлука;

- ж) примената на овластување или извршувањето на функцијата овластена со одредба што овластува, во исполнување на она за што наводно била преземена административната постапка, е неразумно, во таа мера што едно разумно лице не би применило такво овластување или извршило таква функција, или
- з) постапката е неуставна или незаконска.

ПАТОТ НАПРЕД

Ниту едно општество не може да очекува ефективно да ја реши корупцијата доколку неговите граѓани немаат ниту волја, ниту способност да покренат жалби во случај кога се сведоци на дејствија на корупција. Исто како што имаат витална улога во приватниот сектор, сигурните и безбедните механизми на жалби се наоѓаат и во фокусот на секоја владина стратегија за борба против корупцијата.

ЕНДНОТИ

- 1 Примерите за законодавството ги вклучуваат: Законот за заштита на информаторите од 1994 година (Квинсленд, Австралија); Законот за обелоденување во јавен интерес од 1998 година (Обединетото Кралство); Законот за зајакнување на информаторството од 1998 година (Регионот Колумбија, Соединетите Американски Држави) и Законот за сеопфатната заслуга на персоналот на владата на регионот Колумбија од 1978 година (Соединетите Американски Држави)
- 2 Изразот „информатор“ или *whistleblower* - оној што свири со свирчето (како судијата во фудбалски натпревар) потекнува од САД. Холандскиот еквивалент е „алармирач“ (лице кое свони со звончето за да алармира). Дискусиите за информаторството покренуваат дебати во земјите од Источна и од Средна Европа, бидејќи дискусантите погрешно ја сфаќаат легитимноста на постапките и ја поистоветуваат со помалку за почит постапките на оние кои ги поткажувале своите соседи во поранешните тоталитаристички режими.
- 3 Законот за обелоденување во јавен интерес (Обединето Кралство) од 1998 година стапи во сила во 1999 година. Текстот можете да го најдете на www.hms.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.
- 4 Владата на Обединетото Кралство ветила дека полицајците ќе добијат заштита еднаква на онаа што е достапна според овој Закон.
- 5 Применувајќи го овој приод врз принципот на парламентарната одговорност, Законот обезбедува слична заштита кога лицата од јавните тела покренуваат предмети директно во владиниот оддел од каде што доаѓаат.
- 6 1999 Прописот за заштита на информаторите на Квинсленд (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Австралиската комисија за реформа на законот била на страната на заштитата на информаторите. Погледнете: Опсег на системот за жалби на <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.htm#Ch14Protectionandencouragementofwhistleblowers> Австралија, Inc, е невладин организација која што обезбедува поддршка за оние кои биле сведоци на корупцијата или се сомневаат во постоење на корумпирани дејства на нивното работно место. Погледнете : <http://www.whistleblowers.org.au/>.
- 7 Оваа дискусија се повикува на тркалезната маса организирана од страна на Транспарентност интернационал – Република Чешка, под наслов „Работата на контакт-центрите за жртвите на корупцијата и на телефонските сос-линии за борба против корупцијата“ одржана во Прага, Република Чешка, 2 ноември 1999 година.
- 8 Деталите за броевите за контакт можете да ги најдете на веб страницата на Светска банка: <http://www.worldbank.org>.
- 9 Јавна грижа на работното место: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 10 Советодавен центар за отворена демократија (Јужна Африка): <http://www.opendemocracy.org.za>
- 11 Проект за одговорност на Владата (САД): <http://www.whistleblower.org>
- 12 Џон Хатчард, „Канцеларијата на омбудсманот“, во националните институции за човековите права во Комонвелтот, Секретаријат на Комонвелтот, Лондон (1992)
- 13 Законодавството на Нов Зеланд можете да го видете на <http://www.ombudsmen.govt.nz/ombudsme.htm>. За канцеларијата на омбудсманот на Нов Зеланд, погледнете: <http://www.ombudsmen.govt.nz/>
- 14 Погледнете го извештајот „Можности за создавање на институцијата омбудсман во Република Бугарија“, изготвен од страна на Центарот за студии на демократијата, Национални документи за борба против корупцијата: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm
- 15 Дефиницијата доаѓа од пакистанското законодавство кое ја воспоставило канцеларијата.
- 16 Читатите доаѓаат од еден значаен канадски судски случај. За повеќе информации, контактирајте го Џереми Поуп на jeremy.pope@tiri.org
- 17 Користење на омбудсманот за надгледување на јавните службеници, Ник Манинг и Д.Џ. Галиган (PREM белешки, Светска банка, Вашингтон, Д.Ц. 1999). За повеќе информации, контактирајте го Џереми Поуп, на: jeremy.pope@tiri.org
- 18 Мандатот на комесарот е утврден во извештајот на Полска до Комисијата за човековите права на ОН, октомври 2003: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?Opendocument>
- 19 На пример, Канцеларијата на генералниот инспектор на Владата во Уганда
- 20 Финска е еден пример за тоа.
- 21 Обработено од д-р Мартен Оостинг, претседател на Меѓународниот институт на омбудсманот, Национален омбудсман за Холандија, во 1998 година, „Независен омбудсман во демократија управувана со владеење на правото“ и испорачано на церемонијата за отворање на третата азиска конференција на омбудсмани, Макау, 4 мај 1998 година.
- 22 Се смета дека моделот од Папуа Нова Гвинеја има позитивно влијание. Сепак, во Тајван, со цел да се справат со спроведувањето на законот за пријавување на средства, Контрол јуан, агенцијата која ја набљудува владата, воспоставила Оддел за пријавување на средствата за јавни функционери во август 1993 година.
- 23 Изјавите за средствата се разгледуваат во Глава 3.
- 24 За поопшта дискусија за судовите, погледнете ја Глава 16
- 25 За комплетниот текст на Законот за промовирање на административната правда, погледнете: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/Index.htm Исто и Џефри Џоувел, Ендру Ли Соер, Вулф, Судски преглед на административната постапка, 5-то издание: Sweet & Maxwell (UK) SBN: 0-421-60790-4 (мек повез).

NOTHING TO DECLARE



ПРИБИРАЊЕ ПРИХОДИ

Веројатно не постои поозлогласена област за корупцијата и веројатно не постои друга област каде што последиците од корупцијата можат да бидат толку сериозни како што е прибирањето на приходи.¹

Во некои земји (на пример, во Перу и во Уганда), корупцијата поврзана со државните приходи стана толку ендемична, така што владата одлучи да ги затвори постојните даночни управи и да ги замени со нови. Во голем број земји, слабоплатените места во даночната и во царинската управа се многу барани, бидејќи кандидатите знаат дека овие работни места создаваат можности за значителен дополнителен приход. Всушност, во некои земји, овие работни места се толку многу барани, така што стануваат предмет на купување и на продавање.²

Од друга страна, корумпираните царински службеници значат и порозни граници, преку кои може да протекуваат не само нецаринети стоки, туку и оружје и недозволените дроги, илегални имигранти, стоки што претставуваат нелојална конкуренција на локалните заштитени индустрии, како и растенија и видови заштитени со националното и со меѓународното право, како што е слоновата коска. Земјата може да биде оштетена многу повеќе отколку само фискално. Во ерата на меѓународните терористички мрежи, корумпираните службеници (царинските службеници, граничната полиција, итн.), кои дејствуваат како *де факто* членови на транснационалните групи на организираниот криминал, можат сериозно да ја загорзат националната и меѓународната безбедност.

На овој начин од јавниот џеб може да се одлеат огромни средства. Грст долари за царинскиот службеник значи дека цел шлепер цигари може да го избегне плаќањето на давачките, во износи од илјадници долари. Неодамна, е откриено дека еден единствен царински службеник во Шангај успешно ја оштетил државата, проневерувајќи износ од 145 милиони американски долари. Тој, едноставно, откупувал лажни признаници за уплатен данок на промет, а потоа им ги продавал на локалните компании. При конфискацијата му беа одземени околу 3.194 лажни фактури.

Како што забележа Светската царинска организација (СЦО), најголема веројатност за појава на корупција има во случаите кога царинските службеници:

- *Уживаат моќ на монопол врз клиентите;*
- *Имаат дискрециона моќ врз набавката на стоки или услуги;*
- *Подлежат на ниско ниво на контрола или одговорност.*

СЦО додава дека кога станува збор за факторите што придонесуваат кон појава на корупцијата во администрацијата, треба да се земат предвид и следниве дополнителни фактори.

- *Нивоата на платите на царинските службеници;*
- *Степенот до којшто организационата култура и нормите на однесување го поттикнуваат или активно го обесхрабруваат корумпираното однесување. Овде спаѓаат и казните за прекршителите на законот;*
- *Колку постојните административни контроли делуваат во поглед на одвраќањето од таквите постапки, и*
- *Обемот на директните контакти меѓу царинските службеници и клиентите.*

Освен тоа, малку е важно какви антикорупциски стратегии се применуваат, доколку ризикот од откривање е низок.³

Кон културата на корупција можат да придонесат и некои други прашања:

- *Законите се тешки за разбирање и можат да бидат отворени за различни толкувања;*
- *Плаќањето даноци ја налага потребата од чести контакти меѓу даночните обврзници и даночните администратори;*
- *Коруптивните постапки на службениците во управата се игнорираат или не се откриваат лесно, а кога ќе се откријат се санкционираат благо, доколку воопшто се санкционираат.*
- *Поопшто гледано, контролите што ги спроведува државата врз службениците задолжени за извршување на нејзините функции се мошне слаби.*

Истражувањата покажаа дека токму неефикасната и дискрециона администрација на даночните и на регулаторните режими, како и корупцијата, го зголемуваат обемот на „сивата“ економија на една земја. Ова го забавува развојот на економијата, во целина: земјите со големи неофицијални или „сиви“ економии обично се развиваат побавно.⁴ Корупцијата ги редуцира владините приходи и го осакатува економскиот пораст. Истовремено, корумпираните службеници настојуваат да ја зголемат владината потрошувачка, а со тоа и своите шанси за профит. Сево ова придонесува кон поголеми буџетски дефицити.⁵

Според Советот на Обединетите нации за трговија и развој, трошоците за испочитување на царинските формалности во многу земји можат да го надминат трошокот на давачките платени за една пратка стоки. Ова укажува на еден базичен проблем со комплексните царински постапки. Увозниците и извозниците со години се жалат дека овие постапки создаваат комплексности и можности кои се „зрели“ за корупција.⁶

Од друга страна пак, некои земји практикуваат дамлинг-политики и отворено ја охрабруваат „трговијата со куферче“. Притоа, тие можат да им нанесат сериозна штета на индустриите во соседните земји и да ги охрабрат коруптивните „партнерства“ меѓу царинските службеници и увозниците.

Минимизирањето на корупцијата во приходните системи е важно од неколку причини:

- *На тој начин државата обезбедува приходи со коишто можат да се финансираат расходите, да се обезбедат основните јавни стоки и заштитни мрежи, како и средствата за развој и за одржување на инфраструктурата;*
- *Тоа ја олеснува економската ефикасност, со тоа што ги намалува искривувањата предизвикани кога бизнисите избегнуваат да плаќаат даноци;*
- *Тоа ја поттикнува праведната конкуренција (меѓу оние кои ги плаќаат даноците и оние кои не ги плаќаат);*
- *Тоа промовира економски пораст и развој, со тоа што ја подобрува инвестиционата клима - како за домашните, така и за странските претпријатија;*
- *Тоа ги редуцира надворешниот дефицит и позајмувањето и го стабилизира курсот. Корупцијата е честопати поврзана со високите нивоа на одлив на капиталот;*
- *Тоа го заштитува обичниот граѓанин кој ги сноси трошоците од негативните последици на корупцијата.*

ПРИМЕРИ НА РЕФОРМИ ВО ПОГЛЕД НА ПРИХОДИТЕ

Латвија и Гватемала се дел од примерите за реформи што ги дава Светска банка.⁷

Латвиската антикорупциска стратегија за администрирање со приходите беше дел од широката национална стратегија. Организационата

структура на Државната служба за приходи во оваа земја беше подобрена, со цел да се интегрираат прибирањата на даноците, царините и социјалните давачки и да се создадат силни функции за внатрешна контрола и за борба против корупцијата. Беше формирана Единица за претпазливост, со функција независна од даночната полиција, со цел:

- *Да ги набљудува и да ги едуцира вработените врз основа на етичкиот кодекс;*
- *Да ги истражува случаите на незаконско збогатување;*
- *Да спроведува дисциплински постапки;*
- *Да изготвува упатства за раководителите кои се справуваат со корупцијата;*
- *Да ги редизајнира деловните процеси за да ги намали можностите за донесување одлуки без надзор отстрана;*
- *Да го поттикнува зајакнувањето на интегритетот и на доброто однесување, и*
- *Да ги набљудува изјавите за приходите и за имотот од страна на парламентарците, министрите и јавните службеници*

Во таа насока имплицитна беше потребата да се обезбеди дека даночните проценки се едноставни за пресметување и дека наметнатите даночни стапки се реални. За период од шест месеци беше изготвен кодекс на однесување, базиран врз моделот на СЦО. Овој кодекс јасно ги објаснува надворешните закони и прописи и ги поврзува со секојдневната работа на вработените во царината. Насоките содржат упатства за соодветните реакции на вработените, во случај кога ќе им биде понуден поткуп.⁸

Гватемала одлучи да ги фузира своите даночни и царински агенции во една, автономна агенција. Сите вработени беа заменети или мораа повторно да конкурираат за своите работни места. За овој процес на вработување, со склучен договор, беа задолжени фирми за вработување и еден од локалните универзитети. Освен тоа, беше воведен систем за интегрирано финансиско управување⁹, а процедурите беа преработени и поедноставени. Беше иницирана кампања за информирање на јавноста, со цел да му се даде публицитет на напредокот во работата на агенцијата, во насока на подобрување на опслужувањето на клиентите и остварување на нејзините цели во делот на приходите.¹⁰

Централниот царински одбор во Полска се ангажираше во далекусежни реформи на полето на прибирањето на приходите со кои се опфаќа интегритетот на вработените, како и на широк

дијапазон антикорупциски мерки. Поголемо внимание му се посвети на вработувањето на царинските службеници. За време на пробниот период, новите вработени се оценуваат на секои шест месеци, со цел да се верифицира нивната компетентност, како и нивната подложност на корупција. Слично се оценуваат и вработените кои се постојано ангажирани во работата на царината. Воведени се годишни изјави за финансиските средства, а директорот може во кој било момент да побара дополнителни изјави. Зајакнати се внатрешните контроли, а воведен е и етички кодекс на Царината. Освен тоа, независна истражувачка компанија спроведува анкети меѓу клиентите и јавноста, за да се добијат повратни информации во однос на успешноста на реформите.

Трите африкански земји (Гана, Танзанија и Уганда) се меѓу оние земји кои се нафатија на сеопфатни реформи на своите даночни администрации, за да ги зголемат своите приходи и да ја намалат корупцијата. Притоа, тие воспоставија посебни власти кои се задолжени за прибирање на даноците надвор од конвенционалната јавна служба, како начин за зголемување на платите на вработените над нивоата на платите на нивните колеги од јавната служба. Танзанија, исто така, воведи и СОС телефонска линија, како и систем на награди за информаторите кои ќе пријават случај на даночна евазија. Меѓутоа, по првичниот изблик на успешност, се појавија проблеми во сите три земји. Прво, не се задржа повисокото ниво на плати во однос на другите делови од јавната служба, а како резултат од тоа беше загубен статусот на „елита“. Второ, немаше ефикасна интерна стратегија за воспоставување и за одржување на здрава етичка рамка.¹¹

Без ефективно раководење со владината етика, и покрај релативно високите плати и добрите работни услови, во Танзанија и во Уганда продолжи да „цути“ корупцијата. Се покажа дека зголемувањата на платите создале добро платена, но сè уште високорумпирана даночна администрација. Откако беа идентификувани и отпуштени, корумпираните службеници најчесто преминуваа во приватниот сектор, како даночни консултанти, и беа во можност да ги користат своите интерни мрежи за да продолжат со своите коруптивни активности. Но, приходите од даноците сепак се зголемија.

Искуствата доведоа до претпоставката дека еден од начините со кои може да се зголеми прибирањето даноци е да се зајакнат – а не да се ослабнат - овластувањата на даночниците во поглед на преговорите, односно „пазарењата“. Ова се темели на претпоставката дека даночниците би прибрале повеќе средства за државата, дури и кога би прибрале повеќе средства за себеси. Оваа теза е

одвај одржлива, односно се наметнува прашањето која влада би можела да го оправда охрабрувањето на корумпираните службеници на овој начин да ги искористуваат нејзините граѓани? И каква порака би испратила ваквата влада до остатокот од својата јавна служба?¹²

ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМИ

Антикорупциските програми можат да ги содржат следниве мерки:

- Поедноставање на даночните и на царинските прописи:** Овие закони и кодекси честопати се многу комплексни и тешки за разбирање, и им даваат дискрециони права на службениците. За корупцијата да се сведе на минимум, правилата треба да бидат едноставни и јасни, со неколку исклучоци, и ќе им бидат познати на сите. Барањата во однос на информациите и на документацијата треба да се сведат на минимум. Администрацијата што раководи со приходите може да ги дефинира своите потреби во однос на информациите и на документацијата, на тој начин што ќе се минимизираат административните барања. Клиентите на агенцијата и пошироката јавност треба постојано да се информираат за новините и за важните најави. Доколку се има впечатокот дека царинските давачки и даночниот систем се праведни, кај граѓаните ќе исчезне поттикот во насока на корупцијата.
- Стандардизација на постапките и на толкувањата:** Прирачниците за постапките и електронските обрасци ги прават услугите за прибирање на приходи потранспарентни, ги намалуваат можностите за неовластено одлучување од страна на службениците и ја зајакнуваат одговорноста. Стандардизираниите постапки треба да ги ограничат директните лични контакти меѓу службениците и клиентите и да го ограничат бројот на потребните обрасци и/или одобренја („едношалтерски постапки¹³“). Толкувањето на царинските прописи мора да биде доследно. Од увозниците и од даночните обврзници може да се очекува да ги пријавуваат своите финансиски обврски само во опкружување каде што толкувањето на законите е конзистентно и каде што постапките се стандардизирани, при што секоја трансакција ќе се третира на начин ист како и претходната.
- Професионални стандарди:** Во администрацијата треба да се ангажираат искусни, и високо обучени раководители, а не политички именувани раководители. И другите вработени треба да се вработуваат и да се унапредуваат врз основа на заслугите, да

бидат добро платени доволно за живот, и да поминуваат низ редовна обука. Освен тоа, одговорностите треба да се одвојат во согласност со функцијата и треба да се ефектуираат механизмите за процесуирање на жалбите. Треба да се рационализираат постапките за вработување, да се награди доброто работење, и да се дисциплинираат вработените кои ќе се затекнат во кршење на царинските прописи.

- **Контроли:** И даночните и царинските служби треба да подлежат на редовни внатрешни и надворешни контроли. Со цел контролите да се направат ефективни, треба да постојат стандарди за работа (сврзани со приходните цели и со стандардите за службата), како и кодекси за однесување. Овие кодекси треба да бидат поддржани со ефективни санкции, во кои треба да спаѓаат и интерните дисциплински мерки за помали прекршоци, како и вклучување на агенциите за спроведување на законот за посериозни случаи на измама и на корупција. Формирањето посебни единици за претпазливост може да ги поддржи внатрешните контроли.
- **Компјутеризација:** Повеќе од која било друга промена, воведувањето компјутеризирана поддршка за обработката на царинската документација ја обезбедува можноста за имплементирање на стандардизирани постапки кои оставаат малку простор за дискреционите овластувања на службениците. Ваквиот систем, исто така, би можел да обезбедува корисни информации, на пример информации за идентификација на трансакциите што не ги почитуваат претходно утврдените лимити, информации за текот на обработката или за поединечните службеници кои преземаат невообичаени активности (на пример, физичка инспекција на премногу голем број пратки).
- **Анкети со клиентите и консултации со корисниците:** Анкетите со клиентите се корисни алатки за дијагностицирање на проблемите и за следење на тековните ефекти од реформите. На крај, би требало да има редовни консултации со групите од приватниот сектор, со граѓанското општество, медиумите и со другите владини агенции.¹⁴

Листата за проверка заради самооценување на Светската царинска организација¹⁵, опфаќа прашања кои се спомнати во Декларацијата на СЦО од Аруша, од 1993 година (разгледана во натамошниот текст). Меѓу прашањата на кои треба да одговорат администрациите се и следниве:

- *Дали на вработените им е дозволено да заземаат позиции кои може да бидат цел на корумпирани поединци или фирми во текот на подолг временски период?*

- *Дали од вработените се очекува да преминуваат или да ротираат на други позиции во редовни временски интервали?*
- *Дали ротирањето или мобилноста се јасно сфатени како услов за работното место?*
- *Има ли воспоставени механизми за редовно надгледување на распоредувањето на вработените? Дали е овој процес ослободен од пристрасност или од фаворизирање?*
- *Дали работната средина го поттикнува развивањето несоодветни релации меѓу вработените и клиентите? Доколку е така, какви механизми постојат за да се обезбеди соодветна контрола, одговорност и надзор врз вработените кои работат во такви опкружувања?*
- *На точките на интеракција со јавноста, постојат ли механизми кои ќе спречат однапред да се дознае кои службеници ќе бидат распоредени на одредени позиции во конкретен временски период?*
- *Дали се функциите сегрегирани во области кои се подложни на корупција? На пример, дали е можно службеникот, како поединец, да ги иницира, проверува и да ги овластува плаќањата?*

ИНСПЕКЦИЈА ПРЕД ИСПОРАКА

Инспекцијата пред испорака (ИПИ) се случува кога компанијата се ангажира да изврши инспекција на стоките пред тие да се транспортираат и да се увезат. Во основа, извозникот доставува изјава до компанијата што врши ИПИ, и таа потоа ги проверува стоките и фактурирањето и составува сопствен извештај до царинската служба во земјата-увозник. Кога производите се увезуваат, двата извештаја се споредуваат со пратката. Замислата е да се решат случаите на прикажување на премногу голема или премногу мала вредност на фактурите, како и на погрешна класификација на производите.

Некои го оспоруваат концептот на ИПИ а како аргумент го наведуваат фактот дека вистинската потреба е, всушност, да се реши проблемот со корупцијата и со неефикасноста на царинската администрација на земјата-увозник. Постојат малку цврсти докази дека ИПИ е ефективна во ситуација загромена од корупцијата во земјата-увозник. Заговорот меѓу инспекторите за ИПИ и извозниците сè уште претставува можност, без оглед на јасните

поттици за компанијата што ја врши инспекцијата во насока на заштитување на нејзината репутација и интегритет. Дури имаше и случај кога една компанија за ИПИ беше обвинета дека поткупила пакистански владин министер за да биде избрана на тендерот за договор за ИПИ. ИПИ е исто така, скапа, иако извозниците обично придонесуваат со давачка за услугата во износ од 1%.

Една од причините за неуспехот на оваа стратегија за контрола на пратките, се чини, се наоѓа и кај царинските власти, кои честопати не ги контролираат сопствените граници. Така, граничните проверки лесно можат да се избегнат. Меѓутоа, колку поефективно ќе се покаже прибирањето на приходите, толку е поголем поттикот да се шверцува за да се избегне плаќањето на царинските давачки. Основната причина за неуспехот на ИПИ е фактот дека корумпираните или неефикасните царински служби не споредуваат една целина документи со друга, како еден вид внатрешна проверка. Ова е познато како **процес на споредување** и усогласување и е од суштествено значење за успехот во функционирањето на системот на ИПИ. Во спротивен случај, може да се поткопа основата врз којашто функционира овој систем.

Сепак, сега се појавува гледиштето дека, доколку царинската организација на земјата-увозник е разумно сигурна, навистина постои простор за воведување на ИПИ, како дополнителна алатка во борбата против корупцијата.¹⁶

ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА

Корупцијата може да „цути“ во прекуграничните операции, освен доколку не постои значително ниво на соработка на обете страни од меѓународната граница. Ваквата соработка е обично предмет на билатерални договори меѓу владите. Оваа област честопати се запоставува, така што се неопходни периодични ревизии на моменталниот опфат и на соодветноста на аранжманите во една земја.

При следењето на настаните во својата земја, групите на граѓанското општество во Бугарија изготвија и имплементираа начин за мерење на обемот на увезуваната и на извезуваната шверцувана стока. Ова се прави со примена на таканаречената „одраз статистика“. Со споредба на бугарските официјални податоци за извозот и за увозот со податоците од соседните земји, се оценува обемот на сивата економија како целина и се идентификуваат главните пазари на шверцувана стока во Бугарија.¹⁷

ДЕКЛАРАЦИЈАТА ОД АРУША НА СВЕТСКАТА ЦАРИНСКА ОРГАНИЗАЦИЈА (СЦО)

Во 1993 година, Советот за царинска соработка (сега Светска царинска организација) издаде декларација во врска со доброто владеење и со интегритетот во царината.¹⁸ Декларацијата од Аруша, наречена така според градот Аруша во Танзанија, каде што се одржа средбата на СЦО, оттогаш беше надолполнета со Водичот за самооценување, каде што се објаснува на кој начин треба да се применуваат принципите од Декларацијата.¹⁹

Декларацијата од Аруша на СЦО²⁰ нагласува дека прашањето на интегритетот е од огромно значење, доколку царинските управи сакаат да ја развијат и да ја одржуваат јавната доверба. Декларацијата го признава негативниот ефект што може да го има корупцијата врз ефикасното функционирање на една администрација и воспоставува десет клучни принципи што треба да се применуваат од страна на царинските администрации при изготвувањето на нивните програми за национален интегритет.

1. Лидерство и посветеност

Примарната одговорност за спречување на корупцијата мора да се наоѓа кај раководителите на царинските управи и кај извршниот раководен тим. Долгорочно мора да се нагласува потребата од постоење на високи нивоа на интегритет, а треба да се одржува и посветеноста во борбата против корупцијата.

2. Регулаторна рамка

Царинските закони, прописи, административни насоки и процедури треба да се усогласат и што е можно повеќе да се поедностават. Царинските формалности треба да се извршуваат без непотребно оптоварување. Царинските практики треба да се разгледуваат и да се реформираат за да се избегне бирократијата и за да се намали непотребното удвојување. Давачките за увезени и за извезени стоки треба да се направат поумерени, онаму каде што тоа ќе биде можно, а исклучоците од стандардните правила треба да се сведат на минимум.

3. Транспарентност

Царинските закони, прописи, процедури и административни насоки треба да се направат јавни, да бидат лесно достапни и да се применуваат на унифициран и на доследен начин. Треба јасно да се дефинира основата врз којашто може да се спроведуваат дискреционите овластувања. Треба да се воспостават механизми за жалби и за административно разгледување, за да се обезбеди механизам за клиентите, со којшто тие ќе можат да ги оспоруваат одлуките на

царината или да бараат нивна ревизија. Треба да се воспостават правилници за опслужување на клиентите или стандарди за работа во кои ќе се утврди нивото на услугата што клиентите можат да го очекуваат од Царината.

4. Автоматизација

Со автоматизација или компјутеризација на царинските функции може да се подобри ефикасноста и ефективноста и да отстрани голем дел од можностите за корупција.

5. Реформа и модернизација

Царинските управи треба да ги реформираат и да ги модернизираат своите системи и постапки, за да ги елиминираат сите согледани поволности што би можеле да се остварат доколку се заобиколат официјалните барања

6. Ревизија и истрага

Спречувањето и контролата на корупцијата можат да бидат помогнати од различни механизми за мониторинг и за контрола, како што се програмите за внатрешни проверки, внатрешната и надворешната ревизија и режимите за истрага и за гонење.

7. Кодекс за однесување

Клучен елемент на секоја ефективна програма за интегритет е изготвувањето, издавањето и прифаќањето на сеопфатен кодекс за однесување, којшто недвосмислено ќе ги утврди условите за однесување што се очекуваат од сите вработени во Царината.

8. Раководење со човечките ресурси

Во практиките за раководење со човечките ресурси, кои се покажаа како корисни во контролирањето и во елиминирањето на корупцијата во царинските служби, спаѓаат:

- Обезбедувањето доволен пакет плати за да се обезбеди дека царинските вработени се во можност да одржуваат пристоен стандард на живеење;
- Ангажирање и задржување на вработените кои поседуваат, и најверојатно ќе ги задржат, високите стандарди на интегритет;
- Обезбедување дека постапките на селекција и на унапредување на вработените се ослободени од предрасуди и од фаворизирање и дека се темелат врз принципот на заслуги;
- Обезбедување дека во одлуките за распоредување, ротирање и за релоцирање на вработените, ќе се земе предвид потребата да се отстранат можностите за царинските вработени подолг временски период да се наоѓаат на позиции кои се подложни на корупција;
- Обезбедување на соодветна обука и професионален развој за царинските вработени по нивното вработување и во текот на нивната кариера, за континуирано да се промовира и да се зајакнува важноста на одржувањето високи етички и професионални стандарди, и
- Спроведување на соодветни системи за оцена на работењето и за раководење, со што ќе се зајакнат здравите практики и ќе се поддржат високите нивоа на личен и на професионален интегритет.

9. Морална и организациска култура

Поверојатно е дека царинските вработени ќе постапуваат со интегритет доколку моралот е висок, практиките на раководење со човечките ресурси се праведни и постојат разумни можности за развој во кариерата.

10. Односи со приватниот сектор

Царинските управи треба да ги поттикнуваат отворените, транспарентни и продуктивни релации со приватниот сектор. Клиентите од приватниот сектор треба да се охрабруваат да прифатат соодветно ниво на одговорност и на отчетност за кој било царински проблем, како и за идентификација и за спроведување на практични решенија.

УЛОГАТА НА ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Јавниот сектор има сосема јасна улога во активностите во насока на намалување на корупцијата во рамките на царинските служби. Во сè поголем број земји, царинските администрации, преку постојаните комитети, редовно се консултираат на оваа тема со увозниците и со извозниците, со цел да утврдат каде лежат проблемите и да определат колкав е степенот на напредок што се остварува при решавањето на истите.

Меѓународната трговска комора изготви сопствени царински насоки насочени кон развивање на современи, ефикасни и ефективни царински администрации. Нејзиниот план, составен од 54 точки, ги опфаќа процесуирањето на пратките и потребата од транспарентност и едноставност во управувањето и во регулирањето, како и автоматизацијата, класификациите, споровите, санкциите и процесуирањето на патниците.²¹

ДАНОЧНИ ИНСПЕКТОРИ И КОНВЕНЦИЈАТА НА ОЕЦД

Даночните инспектори, исто така, имаат своја улога во борбата против поткупувањето. Според потписничките на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупувањето на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции (1997 година) поткупувањето на странските јавни службеници преставува кривично дело. Битно е даночните инспектори да бидат свесни за овие одредби и за својата улога во спроведувањето на Конвенцијата, која е делумно изготвена со цел да го заштити интегритетот на нивната земја. Во овој контекст, ОЕЦД го објави својот Прирачник за даночните инспектори во врска со свеста за поткупувањето.²²

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ПРИХОДИТЕ

Постои широко распространето гледиште дека транспарентноста во приходите е еден од клучните фактори за остварување на доброто владеење. И ОЕЦД и Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) имаат кодекси кои се релевантни за остварувањето на оваа цел.

НАЈДОБРИТЕ ПРАКТИКИ НА ОЕЦД ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ

Буџетот е клучен документ на политиката на една влада. Тој треба да биде сеопфатен, односно да ги содржи сите владини приходи и расходи, така што ќе можат да се оценат неопходните размени меѓу разните опции на политиките.

„Најдобрите практики“ на ОЕЦД за транспарентност на буџетите содржат висок степен на одговорност и на транспарентност. Сите документи што се спомнати во натамошниот текст треба да се објават колку што може побрзо:

- *Владиниот нацрт-буџет треба да се достави до парламентот доволно време однапред за да се овозможи детално разгледување на истиот. Парламентот треба да го одобри буџетот пред почетокот на фискалната година. Тој треба да содржи детален коментар за секоја програма на приходи и расходи. Треба да се претстават и податоците за резултатите од нефинансиското работење, вклучувајќи ги и целите на работењето, онаму каде што тоа ќе биде изводливо.*
- *Буџетот треба да содржи среднорочна перспектива, односно во него треба да биде илустрирано на кој начин ќе се развиваат*

приходите и расходите и како ќе се порамнуваат со прогнозите содржани во претходните фискални извештаи за истиот период; доколку има значителни отстапувања, тие треба да бидат објаснети;

- *За секоја програма ќе треба да се обезбедат компаративни информации за фактичката евиденција на приходите и на расходите во текот на претходната година. Ќе треба да се обезбеди и ажурирана прогноза за тековната година. Слични компаративни информации ќе треба да се прикажат за сите нефискални податоци за работењето;*
- *Доколку законските прописи овластуваат одредени износи на приходите и на расходите, за потребите на информирањето износите ќе треба да се прикажат во буџетот .*
- *Економските претпоставки кои се наоѓаат во основата на извештајот треба да се објават, а во буџетот ќе треба да биде содржана и дискусија во врска со даночната потрошувачка. Обата документа треба да се изготват во согласност со Најдобрите практики на ОЕЦД.*

Треба да постои и предбуџетски извештај за да се поттикне расправата околу буџетот и околу начинот на којшто тој ќе влијае врз националната економија. Како таков - тој исто така - служи и за да се создадат соодветни очекувања во врска со самиот буџет. Извештајот треба да се објави најмалку месец дена пред претставувањето на предлог-буџетот.

Извештајот треба експлицитно да ги наведе владините долгорочни економски цели и целите во однос на фискалната политика, како и владините намери во врска со економската и фискалната политика на претстојниот буџет, како и за период од најмалку две наредни фискални години. Тој треба да го нагласи вкупното ниво на приходи, расходи, дефицит или суфицит, како и долговите.

Извештајот на крајот од годината е владиниот клучен документ во однос на одговорноста. Тој треба да подлежи на ревизија од страна на независна институција за контрола и да биде објавен шест месеци пред крајот на фискалната година.

Годишниот извештај го покажува почитувањето на нивото на приходи и на расходи во рамките на буџетот, одобрено од страна на парламентот. Сите ребаланси кон првичниот буџет треба да бидат посебно прикажани. Извештајот треба да содржи сеопфатна дискусија за владините финансиски средства и финансиски одговорности, нефинансиските средства, обврските за пензиското осигурување на вработените, како и непредвидените обврски.

Предизборниот извештај треба да фрли светлина врз општата состојба на владините финансии непосредно пред одржувањето на изборите. Тоа овозможува подобра информираност на електоратот и служи како поттик за јавна расправа. Остварливоста на изготвувањето на овој извештај може да зависи од уставните одредби и од изборните практики. Оптимално, тој треба да се објави најдоцна две недели пред одржувањето на изборите и треба да ги содржи истите информации како и полугодишниот извештај. Треба да се обрне посебно внимание за да се загарантира интегритетот на ваквите извештаи, во согласност со најдобрите практики на ОЕЦД.

Долгорочниот извештај ја оценува долгорочната одржливост на тековните владини политики. Тој треба да се објавува барем на секои пет години или кога се спроведуваат големи промени во основните приходни или расходни програми. Извештајот треба да ги оцени буџетските импликации од демографските промени, како што е стареењето на населението, како и другите подолгорочни потенцијални трендови (во наредните 10 до 40 години). Треба експлицитно да се претстават сите клучни претпоставки што се наоѓаат во основата на проекциите содржани во извештајот и треба да се презентираат неколку реални сценарија.

Конкретните податоци кои се бараат се следниве:

- *Економските претпоставки: Отстапувањата од прогнозата за главните економски претпоставки, кои се наоѓаат во основата на буџетот, се главниот владин фискален ризик;*
 - *Даночната потрошувачка: Ова се проценетите трошоци кон даночните приходи од претпочитаниот третман на одделни дејности. Проценетите трошоци од клучните даночни расходи т.е. потрошувачката треба да се презентираат како дополнителни информации во буџетот. Доколку е можно, образложението за даночната потрошувачка по конкретни области треба да се инкорпорира во образложението за општата потрошувачка, со цел одлуките во однос на буџетот да се донесат врз основа на добра информираност;*
 - *Финансиската пасива и финансиската актива: Во буџетот треба да бидат претставени сите финансиски обврски и финансиски средства, а истото треба да се стори и во полугодишниот и во годишниот извештај;*
 - *Нефинансиската актива: Треба да се претстави сета актива од ваков вид, вклучувајќи го и недвижниот имот и опремата.*
 - *Давачките по основ на пензија на вработените: Овие обврски треба да се претстават во буџетот, во полугодишниот извештај и во годишниот извештај;*
 - *Непредвидените обврски: Ова се обврски чијшто буџетски ефект зависи од идните настани што би можеле да се случат. Во најчестите примери спаѓаат владините гаранции за заеми, владините програми за осигурување, како и правните побарувања до владата. Сите позначајни непредвидени обврски треба да се претстават во буџетот, во полугодишниот извештај, како и во годишните финансиски извештаи.*
- Еден дел од документот *Најдобрите практики на ОЕЦД* се занимава со прашањето на „Интегритетот, контролата и одговорноста“:
- *Резимето на релевантните сметководствени политики треба да ги придружува сите извештаи, а истите сметководствени политики треба да се применуваат за сите фискални извештаи;*
 - *Секоја промена во сметководствените политики треба да се прикаже целосно, а информациите за претходните извештајни периоди треба да се коригираат, доколку е можно, за да се овозможи споредбата меѓу извештајните периоди.*
 - *Треба да постои динамичен систем на интерни финансиски контроли, вклучувајќи и интерна ревизија, за да се загарантира интегритетот на информациите што се обезбедени во извештаите. Секој извештај би требало да содржи изјава за одговорноста на министерот за финансии и на вишото службено лице кое е одговорно за изготвување на извештајот. Министерот потврдува дека во извештајот се вклучени сите владини одлуки кои имаат фискален ефект. Вишото службено лице потврдува дека министерството за финансии ги дало своите најдобри стручни оценки при изготвувањето на извештајот;*
 - *Годишниот извештај треба да биде предмет на ревизија од страна на независна финансиска институција за контрола во согласност со општоприфатените ревизорски практики. Парламентот ќе треба детално да ги разгледа ревизорските извештаи изготвени од страна на институцијата;*
 - *Парламентот треба да поседува можност и ресурси за разгледување на кој било фискален извештај за којшто смета дека треба да се разгледа.*

КОДЕКС НА ММФ ЗА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ЗА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Во 2001 година ММФ го ревидираше својот Кодекс на добри практики за фискална транспарентност. Иако основните принципи остануваат исти како и во првичниот кодекс, ревидираната верзија дополнително ја нагласува проверката на квалитетот на фискалните податоци.²³

ММФ го дели ставот дека фискалната транспарентност може да даде значаен придонес во насока на остварување на целта на доброто владеење. Таа треба да доведе до подобро информирана јавна дебата околу дизајнот и резултатите на фискалната политика, и да направи владите да бидат поодговорни во однос на имплементацијата на фискалната политика, со што може да се зајакнат кредибилитетот и јавното разбирање на макроекономските политики и избори.

Во еден глобализиран амбиент, фискалната транспарентност е од мошне големо значење за остварувањето на макроекономската стабилност и ефективен економски пораст. Сепак, тоа е само еден од аспектите на доброто фискално управување, треба да се обрне внимание и на зголемувањето на ефикасноста на владиното дејствување и воспоставувањето солидни јавни финансии.

Земјите-членки на ММФ се охрабруваат да го спроведат Кодексот на добри практики за фискалната транспарентност (наведени во натамошниот текст), којшто претставува сублимат од сознанијата на ММФ за практиките на фискалното управување во земјите-членки.

Кодексот тврди дека улогата и надлежностите на владата треба да бидат јасни; јавноста треба да биде информирана за активностите на владата; подготовката, реализацијата и известувањето по буџетот треба да се спроведуваат на отворен начин, а фискалните информации треба да ги исполнуваат широкоприфатените стандарди за квалитет на податоците и да бидат предмет на независни гаранции на интегритетот. Постои прирачник за помош при реализацијата.

Ревидираниот кодекс на ММФ, за добри практики за фискалната транспарентност ги пропишува основите за следново:

I. Јасност на улогите и на надлежностите

1.1 Треба да се прави разлика меѓу владиниот сектор и остатокот од јавниот сектор, како и од остатокот на економијата; политиката и раководните улоги во рамките на јавниот сектор

треба да бидат јасни и отворени за јавноста.

1.1.1 Структурата и функциите на владата треба да бидат јасно прецизирани.

1.1.2 Надлежностите на различните нивоа во владата треба да бидат јасно дефинирани - во извршниот дел, во законодавниот дел, како и во судството.

1.1.3 Треба да се воспостават јасни механизми за координирање и за управување со буџетските и со вонбуџетските активности;²⁴

1.1.4 Релациите меѓу владините и невладините агенции од јавниот сектор (на пр., централната банка, јавните финансиски институции и нефинансиските јавни претпријатија) треба да се темелат врз јасни аранжмани;

1.1.5 Вклучувањето на владата во приватниот сектор (на пр., преку регулирањето и акционерскиот капитал) треба да се спроведува на отворен и на јавен начин, врз основа на јасни правила и постапки што ќе се применуваат на недискриминирачки начин;

1.2 Треба да постои јасна правна и административна рамка за фискалното управување;

1.2.1 Секое издвојување или трошок на средства од јавните фондови треба да се раководи според сеопфатни буџетски закони и според јавно познатите административни правила;

1.2.2 Даноците, давачките, придонесите и наплатите треба да имаат експлицитна законска основа. Даночните закони и прописи треба да бидат лесно достапни и разбирливи, а секоја административна дискреција при нивната примена треба да се раководи според јасни критериуми;

1.2.3 Етичките стандарди на однесување за јавните службеници треба да бидат јасни и да имаат одличен публицитет.

II. Јавна достапност на информациите

2.1 Јавноста треба да биде детално информирана за претходната, тековната и за идната фискална активност на владата;

2.1.1 Буџетската документација, завршните сметки и другите фискални извештаи за јавноста треба да ги опфаќаат сите буџетски и вонбуџетски активности на централната влада, а консолидираната фискална позиција на централната влада треба да се објави;

2.1.2 Информациите кои се споредливи со информациите од годишниот буџет треба да се обезбедат за резултатот (аутпутот) од двете претходни фискални години, заедно со прогнозите за главните буџетски агрегати за двете години што следуваат по односната буџетска година.

2.1.3 Изјавите со опис на природата и на фискалното значење кај непредвидените обврски и кај даночната потрошувачка на централната влада, како и кај квази-фискалните активности, треба да претставуваат составен дел од буџетската документација;

2.1.4 Централната влада треба да објавува целосни информации за нивото и за составот на својот долг и на своите финансиски средства;

2.1.5 Онаму каде што субнационалните нивоа на власт се значајни, треба да се објави нивната комбинирана фискална позиција и консолидираната фискална позиција на централната влада;

2.2 Треба да се реализира заложбата во насока на навремено објавување на фискалните информации;

2.2.1 Објавувањето на фискалните информации треба да биде една од законските обврски на владата, и

2.2.2 Треба да се објавуваат датумите на коишто фискалните информации однапред ќе се објавуваат.

III. Отворен процес на подготовка, реализација и известување по буџетот

3.1 Буџетската документација треба да ги прецизира целите на фискалната политика, макроекономската рамка, основата на буџетот содржана во политиките, како и главните фискални ризици што можат да се идентификуваат;

3.1.1 Изјавата за целите на фискалната политика и оценката на фискалната одржливост треба да ја обезбедат рамката за годишниот буџет.

3.1.2 Треба јасно да се прецизираат сите фискални прописи што биле усвоени (на пример, барањето за балансиран буџет или лимитите за позајмување од страна на субнационалните нивоа на власта);

3.1.3 Годишниот буџет треба да се изготвува и да се презентира во рамките на една сеопфатна и конзистентна квантитативна макроекономска рамка и треба да се обезбедат главните претпоставки кои се наоѓаат во основата на буџетот;

3.1.4 Јасно треба да бидат опишани новите политики што се воведуваат во годишниот буџет;

3.1.5 Главните фискални ризици треба да се идентификуваат и да се квантифицираат, онаму каде што тоа ќе биде можно, вклучувајќи ги и варијациите во економските претпоставки и несигурните трошоци кај одредени трошковни обврски (на пример, финансиското реструктурирање);

3.2 Буџетските информации треба да се презентираат на начин што ќе ја олесни анализата на политиките и ќе ја промовира одговорноста;

3.2.1 Буџетските податоци треба да влегуваат во извештаите врз бруто - основа при што ќе се прави разлика меѓу приходите, расходите и финансирање, каде што расходите ќе се класифицираат по економски, функционални и по административни категории. Врз иста основа треба да се изготвуваат и извештаите со податоци за вонбуџетските активности.

3.2.2 Треба да се обезбеди изјава за целите што треба да се остварат преку главните буџетски програми (на пример, подобрување на релевантните социјални показатели);

3.2.3 Комплетниот биланс на општата (централната) влада би требало да биде стандарден сумарен показател за владината фискална позиција. По потреба, тој треба да се надополнува и со други фискални показатели на општото владеење (на пример, со оперативниот биланс, структурниот биланс или со примарниот биланс);

3.2.4 Билансот од јавниот сектор треба да биде содржан во извештај кога невладините агенции од јавниот сектор ќе преземат битни квазифискални активности;

3.3 Јасно треба да бидат прецизирани постапките за реализација и за мониторинг на одобрените расходи, како и за прибирање на приходите;

3.3.1 Треба да постои сеопфатен, интегриран сметководствен систем што ќе обезбеди сигурна основа за оценување на заостанатите плаќања.

3.3.2 Прописите за набавки и за вработување треба да бидат стандардизирани и достапни за сите заинтересирани страни;

3.3.3 Извршувањето на буџетот треба да биде предмет на интерна ревизија, а процедурите за ревизија треба да бидат отворени за разгледување;

3.3.4 Националната даночна администрација треба да биде законски заштитена од политичко насочување и треба редовно да ја известува јавноста за своите активности;

3.4 Треба да постојат редовни фискални извештаи до законодавните тела и до јавноста;

3.4.1 До законодавното тело треба да се презентира полугодишен извештај за развојните трендови во буџетот. Исто така треба да се објавуваат и почести (најмалку квартални) извештаи;

3.4.2 Годишните сметки треба да се презентираат пред законодавното тело, во текот на годината од крајот на фискалната година и,

3.4.3 Еднаш годишно, пред законодавното тело треба да се презентираат и резултатите остварени во однос на зададените цели од главните буџетски програми.

IV. Гаранции за интегритетот

4.1 Фискалните податоци треба да ги исполнуваат прифатените стандарди за квалитет на податоците;

4.1.1 Буџетските податоци треба да ги рефлектираат неодамнешните трендови во приходите и во расходите, основните макроекономски развојни трендови, како и добро дефинираните заложби на политиките;

4.1.2 Годишниот буџет и годишните сметки треба да ја индицираат сметководствената основа (на пример, готовина или прираст), како и стандардите користени во собирањето и во презентирањето на буџетските податоци;

4.1.3 Треба да се обезбедат конкретни гаранции во поглед на квалитетот на фискалните податоци. Поконкретно, треба да биде укажано дали податоците во фискалните извештаи се интерно конзистентни и дали биле споредени со релевантни податоци од други извори;

4.2 Фискалните информации треба да бидат подложени на независна детална анализа;

4.2.1 Национално ревизорско тело или еквивалентна организација независна од извршната власт, треба да обезбеди навремени извештаи до законодавното тело и до јавноста, во врска со финансискиот интегритет на владините сметки;

4.2.2 Треба да се поканат независни експерти за да ги оценат фискалните прогнози, макроекономските прогнози врз коишто тие се базирани, како и сите основни претпоставки, и

4.2.3 Националната агенција за статистика треба да поседува институционална независност, врз основа на која ќе се верифицира квалитетот на фискалните податоци.

ФОРУМОТ ЗА ФИНАНСИСКА СТАБИЛНОСТ И 12-ТЕ КЛУЧНИ СТАНДАРДИ ЗА ЗДРАВИ ФИНАНСИСКИ СИСТЕМИ

Форумот за финансиска стабилност (ФФС) изготви дванаесет стандардни области, како основа за здрави финансиски системи и коишто помагаат за реализација на приоритетите врз основа на околностите во земјите.²⁵

Форумот за финансиска стабилност ги собира на едно место високите претставници од националните финансиски власти (на пример, централните банки, надзорните тела и трезорските одделенија), меѓународните финансиски институции, меѓународните регулаторни и супервизорски групации, комитетите на експерти од централните банки и Европската централна банка.

ФФС има централна улога во мултилатералниот напор за ефектуирање на здрави финансиски системи. ФФС ја одржа својата прва средба во 1999 година, заради унапредување на меѓународната финансиска стабилност; Форумот го промовира интегритетот по пат на размена на информации, меѓународна соработка и преку финансиски надзор и следење.

Форумот ги собира на едно место националните власти кои се одговорни за финансиската стабилност на значајните меѓународни финансиски пазари, меѓународните финансиски институции, меѓународните регулаторни и супервизорски групации и комитетите со експерти од централните банки. Од самиот почеток, ФФС го призна значењето на изготвувањето и на промовирањето на меѓународните стандарди, како за зајакнување на

домашните финансиски системи, така и за унапредување на меѓународната финансиска стабилност и интегритет.

Клучните стандарди варираат од аспект на степенот на нивното меѓународно признавање, но се широко прифатени како нешта што ги претставуваат минималните барања во однос на добрата практика.

Дел од клучните стандарди се релевантни за повеќе од една област на политиките, како на пример деловите од Кодексот на ММФ за добри практики за транспарентност во монетарните и во финансиските политики се важни за аспектите на плаќањата и на порамнувањата, како и за финансиското регулирање и надзор. Ревизорската канцеларија на Република Чешка е еден од оние субјекти кои работат на реализацијата на овие стандарди.²⁶

Дванаесетте стандарди се:

Макроекономска политика и транспарентност на податоците

1. *Транспарентност на монетарната и на финансиската политика: Кодекс на добри практики за транспарентноста на монетарните и на финансиските политики (ММФ)*²⁷;
2. *Транспарентност на фискалните политики: Кодекс за добри практики за фискалната транспарентност (ММФ)*²⁸;
3. *Дисеминација на податоците: Стандард за дисеминација на специјалните податоци*²⁹ / *Систем за дисеминација на општите податоци*³⁰ (ММФ).

Институционална и пазарна инфраструктура

4. *Несолвентност (во подготовка од страна на Светска банка);*
5. *Корпоративно управување: Принципите на корпоративното управување (ОЕЦД)*³¹;
6. *Сметководство: Меѓународни сметководствени стандарди (IAS) (IASB)*³²;
7. *Ревизорство: Меѓународни ревизорски стандарди (ISA) (IFAC)*³³;
8. *Плаќање и порамнување: Основни принципи за системски важните системи на плаќање (CPSS)*³⁴ *и препораки за системите за порамнување на хартиите од вредност (CPSS/IOSCO)*³⁵;
9. *Пазарен интегритет: Четириесетте препораки на Работната група за финансиско дејствување (FATF)*³⁶ *и осумте посебни препораки за борба против финансирањето на тероризмот (FATF)*³⁷.

Финансиско регулирање и надзор

10. *Банкарски надзор: Основни принципи за ефективен банкарски надзор (BCBS)*³⁸;
11. *Регулирање на хартиите од вредност: Цели и принципи на регулирањето на хартиите од вредност (IOSCO)*³⁹, *и*
12. *Осигурителен надзор: Основни принципи за осигурувањето (IAIS)*⁴⁰.

УЛОГА ЗА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

И покрај големите напори на парламентарците, институциите за финансиска ревизија и, повремено, институциите на извршната власт, преточувањето на добрите препораки за ревизорство во ефикасна политика и промената во однесувањето, генерално, се покажале како мошне тешки. Соработката со организациите на граѓанското општество нуди можност за промена на оваа состојба. Во овој контекст, проектот „Меѓународен буџет“ ги собира групите на граѓанското општество во многу делови од светот, вклучувајќи и голем број земји во транзиција.⁴¹ Проектот „Меѓународен буџет“ им помага на невладините организации и на истражувачите во нивните напори за анализирање на буџетските политики, но и за подобрување на буџетските процеси и институции. Проектот е особено заинтересиран за помагање со применети истражувања, што е од корист во тековните дебати за политиките, и со, истражувања за ефектите од буџетските политики врз сиромашните. Проектот првенствено работи со истражувачите и со НВО во земјите во развој или во младите демократии. Проектот „Отворен буџет“ во моментов се развива и во Санкт Петербург.⁴²

Активностите обично се фокусираат на законодавната фаза од буџетскиот процес, иако буџетските групи се исто така, активни - онаму каде што тоа е можно - во изготвувањето на законските одредби и во мониторингот на нивната реализација. До денес, групите на граѓанското општество беа најмалку вклучени во ревизорската фаза од буџетскиот процес. Но, постојат знаци дека ова се менува. Соработката со организациите на граѓанското општество нуди иновативни можности за подобрување на ревизорската функција и на увидот од страна на јавноста.

Една од причините зошто резултатите од ревизиите немаат некој поголем одек во јавноста е фактот дека луѓето честопати не се запознаени со улогата на финансиската институција за контрола во земјата и со нејзиното потенцијално влијание врз нивните животи.

За да се создаде ангажирано граѓанство кое ќе биде заинтересирано за тоа да ја повикува на одговорност владата, неопходно е да се демистифицира улогата на институцијата и да се подигне нивото на буџетската и на ревизорската „писменост“ кај населението.

Ваквата институција може сама да ја исполни оваа функција, со тоа што ќе изготви кампања на локално ниво или може да соработува со групите на граѓанското општество и со медиумите, како еден вид помош. Буџетските групи поседуваат експертиза потребна за преточување на комплексните материјали во навремени и достапни документи, односно за осмислување и за реализација на курсеви за обука, посебно наменети за нетехнички аудиториум. Пример за ова се Граѓанскиот водич за оданочувањето и Граѓанскиот водич за буџетот, изготвени од страна на Институтот за јавни финансии во Хрватска.⁴³

Граѓанското општество може да помогне на најразлични начини:

- *Групите на граѓанското општество можат да помогнат во градењето на едуцираноста кај граѓаните во врска со функцијата на финансиската институција за контрола и со прашањата на финансиското управување и увид;*
- *Групите на граѓанското општество и медиумите можат да покренат прашања што ќе ги истражува финансиското тело за контрола, а врз основа на своите блиски контакти со граѓаните.*
- *Групите на граѓанското општество и медиумите може да спроведуваат првични истраги за лошото финансиско работење, или понатаму да ги истражуваат прашањата што произлегуваат од ревизорскиот извештај;*
- *Групите на граѓанското општество можат да помогнат да се набљудува активноста на владата која следува по ревизорскиот извештај и по парламентарните сесии. Заедно со вниманието од страна на медиумите, ова може да изврши притисок врз извршната власт да спроведат активности за корекција на состојбите, и*
- *Граѓанското општество може директно да помогне во работата на финансиската институција за контрола, преку својот*

ангажман во следењето на трагата на расходите, помагањето во локалното ревизорство и мерењето на резултатите остварени со програмите.

Зголемувањето на бројот на буџетските групи може да сигнализира важна промена во практиката на јавните финансии. Во повеќето земји, политичарите долго време сметаа дека јавното буџетирање претставува нивна ексклузивна област. Дури неодамна во некои земји почна да се смета дека е пожелно буџетските процеси да се отворат за влезни информации од страна на невладиниот сектор. Во многу земји во развој и земји во транзиција, неколку моќни негативни митови и натаму ја ограничуваат независната буџетска работа на граѓанското општество, законодавните тела и на медиумите. Овде може да спаѓаат следниве убедувања, како последица на забуната:

- *Буџетите мора да се формулираат тајно, зашто можат да ги вознемират финансиските пазари;*
- *Невладината интервенција може да го уништи интегритетот на буџетот;*
- *Законодавците и граѓанското општество имаат поголем интерес од унапредувањето на интересите на своите конституенти, наспроти интересите на земјата како целина, и*
- *Токму владата има мандат интерно и во затворен процес да го изготвува буџетот, а законодавното тело има мандат да го одобри истиот.*

Доверливоста на буџетот може да ја поттикне пазарната спекулација, меѓутоа поголемата транспарентност всушност може да ги олесни пазарните приспособувања кон познатите избори на политиките. Дополнителните, корисни, достапни и навремени буџетски информации го олеснуваат планирањето и инвестирањето од страна на странскиот и домашниот приватен сектор.

Работата на групите од граѓанското општество на ова поле ветува дека ќе биде една од најиновативните и најкорисните задачи на граѓанското општество во неговата потрага по доброто владеење.

ЕНДНОТИ

- 1 Прирачник за управување со јавната потрошувачка (Светска банка) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>; Ј. Кроти, „Практични мерки за унапредување на интегритетот во царинските администрации“: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; LINK A. Дас-Гупта, „Антикорупциска стратегија за администрирање на приходите“, Светска банка, Прелиминарна белешка 33, октомври, 1999: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; Шеттал, К. Чанд & Карл О. Моен, „Контролирање на фискалната корупција“, Меѓународен монетарен фонд, август, 1997; Светска банка, „Е-влада: царинската реформа на Филипините“, Владеењето и реформа на јавниот сектор Џ. Гил, „Царина: изготвување на интегрирана антикорупциска стратегија“, во: Д. Кауфман, М.Ж. де Асис, П. Динио (2001), „Подобрување на раководењето и на контролирањето на корупцијата“: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; Светска банка: „Помош до земјите при реформите во економските и во секторските политики“: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corrupt/cor05.htm>; Веб-страница на ОЕЦД за оданочувањето: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html
- 2 Вито Танзи, „Корупцијата во светот: причини, последици, опфат и лекови“: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 3 Светска царинска организација: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>. СЦО има стратегија и програма за градење на интегритетот во царинските организации. Модел-кодексот на однесувањето на царинските службеници го вклучува следново: личната одговорност; почитувањето на законот; односите со јавноста; прифаќањето подароци, награди, пријателските гестови и попусти; избегнувањето конфликти на интереси; политичките активности; однесувањето во случаите кога се работи за парични средства; доверливоста и користењето на службените информации; користењето на службениот имот и услуги; приватните купувања на владиниот имот од страна на вработените; работната средина.
- 4 Сајмон Џонсон, Даниел Кауфман и Пабло Зоидо-Лобатон, „Корупцијата, јавните финансии и неофицијалната економија“, работен документ на Светска банка. 2169.
- 5 Танзи, Вито (1997), „Корупцијата во јавните финансии“, документ презентирани на Осмата меѓународна конвенција за борба против корупцијата, Лима, Перу: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html
- 6 Земјите од Г8 настојуваат да ја олеснат меѓународната трговија, да ги намалат трошоците за бизнисите и за владите и да го унапредат економскиот пораст. Заради остварување на овие цели, Царинската групација при Г8 настојува да ги поедностави барањата во однос на царинските податоци и истите да ги сведе на минимум, што ќе биде конзистентно со ефективната администрација со царинските надлежности, потоа да ги стандардизира барањата во однос на податоците и да го стандардизира форматот за изготвување на извештаите што ќе ги содржат овие податоци. Погледнете ја Иницијативата на Г7 за царинската стандардизација и за поедноставувањето на описите со едноставен јазик (КЈОТО Принципи за царинските податоци): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 За опис на реформите во Мароко, погледнете ги „Најдобрите практики во царинските реформи – лекции од Мароко“, Прелиминарни белешки бр. 67, април 2002: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote67.pdf>;
- 8 Кодекс за однесување на Царината во Латвија: <http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CID=30>
- 9 Погледнете ја референтната книга на „Транспарентност интернационал“ 2000, Глава 23 – Добро финансиско управување: <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 Погледнете ги Прелиминарните белешки на Светска банка 33 (погледнете погоре): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Мајкл Волер, „Преглед на управувањето со интегритетот на вработените во органите за прибирање приходи во Гана, Танзанија и во Уганда“ (TI-CIR, Лондон): http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary
- 12 Фјелдстад, Од-Хелге (2003), „Борбата против фискалната корупција: лекции од танзанските власти за прибирање на приходите во јавната администрација и развојот“ 23/2, стр.165-175; и Фјелдстад, Од-Хелге & Бертил Тунгоден (2003), „Фискална корупција: порок или доблест?“, World Development, книга 31 бр. 8, стр. 1473-1475
- 13 Во случајот со царинските реформи, може да постои процес составен од една фаза. Царинската декларација може да се достави до царинската служба, додека царинската администрација ќе ја обработи документацијата без натамошна потреба од контакт.
- 14 Адаптирано од „Практични мерки за унапредување на интегритетот во царинските администрации“ (претходно): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; и Улштајн анти-корупцискиот ресурсен центар, ЧПП: <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 Светска царинска организација: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 Хозе Ансон, Оливие Кадо и Марчело Олареага, „Тарифна евазија и царинска корупција: помага ли проверката пред испораката?“ http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF и Ноел Џонсон, „Посветеност на реформите на државната служба: спроведување на проверката пред испораката во различните институционални режими“, http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 „Корупција и недозволената трговија: следење и спречување“: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 Декларацијата од Аруша, 1996 година, во врска со Бурунди, и Декларацијата од Аруша, 1999 година, во врска со правата на староседелските народи.
- 19 Светска царинска организација: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 20 За целосен текст, погледнете www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arush%20E-Print%20version.PDF
- 21 Царински упатства на Меѓународната трговска комора: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Втор круг на евалуација: Семинар за обука на стручните евалуатори на ГРЕКО: Информативни и работни документи: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Достапно и на руски јазик.
- 23 Кодекс на ММФ за добри практики на полето на фискалната транспарентност: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- 24 Вонбуџетските сметки се вообичаени во многу земји. Некои имаат легитимитет и се формираат заради конкретни цели (пензии, фондови за патишта, итн.). Другите се осмислени така што ќе ги намалат политичките и административните контроли кои е поверјатно да се јавуваат заедно со потрошувачката во рамките на буџетот Во некои земји, странската помош и средствата од

продажбата на националните ресурси, исто така, се канализираат на посебни сметки, кои обично се помалку транспарентни и помалку се контролираат од колку парите што минуваат низ буџетските канали, кои честопати си го наоѓаат патот до незаконските употреби или до џебовите на службениците. Вито Танзи, „Корупцијата во светот: причини, последици, опфат и лекови“:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>

- 25 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html
- 26 Десетта меѓународна конференција за борба против корупцијата: <http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>
- 27 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html
- 28 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html
- 29 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html
- 30 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html
- 31 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html
- 32 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html
- 33 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html
- 34 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html
- 35 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html
- 36 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html
- 37 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html
- 38 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html
- 39 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html
- 40 Форум за финансиска стабилност: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html
- 41 Ворен Крафчик, „Каква може да биде улогата на граѓанското општество и на парламентот во зајакнувањето на функцијата на надворешната ревизија?": <http://www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm>
- 42 Проект „Отворен буџет“: <http://www.pskov.org.ru/budget/>
- 43 Проект „Меѓународен буџет“: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>



Неколку активности создаваат поголемо искушение или нудат повеќе можности за корупција отколку набавките во јавниот сектор.¹

Набавката на стоки и на услуги од страна на јавните тела во просек изнесува од 15 до 25 проценти од бруто домашниот производ (БДП) на една земја, а во некои земји дури и повеќе. Во апсолутни услови, ова значи потрошувачка на трилиони долари секоја година. Не изненадува фактот што голем број играчи се во големо искушение да манипулираат со процесите заради сопствена приватна корист, изнудувајќи пари и други услуги од понудувачите, поткупувајќи ги агентите за набавка и доделувајќи договори на пријатели и на роднини. Еден неодамнешен судски случај во Лесото ги открил практиките на индустријализираните фирми кои се здружиле за да поткупат некој виш службеник за набавка во една земја во развој. Резултат на овој случај беа серија обвиненија, големи парични казни и изгледи за забрана на мултинационалните корпорации во проектите финансирани од страна на Светска банка насекаде во светот за одреден временски период.²

Дискутабилно е прашањето дали корупцијата во јавните договори е навистина највообичаената форма на јавна корупција, но таа е несомнено алармантно широко распространета. Речиси е сигурно дека е најјавната, а можеби и најштетната форма на корупција за јавното добро. Таа била причина за безбројни отпуштања на високи функционери, па дури и за падот на некои влади. Таа е извор на астрономски загуби во јавната потрошувачка, која во некои случаи се проценува на 30 или повеќе проценти од вкупните трошоци за набавка. Таа е моторот за голем дел од корупцијата во финансирањето на политичките партии. Сепак, за жал, за неа повеќе се зборува, отколку што се реагира.³

За луѓето кои не се специјалисти, постапката за набавка се чини сложена, па дури и мистериозна. Со нив се манипулира на многу различни начини и без голем ризик од откривање. На обете страни од трансакцијата лесно се наоѓаат подготвени и согласни соработници. Потребна е посебна грижа, бидејќи луѓето кои купуваат (или оние кои го изведуваат процесот на набавка или ги одобруваат одлуките) трошат владини, а не сопствени средства.

Значењето на јавната набавка е толку големо што Јужна Африка и дава посебно внимание во Уставот од 1994 година. Делот 187 пропишува дека:

- 1. Набавката на стоки и на услуги за секое ниво на власт се регулира со Законот на Парламентот и со провинциските закони, кои содржат одредби за именување на независни и непристрасни одбори за тендери што ќе работат на ваквите набавки.*
- 2. Тендерскиот систем на којшто упатува подделот (1) ќе биде праведен, јавен и конкурентен, а одборите за тендери на барање ги изнесуваат причините за нивните одлуки до заинтересираните страни.*
- 3. Ниту еден државен орган и ниту еден член на некој државен орган или некое друго лице не смее да се меша во одлуките и во работењето на одборите за тендери.*
- 4. Сите одлуки на одборите за тендери треба да се документираат.*

Корупцијата во набавката понекогаш се смета за појава што се среќава само во земјите кои имаат слаби влади и слабо платен персонал. Сепак, високоразвиените земји со долга традиција на демократија последниве години јасно покажаа дека корумпираните практики за набавка можат да станат интегрален дел од начинот на којшто работат. Ниту корупцијата во набавката не е ексклузивен домен на купувачот кој ги контролира конците на новчаникот. Тоа може лесно да се иницира и од страна на снабдувачот или изведувачот, кој дава непобарана понуда.

ПРИНЦИПИ НА ФЕР И ЕФИКАСНА НАБАВКА

Набавката треба да биде економична. Таа треба да резултира со најдобар квалитет на стоки и услуги за одредена платена цена. При донесувањето на одлуките за набавки, треба да се оценат и цената и квалитетот; ниту еден фактор не треба сам да влијае врз конечната одлука.

Цената на стоката или на услугата треба да се толкува како нејзината „оценета цена“, што значи дека се земени предвид дополнителните фактори, како што се оперативните трошоци, расположливоста на резервните и деловите за замена, како и на капацитетите за сервисирање.

Одлуките за доделување договор треба да бидат фер и непристрасни. Јавните средства не треба да се користат за правење услуги. Стандардите и спецификациите мора да бидат недискриминирачки.

Снабдувачите и изведувачите треба да се изберат врз основа на нивните квалификации и според вредноста на нивните понуди. Треба да постои еднаков третман на сите потенцијални снабдувачи во однос на крајните рокови и доверливоста.

Притоа, на ум треба да се имаат неколку барања:

- *Процесот на набавка треба да биде транспарентен. Барањата за набавка и правилата и критериумите за донесување на одлуката треба да бидат лесно достапни за сите потенцијални снабдувачи и изведувачи, а се претпочита да бидат објавени како дел од поканата за поднесување понуди. Отворањето на понудите треба да биде јавно, а сите одлуки треба целосно да се евидентираат во писмена форма.*
- *Процесот на набавка треба да биде ефикасен. Правилата за набавка треба да ги одразуваат вредноста и сложеноста на работите што се набавуваат. Постапките за набавките со мала вредност треба да бидат едноставни и брзи, а како што се зголемува вредноста и сложеноста на набавката, ќе биде потребно повеќе време и посложени правила, со цел да се осигури почитување на принципите. Одлуките за набавка за поголемите договори можат да наложат ревизија од страна на комитет; сепак, бирократските интервенции, треба да бидат сведени на минимум.*
- *Одговорноста е од суштинско значење. Постапките треба да бидат систематски и зависни, а треба да се водат и досиеја што ги објаснуваат и ги оправдуваат сите одлуки и постапки.*
- *Треба да се поттикне компетентноста и интегритетот. Ова ги тера снабдувачите и изведувачите да ги дадат своите најдобри понуди, а тоа - за возврат - доведува до уште подобро извршување на набавката. Набавувачите кои не успеваат да ги исполнат високите стандарди на одговорност и праведност многу брзо се идентификуваат како лоши партнери за работа.*

Кога еден проект се финансира од страна на меѓународните финансиски институции, обично се применуваат дополнителни барања:

- *На снабдувачите, изведувачите и на консултантите од различни земји особено на оние од земјите-членки на донаторската институција, мора да им се даде фер шанса да учествуваат во процесот на давање понуди.*

- *Снабдувачите/понудувачите или изведувачите од земјата-домаќин можат понекогаш да имаат право на претпочитање, изразено како процент на вредноста на договорот (на пример, Светска банка го дефинира ова како 15 проценти од договорите за стока, 7,5 проценти за договорите за работа). Ова претпочитање обично се објавува во поканата за доставување понуди.*
- *За изведувачите, често постои барање за претквалификација. (Објаснето подолу во текстот)*
- *За консултантите, обично постои краток список на оние кои се поканети да достават понуда. Списокот треба да го изготви набавувачот, а не институцијата што финансира. На овој начин се избегнуваат скапите подготвителни напори од страна на премногу консултанти, кога само еден може да го добие договорот. Краткиот список мора да има географска разноликост (обично не повеќе од двајца изведувачи од една земја).*
- *Може да се поттикнат и странските консултанти, кои ќе вклучат консултанти од земјата-домаќин-во најмала рака за еден дел од работата и, исто така, може да се охрабрат и заедничките потфати, кои вклучуваат странски и локални консултантски фирми.*

Кога Обединетите нации финансираат проект, набавувачот во најголем број случаи е самата ОН. Иако, ОН главно применуваат слични стандарди за набавка како оние опишани погоре, се прават посебни напори да се набавува од земјите-донатори, кои во минатото имале диспропорционално мал дел од набавките на ОН. Таа се обидува да прави набавки и од земјите каде што има големи износи на неконвертибилни фондови.

Јасно е дека поткупот и корупцијата не треба да бидат неопходен дел од работењето. Искуството покажува дека може да се стори многу во насока на тоа да се ограничат корумпираните практики за набавка доколку постои желба и волја да се стори тоа. Со цел да се разбере кој е најдобриот начин да се справите со корупцијата при набавката, корисно е прво да се има разбирање за тоа како се случува таа.

КАКО КОРУПЦИЈАТА ВЛИЈАЕ НА НАБАВКАТА

Договорите вклучуваат набавувач и продавач. Секој учесник има различни начини на корумпирање на

процесот на набавка во секоја фаза од самиот процес.

Пред да се доделат договорите, набавувачот може:

- *да изготви спецификации со кои ќе се фаворизира посебен снабдувач;*
- *да ги ограничи информациите за можностите за добивање договори;*
- *да тврди дека е итно, како изговор за доделување на договор на еден изведувач, без претходен конкурс;*
- *да ја прекрши доверливоста на понудите на снабдувачите;*
- *да ги дисквалификува потенцијалните снабдувачи преку несоодветни барања за претквалификација, и*
- *да зема мито.*

Во исто време, снабдувачите можат:

- *да заговараат да ги фиксираат цените на понудата;*
- *да промовираат дискриминаторски технички стандарди;*
- *несоодветно да се мешаат во работата на оценувачите, и*
- *да нудат мито.*

Најдиректниот приод за корумпирање на процесот на набавка е да се успее договорот да и се додели на посакуваната страна со директни преговори и без конкуренција. Дури и во системите за набавка кои се базираат на конкурентни постапки, обично постојат исклучоци каде што се дозволуваат директни преговори. На пример:

- *во случаи на екстремна итност поради катастрофи;*
- *во случаи кога постои ризик по националната безбедност;*
- *кога се јавуваат дополнителни потреби, а веќе има постоечки договор, и*
- *кога постои еден снабдувач кој може да ја задоволи конкретната потреба.*

Се разбира, сите договори со еден извор не се корумпирани. Во некои случаи, директните преговори за договор можат да бидат најсоодветниот тек на постапување. Сепак, доколку се тврди дека навистина не постојат оправдувачки

околности, мотивацијата за оваа измама често е да се олесни корупцијата.

Дури и кога постои конкуренција, сепак е можно резултатот да се сврти во правец на фаворизираниот снабдувач. Доколку само малкумина знаат за можноста за доставување понуди, конкуренцијата се намалува, а шансите за победа на фаворизираната страна се зголемуваат. Една тактика е да се објави известување за тендерот во мал медиум со незначителен тираж, кој ги задоволува барањата за рекламирање, но нема да го видат потенцијалните доставувачи на понуди. Доставувачите на понуди кои соработуваат во измамата, добиваат информации од прва рака.

Конкуренцијата на доставувачи на понуди може да се ограничи и со воспоставување на несоодветни или непотребни барања за прет-квалификација, а потоа да се дозволи свои понуди да достават само избраните фирми. Повторно, претквалификацијата, доколку се изведе правилно, е перфектно соодветна постапка со која може да се осигури дека понудувачите го имаат вистинското искуство и способности за да ги изведат барањата од договорот. Сепак, доколку стандардите и критериумите за квалификација се произволни или неточни, тие можат да станат механизам за исклучување на конкурентните, но непосакувани понудувачи.

Упорните но непосакувани страни кои успеваат да ги поминираат овие пречки сепак можат ефективно да се елиминираат, по пат на изготвување на спецификации што одговараат на конкретен снабдувач. Користењето на марката и бројот на моделот на опремата од претпочитаниот снабдувач е премногу очигледно, но исти резултати можат да се постигнат и со вклучување на конкретни димензии, капацитети и тривијални карактеристики на дизајнот, кои може да ги исполни само фаворизираниот снабдувач. Неуспехот на конкурентите да ги задоволат овие карактеристики, кои обично не влијаат врз она што е од суштинска важност во поглед на постигнатиот ефект, се користат како тактика за да се одбијат нивните понуди бидејќи „не одговараат“.

Конкурентното понудување за договори може да функционира само доколку понудите се чуваат во тајност до закажаното време за утврдување на резултатите. Едноставен начин за претходно утврдување на резултатот е набавувачот да ја прекрши доверливоста на понудите, и на претпочитаниот снабдувач да му ги каже цените за тој да може да достави пониска понуда. Механизмите не се тешки, особено доколку на понудувачите не им е дозволено да бидат присутни на отворањето на понудите.

Овој процес може да биде потранспарентен доколку некоја НВО која врши надзор е присутна на отворањето на документите за тендерот.

Конечната можност за искривување на резултатот на конкурентното понудување се јавува во фазата на евалуација и споредување на понудите. Кога се изведува одговорно, евалуацијата претставува објективна анализа за тоа како секоја понуда одговара на барањата од документите за понуда и за утврдување на најдобрата понуда. Доколку намерата е доделувањето да се насочи кон фаворизираниот понудувач, процесот за евалуација нуди речиси неограничени можности за тоа. Доколку е неопходно и доколку не се спречени во тоа, евалуаторите можат да измислат сосема нови критериуми за одлучување што е „најдобро“ кои потоа ќе ги применат субјективно, со цел да ги добијат „вистинските“ резултати. Во овој процес тие честопати се помогнати со издавање на документи за понуди кои се намерно неодредени и нејасни во поглед на барањата што мора да се исполнат и за тоа како ќе се донесе одлуката за избор.

Овие техники се само кус преглед на некои од начините на кои еден набавувач може да го корумпира процесот на набавка.

Би било погрешно да се мисли дека купувачите се секогаш виновната страна. Исто толку често, тие се оние кои се корумпирани од страна на продавачите, иако можеби без соодветниот отпор.

Со мито и со друг поттик, продавачите можат да ги охрабрат купувачите да преземат некоја од постапките опишани погоре. Покрај тоа, тие може да заговараат со другите продавачи да одлучат која страна ќе го добие договорот и потоа соодветно да ги фиксираат нивните цени – познато како „лажирање на понудите“ – со договорена исплата за оние кои загубиле. Ова може да се направи без знаење на купувачот и, доколку се направи паметно, може никогаш да не предизвика сомневања, освен ако не се повторува. Дури и тогаш, може да биде тешко да се докаже, а уште потешко да се казни.

Но приказната не завршува со доделувањето на договорот, иако тоа е фазата кога повеќето луѓе мислат дека се дискутира за корупција на процесот на набавка. Навистина, најсериозните и најскапите форми на корупција можат да се случат по доделувањето на договорот, за време на фазата на изведување. Тогаш купувачот на стоки и услуги може:

- *да не успее да ги спроведе стандардите за квалитет, количествата или другите стандарди за работа според договорот;*
- *да ги пренасочи испорачаните стоки за повторна продажба или за приватна употреба, и*
- *да бара други приватни придобивки (патувања, школарина за децата, подароци и сл.).*

Од своја страна, бескрупулозниот изведувач или снабдувач може:

- *да ги фалсификува сертификатите за квалитет или стандардите;*
- *фактурите да бидат пренаплатени или недоплатени, и*
- *да ги поткупува лицата кои се најмени да вршат надзор.*

Доколку продавачите дале поткуп или, пак, понудиле нереално ниски цени во понудата, со цел да го добијат договорот, нивните можности да ги повратат овие трошоци се јавуваат во текот на изведбата на договорот. Повторно, иницијативата може да дојде од обете страни, но за да успее, корупцијата бара или активна соработка или небрежност во извршувањето на должностите, од друга страна.

На крај, бескрупулозните снабдувачи може со нискоквалитетни производи да ги заменат оние производи кои претходно биле барани или понудени во нивната понудата. Тие можат да ги фалсификуваат количествата стоки или услуги кои биле испорачани, кога ќе ги поднесат барањата за исплата, и да им платат уште мито на лицата задолжени за надзор на договорот, наведувајќи ги да замижат пред несовпаѓањата. Освен прифаќањето на митото и неуспехот да се спроведат стандардите за квалитет и за изведба, купувачите можат да ги пренасочат испорачаните стоки и услуги за приватна употреба или за повторна продажба.

ПРИФАЌАЊЕ ПОДАРОЦИ

Некои подароци за јавните службеници се прифатливи, додека оние подароци кои можат да создадат чувство на обврска не се. Подароците наменети за мито можат да имаат различна форма – ручек, билет за некој спортски настан, часовник ролекс, акции во некоја компанија, летување надвор од земјата, школарина за дете и сл.

Проценката на ваквите практики како „корпоративна забава“ може да зависи од тоа дали лицата одговорни за надзор се во позиција да ги

набљудуваат последиците од однесувањето на нивните службеници за набавка. Исто така, релевантно е и тоа дали одреден службеник за набавка се дисквалификува себеси од идните ситуации кои ја вклучуваат предметната фирма. Освен тоа, битно е и тоа дали сите компании за кои постои веројатност дека ќе ја добијат зделката се однесуваат на сличен начин, така што не се создава обврска да се претпочита еден понудувач наспроти друг. Уште повеќе, нивоата на гостопримство што се очекувани и вообичаени, а не создаваат чувство на обврска, можат значително да варираат од едно општество до друго.

Она што е јасно неприфатливо е кога даденото гостопримство е прекумерно, како што се летувањата со сите платени трошоци за службеникот за набавка и за неговиот сопруг/сопругничка. Подискутабилни подароци се, на пример се ручеците или празничните подароци, иако дури и во таква ситуација, прифаќањето на навидум тривијални подароци и гостопримство може, со текот на времето, да доведе до ситуации во кои службеникот може не сакајќи да биде фатен во стапица од страна на дарителот.

Линијата на разграничување обично се наоѓа во моментот кога подарокот го става примателот во одредена обврска кон дарителот. Овој момент се разликува од едно до друго општество, но најчесто се дефинира во однос на готовина (или гостопримство), коешто мора да се пријави како премногу за одредена фигура. Обидите да се направи разлика меѓу приватното и јавното гостопримство, обично предизвикуваат контроверзност и затоа е најдобро да се избегнуваат.

Поентата е дека службениците за набавка секогаш се изложени на ризик и треба внимателно да се набљудуваат. Секој знак дека тие живеат над нивните примања е очигледно црвено знаменце.

Владата треба да има јасни правила за службеното однесување, кои утврдуваат дека:

- *Службениците (и членовите на нивните семејства) не смеат да прифатат ништо вредно од поединци или од компанија која е во договорни односи со министерството или со одделот каде што работат.*
- *Треба да се воведат и да се спроведат правила за јавно откривање на средствата, обврските и на приходот на високите службени лица. Необјаснетото богатство на службениците треба да биде сигнал за истрага.*
- *Секој сомнеж во незаконското работење на друг службеник мора да се пријави, а службениците да се заштитат при извршувањето на оваа должност.*

- *Од службениците на позиции кои се вклучуваат во набавката и во други договорни активности треба да се бара да потпишат заклетва дека нема да бараат или да прифатат вредни работи кои како факт или перцепција би можеле да влијаат на практикувањето на владината дискреција, и*
- *Службениците ќе бидат информирани и обучени за тоа како да ги применуваат правилата за службено однесување.*

ВРАБОТУВАЊЕ ПО ИЗВРШУВАЊЕТО НА ЈАВНАТА ФУНКЦИЈА

Клучна област на корупцијата – и предмет на сè поголема загриженост – е практиката на корпорациите да им нудат вработување на јавните службеници со кои службено соработувале, откако им завршила јавната служба. Јасно, важни се прописите што го уредуваат вработувањето на службениците по заминувањето од јавниот сектор. Ниту е практично, ниту пак е разумно, да се инсистира на тоа поранешните јавни службеници да не се впуштат во комерцијална дејност по нивното заминување од функција. Сепак, цели мрежи на корупција можат да бидат конструирани од страна на надворешните снабдувачи, не само со мито во готовина или со скапи летувања во странство, туку и со ветување профитабилни вработувања за службениците откако ќе се пензионираат.

Јавните службеници, благословени со богато работно искуство и со помалку од задоволувачка пензија, паѓаат во искушение да прифатат вработување кај поранешните снабдувачи. Често, во ваквите аранжмани нема ништо погрешно. Навистина, тоа може да биде конструктивен и корисен начин за да се осигура дека заедницата нема целосно да го загуби вредното искуство.

Но, тоа е подложно на злоупотреба. На пример, еден службеник кој ја напушта јавната служба може со себе да го понесе деталното познавање на владината стратегија за преговарање договори којашто треба да се случи, како и доверливите дискусии што можеби биле одржани од конкурентите на новиот работодавец на службеникот. Во таков случај, тоа не му служи ниту на јавниот интерес, ниту на приватниот сектор.

Ветувањето за вработување по пензионирањето може да се искористи и од страна на бескрупулозните деловни субјекти, како „засладувач“ за да се добијат договорите, а тоа нема да се појави во ниту едно набљудување на средствата или на приходите. Иако не е ниту праведно, ниту пожелно комплетно да се забрани повторното вработување на службениците по пензионирањето од јавната

служба, некои видови вработувања се јасно спротивни на јавниот интерес. На пример, еден министер или висок службеник може да ја напушти владината служба во момент кога се одвиваат преговори за голем проект за јавни работи. Очигледно, би било несоодветно тоа лице веднаш да прифати вработување во некоја од компаниите што конкурирале на тендерот или активно преговараат со владата. (Ограничувањата на вработувањето по напуштањето на јавната служба се разгледани во Глава 3)

ШТО МОЖЕ ДА СЕ СТОРИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ВО НАБАВКАТА?

Транспарентноста треба да одигра две улоги во борбата против корупцијата при јавните набавки. Прво, постои можност процесот да се направи колку што е можно поотворен. Ова вклучува објавување на сите повици за тендер (и во весниците и во трговските документи за кои постои веројатност дека ги читаат сите можни учесници на тендерот) и на Интернет, и дека двете се направени навреме.

Второ, постои и јавно откривање, кое е најмоќната алатка. Медиумите можат да имаат суштинска улога во создавањето на јавната свест за корупцијата во процесите на набавка и во генерирањето поддршка за корективните постапки. Доколку на јавноста и се дадат непријатните и незаконските детали за корупцијата – кој бил вклучен, колку било платено, колкави се трошоците на даночните обврзници – и доколку таа продолжи да слуша за сè повеќе и повеќе случаи, тешко е да се замисли дека луѓето нема да дојдат и да бараат реформа. Навистина, во долговоспоставените демократии, перцепциите на јавноста за „корумпираноста“ довеле до негласање за тие влади. Во новите демократии, не е невообичаено опозициските кандидати да ја наследат власта, кога администрацијата во заминување била извалкана со корупција. Ова најчесто се случува на полето на склучување договори на владата.

Владините функционери насекаде во светот откриваат дека даночните обврзници јавните фондови сè уште ги сметаат за свои пари и не сакаат да гледаат како тие се трошат залудно. Јавноста, се разбира, е особено несреќна кога гледа дека нејзините пари одат во џебовите на другите, како награда за корумпираните практики. Откако ќе се создаде поддршка за реформа на практиките за набавка, проблемот може да се нападне од сите страни. Обично, почетна точка ќе биде зајакнувањето на правната рамка, започнувајќи со донесување на закон за борба против корупцијата кој има вистинска моќ и ефективни санкции.

Една од најголемите аномалии во законите за борба против корупцијата во однос на јавните набавки е тоа што повеќето земји јасно забрануваат поткуп дома, но многу од нив сè уште молчат кога нивните извозници поткупуваат службеници во странство, па дури и ги наградуваат со отпишување на данок.

Во најдобар случај, ова се оправдува со погрешната замисла за она што е неопходно за успешен меѓународен бизнис. Во најлош случај, тоа го одразува циничниот и покровителски поглед на она што е добро за другите. Соединетите Американски Држави имаа Закон за корумпираните практики во странство од 1977 година⁴, кој во своите домашни закони конкретно дефинираше дека поткупувањето на странските службеници заради добивање или одржување на бизнисот⁴, се смета за кривично дело, дури и кога овие настани се случуваат надвор од земјата. Неодамна, Конвенцијата за борба против поткупувањето на странските функционери во меѓународните деловни трансакции на ОЕЦД⁵, со којашто се забранува корупцијата во меѓународните бизниси, вклучувајќи ги и функционерите, во суштина цели кон интернационализирање на природот на САД.

Следното правно барање е цврста и конзистентна рамка којашто ги воспоставува основните принципи и практики што треба да се почитуваат во јавните набавки.

Тоа може да се јави во повеќе облици, но постои сè поголема свесност за предностите од постоење на еден унифициран кодекс за набавка, кој јасно ги поставува основните принципи, а тоа се дополнува со детални правила и прописи во рамките на агенциите за спроведување. Голем број земји ги консолидираат постојните закони, кои често се развиле на хаотичен начин во еден ваков кодекс.

Последниве години, некои од најголемите мултилатерални агенции за развој го поддржаа изготвувањето на националните кодекси за набавка во земјите на кои им позајмуваат и ги поттикнуваат организациите да ги спроведат. Со години, секоја од овие институции кои позајмуваат има сопствени правилници за набавка, кои позајмувачите имаат обврска да ги следат, кога им се доделуваат договори финансирани од нивните заеми. Овие правилници, всушност, имаа значајна улога во оформувањето на она што денес е нашироко прифатено како стандарди за добра меѓународна практика за набавка.

За жал, правилата применети од страна на мултилатералните агенции за развој не влијаат директно на корупцијата во набавката за проекти финансирани преку други извори. Сепак, неодамна,

развојните банки признаа дека во најдобар интерес на нивните земји-членки е постоењето на национални политики и постапки што ги применуваат овие стандарди во другите форми на набавка. Поддршката од банките вклучува финансиска и техничка помош за земјите кои се подготвени да преземат реформи во набавката и во институционалниот развој.

ТРАНСПАРЕНТНИ ПОСТАПКИ

Надвор од правната рамка, следната одбрана од корупцијата е пакет од отворени, транспарентни постапки и практики за спроведување на самиот процес на набавка. Досега никој не открил подобар одговор од постапките за избор на снабдувач или изведувач, базирани на вистинската конкуренција.

Сложеноста или едноставноста на постапките ќе зависи од вредноста и од природата на стоките или услугите што се набавуваат, но упатствата во сите случаи се слични :

- *Јасно и правилно објаснете што се набавува;*
- *Објавете ја можноста за доставување на понудите;*
- *Воспоставете фер критериуми за селекција на снабдувачите и/или на изведувачите;*
- *Примете понуди од одговорни снабдувачи.*
- *Споредете ги понудите и утврдете која од нив е најдобра и е во согласност со претходно утврдените правила за селекција, и*
- *Доделете го договорот на избраниот понудувач без да барате намалување на цените или други измени во понудата што победила.*

За мали договори, снабдувачите можат да се изберат со многу едноставни постапки кои ги следат овие принципи. Сепак, главните договори треба да се доделат со примена на формален тендерски процес со конкуренција, кој вклучува внимателно подготвени спецификации, инструкции за понудувачите и предложените услови за договорот, вклучени во пакетот документи за понуда што обично им се продава на заинтересираните страни.

Подготовката на ваквите документи може да потрае со месеци, а можеби ќе бидат потребни уште повеќе месеци за снабдувачите да ги подготват своите

понуди, а набавувачот да ги оцени и да ја избере најдобрата. Овие чекори од почетокот до крајот обично траат шест месеци. Планирањето на набавката мора да се осигури дека го зема предвид потребното време и мора да започне доволно рано, за да се осигура дека стоките и услугите ќе бидат подготвени тогаш кога ќе биде потребно. Секој притисок за „итни“ одлуки треба да се избегнува.

ОТВОРАЊЕ НА ПОНУДИТЕ

Еден од клучевите за транспарентност и праведност е набавувачот да ги отвори понудите во одреденото време и на одредено место, во присуство на сите понудувачи или нивни претставници кои сакаат да присуствуваат. Практиката на јавно отворање на понудите, кога сите слушаат кој доставил понуда и кои се понудените цени, го намалува ризикот дека доверливите понуди ќе протечат до другите, ќе бидат занемарени, променети или изманипулирани.

Некои власти даваат отпор на ваквата форма на јавни понуди, аргументирајќи дека истите резултати можат да се постигнат и со тоа што понудите ќе ги отвори официјална комисија на набавувачот без присуство на понудувачите. Јасно е дека ова ги нема истите предности на перципираната отвореност и праведност, особено затоа што нашироко се верува, а тоа е и чест случај, дека набавувачот е учесник во корумпирани практики.

ОЦЕНУВАЊЕ НА ПОНУДИТЕ

Оценувањето на понудите е еден од чекорите во процесот на набавка за кој е најтешко да се изведе коректно и праведно. Во исто време, тоа е еден од најлесните чекори што можат да се изманипулираат, доколку некој сака да го насочи доделувањето кон некој фаворизиран снабдувач.

Оценувачите можат да ги одбијат непосакуваните понуди поради тривијални процедурални работи – поправки, неозначување на страница – или поради отстапувања од спецификациите за кои тие одлучуваат дека се значајни. Откако ќе се прегледаат понудите и доколку никој не ги спречи, оценувачите можат да откријат сосема нови размислувања што треба да се земат предвид при изборот на победникот. Критериумите за оценување на понудите можат да бидат толку субјективни и да им недостигаат објективни мерки, така што оценувачите можат да го произведат посакуваниот резултат.

Сево ова аргументира во насока на потребата во документите за понудата да бидат јасно прецизирани критериумите за оценување на понудите, како и за потребата од непристрасен орган за ревизија, кој ќе ја провери разумноста на постапките на оценувачите. Првите им овозможуваат на понудувачите однапред да приговараат, доколку сметаат дека критериумите не се соодветни, а второто обезбедува дополнително осигурување дека оценувањето било спроведено на соодветен начин.

ДЕЛЕГИРАЊЕ НА ОВЛАСТУВАЊАТА

Принципот на независни проверки и ревизии е широко прифатен како начин за откривање и за коригирање на грешките или за намерна манипулација, и има важно место во јавните набавки. За жал, некои го користат и за создавање на повеќе можности за корупција. Делегирањето на овластувањата за одобрување договори е област која оправдува одредена дискусија.

Навидум, образложението за делегирање е убедливо. Пониските органи можат да донесат одлуки за многу мали набавки, но повисоките функционери треба да ги ревидираат и да ги одобрат овие одлуки кога станува збор за поголемите договори. Колку е поголема вредноста на договорот, толку повисок треба да биде органот за одобрување. Агентот за набавка мора да ја одобри набавката на бироа, директорот мора да ја одобри набавката на компјутери, министерот мора да ги одобри одлуките за набавки поврзани со изградбата на патиштата, а претседателот може да треба да ги одобри одлуките поврзани со изградбата на браната.

Во некои земји и организации, овој систем функционира без проблеми. Во други земји пак, каде што доделувањето на договорите е главниот начин за збогатување, што значи дека на секој чекор може да се бара прогресивна исплата, колку повисоко води патот, толку е поголем процентот што се бара. Случајно, тоа значи дека колку е поголем договорот, толку подолго ќе биде одложувањето за донесување на одлуката. Сево ова укажува на уште еден суштински елемент за намалување на корупцијата: добро обучено, компетентно и искрено тело од државни службеници за извршување на набавките.

Воспоставувањето на една ваква група налага долгорочна заложба, што никогаш целосно не се завршува. Тоа налага редовна обука и програми за повторна обука, за со сигурност да се знае дека човек нема да ја загуби работата доколку изведувачот што го добил договорот не е оној што е

фаворизиран од страна на министерот и, во најмала рака, ниво на плата што нема да ги стави службениците во искушение да прифатат поткуп за да ги задоволат основните потреби на своето семејство. Доколку се развие компетентен кадар за набавка, а постојат одреден број места каде што тоа е постигнато, синцирот на органи за одобрување, со придружните одложувања и со другите опасности, може да се сведе на минимум.

НЕЗАВИСНИ ПРОВЕРКИ И РЕВИЗИИ

Ништо од сево ова нема за цел да сугерира елиминирање на сите независни проверки и ревизии, затоа што тие имаат важна улога. Сепак, постојат некои земји каде што големиот број фази на ревизија и на одобрување се вградени во процесите, така што системот е буквално парализиран. Во некои од нив, е невозможно да се додели голем договор за помалку од две години од времето кога се добиени понудите.

ОТВОРЕНИ РАСПРАВИ

Искуството од сè поголем број земји покажува дека серијата отворени расправи со добар публицитет претставува особено ефективно средство за ширење на информации и за добивање придонес од јавноста и поддршка за голем проект. За изградбата на нова линија на подземната железница во Буенос Аирес, на пример, беа одржани три големи јавни расправи, на кои градоначалникот на Буенос Аирес ги изнел плановите и побарал коментари и предлози за теми како што е локацијата на линијата, локацијата и дизајнот на станиците и процесот на избор на градежни компании. Расправите беа оценети како мошне успешни и беа пренесувани во живо на локалните телевизиски станици и снимени за подоцнежнo упатување.

ПАКТОВИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

„Пактовите за интегритет“ се спогодби меѓу потенцијалните понудувачи и органот што го потпишува договорот, во кои сите страни се договараат за правилата на посебната практика и се согласуваат да не поткупуваат.⁶ Тие се преговараат со заинтересираните понудувачи за одреден владин договор. Откако ќе се отвори тендерскиот процес, процесот им се објаснува на сите заинтересирани понудувачи и се одржува состанок на кој се поканети сите понудувачи, со цел да се разговара за можен пакт. На состанокот е присутен и органот што го склучува договорот, освен доколку не постои

веројатност дека неговото присуство ќе ги спречи понудувачите слободно да зборуваат.

Пактовите за интегритет обезбедуваат именување на независен арбитер кој ќе ги решава сите поплаки покренати против страните што се вклучени во процесот. Арбитерот има одврзани раце да донесува одлуки, доколку треба да се изречат санкции во случај на наводно тврдење за лошо професионално работење (функцијата на арбитерот и санкциите се утврдени во пактот).

Доколку процесот добие доволна поддршка од можните понудувачи, текстот на пактот за интегритет го потпишува службеникот со највисок ранг во органот што го склучува договорот и претставниците на соодветните понудувачки компании кои имаат највисок ранг.

МОНИТОРИНГ ОД СТРАНА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Во голем број земји, граѓанското општество беше во можност да преземе активна улога во мониторингот на јавните набавки и да и гарантира на јавноста дека сè поминало онака како што треба.

Во вакви случаи, треба да се применат следниве критериуми:

- *Набљудувачите треба да бидат високо почитувани лица со беспрекорен интегритет;*
- *Набљудувачите треба да поседуваат (или да имаат лесен пристап до) потребната професионална експертиза;*
- *Кога претставниците на локалното граѓанско општество ја немаат потребната експертиза, веднаш треба да се договорат експертиза однадвор, вклучително и, тогаш кога е потребно, експертиза од странство. Без експертиза, можеби, нема да се откријат проблемите, нема да се поднесат професионални корективни предлози, а набљудувачите нема да ја стекнат почитта на службениците;*
- *Индивидуалните набљудувачи не треба да бидат предмет на вето од страна на владата;*
- *Набљудувачите треба да имаат слободен и неограничен пристап до сите релевантни владини документи, до сите релевантни состаноци и до сите релевантни службеници;*
- *Набљудувачите треба да покренат прашања и*

поплаки прво до властите, а да излезат пред јавноста само кога во разумен временски период не е преземена корективна постапка;

- *Набљудувачите треба да бидат подготвени да понудат ограничена заклетва за доверливост во однос на одредени видови сопственички деловни информации, и*
- *Набљудувачите треба да ги прегледаат и да имаат целосен пристап до тендерските документи, извештаите за оценување, одлуките за избор на доделувањето и до извештаите од супервизијата на спроведувањето - и технички и финансиски. Тие треба да учествуваат на состаноците и да имаат право да поставуваат прашања.*

Сепак, треба да се забележи дека граѓанското општество не е секогаш во можност да привлече висок степен на експертиза што повремено е потребна, а може да бидат потребни и аранжмани со кои ќе се осигури дека тоа може да се обезбеди од независен извор.

Исто така, треба да се забележи дека на граѓанското општество општо му недостигаат капацитети за да ги набљудува настаните што следуваат по одобрувањето на еден договор, кога - мошне често - се јавуваат варијации на цената и на спецификациите, со што ефективно се нарушува наводниот интегритет на одобрувањето на договорот, на прво место.

КОРИСТЕЊЕ НА ИНТЕРНЕТ

Интернетот е уште еден моќен инструмент за борба против лошата професионална практика. Неколку земји (Мексико, Чиле, Колумбија, а од неодамна и Австрија), како и голем број големи општини (на пр. Сеул, Кореја), целиот информативен систем за набавка го ставија на веб и дозволија слободен пристап до тие информации. Сепак, имаше аргумент дека обезбедувањето ваков пристап до одредени информации за владините набавки може да го наруши квалитетот и да загрози цели проекти.

Системот на градот Сеул, Он-лајн постапки за зајакнување на граѓанските апликации (OPEN), беше изготвен за да се постигне транспарентност во администрацијата на градот и за да се спречат непотребните одложувања или злоупотребата на граѓанските работи од страна на државните службеници. Системот базиран на веб им овозможува на граѓаните да ги набљудуваат барањата за дозволи или одобрувања, онаму каде што постои најголема веројатност за корупција, и да

се покренат прашања во случај да се откријат некакви нерегуларности. Секојдневно, сајтот го посетуваат повеќе од 2000 лица.⁷

Сè повеќе, сите интеракции меѓу градската администрација и компаниите кои стопанисуваат со неа, или сакаат да добијат договори, и граѓаните во целина, ќе се одвиваат преку овој медиум. Доколку секој може да провери, во реално време кои договори ги нуди градот во одреден временски период и под кои услови и ако може да ги идентификува оние кои конкурираат по име и според понудената цена, можностите за манипулирање со процесот – а со тоа и искушението за поткуп - во голема мера се намалуваат.

ИЗГОТВУВАЊЕ НА ЦРНИ СПИСОЦИ

Санкцијата изготвување „црни списоци“ (или „забрана“) треба да и биде на располагање на владата кога нејзините договорни партнери ги прекршуваат етичките стандарди и стандардите за работа. На оние за кои се открило дека поткупувале, фиксирале цени, лажирале понуди, или, пак, обезбедиле супстандардни стоки и услуги или стоки и услуги што се со пониско ниво од специфицираното, без оглед на тоа дали тоа го направиле во договор со некој службеник или не, треба да им се забранат натамошни договори со владата. Ова треба да се направи или на неодредено време, или за соодветен временски период. Тие, исто така, треба да подложат на:

- *губење или одбивање на договорните права;*
- *откажување на понудата или обезбедување гаранција од солвентна институција дека работата ќе биде извршена или дека стоките ќе бидат испорачани (сигурност на работата), и*
- *одговорност за штетите, и за високото владино лице и за понудувачите кои конкурираат, и за загубите што ги предизвикале со неуспешната понуда.*

Фирмите на кои им било забрането би можеле повторно да бидат примени во тендерскиот процес, откако ќе се исполнат одредени барања, како што се отплата на штетите, прекинување на работниот однос на персоналот што поткупувал функционери, воведување на ефективна непоткупувачка политика во фирмата и систематско спроведување на таа нова политика преку програма за усогласеност.

Забраната нашироко се практикува во Соединетите Држави - и на федерално и на државно ниво - во случаите како што се:

- *пресуда за, или одлука во граѓанска постапка за, измама, - прекршување на анти truстовското право, проневера, кражба, фалсификат, поткуп, лажни изјави или други дела кои покажуваат недостиг од деловен интегритет;*
- *прекршување на условите од владиниот договор, како што се: намерно работење во насока што не е во согласност со условите или историја на неуспешно работење, и*
- *кое било друго дејство со толку сериозна природа или природа што принудува на таква постапка, што влијае на одговорноста на изведувачот, бидејќи може да наложи суспензија или забрана*

Изведувачите кои спаѓаат во овие категории се исклучени од добивањето договори. На агенциите не им се дозволува да бараат понуди од, да доделуваат договори на, да ги обновуваат или на друг начин да го продолжат времетраењето на тековните договори, или да се согласат на поддоговори со вакви изведувачи. Исклучоците се јавуваат само доколку раководител на агенцијата која бара или назначеното лице утврди дека постои убедлива причина за вакво дејство. Забраните се однесуваат на конкретен термин, онака како што е утврдено од страна на агенцијата што забранува, и онака како што е наведено на списокот погоре.⁸

Во Јужна Африка е заземен малку поинаков приод. Законот, кој во моментов е во постапка пред Парламентот на Јужна Африка,⁹ предвидува дека црните списоци треба да бидат јавен документ. Ова ќе им овозможи на другите, и во владата и во приватниот сектор, да знаат кој бил санкциониран на тој начин и зошто.

Слични црни списоци (или забрани) се практикуваат и од страна на Светска банка и во земји како што е Сингапур. За процесот детално се разговара во Комисијата за јавна служба на Јужна Африка: Извештај за изготвување на црните списоци (2002).¹⁰

ПРОВИЗИИТЕ КАКО МАСКА ЗА КОРУПЦИЈАТА

Единствената најголема маска за корупцијата во меѓународните набавки е провизијата што му се плаќа на некој локален агент. Агентот има задача да го обезбеди владиниот договор. Нему или нејзе му/и се даваат доволно средства за да го сторат тоа, без компанијата којашто извезува во развиената земја да знае повеќе од апсолутно неопходните детали. Ова создава удобен сид на дистанца меѓу компанијата и чинот на корупција и овозможува преправање со изрази на изненадување, вџашеност или одрекување, доколку непријатниот чин излезе на

површина. Процесот, исто така, им овозможува на локалните агенти да го задржат за себе она што останало од привлечната провизија, откако ќе се плати поткупот. Голем дел од провизијата во почетокот можеби бил наменет за поткупување на оние кои ги носат одлуките, но - се разбира - за сето не постојат пресметки. Ова отвора можност за мито во текот на целата постапка, со што персоналот за продажба на компанијата ефективно се служи со парите на нивниот работодавец.

Очигледно, доколку провизиите можат да се дадат транспарентно, тоа би имало големо влијание врз овој извор на корупција.

Несомнено, некои меѓународни позајмвачки агенции постигнале многу со текот на годините, вклучувајќи го и убедувањето на колебливите влади да се обврзат на јавно отворање на тендерските понуди. Јасно е и дека тие би можеле да дадат уште позначителен придонес во антикорупциската реформа, доколку се здружат во напорите за транспарентност на провизиите.

КОРИСТЕЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА – ИСТОРИЈАТА НА СЛУЧАЈОТ ЗА ГРАДОТ ЊУЈОРК

Со генерации, градот Њујорк патеше од ендемична корупција и од рекетирање во градежната индустрија. Серијата успешни кривични гонења против мафијата во текот на 80-тите откри дека мафијата профитира од градската градежна дејност, преку изнудување, поткупување, лажирање на понудите, рекетирање на работна сила, измама и нелегални картели. Сепак, и покрај успехот на овие гонења и казната затвор за дванаесетина шефови на мафијата, корупцијата - се чини - продолжува со ненамалена сила.

Проблемот беше толку сериозен што законодавецот на државата Њујорк одби да обезбеди милијарди долари за финансирање на Одборот за образование на градот Њујорк за капитални подобрувања на градската училишна структура во распаѓање, инаку најголема во земјата, со повеќе од 1.100 училишта кои опслужуваат повеќе од еден милион ученици. Државните службеници беа убедени дека најголем дел од кој било износ на пари што му е доделен на Одборот за образование, би завршил во рацете на мафијата или би бил залудно потрошен на поткуп и на измама. За да се надмине ваквиот кор-сокак, во 1988 година градот се согласи да формира нова агенција, Орган за изградба на училиштата (ОИУ), со многу активна и добро финансирана Канцеларија на

генералниот инспектор, кој треба го спречи влијанието на мафијата и да ги заштити критичните инвестиции во училишниот систем. Во 1989 година на ОИУ му беа дадени 5 милијарди долари за нова изградба и за големи поправки. Буџетот на генералниот инспектор изнесуваше нешто повеќе од 2 милиона долари годишно (т.е. помалку од 0,05 проценти од вкупниот буџет на ОИУ).

Генералниот инспектор на ОИУ почна да ги решава корупцијата и рекетирањето кои беа ендемични во изградбата на училишта. Она што е важно е дека тоа беше постигнато без ново законодавство и без да се потрошат милиони долари од даночните обврзници на скапи превентивни мерки. Генералниот инспектор го примени постојниот државен закон и концептот на граѓански договор за да ги оствари своите цели, заедно со едноставните мерки за мониторинг и за надзор - за да осигура сообразност. Оваа заложба беше многу поуспешна од очекувањата на кој и да е.

На пример, генералниот инспектор ги преработи стандардните обрасци за понудување и за договор и задолжително го вклучи следново:

- *целосно откривање на сопственоста и на работната историја на секој понудувач (подизведувачи и изведувачи);*
- *откривање на детали од претходните апсења и осудувања и од плаќањето поткуп, учеството во измами или во лажирање понуди, како и здружувањето со кои било личности од организираниот криминал;*
- *обврска на секој понудувач кон кодексот за деловна етика;*
- *сертификат дека сите обезбедени информации се вистинити и точни, како и признание дека се поднесени за експлицитна цел - да се убеди ОИУ да го додели договорот.*

Стандардниот договор на ОИУ вклучуваше и клаузула за поништување, со што договорот станува предмет на прекинување во сериозни услови, доколку изведувачот дал лажни информации во документите за понудата. Во практиката, доколку се открие дека изведувачот лажел во документите за понудата или дека бил вклучен во поткуп или измама во текот на изведувањето на договорот, тој ќе се соочи не само со прекинување на договорот, туку и со законски спроведливо барање да му се одземаат сите пари што ги добил. Освен тоа, и изведувачот и компанијата на изведувачот би биле

дисквалификувани од добивање на каков било договор од ОИУ во иднина.

Информациите доставени од секој изведувач беа предмет на критичка опсервација од страна на Канцеларијата на генералниот инспектор, која - исто така - вршеше обемни проверки на минатото на изведувачите. Секогаш кога ќе се појавеше загриженост, понудувачот или изведувачот беа повикувани во Канцеларијата на генералниот инспектор за да одговорат на прашања под заклетва. На секој изведувач кој одбива да соработува му се прекинува договорот и е дисквалификуван од идна работа. Секој изведувач кој лаже под заклетва, се разбира, одговара и се гони за давање лажна изјава, според постојниот кривичен закон.

Изведувачите требаше задолжително да водат досиеја за работата направена за ОИУ и да ги чуваат во период од три години по завршувањето на секој договор. Ваквите досиеја беа предмет на ревизија и инспекција од страна на ОИУ. Доколку ревизијата откриеше превисоки цени или пренаплата од каква било природа и ако тоа изнесуваше повеќе од половина процент од сметките на договорот, покрај враќањето на сумата што била пренаплатена, изведувачот требаше да плати и разумни трошоци за ревизијата.

Во првите пет години од постоењето на ОИУ, на неколку стотици изведувачи им беше забрането да поднесуваат понуди за договорите на ОИУ. Неколку десетици договори биле прекинати, а како резултат на тоа на изведувачите им биле одземени многу милиони долари. Сево ова било постигнато со обични граѓански постапки и со многу малку судски предизвици. Покрај тоа, повеќе од дванаесетина изведувачи беа обвинети за давање лажни изјави, како резултат на лажните информации доставени до генералниот инспектор.

Уште поважно, службениците кои го спроведуваат законот ги прислушувале разговорите меѓу членовите на мафијата кои се жалеле дека процесот ефективно им го спречува пристапот до договорите на ОИУ. А најдобро од сè беше тоа што групата градежни фирми кои биле на располагање значително се зголеми со дополнителни изведувачи кои го почитуваат законот и кои се конкурентни, а кои претходно одбивале да доставуваат понуди за работа на изградба на училишта, поради широко распространетата корупција и рекетирање. Вака зголемената конкуренција резултираше со натамошно намалување на трошоците, па дури и со поквалитетна работа во целина.

На крајот, во соодветни случаи, кога изведувачот не се квалификува да достави понуда за работа на ОИУ или е одговорен за прекинување на неговите договори од причини на интегритет или карактер, на изведувачот му се даваат две опции. Тој би можел да излезе од конкуренција за работа на ОИУ или да се согласи да продолжи да понудува и да изведува работа за ОИУ, но да биде подложен на набљудување и на надзор од близу, од страна на Независен генерален инспектор од приватниот сектор (НГИПС). НГИПС, една од бројните квалификувани специјалистички фирми со експертиза за судско сметководство, право и истраги, би бил избран од страна на и би одговарал пред генералниот инспектор на ОИУ. Меѓутоа, сите давачки и трошоци на НГИПС би биле платени од страна на изведувачот.

Предностите на овој приод се значителни, а фактот дека реформите се покажале како ефективни е доволна причина другите одблиску да го разгледаат овој приод на „модел на договор“ и да размислат за неговото приспособување во сопствени услови.

ПРАШАЊА ЗА НАВРЕМЕНОСТА – И ЗА ВКЛУЧЕНОСТА НА ЛИЦА ОДНАДВОР

Ефектите на вообичаеното законодавство за борба против корупцијата обично можат да бидат зајакнати со додавање на два елемента: навременоста на постапките и вклученоста на лица однадвор.

Навременоста е од суштинско значење. Најголем број јавни службеници не можат да кажат „да“, но можат да кажат „не“, „можеби“ или да не кажат ништо. Неразумното одложување на важните одлуки обично е највидливиот показател дека се прави корумпирана зделка. Оттука, треба да се имаа строг календар за постапките (кој, иако е строг, сепак признава дека набавката честопати е предмет на зачестени, но легитимни одложувања). Доколку не се почитува календарот, постапките треба да предвидуваат алтернативен процес на донесување одлуки, за „уценувањето со одложување“ да се направи непрофитабилно.

Со оглед на тоа дека законот не ги заштитува партнерите во една корумпирана зделка, за склучување на вакви зделки може да биде потребно повеќе време отколку за редовните деловни трансакции. Потребно е време за да се основаат фиктивни компании или канали за перење пари. Аранжманите мора да бидат и невидливи и да можат да се одрекуваат. Испораката на митото и ветениот третман треба да бидат тесно поврзани, бидејќи обично изостанува заемната доверба. Во некои случаи, службениците сакаат да вклучат и елементи на делење на профитот. Понекогаш се

вклучуваат две или три нивоа на „посредници“, со цел да се намали ризикот дека страните во договорот ќе бидат разоткриени. Преговорите се деликатни бидејќи, во даден момент, една од страните може да сака да се повлече и да ја открие целата шема. За сево ова е потребно време, а ефективната регулаторна рамка не може секогаш да го дозволи.

Улогата на лицата однадвор воглавно се однесува на спречување на воспоставувањето односи со лица однатре во текот на процесите за донесување одлуки и спроведување. Постапките треба да се фокусираат на тоа да не се дозволи во внатрешните процеси да бидат вовлечени лица однадвор. Како и надворешните ревизори, и лицата однадвор треба да обезбедат експертиза во комбинација со интегритет.

Вреди да се споменат неколку мерки:

- *Лицата однадвор можат да помогнат во изготвувањето на тендерската документација (особено доколку станува збор за независни консултанти со јавна репутација што треба да ја одбранат);.*
- *Лицата однадвор можат да учествуваат во проценката (со што и се додава независна нота на согласноста, или спротивно).*
- *Комитетот за доделување договори треба да вклучува лица со познат интегритет, кои не мора да бидат експерти. Учесството во комитетите треба да се смета за јавна чест. Личното богатство на членовите на Комитетот треба да биде предмет на критичка опсервација.*
- *Комитетот за доделување договори не треба да има претходно знаење за одредени проекти за кои може да бидат потребни нивните услуги. На списокот треба да има повеќе лица од оние што ќе бидат потребни во кое било време. Во текот на процесот на донесување на одлуките, Комитетот треба да се стави во таква положба така што поединечните понудувачи нема да можат физички да контактираат меѓу себе (може да останат во контролирана средина, на пример во хотел). Доколку Комитетот не може да донесе одлука во одредено време, треба да се одржи нова сесија, со сосема нов комитет;*
- *Органот што ги извршува работите не треба да има право на глас во Комитетот за оценување на понудите, туку да му стои на располагање на Комитетот и да одговара на прашањата. Истото важи и за секој меѓународен консултант кој ја подготвува тендерската документација;*

- *Спроведувањето на проектот треба да го надгледува консултант, но не истиот кој е одговорен за подготвување на тендерската документација;*
- *Посебните постапки мора да ги затворат дупките, така што вештачки создадените „пречекорувања на трошоците“ ќе се исплатат преку националниот буџет, а не од странски заем, и*
- *„Пречекорувањата на трошоците“ треба да се прифатат само доколку постојат извештаи од супервизијата што ги идентификуваат причините за повисоките трошоци во времето кога тие се појавуваат. Не смее да се прифатат ex post facto извештаи од супервизијата. Ова постапка го прави изведувачот одговорен за навременото известување за тешкотиите со кои се соочува.*

ДОПОЛНИТЕЛНИ ПОСТАПКИ

Програмите за информирање на јавноста за набавките мора да се однесуваат на сите страни – на службениците кои се одговорни за набавките, на снабдувачите и на изведувачите кои се заинтересирани да конкурираат за договори, како и на јавноста во целина. Пораката треба да биде:

- *дека одредена јурисдикција, без оглед на тоа дали е национална или на сопствената организација, поседува јасно формулирани правила за набавка и дека има намера строго да ги спроведе;*
- *дека прекршувањата на правилата ќе бидат гонети според законот;*
- *дека службениците кои се впуштаат во корумпирани практики ќе бидат отпуштени, и*
- *дека понудувачите кои ќе ги прекршат правилата ќе бидат парично казнети, можеби и со казна-затвор, и дека нема да бидат земени предвид за какви било идни договори, со оглед на тоа дека ќе бидат ставени на „црниот список“.*

Се разбира, од суштинско значење е оние кои се на „црниот список“ да имаат право на жалба до независен и компетентен трибунал. Ова е мерка на претпазливост против корумпираните функционери кои ги злоупотребуваат сите надлежности, кои можеби мора за да ги наметнат, преку „изготвување на црни списоци“ во рамките на административниот процес. Ваквото право обично постои во сите земји каде што судовите имаат надлежност да ја разгледаат легалноста на административните постапки.

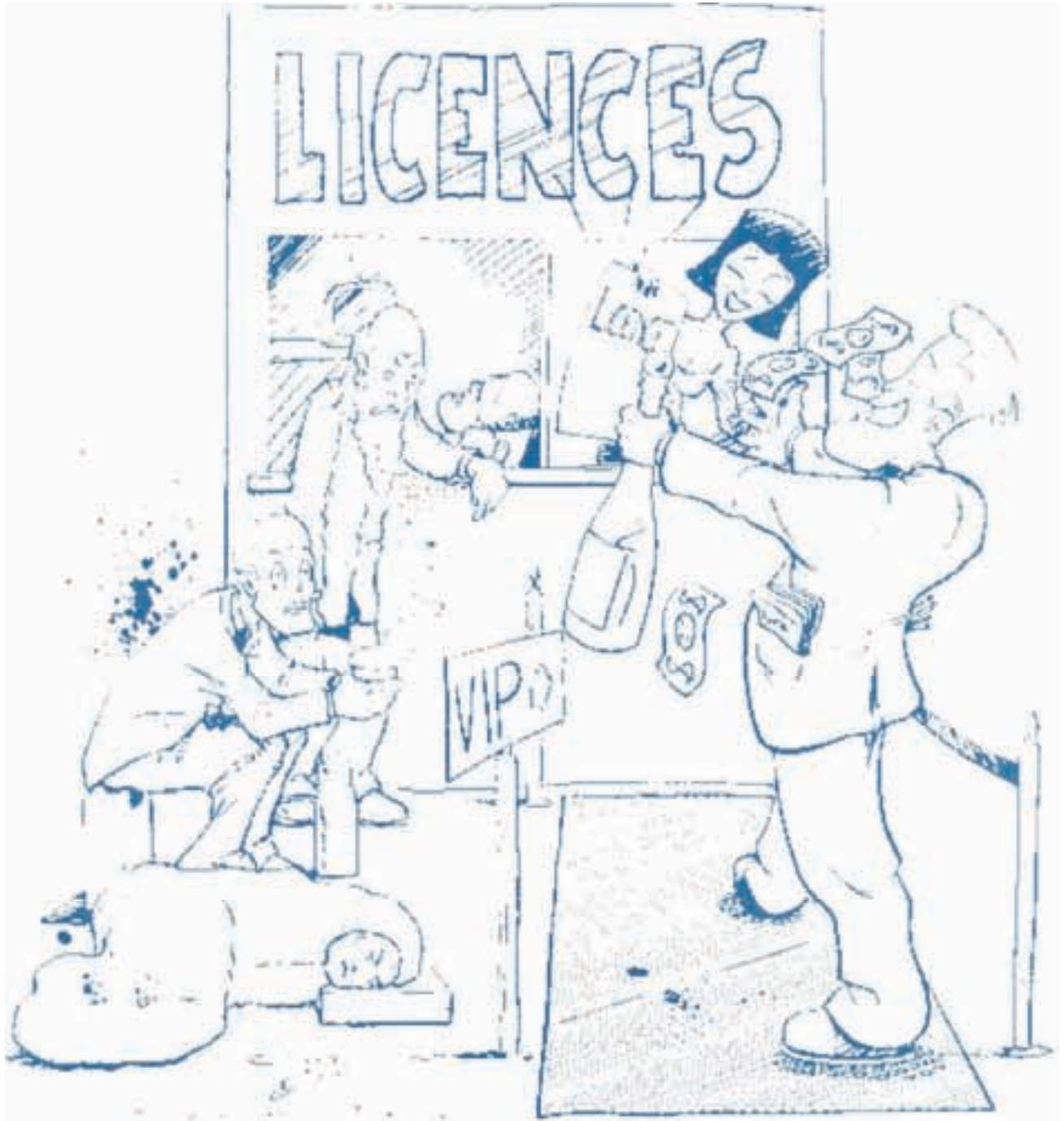
Треба да биде јасно дека ниту една од постапките што се предложени овде не е доволна сама по себе за целосно да ја потисне корупцијата во набавките, а камоли тоа да се случи преку ноќ. Сепак, координиран напор на сите фронтови може да има драматичен ефект. Доколку законите за борба против корупцијата се зајакнат и им се даде поголем

публицитет, доколку се донесат здрави и докажани постапки, и компетентноста за набавки се зголеми со обука и со развој на кариера и, пред се, ако сите знаат дека владата е сериозна во однос на спроведувањето искрени и праведни практики, тогаш мора да дојде до промени.

ЕНДНОТИ

- 1 Неколку меѓувладини организации неколку години работеа на прашањето на набавките. Комисијата за меѓународно трговско право на ОН има модел-закон за набавка на стоки, градежни работи и услуги: <http://www.undp.org/fj/gold/docs/UNICITRA.PDF>; За упатствата и за законодавството за набавки на Европската унија: www.bisinfonet.ac.uk/InfoKits/contract-negotiation/InfoKits/infokit-related-files/ec-procurement-issues; За упатувања за рамката за политика, итн., види <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=1000084>; За „висококвалитетниот модел за набавка“ види <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=417>; За препораката на ОЕЦД за антикорупциски предлози за набавки што се финансираат со помош, види http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_2394526_119672_1_1_1,00.html; За спречување на корупцијата во проектите на Светска банка, види <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/preventing.htm>; За панелот на експерти за набавки на Светска банка: управување со ризикот за доверениците, градење капацитети и антикорупција, види <http://www.worldbank.org/html/extdr/business/dfid.htm>; За антикорупциските инструменти на ОЕЦД и Правилникот за мултинационални претпријатија на ОЕЦД, види <http://www.greco.coe.int/web/Default-orgE.htm>.
- 2 Центар за документација и соработка на Јужна Африка, „Сериозни парични казни во судењето за корупција на Лесото“, 30 октомври 2002 година: <http://www.sadocc.at/news2002/2002-323.shtml>.
- 3 Голем дел од точките за донесување на одлуката обработени во оваа Глава се делумно покриени со различни правила за набавка. Тие го опфаќаат: Договорот за општа набавка на Светската трговска организација; UNCITRAL Модел-законот за набавка на добра, градежни работи и услуги, издаден од страна на Комисијата за меѓународно трговско право на ОН (UNCITRAL); Правилникот за избор на консултант и за набавка на стоки и на услуги на Светска банка, и Прирачникот за процедурални правила (SCR) на Европската комисија. Сите овие правила прават напор да го обработат прашањето за спречување на корупцијата. Но, ниту едно од нив не нуди или не бара доволно широка структура на транспарентност и одговорност. Она што е потребно е комплетна транспарентност и веродостојно уверување дека правилата се спроведуваат преку ефикасна инспекција и интензивен внатрешен и јавен мониторинг и ревизија.
- 4 Закон за корумпирани практики во странство: <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html>.
- 5 Конвенција за борба против поткупувањето на странските функционери во меѓународните деловни трансакции на ОЕЦД: <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>.
- 6 Транспарентност интернационал, Приборот на борците против корупцијата: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ipcolumbia.html.
- 7 Он-лајн постапки за зајакнување на граѓанските апликации: <http://open.metro.seoul.kr/>.
- 8 Имињата на оние за кои има забрана се ставаат на Интернет. EPLS е електронска верзија на Списоците на страните кои се исклучени од програмите за федерални набавки и од програмите што не се однесуваат на набавките, што ги идентификува оние страни кои се исклучени од страна на Владата на САД (освен ако не е поинаку забележано) од добивање на федерални договори или одредени под-договори и од одредени видови федерална финансиска и нефинансиска помош и корист. Види Систем на список на исклучени страни: <http://epls.amet.gov/>.
- 9 Законот беше пред Парламентот на Јужна Африка во ноември 2003 година.
- 10 Извештај за изготвувањето „црни списоци“ на Комисијата за јавна служба (април 2002 година): <http://www.polity.org.za/pdf/blacklisting.pdf>.

LICENCES



Во многу земји, владата стана синоним за правила, прописи и за бирократија. Потребни се лиценци, дозволи и овластувања од секаков вид, за некој да може да се ангажира во што било - од возење автомобил до вклучување во трговијата, а за тоа често се неопходни одобренија од голем број агенции.

Како што забележа еден водечки службеник на ММФ, „Постоењето на овие прописи и овластувања на службениците кои мора да овластат или да извршат инспекција врз активностите, им дава еден вид монополска моќ. Тие може да одбијат да дадат овластувања или, едноставно, да донесуваат една одлука со месеци, па дури и со години. Оттука, тие можат да го искористат своето јавно овластување за да изнудат поткуп од оние на кои им е потребно овластувањето или дозволата.“¹

Исто така, во многу земји, владата обезбедува стоки и услуги по цени пониски од пазарните – водоснабдување, јавно домување, образование и здравствени установи, пристап до јавното земјиште, пристап до одредени форми на пензии (на пр. инвалидска пензија), и така натаму. Ограничената понуда може да ги направи неизбежни рационарањето или чекањето во редици. Се создава преголема побарувачка и треба да се донесат одлуки за да се подели ограничената понуда. Не изненадува фактот дека оние кои ги сакаат овие стоки и услуги се подготвени да платат поткуп за да го „прескокнат“ редот или да за добијат повластен пристап до она што го обезбедува владата.

Покрај ваквите состојби, постојат дискрециони одлуки во коишто корупцијата – вклучувајќи ги и корупцијата на високо ниво и корупцијата во политиката – може да има битна улога:

- *Обезбедувањето даночни поттици, кои можат да вредат милиони за оние кои ќе ги добијат;*
- *Зонирањето и презонирањето на земјиштето може да ја смени вредноста на земјиштето од минимална во многу посакувана;*
- *Издавањето дозволи за користење на земјиштето во сопственост на државата, на пример правата за сечење на шумите или за ископување на руда, може да биде вносна работа;*
- *Одлуките за одобрување на големи странски инвестиции, кои на инвеститорите честопати им овозможуваат монополска моќ;*
- *Продажбата на значителен имот од јавниот сектор;*
- *Одлуките за тоа дали да се приватизира или не и, доколку се приватизира, како да се стори тоа?*

- *Одлуките што обезбедуваат монополска моќ за конкретни извозни, увозни или домашни активности.²*

Недоволно платените и корумпираните бирократи многу ја сакаат задолжителната бирократска рутина пред да може да се преземе официјална постапка, бидејќи таа ги поттикнува бизнисмените да нудат поткуп додека чекаат за одредена дозвола или испорака на услуги и им овозможува да се „хранат“ од потребите на нивните сограѓани. Имајќи го предвид фактот дека во некои земји бирократите од понизок ранг може да не земаат плата и по неколку месеци, се чини донекаде неправедно тие да се категоризираат како „корумпирани“. Првиот приоритет за секоја администрација мора да биде гарантирање дека нејзините вработени ќе бидат навреме исплатени.

Во Индонезија, поимот „влажни“ агенции се однесува на оние агенции што обезбедуваат можност за збогатување „отстрана“. „Суви“ министерства се оние министерства каде што постојат малку вакви можности. Како „влажни“ работни места во системот се сметаат работните места во полицијата, даночната служба, како и сите владини министерски места. „Работното место на еден даночник беше едно од најсигурните патишта за збогатување во владината бирократија“, вели едно лице интервјуирано од Кит Лавард, за „Сухарто: Последниот султан на Индонезија.“³ „Да се биде поставен на „суво“ работно место е апсолутно најлошата судбина од којашто се плаши секој службеник“, изјави друго лице.

Бирото за имиграција на Филипините било опишано како вмешано во уцена и во корупција, „а единствениот јазик на којшто се зборува, од комесарите до обичните службеници и хигиеничарите, беше 'пари, пари, валкани пари'“.⁴

Полковникот Салвадор Родолфо, поранешен консултант за разузнавање при Бирото за имиграција, ја опишува следнава сцена:

Корупцијата во Бирото за имиграција е присутна од врвот до дното, навлегувајќи во секоја пора од неговата хиерархија. Со оглед на тоа дека на имиграциските службеници им е дадено дискреционото право да решаваат за животите и за судбините на странците кои живеат на Филипините и на Филипинците кои заминуваат во странство, постојат безброј можности за поткупување. Голем дел од вработените не се доволно квалификувани (и) ...биле вработени поради непотизам или поради политичко покровителство.⁵

Во соседна Малезија, за вкупно 100.000 лица било откриено дека добиле возачки дозволи без да ги поминат потребните тестови.

Половина свет подалеку, еден канадски новинар ја отсликал следнава депримирачка слика на животот во една земја во транзиција:

Според неодамнешните анкети, приватните бизниси во просек годишно трошат по 37.000 долари за поткупување, за заштита и за други „нелегални исплати“. Раководителите на компаниите мора да потрошат 40 проценти од својот работен ден на состаноци со службениците, за да „преговараат“ за лиценци и за даноци. За споредба, бизнисите во Литванија трошат само 15 проценти од своето време со службениците; во Пакистан бројката е 12 проценти, а во Ел Салвадор 8 проценти.

Една студија на Светска банка забележа дека во земјата се потребни лиценци за повеќе од 100 посебни стопански дејности – „буквално цел список“ на сите можни дејности. Околу една третина од овие лиценци се оправдани, од причини поврзани со здравјето, безбедноста, животната средина или со државната безбедност. Постапките за лиценцирање честопати траат и по неколку месеци и можат да наложат потреба од обемна документација и трошоци.⁶

Врз основа на анкетата, со која беа опфатени 150 претпријатија во пет градови од една европска земја, граѓанинот - во просек мора - да плати 1.250 долари за да инсталира телефонска линија, 390 долари за да добие дозвола за увоз, 295 долари за да помине на граница, 125 долари при секоја посета на даночен инспектор и 60 долари при секоја посета на здравствен или на противпожарен инспектор. Просечното поткупување за истите услуги во соседната земја е приближно исто, според анкетата со која беа опфатени 50 претпријатија.⁷

Откако ќе се добијат дозволите, казните за непочитување на условите според кои биле издадени треба да бидат пропорционални со прекршокот. Постои школа за правни науки каде што се тврди дека фирмите треба да го одмерат трошокот за паричната казна со придобивките што би се стекнале со намерното прекршување. За еден систем за издавање дозволи да функционира соодветно, никогаш не смее да се дозволи за носителот на една дозвола да биде попрофитабилно да ги прекрши условите од истата, отколку ако постапува во согласност со нив.

Корупцијата може да се јави во различни форми - од ситна корупција, во која се впуштаат недоволно платените службеници кои размислуваат за документите додека снабдувачите не обезбедат пари за „подмачкување“ на владината машинерија, па сè до корупција на врвот, каде што креаторите на политиките ги менуваат, пренасочуваат или ги прекршуваат правилата за да ги фаворизираат снабдувачите кои нудат поткуп.

Меѓутоа, овие активности не се ограничени само на земјите во развој. Во Соединетите Американски Држави биле откриени исклучителни ситуации. Кандидатите за возачки дозволи за камиони во Илиноис треба да поминат долги и сложени тестови во врска со безбедноста и со механиката. Имигрантите кои се желни за добро платени работни места, како возачи на камиони, но кои зборуваат малку или воопшто не го зборуваат англискиот јазик, практично немаат никаква шанса да ги поминат тестовите. Така, федералните обвинители велат дека стотици баратели на возачки дозволи им плаќале поткуп на државните службеници кои, за возврат, ги обучувале кандидатите или едноставно ги внесувале одговорите наместо нив. Потоа, државните службеници канализирале дел од вака исплатените пари до фондот за кампања на државниот гувернер. Биле обвинети триесет и едно лице, а 26 од нив се изјасниле дека се виновни.⁸ Слични измами биле откриени и во Западна Европа.

Што го овозможува сево ова? Оскудни или несèопфатни регулативи. Области на дискрециони овластувања. Можност луѓето да се држат во исчекување на добивање на законско право, за работи како што се возачки дозволи. Непостоене на независни механизми за жалби, коишто јавноста може да ги користи.

Што значи сево ова за бизнисот? Анкетите покажаа дека во некои земји лицата на високи извршни позиции трошеле и до една четвртина од своето време за справување со јавните службеници.⁹

ДАЛИ ПОТКУПОТ ГИ ЗАБРЗУВААТ РАБОТИТЕ?

„Ситните“ корумпирани поткупи понекогаш се нарекуваат „пари за забрзување“ – тие „ги подмачкуваат тркалата“, а работите се движат побрзо кога се даваат мали поткупи. Но, дали ова е вистина?

Користејќи ги податоците од три светски анкети, кои опфатиле илјадници претпријатија, економистите на Светска банка, Даниел Кауфман и Шанг Јин Веи, ги анализирале релациите меѓу исплатените поткупи, времето на раководството потрошено на бирократите и трошоците на капиталот. Тие откриле дека фирмите што плаќаат поголеми поткупи, исто така, трошат повеќе – а не помалку – време на раководството со преговорите со бирократите, преговарајќи во врска со прописите. Бизнисите кои поткупуваат се соочуваат и со повисок, а не со понизок, трошок на капитал.¹⁰

Авторите заклучиле дека, едноставно, не е точно дека поткупувањето може да ја олесни целата бирократија за бизнисите, во случаите кога

бирокуратите можат да го изберат регулаторниот товар и да ги користат бирократски пролонгирања со цел да изнудат мито. Емпирискиот тест на авторите открил дека фирмите кои користат поткупување, трошат поголем дел од времето на раководството во релации со бирократите.

Деловната заедница може да има полза од законите и од колективните иницијативи кои ја зајакнуваат нејзината способност да му каже „не“ на поткупувањето.

ШТО ЗНАЧИ ПОТКУПУВАЊЕТО ЗА ИНВОЛВИРАНИТЕ ЈАВНИ ИНСТИТУЦИИ?

Постојат сè повеќе докази за тоа дека корупцијата на ниско ниво, која долго време беше опишувана како „ситна“, всушност е многу поштетна отколку што се мислело. Во голем број земји, позициите од кои јавните службеници најмногу можат да изнудат мито, станале најпосакувани. Ова резултираше со развивање на пазар на кој овие позиции веднаш се „продаваат“ од страна на органот за именување или се „изнајмуваат“ врз основа на фактот дека носителот на позицијата на своите претпоставени ќе им обезбеди редовни парични износи. Парите можат да ги минуваат сите нивоа, од дното до самиот врв, со што целата агенција станува системски – и систематски – корумпирана.

Треба да се испитаат механизмите за именувања во јавната служба. Секогаш кога тоа ќе биде изводливо, именувањата треба да се реализираат врз основа на заслугите, по пат на конкурс и независно од конкретното министерство или агенција.

ПРЕМНОГУ ЛИЦЕНЦИ

Во многу земји каде што корупцијата е ендемична, од граѓаните како поединци или од деловните субјекти се бараат премногу лиценци. Приватниот сектор, пак, е предмет на различни инспекции – некои на годишно ниво, а некои и почесто. Секогаш кога инспекторот ќе посети некој деловен субјект, истиот може да е во ризик да биде затворен.

Често, лиценците и концесиите не се автоматски обновливи. Добивањето лиценца не значи крај, туку почеток на еден однос на изнудување.

Навистина, во некои земји се потребни толку многу дозволи, така што не постои целосен увид за тоа кои се тие. Се чини дека секое министерство или агенција, едноставно, пропишува сопствени услови и издава сопствени барања. Ваквите услови и барања се покриени со голем број законски прописи, при што

многу од нив се општи по својата природа и отвараат можност за бескрајно многу толкувања. Условите за издавање дозволи се пропишани нејасно и општо, со што се создава легло за корупцијата. Покрај ова, поплаките и жалбите завршуваат на истото место на коешто биле донесени самите одлуки.

Словачка е таква земја. Главна карактеристика на нејзината Национална програма за борба против корупцијата беше да им се наложи на високите јавни службеници во одделни агенции да изготват детални списоци на сите лиценци, концесии, дозволи, заеми, субвенции и распредувања на средства што тие ги администрираат. Понатаму, од нив се бара кон секоја дозвола или категорија на распределба на средствата да додадат детали за одделенијата кои работат на нив, потоа имињата на одговорните службеници, критериумите што биле применети и примерок од сите прописи за процедурите и за донесувањето одлуки. Ова е проследено со подготовка на акционен план, што има за цел укинување на сите непотребни дозволи, воведување автоматски обновливи дозволи и концесии и пропишување на јасни и обврзувачки правила за доделување на сите дозволи, концесии и распределувања на средства кои сè уште се сметаат за неопходни.

Првиот ГРЕКО-преглед од 2003 година му честиташе на овој план, меѓутоа забележа дека владата сè уште не е во можност да обезбеди детали за бројот на укинатите дозволи, ниту пак детали за причините за задржувањето на оние кои останале.

Дури и во Швајцарија, пред неколку години беше откриен еден исклучителен случај, односно беше откриено дека Инспекторот за ресторани, чијашто дозвола била потребна за отворање на еден нов ресторан во Женева, изнудува пари од постоечките сопственици на ресторани и дека купил значителен имот во Италија. Откако инспекторот бил испратен во затвор, Градскиот совет на Женева размислувал околу именувањето негова замена, сè додека еден од советниците не запрашал зошто воопшто постои тоа работно место. Немаше здравствени или безбедносни аспекти. Едноставно, се работеше за тоа дали службеникот сметал дека некој нов ресторан ќе биде способен економски да опстане. Откако ова било разјаснето, Советот не губел време и целосно го укинал ова работно место.

Меѓутоа, укинувањето на процесот за доделување лиценци и концесии и/или неговата измена заради поголема ефикасност не е лесна задача. Без оглед на тоа колку една дозвола може да изгледа неопходна, со право може да се претпостави дека

колку е таа понелогична и понеоснована, толку е поголема веројатноста дека таа била измислена едноставно како средство за изнудување пари од оние кои се принудени да се здобијат со истата. Измените во администрацијата насочени кон зголемување на ефикасноста вклучуваат и укинување на цели мрежи од корумпирани службеници.

РАСКИНУВАЊЕ НА ЛИЧНИТЕ РЕЛАЦИИ

Нездравите релации можат да се развијат, дури и несвесно, во случаите кога јавните службеници поминуваат премногу време во опслужување на исти клиенти. Можат да се развијат пријателства и да уследат покани за дружење, така што дури и најчесниот јавен службеник може да се фати самиот себеси како чувствува обврска за примената љубезност. Овој проблем може да се реши со две мерки.

Првата мерка е трансакциите да се деперсонализираат, така што членовите на јавноста не ќе можат на никаков начин да дознаат точно кој е, или кој ќе работи на нивните барања. Царинењето во Сингапур беше значително забрзано со примената на компјутери, со што исто така можат да се дефинираат крајните рокови за царинење на стоките, приод што беше усвоен и во други земји. Доколку стоките не се царинат навреме, супервизорите бараат објаснувања. Со оглед на тоа дека интеракцијата меѓу службениците и граѓаните се одвива преку компјутерски терминал, а не преку шалтер, не постои директен личен контакт. Воденето на работите по пошта, наместо лично, отвора дополнителни можности за деперсонализација на ваквите трансакции.

Втората мерка се однесува на редовното ротирање на вработените, така што тие нема да останат на чувствителни позиции во текот на подолг временски период. Ова може да има своја цена: луѓето ќе бидат отстранети од позициите на кои развиле експертиза. Сепак, тоа е цената што треба да се вкалкулира во управувањето со ризиците. Цената што ќе се плати поради тоа што вработените се премногу долго на овие позиции, најверојатно ќе биде многу повисока.

Трета мерка може да биде вклучувањето на трети страни. Во една земја, корупцијата во даночната администрација значително се намали, како резултат на барањето сите даночни исплати да бидат реализирани преку одредена банка, со што целосно се елиминираше постапувањето со исплатите на данок од страна на даночните службеници.

ГРАЃАНСКИ ПОВЕЛБИ

Граѓанските повелби најпрвин беа воведени во Обединетото Кралство, а сега брзо се шират насекаде во светот. Во Обединетото Кралство, националните повелби ги покриваат клучните јавни служби, како што се судовите, Националната здравствена служба и Агенцијата за бенефиции. Тие ги поставуваат стандардите на службата што можат да се очекуваат и објаснуваат на кој начин треба да се поднесе жалба доколку работите не се одвиваат онака како што треба.

Постојат и повелби што се однесуваат на локалните служби, како што е индивидуалната лекарска практика, локалните болници, училиштата и службите за грижа за заедницата. Со тоа што јавноста ќе се информира за стандардот на услугата на којашто има право и со тоа што луѓето ќе се информираат за своето право на жалба доколку не се почитува овој стандард ситната корупција може да се претвори во работа којашто е поризична за засегнатите службеници.¹¹

Повелбите се самоспроведувачки и се потпираат врз членовите на јавноста кои ги афирмираат своите права што им ги гарантираат повелбите и кои користат дефинирани канали за поплаки во случаите кога услугите не се реализираат според наложениот стандард. Така, притисокот врз службениците за тие да постапуваат конкретно, е повеќе психолошки отколку правен. Меѓутоа, фактот дека гаранциите за сервисот се поставуваат на ѕидовите на јавните служби, значи дека тие се непосредно достапни како упатување за членовите на јавноста.

Со поттикнување на културата на барање услуги од страна на јавноста, супервизорите се во позиција да го набљудуваат нивото на поплаките и да преземаат соодветни постапки во оние служби каде што ова ниво е необјасниво високо.

КОРИСТЕЊЕ ИНТЕРНЕТ

Јасно е дека Интернетот го има потенцијалот да го намали нивото на корупцијата при давањето на лиценците и концесиите. Сепак, искуството од Индија сугерира дека не е доволно само тоа одреден систем, во кој цути корупцијата, да се постави на Интернет и тоа да се нарече електронска влада. Самите практики и постапки треба да се реформираат и да се редизајнираат, доколку се сака да се остварат придобивките од Интернетот.

Градскиот систем на Сеул, Он-лајн зајакнување на постапките за граѓанските барања (OPEN), бил изготвен за да се постигне транспарентност во

градската администрација, со спречување на непотребните одложувања или на неправедното постапување со граѓански предмети од страна на државните службеници. Системот базиран на веб им овозможува на граѓаните да ги набљудуваат барањата за дозволи или одобрувањата онаму каде што постои најголема веројатност дека ќе се појави корупција, како и да покренуваат прашања во случај на откривање на какви било нерегуларности. Сајтот дневно го посетуваат повеќе од 2.000 лица.¹²

„ПОЗИТИВНО МОЛЧЕЊЕ“

Неодамнешните реформи во Боливија го вклучуваат и објавувањето на деталите за сите владини постапки и давачки. Сите владини служби сега треба да истакнат постери на кои се објаснуваат неопходните документи и точните трошоци за секоја трансакција. Ова е осмислено за да се спречат владините службеници да бараат поткуп и за да се елиминира потребата од „посредници“ кои ќе им помагаат на граѓаните во текот на нивните трансакции.

Воведено е и т.н „позитивното молчење“. Тоа значи дека ќе се смета дека граѓаните кои конкурираат за работни лиценци, за регистраци на возилата или за други владини сертификати автоматски ќе имаат одобрено барање, доколку истата не се одбие во период од 15 дена. Во Боливија, е познат изразот „Дојдете повторно утре“. Овој израз всушност значи „Дојдете повторно со пари“. Според реформите, доколку на граѓаните им се каже „да дојдат повторно“ тие само треба да почекаат 15 дена. По тој период, тие можат да се повикаат на „позитивното молчење“, доколку барањето не им било одбиено пред истекот на крајниот рок.

Се разбира, ова сепак остава отворена можност некој кој поднел барање за дозвола на којашто нема право, да може да поткупи службеник за тој да го затури неговото барање, а потоа да добие одобрено барање. Во секој ваков систем, е важно да се набљудуваат примерите во кои било афирмирано правото на „позитивно молчење“, за да се осигури дека имало прифатливи објаснувања и дека појавата не се случува често во однос на која било служба или група поединци.

Светска банка увидела дека една од најважните институции во една земја е професионалната и добро мотивирана јавна служба, со селекција и со унапредување врз основа на заслугите, наместо врз основа на покровителство. Една јавна служба што работи добро, не само што и се спротивставува на ситната корупција, туку и обезбедува кадар за голем број институции кои го штитат интегритетот во

владата. Тоа се институции како министерствата за финансии и за човечки ресурси, владините одбори за тендери, техничките оддели кои ги оценуваат понудите, органите што спроведуваат регулаторни политики, сметководствените одделенија и одделенијата за внатрешна и за надворешна ревизија. Сепак, искуството на Банката од помагањето на реформите во јавната служба во повеќе од 60 земји покажа дека напредокот во оваа конкретна област обично е бавен.¹³

АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО РЕЖИМИТЕ ЗА ИЗДАВАЊЕ ДОЗВОЛИ И ЛИЦЕНЦИ

Во една земја во транзиција, една од водечките НВО го предложи следниов акционен план за борба против корупцијата во областа на издавањето дозволи:

Неопходно е активностите за кои е потребно да се има дозвола или лиценца да бидат регулирани со закон, а сите постапки и услови за издавање дозволи и лиценци да бидат пропишани во самиот закон, а не со други прописи и поединечни акти. Во предложените активности спаѓаат:

- *ограничување на ваквите активности само на оние области во кои тие се апсолутно нужни. Во ваквите случаи треба да постојат подобри гаранции во однос на транспарентноста. Институциите што издаваат дозволи и лиценци треба да даваат јавен отчет за сопствените постапки;*
- *отфрлување на сите режими за издавање дозволи или лиценци кои не се експлицитно пропишани со закон;*
- *укинување на голем број важечки прописи, правила и инструкции што ги регулираат режимите за издавање дозволи и лиценци;*
- *укинувањето на сите законски одредби што го овозможуваат издавањето дозволи и лиценци по дискреционо право на властите. (Еден конкретен случај е Законот за заштита на конкуренцијата, во делот на рекламирањето, потоа Нацрт-законот за медиумите, итн.), и*
- *проширување на можностите за контрола во случаите кога се одбива издавањето дозвола или лиценца.*

Пропишување на основните барања за спроведување на административните постапки

- На полето на надворешната трговија, треба да постои строго придржување до заложбите на земјата пред Европската унија и пред Светската трговска организација;
- На полето на финансиите и во однос на валутниот борд, треба да постои строго почитување на заложбите на земјата што произлегуваат од нејзиното членство во ММФ, вклучувајќи го и член VIII од Спогодбата со ММФ. Ваквото придржување би довело до подобрување на методите, начинот на работа и на резултатите остварени од страна на јавната администрација, па оттука и до подобро административно опслужување на пошироката јавност. За остварување на овој резултат би помогнало и воведувањето на одредени услови кои администрацијата ќе треба да ги почитува во процесот на одлучувањето (на пр. крајните рокови за донесување на одлуките, начинот на информирање на јавноста за донесените одлуки, итн.). За таа цел би можел да се изготви и пилот-проект во некоја мала или средна општина и истиот да се спроведе, со цел да се тестира антикорупцискиот ефект.

Измени во законодавството кои се преземаат со цел да се намалат можностите за субјективни судови од страна на администрацијата.

Ова може да се постигне со јасно дефинирање на правата, обврските и на постапките во врска со реализацијата на дискреционите права, како и со преиспитување на начинот на размислување за улогата на владата во општеството.

Донесување на Закон за државната служба

Еден ваков закон треба јасно да ги дефинира правата, обврските и одговорностите на јавните службеници. Во оваа смисла, може да се преземат следниве конкретни мерки за спречување на корупцијата:

- *Обука на јавните службеници на сите нивоа и формулирање на јасни насоки и кодекси за однесување;*
- *Регулирање на обврската на јавните службеници да доставуваат изјави за приходот и за имотот, за себеси и за членовите на нивните семејства (паралелно со воведувањето на истата обврска за членовите на парламентот). Од своја страна, агенциите кои се овластени да бараат и да верификуваат вакви информации треба да го имаат овластувањето да побараат од службениците да го докажат законското потекло на нивниот приход и имот, наместо да се очекува самите да обезбедат докази за*

незаконското потекло. Ваквото овластување би можело да им се додели или на канцелариите на инспекторите во рамките на министерствата или на националните агенции – Финансиската полиција или Бирото за истраги на финансиски измами;

- *Регулирање на прифатливоста на подароците за јавните службеници што треба да се следи преку механизмите за внатрешна контрола;*
- *Воведување на јавен регистар, за да се осигури транспарентност на финансискиот и на имотниот статус на јавните службеници од висок ранг, и*
- *Спречување на случаите на конфликт на интереси.*

Воведување систем на оцена на работењето на јавните службеници, вклучувајќи и дисциплински мерки, со цел да се зајакне ефикасноста на внатрешната контрола.

Функциите на контролирање би можеле да му се доделат на тело под надлежност на Министерот за јавна администрација.

Подобро плаќање за јавните службеници, во комбинација со спроведливи механизми за контрола и за евалуација.

Ова ќе ја подобри мотивацијата на јавните службеници, како и нивниот социјален статус.

Воспоставување на внатрешни правила и детални упатства

За да се постигне оваа цел, правилата и упатствата за релациите меѓу општата јавност и институциите треба да бидат јавно достапни и колку што е можно поедноставни, појасни и поконкретни. Објавувањето на правилата и на упатствата во печатот ќе доведе до поголема свест кај граѓаните во врска со нивните права и обврските на јавните службеници. На овој начин, правилата и упатствата, сами по себе, ќе станат уште пообврзувачки за јавните службеници. Нивното почитување ќе претставува заштита од арбитражноста и од нарушувањето на интересите на граѓаните.

Правно регулирање на мерки и санкции со различно поле на примена и со различна форма за јавните службеници инволвирани во корупција

Неопходно е да се пропишат основи за кривичните санкции, како и за дисциплинското постапување. Одговорноста врз основа на различните форми на правно дејствување ќе има превентивно влијание врз однесувањето на јавните службеници.

Дисциплинското дејствување би можело да содржи деградација или финансиска одговорност на службениците, во случаите кога се работи за непрофитабилни зделки одобрени како резултат на корупцијата. Во оваа смисла, граѓанската одговорност се смета за поефективна.

Финансиската одговорност треба да вклучува и надомест за сите трошоци сврзани со раскинувањето на договорот.

Службениците кои помогнале во експонирањето на корумпираните практики треба да се поттикнуваат, но истовремено и да добиваат дел од оштетата или од паричната казна што ја должат оние кои се инволвирани во корупција.

Воведување законска забрана јавните службеници да стануваат членови на раководните тела на комерцијалните компании, како начин да се загарантира независното донесување одлуки.

Сите исклучоци кон оваа забрана треба внимателно да се разгледаат и темелно да се регулираат со закон, за - од една страна - да се избегне оставањето какви било празнини, а од друга страна за да се спречи можноста ваквата регулатива да стане потенцијална пречка за вработување на квалификуван кадар во јавната администрација.

Воведување ограничувања во однос на непосредната хиерархиска потчинетост на јавните службеници пред сопружниците или пред членовите на семејството (непосредно сродство или сродство до четврт степен во семејната лоза).

Ова ограничување би можело да се примени само во случај на трансакции и на активности каде што навистина се јавува ваква зависност, а не во случај на вработување во принцип.

Обезбедување основи во релевантните закони или прописи за механизмите за ротирање на вработените .

На овој начин, јавнитеслужбеници би можеле да ја одржуваат својата квалификација и натаму да ги развиваат своите вештини, заземајќи споредливи позиции и слични функции, при што постојано ќе се избегнува рутинската интеракција со дадени приватни лица.¹⁴

ЖАЛБИ

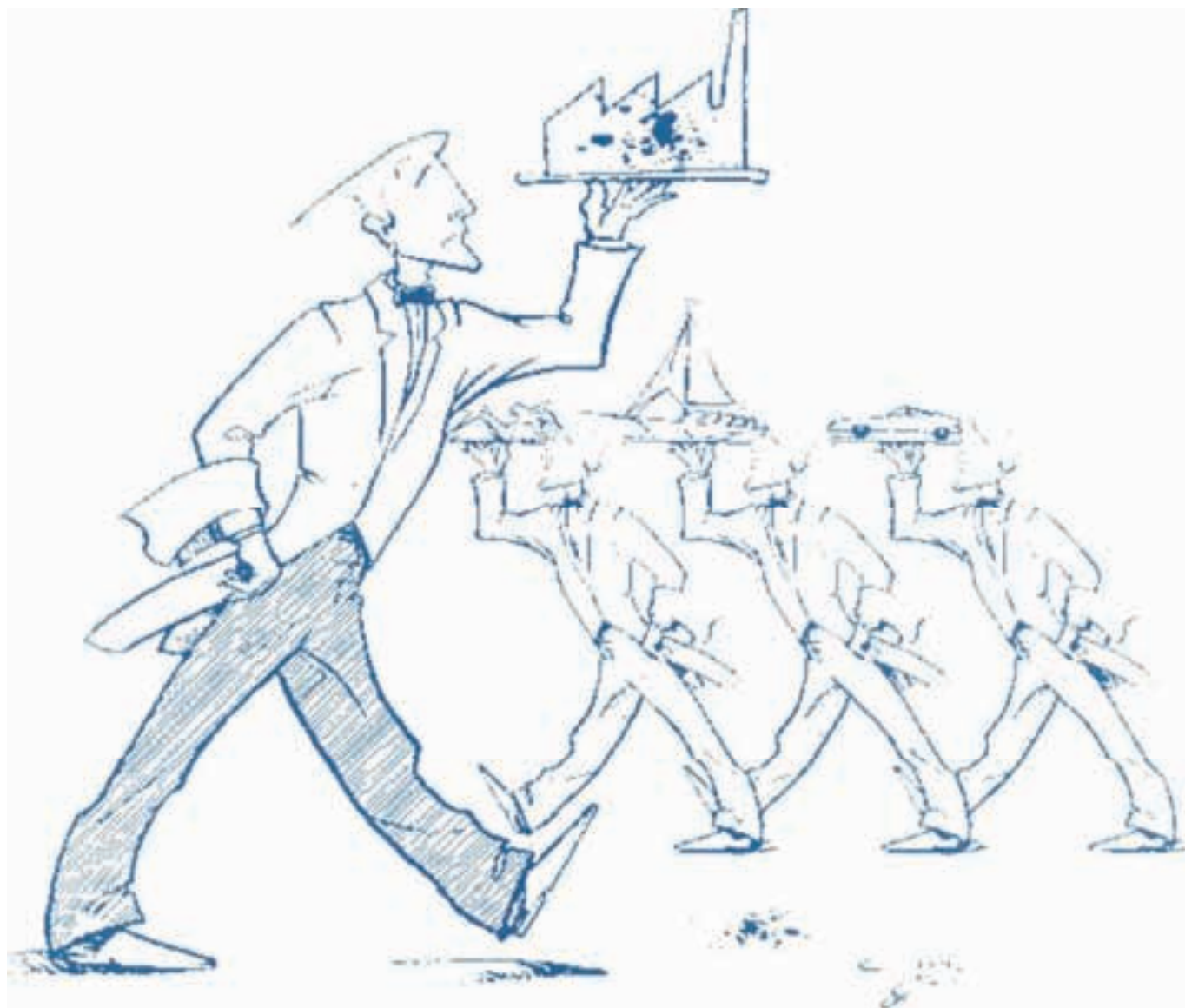
Последната превентивна мерка е механизмот на жалби. Во секој случај каде што еден граѓанин има право да поднесе барање за лиценца или за дозвола, треба да постои можност да се оспори секоја одлука што ќе му го одрекува тоа право на

граѓанинот. Жалбите треба да се доставуваат до посебна канцеларија, а не до онаа во која била донесена првичната одлука. По жалбата треба да постапуваат службеници со ранг повисок од рангот на службениците кои работеле на првичната одлука. Жалбите треба да бидат сослушани брзо. И треба да постои право на жалба до омбудсманот и до судовите, доколку граѓанинот сака предметот да се реши на повисока инстанца.

Кога поединечните одлуки се предмет на независно разгледување, и тоа од страна на други лица, ова може да претставува најефективно одвркање за службениците кои, инаку, би можеле да дојдат во искушение да ги злоупотребат своите овластувања.

ЕНДНОТИ

- 1 Вито Танзи, „Корупцијата во светот: Причини, последици, обем и лекови“ <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 2 Танзи, стр. 569
- 3 Цитирано во Кит Ловард, „Сухарто: Последниот султан на Индонезија“ (Сингапур: Horizon Books, 1999, стр 111)
- 4 Цитирано во Чуа и Римбан, „Чуварот на портата“, во Шила, С. Коронел, (издание) „Политичко именување и други привилегии: корупцијата и управувањето на Филипините“ (1998) стр. 153-54.
- 5 Ibid
- 6 „Незгодни случаи за Украина“, Џефри Јорк, The Globe and Mail, 6 декември, 1997
- 7 Ibid
- 8 Си-Ен-Ен: „Илиноис ги алармира возачите да внимаваат на лажни возачки дозволи за камиони“ 16 март 2000: <http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/>
- 9 Герант Цонс, Цоел С. Хелман, Марк Шанкерман и Даниел Кауфман, „Мерење на владеењето, корупцијата и на зафатеноста на државата: како фирмите и бирократите ја оформуваат деловната средина во транзиција“: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>
- 10 Шанг Јин Вей и Даниел Кауфман, „Дали парите за подмачкување ги забрзуваат тркалата на трговијата?“ <http://www.nber.org/papers/w7093>
- 11 Чартер Марк: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>
- 12 OPEN: Проектот на Сеул за борба против корупцијата: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoules.htm>
- 13 „Помош за земјите во борбата против корупцијата: улогата на Светска банка“, белешка #35: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corrupt/cor06.htm#note35>
- 14 „Чиста иднина“ Кампања за јавната свест, Коалиција 2000 (Бугарија): http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_



Иако приватизацијата има свои критичари во етаблираните пазарни економии, сосема различни сили дејствуваат во земјите кои настануваат по неколкудецениско централно планирање и комунистичко владеење. Малкумина не би се согласиле со изјавата дека во земјите во транзиција беа итно потребни амбициозни програми за приватизација, за да и се стави крај на доминацијата во стопанството на максимално неефикасните монополи, во сопственост на државата. „Изрешетани“ од кронизам, принудени да обезбедат незаконско финансирање на партијата на власт, ограбувани од корумпираните раководители и поткрадувани од вработените на сите нивоа - голем број од овие компании беа исто толку банкротирани колку што беа непродуктивни. Тие преживуваа само со помош на неоправданите државни субвенции и со неоснована заштита од страна на државата.

Би можело да се очекува дека приватната сопственост ќе внесе одреден степен на рационалност и ефикасност во овие компании. Финансиското и оперативното работење на фирмата би се подобрило, а владата би можела да започне со прибирање даноци наместо со обезбедување субвенции. Во таа светлина, претходно субвенционирани фирми, откако ќе се приватизираат, веројатно би се соочиле со значително намалување на нивото на кадровската екипираност, што би можело да предизвика отпор од страна на синдикатите. Наспроти ова, конкурентните фирми веројатно би се соочиле со минимални отпуштања, доколку воопшто дојде до такво нешто.

Приватизацијата може да резултира со намалување на корумпираните практики, со тоа што акцентот ќе се пренасочи од функционирањето на еден аморфен и нетранспарентен јавен сектор, на транспарентната дисциплина во трката за профит на приватниот сектор. Приватизацијата ја намалува корупцијата: Раководителите на компаниите носат одлуки кои, во крајна линија, треба да ги задоволат сопствениците, а не јавните службеници. На тој начин престанува да постои активата на владата, за која никој не презема одговорност. Откако ќе заврши приватизацијата, независните деловни субјекти можат да ги вршат своите дејности, без никакво мешање од страна на владата.

Сепак, постојат и стапици на патот на приватизацијата. Истовременото постоење на државни компании и новоформираниот приватен сектор отвораат можности за корупција во обата сектора. Еден од главните механизми за корупција е познат како „влез-излез економија“. Според ова сценарио, приватните компании се обраќаат до државните претпријатија, со цел да добијат профитабилни договори, во кои спаѓа и митото за раководителите на компаниите во државна сопственост.

Економијата „влез-излез“ е, исто така, поврзана со приватизацијата на фирмите од страна на самите вработени. Ова е еден од највообичаените механизми за корпоративна корупција. На пример, во бугарскиот Закон за приватизација (1996-1997 година) беа наведени привилегиите за раководителите и за вработените (10 проценти од износот во првата готовинска рата и репрограмирање на плаќањето на другите 90 проценти од износот во период од десет години). Оваа законска опција им овозможи на корумпираните раководители да дојдат до зделки со полу-криминалните групи и/или со владејачката партија, со цел да ги приватизираат државните компании со кои управуваат. Тие платија само по 10 проценти од пазарната цена за своите акции. Оваа конкретна шема на приватизација ги фаворизираше раководителите, но не беше целосно спроведлива.

Во монополите, особено во јавните претпријатија, приватизацијата може да ја елиминира ситната корупција, но може да доведе до посериозни злоупотреби. Оттука, приватизацијата на јавните претпријатија треба да биде проследена со внимателно планирана регулаторна рамка и да се формира регулаторна агенција во којашто ќе биде вработен обучен кадар.

Како што ќе дискутираме понатаму, политиките мора да одат подалеку од самиот процес на приватизација и да го опфатат интегритетот на пазарите на кои ќе треба да функционираат приватизираните концерни.¹ Како што истакнаа коментаторите, како економистот Џефри Сакс, промената на сопственоста сама по себе не е доволна за да се остварат придобивките од економското работење. Дури кога ќе се основаат и ќе профункционираат правните и регулаторните институции што ќе ја поддржуваат приватната сопственост, сопствениците ќе можат да ги реализираат своите нови права и да ја подобрат продуктивноста и профитабилноста.² Освен тоа, малку е веројатно дека посакуваните резултати ќе се остварат преку модели што не создаваат аранжмани кои придонесуваат за ефективно корпоративно управување.³

Искусвата во Источна и во Средна Европа покажаа дека приватизацијата може да создаде можности политичарите да им направат услуга на своите пријатели. Големите економски имоти се распродадени по намалени цени и пак остануваат во рацете на дадена елита. Новите сопственици кои купија компании со помош на покровителство, обично бавно ги реструктурираа овие компании, а државата беше таа што мораше да спасува од финансиски проблеми голем број фирми.

Висок службеник на ММФ, Вито Танзи, забележа дека приватизацијата на „неприродните монополи“ е неопходна за да се спречи можноста државните претпријатија да се користат како корумпиран извор за финансирање на политичките партии, како и за вработување на лицата со партиски врски. „За жал,“ пишува Танзи „самиот процес на приватизација на јавните или на државните претпријатија создаде ситуации во кои одредени поединци (министри, високи политички службеници) го имаат дискреционото право да ги донесуваат базичните одлуки, додека преостанатите (раководителите и другите „инсајдери“) поседуваат информации кои не им се достапни на „аутсајдерите“, така што се во состојба да ја искористат приватизацијата за свои цели и интереси. Се чини дека злоупотребите беа особено големи во економиите во транзиција, [каде што] термините како 'соголдување на активата' и 'приватизација по основа на номенклатура' се користат за да се опишат злоупотребите поврзани со трансферот на државните претпријатија во приватна сопственост. [Ова] води до заклучокот дека моменталната заинтересираност за корупцијата веројатно претставува одраз на зголемувањето на обемот на овој феномен со текот на годините, а не само одраз на поголема свесност за постоењето на еден дамнешен проблем.”⁴

Во некои земји, беа спроведени модели на масовна приватизација. За нив се сметаше дека претставуваат некорумпиран начин за праведна распределба на средствата. Сепак, од аспект на економските критериуми, овој приод не успеа, бидејќи не доведе до зголемување на капиталот, до подобрување на раководењето или до реструктурирање на компаниите за тие да можат да одговорат на предизвиците на пазарот.

И во многу делови од светот, дури и кога приватизацијата фактички не е корумпирана, имаше случаи кога службениците кои се одговорни за политиките за приватизација (и нивните советници од приватниот сектор) беа несоодветно информирани во однос на вредноста на активата што ја продавале во моментот. Поконкретно, откупувањето на мнозинскиот пакет акции од страна на раководството беше крајно профитабилна работа во случаите кога лицата кои ги пресметуваа цените располагаа со несоодветна евиденција, дури и за толку очигледната актива, како што е земјишната сопственост.

Доколку се сака да се заштити јавниот интерес, мора да се преземат чекори за можностите за злоупотреба да се сведат на минимум.

ПРЕДИЗВИКОТ НА ПРИВАТИЗАЦИЈА БЕЗ КОРУПЦИЈА

Што треба да се направи за да се минимизираат ризиците од корупцијата, откако една влада ќе одлучи да лансира програма за приватизација? Се разбира, во суштина, оваа трансакција е многу слична со една обемна владина набавка, при што ќе важат голем дел од постапките на јавните набавки. (За нив се говори во Глава 9.)

Треба да се остави доволно време за процесот да се спроведе стручно, но не и премногу време што ќе дозволи преговарање во насока на корумпираните зделки. Во минатото се јавувале различни проблеми, делумно и поради крајните рокови поставени од страна на меѓународните финансиски институции. Јавните сервиси биле приватизирани без соодветна временска рамка за воведување на применливи рамки за регулирањето. Во еден извештај на Меѓународниот монетарен фонд беше забележано следново: „Во [многу] земји што преземаат програми за реформа на јавниот сектор, процесот на приватизација секогаш започнувал пред да се донесе соодветна правна рамка во форма на закон за продавање на владиниот дел од стопанските субјекти или закон за државните претпријатија.”⁵

Предвремената приватизација може да доведе до појава на следниве проблеми:

- *Владите честопати не се во можност да организираат транспарентни и отворени тендерски постапки или да ги стават во сила неопходните регулаторни закони;*
- *Раководителите и вработените, плашејќи се за својата иднина и убедени во својата способност да избегнат казна, обично ги крадат активите на субјектите што минуваат низ приватизација;*
- *Голем број заинтересирани страни се во можност да се впуштат во преговори со „инсајдерите“ и во политички манипулации со процесот, заради сопствено профитирање, и*
- *Голем број државни претпријатија немаат доволно време за да станат економски способни за живот пред да бидат продадени, што доведува до честа продажба на капацитетите по цени пониски од пазарната вредност, и покрај тоа што владата троши огромни суми за рекапитализација.”⁶*

Следуваат неколку конкретни примери за корупција, забележани во процесот на приватизација:

- *Уценување на потенцијалните понудувачи, осмислени со цел да ги спречат да учествуваат на дадена лицитација или да ги зголемат своите понуди;*
- *Изнудување на цена за неучество од сериозните инвеститори, од страна на шпекуланти кои ветиле дека ќе се воздржат од доставување понуди и/или од зголемување на цените;*
- *Организирање на „холандски аукции“ со сериозни потенцијални инвеститори заплашени со закани. Во „холандските аукции“, продавачот поставува висока цена и потоа постепено ја намалува, сè додека понудувачот не ја прифати сумата што се нуди;*
- *Купувањето бизниси на лицитација, со намера да се избегне плаќањето на конкретниот износ до одреден датум, а бизнисот да се искористи за да се ограби неговата актива или за друга цел, и тоа пред да се поништи резултатот од лицитацијата;*
- *Фалсификување на документацијата што ќе потврди дека операцијата што е предмет на лицитацијата, наводно, претходно му била изнајмена на еден од понудувачите, со цел тој понудувач да го искористи правото на предност при купувањето;*
- *Големо обезвредување на активата, и*
- *Учество на лицитацијата од страна на странски субјекти, кои не ги исполнуваат условите, преку локални субјекти⁷*

НЕКОЛУК ИЗБОРИ НА МЕТОДОЛОГИИТЕ

Конкретниот начин на кој ќе треба да се спроведе една приватизација ќе зависи од различни социјални, економски и политички аспекти.

Процесите кај коишто постои најмала веројатност дека ќе бидат сериозно погодени од корупцијата се приватизацијата базирана на ваучери и процесот познат како „ликвидација“, кога активата на компанијата се продава поединечно, а не во единствен пакет.

Нешто поделикатна е приватизацијата со помош на ПЈП (првични јавни понуди или „понуди на акции“), меѓутоа предноста на ваквата приватизација е во

фактот што таа гарантира формален процес со јавно утврдување на цените на акциите.

Тендерите (или „трговските продажби“) се попроблематични; тие траат подолго, не се толку транспарентни, а притоа може да биде вклучено значително дискреционо право. Подложноста на корупција може да се намали, доколку постои можност тендерскиот процес да биде спроведен независно и надвор од дофатот на политичарите. Сепак, тендерите им нудат на компаниите поголеми можности за подобри управувачки структури, отколку во случајот со ПЈП.

Помалку атрактивна форма на приватизација се откупите на акционерските пакети од страна на раководството и на вработените, кои беа основната карактеристика на многу програми за приватизација. Тие, речиси без исклучок, на купувачите им ја даваа можноста да купуваат акции по цена пониска од нивната пазарна вредност. Најлоши се таканаречените „спонтани приватизации“, кои економистите Даниел Кауфман и Пол Зигелбаум ги опишуваат на следниов начин: „самата суштина на корупцијата, всушност, е брза и целосна кражба на јавната актива од страна на политичарите и од страна на директорите на претпријатијата, во соработка со номенклатурата.“⁸

Разновидност треба да постои и кај владините советници за која било приватизациона програма. Користењето на еден ист советник за давање совети - и во однос на стратегијата и во однос на конкретните трансакции - секако може да го забрза процесот, меѓутоа во себе носи реален потенцијал за иницирање на ситуации на конфликт на интереси. На тој начин и советникот може да дојде во конфликт со целите на владината политика. Владата може да посака да реструктурира одредена дејност и да воведо конкуренција, додека советникот врши притисок за продажба на одредена актива во пакет со монополските права, како средство за максимизирање на приходите што, од своја страна, имплицира и повисоки провизии за самите советници.⁹

НАЈДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ВО ПРИВАТИЗАЦИЈАТА

Иако постојат повеќе начини за спроведување на приватизацијата, секогаш треба да се применуваат одредени принципи:

- *Конкуренција меѓу купувачите. Лицитациите и јавните тендери го намалуваат ризикот од фаворизиран третман на одредени купувачи;*
- *Објава за јавен тендер, која ќе содржи јасни и целосни информации за условите на тендерот;*

- *Откако ќе се објават, условите на тендерот и на приватизацијата не треба да подлежат на промени;*
- *Еднакви можности за учество на сите заинтересирани страни;*
- *Неограничен пристап до компанијата што се приватизира. Потенцијалните купувачи би требало да бидат во можност да ја посетат компанијата, да се консултираат со корпоративното раководство и да имаат слободен пристап до финансиските информации на компанијата;*
- *Цената што ќе ја понуди понудувачот треба да биде единствениот критериум за избор на конечната понуда;*
- *Треба да се избегнуваат директните продажби. Ова се најризичните форми на приватизација, особено кога една политичка партија фактички ја контролира владата;*
- *Кус временски период, кој го сведува на минимум времето во кое може да се договорот корумпирани зделки;*
- *Во процесот на приватизација ќе треба да се применуваат јасни и објективни критериуми, со што ќе се спречи доделувањето преголеми дискрециони права на службениците;*
- *Објавување на сите релевантни информации поврзани со приватизацијата, за правилата да им бидат познати на сите, а јавноста да може да дејствува како контролор на приватизацијата;*
- *Скрупулозно придржување до кодексите за однесување и до правилата за конфликт на интереси;*
- *Независно администрирање на процесот на приватизација. Ова го отежнува експлоатирањето на постоечките корумпирани релации со јавните службеници, и*
- *Јавните службеници кои работат на приватизацијата треба да бидат подобро платени од другите државни службеници и да добиваат бонуси сврзани со нивното добро работење, при секоја успешно завршена приватизација.¹⁰*

МОЖЕ ЛИ ЕТИКАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ДА ЈА ПРЕЖИВЕЕ ПРИВАТИЗАЦИЈАТА?

Без оглед на тоа кои се придобивките од приватизацијата и без оглед на тоа колку е ефективна регулаторната рамка, прашањето на етиката секогаш останува отворено. Додека владините активности можат да бидат предмет на јавна инспекција, преку законодавното тело и преку омбудсманот, активностите на приватниот сектор секогаш се прикриваат со повикување на „комерцијалната доверливост“ – изговор кој се применува често за на јавноста да и се ускрати пристапот до информациите кои таа, инаку, би имала право да ги знае.

Целите на успешното работење се корисен начин да се обезбеди дека приватизацијата ќе донесе повеќе од еднократен прилив на средства во државниот буџет. Овде може да спаѓаат задржувањето на активата или на акциите во текот на одреден дефиниран минимум период (за да се избегне во процесот да се вклучат шпекулантите), одржувањето на дефинирана минимална бројка на вработени во текот на утврден временски период и евентуалното натамошно одржување на секторите за истражување и за развој на компанијата.

Сепак, правниците можат да ги искриват целите на доброто работење, инсистирајќи на тоа истите да можат објективно да се верифицираат и да се измерат. За жал, за нив тоа не може да биде подобрувањето на немерливиот квалитет на одредена услуга, туку обезбедувањето мерливи количества. На пример, нив не ги интересира квалитетот на медицинската нега обезбедена од страна на една болница, туку бројката на пациенти што ги опслужува болницата. Формулите што ги претпочитаат правниците се оние што можат да се тестираат на суд и кои можат надворешно да се верифицираат, со цел тоа да стане прашање, не за тоа како се третираат затворениците во еден приватизиран затвор, туку колку од нив успеале да избегаат од истиот.

НАБЉУДУВАЧИТЕ НА ПРИВАТИЗАЦИЈАТА ОД СТРАНА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Организациите на граѓанското општество можат да имаат конструктивна улога во мониторингот на приватизациите. Во 1999 година, една бугарска НВО се вклучи во мониторингот на една од најголемите и најспорните приватизации во Бугарија – онаа на Бугарската компанија за телекомуникации (ВТС). Како резултат од овој мониторинг, беше прекинат погрешниот процес на приватизација и беше изготвен извештај за мерките што треба да се преземат во иднина, за да се подобри процесот на приватизација.¹¹

Половина свет подалеку, во Панама, една друга, почитувана локална НВО била поканета од страна на владата да присуствува како набљудувач од граѓанското општество во текот на преговорите за продажба на државната компанија за телекомуникации на Панама. Претходно се јавиле само двајца понудувачи, па така владата резонираше дека јавноста ќе се сомнева доколку процесот не биде целосно транспарентен. НВО била задоволна со тоа што трансакцијата била спроведена на коректен начин, за што била известена и јавноста. Како резултат од тоа, нешто што можело да биде крајно спорна приватизација, поминало без контроверзи.

Имајќи ја предвид недовербата на јавноста во политичарите и во интересите на приватниот сектор, приватизациите секогаш со себе ќе носат одреден степен на политички ризик. Искуството покажува дека ова најдобро се минимизира на тој начин што целиот процес се прави што е можно потранспарентен, вклучувајќи ги, што е најважно од сè, и критериумите според кои ќе се оценуваат понудувачите.

КОРУПЦИЈАТА, ПРИВАТИЗАЦИЈАТА И ПОЛИТИКАТА НА КОНКУРЕНЦИЈА

Се разбира, корупцијата не постои само во рамките на јавниот сектор. Таа, исто така, не е ограничена само на трансакциите за јавна набавка, кои го вклучуваат и јавниот и приватниот сектор. Корупцијата може да се случи во и меѓу организациите од приватниот сектор, во случаите кога корпорациите ја злоупотребуваат пазарната моќ во областите на економијата што треба да се раководат според политиката за конкуренција на една земја.¹²

Изготвувањето здрава политика на конкуренција претставува суштествена алатка за заштита и за унапредување на економската активност и за гарантирање на интегритетот на активностите на приватниот сектор. Таквата политика ги утврдува соодветните начини на коишто треба да функционира приватниот сектор и со тоа осигурува дека активноста на тој сектор им служи на најдобрите интереси на сите. По колапсот на комунизмот, постоеше уверување дека една влада може да приватизира даден конгломерат без најпрвин да го подели и да претпостави дека конкуренцијата на увозот ќе ја спречи злоупотребата на пазарната моќ. Но, ова превиде најразлични фактори, како структурните бариери за увозот од страна на курсните аспекти, лошите системи за транспорт и, честопати, корумпираните регионални и локални влади што се активираа за да ги заштитат своите претпријатија од каква било конкуренција.¹³

Примарна цел при изготвувањето здрава политика на конкуренција е да се минимизира полето на манипулирање на пазарите. За таа цел, треба да се забранат картелите и здружувањата за потребите на понудата. Ваквата политика има за цел да ги намали бариерите за влез на бизнисите, со што се прошируваат можностите за малите и за средните претпријатија. Уште една цел е и воспоставувањето здраво корпоративно управување.

На некои може да им се прости тоа што сметаат дека политиката на конкуренција и нејзините закони се дизајнирани само за богатите и за урбаните општества. Сепак, и денешните индустријализирани земји порано се мачеле со хендикепите на обемната корупција и на очигледно самозаинтересираната власт. За да се отргнат од ваквата ситуација, овие земји ја избрале опцијата на политики на конкуренција што ги уредуваат нивните пазарни активности.¹⁴

Иако може да се каже дека секоја земја има своја политика на конкуренција, дури и ако тоа не е јасно исказано и се сведува само на останување на *статус кво* ситуација, оние земји кои совесно ги изготвуваат своите политики обично спроведуваат и закони за конкуренција.¹⁵

Други, пак, може да сметаат дека законот за конкуренција има за цел да наметне форми на капитализам на сметка на сиромашните и ранливите. Всушност, ако ништо друго, неговите функции се обратни. Тие не се ограничени само на економските цели. Во нив се содржани и социјални цели, вклучувајќи ги и праведноста, добросостојбата на потрошувачите и подобрувањето на квалитетот на животот за сите (а особено за оние кои се изложени на најголем ризик).

УСЛОВИ ЗА УСПЕШЕН ПРОЦЕС НА ПРИВАТИЗАЦИЈА

Во условите за успешна програма за приватизација спаѓаат:

- *Силна политичка посветеност на приватизацијата, заедно со разбирањето и поддршката на процесот од страна на широката јавност;*
- *Создавање конкурентни пазари, со отстранување на бариерите за влез и за излез;*
- *Реформи во финансискиот сектор, што создаваат комерцијално ориентирани банкарски системи;*

- *Ефективни регулаторни рамки што ги поддржуваат придобивките од приватната сопственост;*
- *Јасни и детални постапки за водење преговори за приватизација и за избирање купувачи;¹⁶*
- *Советниците се ангажираат преку отворен и транспарентен конкурс и работат само за интересите на владата;*
- *Транспарентност во самиот процес на приватизација;*
- *Транспарентност во третманот на вкупниот износ од приватизацијата¹⁷, и*

- *Мерки за ублажување на негативните социјални и еколошки ефекти од приватизацијата.¹⁸*

Законот за конкуренција ја изградува и ја одржува довербата на јавноста во институциите и така, на крајот, може да помогне во поткрепувањето на стабилноста на демократиите. Тој е клучен за една ефикасна пазарна економија. Денес многумина сметаат дека патот до развојот за најсиромашните нации во светот лежи во интензивирањето на активноста на приватниот сектор, наместо во поранешните пропаднати комерцијални активности на владата. Оттука, една здрава политика на конкуренција може да го обезбеди темелот за развојот на една земја.

ЕНДНОТИ

- 1 Истражувачкиот оддел на „Јавни служби интернационал“, при Универзитетот во Гринвич, во Лондон, тврди дека меѓународните експерти кои го приватизираат секторот на води во земјите во развој по правило се корумпирани, на работ на финансиски колапс и со долгогодишни досиеја за експлоатација на сиромашните: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>
- 2 Цефри Сахе, Клифорд Зинес и Јаир Еилат, „Придобивките од приватизацијата во економиите во транзиција: дали е доволна промената на сопственоста?“, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/zinnes.htm>
- 3 „Приватизирање на претпријатијата во државна сопственост: преглед на политиките и на практиките во земјите на ОЕЦД (ОЕЦД, Париз, 2003) ISBN 92-64-10408-9, стр.17.
- 4 Вито Танзи, „Корупцијата во светот“, Интерни документи на ММФ, дел. 45 бр. 4 (декември, 1998)
- 5 „Надворешна евалуација на ESAF“, Извештај од група независни експерти, ММФ, 1998, стр. 94. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>
- 6 Погледнете Сју Холи, „Извоз на корупција: приватизација, мултинационални субјекти и поткупување“, Брифинг на Корнер Хаус 19, 1 јуни 2000 (www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/19bribe.pdf).
- 7 Иван Миклош, „Корупциски ризици во приватизацијата“, <http://www.internet.sk/ mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>
- 8 Даниел Кауфман и Пол Зигелбаум, „Приватизацијата и корупцијата во транзиција: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/siege12.pdf>
- 9 Приватизирање на претпријатија во сопственост на државата“ (supra), стр. 62. Книгата содржи совети за начините за дефинирање на стриктните мандати за советниците.
- 10 Овие критериуми ги содржат оние изведени од критериумите за приватизација, препорачани од страна на германската Советодавна група за приватизација во Украина: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/rounde/XIX/10yearsE.htm. Погледнете го и документот на Работната група на ОЕЦД за приватизација и за управување со активата во сопственост на државата http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_37439_2431588_1_1_1_37439,00.html; Германскиот советодавен проект за приватизација во Украина: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/aboutE.htm. Германија има високо ниво на експертиза за процесот на трансформација, стекнато како резултат од процесот на повторното обединување. Правните, економските и социјалните промени во Источна Германија беа без преседан во европската историја. Германската влада верува дека ова искуство и дава јасна слика за обемот на работа при приватизацијата и за времето потребно за да се постигне тоа.
- 11 Методологијата беше објавена од страна на *Транспарентност интернационал*, како прирачник за слично ориентираните организации: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_telebulgaria.html
- 12 Погледнете Глава 26, Референтна книга на ТИ 2000, за детална дискусија: <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>. Погледнете го и тајландскиот Закон за конкуренција, 1999: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc> и Законот за конкуренција на Јужна Африка, 1998: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1.
- 13 За детална дискусија, погледнете Џон Нелис, Светска банка, „Приватизацијата и реформата на претпријатијата во економиите во транзиција: ретроспективна анализа“: <http://Inweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/A8579A9A28A100B485256B6D006542F6?opendocument>
- 14 За дискусија, погледнете Церми Поуп, „Политиката на конкуренција и потиснување на корупцијата“ <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>
- 15 Во моментот, ваков закон имаат околу 80 членки на Светската трговска организација, а нивниот број се зголемува. Во поновите примери спаѓаат Тајланд и Јужна Африка, каде што биле формирани комисији за конкуренција.
- 16 Полска е земја која, според ОЕЦД, има воспоставено пакет јасни, детални и транспарентни процеси што овозможуваат трговските продажби или продажбите до корпорациите, коишто честопати се странски, и коишто веќе тргуваат во истиот сектор, да се користат како успешен приод: Погледнете „Приватизирање на претпријатијата во сопственост на државата“ (supra), стр. 93
- 17 Во Полска, приходите се наменуваат за реформи на социјалната заштита. Чешката и словачката влада, исто така, формирале наменски фондови за специјални цели. Во Обединетото Кралство, Шведска и во Данска, профитот од трансакциите, едноставно, се слеал во еден општ приходен фонд. Се смета дека основањето на фондот за специјални намени претставува еден од начините да се намали веројатноста од продажба на активата по намерно пониска вредност, во интерес на кусорочна ликвидност. Според германскиот Федерален буџетски кодекс, администрацијата мора да ја оствари полната и вистинска вредност на компанијата, со тоа што ќе обезбеди дека таа ја реализирала најдобрата цена што ја нуди пазарот. „Приватизирање на претпријатијата во сопственост на државата“ (supra), на стр. 84
- 18 Погледнете Џон Нелис и Сунита Кикери, „Приватизацијата во конкурентните сектори: досегашни искуства“ (Светска банка): <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=20&type=5&id=15960>. Погледнете и Работна група на ОЕЦД за приватизација и за управување со активата во сопственост на државата (поранешната Мрежа за приватизација на ОЕЦД)



Кривичен закон приспособен за борба против корупцијата е од суштинско значење за секоја борба против поткупот, без оглед на тоа дали се работи за јавниот или приватниот сектор. Во оваа глава, еволуцијата на кривичниот закон се следи од неговото настанување, па сè до неговиот финален ефект врз полицијата и врз обвинителите. (За улогата на судството се говори во Глава 16.)

АНТИКОРУПЦИСКИ ЗАКОНИ

Дури и највнимателно планираните закони не можат сами по себе, да ја контролираат корупцијата.¹ Во голема мера, тековната криза во многу земји потекнува од фактот дека нивните закони не се спроведуваат. Правните институции се неуспешни поради слабостите во националните судски системи и, делумно, поради недостигот од волја да се зајакнат самите институции.

Како и да е, потребна е здрава правна рамка како појдовна точка. Кога се изготвуваат закони, тие треба да бидат едноставни - и за разбирање и за спроведување.

Антикорупциските активисти сметаат дека е релевантен одреден дијапазон закони. Меѓу нив се и законите кои обезбедуваат основи за следново:

- *Пристап до информациите (вклучувајќи го и законодавството за службените тајни);*
- *Решавање на конфликтите на интереси;*
- *Процесите за јавни набавки;*
- *Слобода на изразувањето;*
- *Слобода на печатот;*
- *Заштита на информаторите и на оние кои поднесуваат жалби во однос на владините злоупотреби;*
- *Мобилизирање на граѓанското општество;*
- *Демократски избори;*
- *Забрана за лицата кои се осудени за дела со сериозно морално значење, како силување или кражба, да бидат носители или да се кандидираат за избори за јавна функција или за управување со компаниите;*
- *Правила што регулираат подароци и љубезност до јавните службеници*

- *Создавање на институцијата народен правобранител, и*
- *Судска ревизија на законитоста на административните постапки.*

Во однос на кривичниот закон, постојат осум општи принципи што треба да се почитуваат:

- *Сообразност со меѓународните стандарди за човековите права;*
- *Избегнување на прекумерно репресивните одредби;*
- *Јасни насоки за утврдување на казните, така што истите ќе бидат конзистентни;*
- *Консолидација на различните кривични закони што се занимаваат со корупцијата;*
- *Редовно преиспитување на рамката на кривичниот закон;*
- *Посебни одредби за корупциските случаи што бараат од поединците да го дефинираат потеклото на необјаснетото богатство, по налог на судот;*
- *Конфискација на приходите од корупцијата во корист на државата, и*
- *Дефинирање на корупцијата како нешто што вклучува и давање и примање мито.*

ИЗГОТВУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Еден кривичен закон може да дејствува како работа што одвраќа од корупција, но само до одредена мера. Доколку законите не се спроведуваат или не можат да се спроведат, лицата кои ги прекршуваат нема да се плашат од нив, со што и самите закони можат да станат безначајни.

За некои, донесувањето на антикорупциските закони претставува прв чекор во борбата против корупцијата (иако многу земји веќе имаат повеќе закони кои би можеле да се борат против корупцијата, доколку истите би се спровеле). Како резултат на тоа, насекаде во светот се јавуваат голем број закони за казнување на митото и на другите форми на корупција, често на сметка на тоа да се стори што било за да се загарантира нивното спроведување или да се обезбеди дека се преземаат и превентивни мерки. Донесувањето на еден нов закон може да личи на бесплатен начин за преземање акција, но во реалноста, тој закон - сам по себе - може да смени многу малку работи.

Антикорупциското законодавство главно се занимава со митото, непотизмот, случаите на конфликт на интереси и со фаворизирање при доделувањето на договорите или владините бенефиции. Притоа, некои составувачи на законодавството се обидуваат да состават листи со сите активности што можат да се замислат и секоја од нив да ја направат незаконска. Сепак, корумпираните се ништо доколку не се инвентивни, па така можат брзо да изнајдат начини за да ги заобиколат ваквите забрани. Оттука, генерално, се чини дека е поефективно да се изготват поопшти забрани, како „злоупотреба на јавната функција заради приватна добивка.“

Општата сроченост - како оваа - опфаќа сè, меѓутоа овде недостига фактот дека ваквиот начин на изразување може да се користи и од страна на ривалите во рамките на системот, за да се оспорат активностите кои, во суштина, се сосема невини. Ова се случува особено кога истражителите и судиите се предмет на политички или на други притисоци. На ваков начин, еден антикорупциски закон може самиот да стане извор на корупција.

За да се избегнат ваквите сценарија, оние кои ги изготвуваат законите треба најпрвин да си постават неколку прашања:

- *Дали институциите кои се задолжени да го спроведуваат законот ги имаат неопходните способности за тоа?*
- *Дали полицијата, обвинителите, судовите и другите агенции за спроведување на законот имаат персонал составен од чесни, и технички компетентни професионалци? (Анкетите во многу делови од светот покажуваат дека граѓаните сметаат оти полицијата и судскиот систем спаѓаат меѓу најкорумпираните институции во нивните земји.)*
- *Дали овие службеници се теоретски независни од извршната власт? А што се случува во практиката?*
- *Пред кого и на кој начин одговараат овие службеници?*

Може да биде потребно време за да се изградат основниот капацитет и основните структури за праведно и професионално администрање и спроведување на законот. Оттука, изготвачите на законот мора да ги земат предвид сите слабости на агенциите задолжени за спроведување на законодавството.

„ДЕКЛАРАТИВНИ“ ПРАВИЛА

Во земјите со вакви институционални слабости, Светска банка предложи нацрт-законодавството да ги содржи таканаречените „декларативни“ правила.

Тоа се правила што лесно се разбираат, едноставно се применуваат и бараат малку или никакво оценување за да се утврди нивната применливост. Ваквите закони претставуваат контраст на законите кои содржат стандарди отворени за толкување од страна на агенциите за спроведување.

„Декларативните“ правила го елиминираат дискреционото право на субјектите за нивно спроведување, меѓутоа тоа го прават по одредена цена. На пример, доколку непотизмот и фаворизирањето при вработувањето во владината администрација претставуваат сериозни проблеми, законодавството би можело да им забрани на владините вработени да ангажираат пријател или роднина, освен доколку тоа лице не е квалификувано за тоа работно место. Меѓутоа, во тој случај, на обвинителите и на судовите би им било препуштено да утврдуваат дали еден роднина бил квалификуван или не, па оттука тие би имале значителна дискрециона моќ при спроведувањето на законот.

Како алтернатива, законодавството што во себе содржи „референтно“ правило едноставно би можело да го забрани именувањето на кој било пријател или роднина, без исклучоци или квалификации. Во овој случај, спроведувачите на законот не би имале никаква дискрециона моќ. Доколку роднината на некој службеник се појави на платниот список прекршокот би бил очигледен. Меѓутоа, кога законот би содржел исклучок во случаите кога се работи за квалификувани поединци, аргументите околу квалификациите на кандидатот би се искористиле за да се оправда и за да се прикрие самото именување. Доколку го нема исклучокот, прекршокот е очигледен за сите, а граѓаните, медиумите и групите за контрола можат лесно да утврдат дали владата е сериозна во спроведувањето на антикорупциските закони.

Сепак, ваквите закони не се флексибилни и не дозволуваат исклучоци. Тие се поедноставени (можеби и премногу) до степен до којшто стануваат арбитрарни. Во случај на закон против непотизам, лесно може да се случи владата да го изгуби најквалификуваното лице за даденото работно место.

Сепак, факт е дека кога работат врз основа на поопшти принципи, слабите судови се главно недоволно оспособени да изготвуваат и да наметнуваат стандарди.

Светска банка издаде препорака до земјите со слаби институции за спроведување, да размислат за вклучувањето на следниве „декларативни“ правила во своите антикорупциски закони:

- *Ниту едно лице вработено во владата не смее да прими подароци, исплата или што било во вредност поголема од мал износ, од кое било лице што не е член на неговото најблиско семејство;*

- *Ниту едно вработено лице не смее да има, директно или индиректно (односно преку семејни или други посредници), интерес во корпорацијата или во некој друг субјект засегнат со неговите одлуки;*
- *Секоја година, сите вработени кои имаат плата над одредено ниво, мораат јавно да го објават сиот имот што, го поседуваат - директно или индиректно;*
- *Ниту едно вработено лице не смее да вработи свој роднина, (со прецизна дефиниција за тоа колку далечен треба да биде роднината за тој или таа да не се смета за „роднина“), и.*
- *Сите вработени мора да ги откријат своите релации со ангажираните лица и со фирмите или со субјектите на кои им доделуваат договор или концесија. (Со оглед на тоа дека во многу земји „еснафот“ на талентирани работници и на квалификуваните фирми е мал, ова правило одлуките во однос на корупцијата му ги препушта на јавното мислење.)*

ПРОБЛЕМИТЕ МОЖАТ ДА СЕ ИЗБЕГНАТ СО ПРЕТХОДНИ ОДЛУКИ

Кога во антикорупцискиот закон постојат општи одредби што создаваат широки дискрециони права, оние кои се во дилема за тоа како да го донесат судот по кој било случај, треба да бидат во можност да добијат совет или насочување од страна на релевантна агенција за спроведување. Доколку, врз основа на откриените факти, органот за спроведување заклучи дека разгледуваното дело не би претставувало прекршок, вработениот се ослободува од какво било подоцнежнo гонење. За да се спречи процесот непотребно да ја пролонгира владината постапка, од претставниците на агенцијата може да се побара да донесат одлука за барањето, во рамките на утврдениот период. Доколку тие не го сторат тоа, законот може да пропише дека предметната постапка е законска.

Постапката за претходни одлуки може да го претвори во соработка она што се смета за непријателски однос, бидејќи државните службеници работат со службениците за етика, за да ги структурираат трансакциите на начин што е конзистентен со законот. Освен тоа, доколку подоцна се открие дека една дискутабилна постапка не била одобрена со претходна одлука, тоа е еден знак дека постоела намера да се заобиколи законот.

Статутите што забрануваат мито, непотизам и други коруптивни постапки секогаш треба да бидат дополнети со закони што помагаат во обелоденувањето на корупцијата.

ПОСЕДУВАЊЕ НА НЕОБЈАСНЕТО БОГАТСТВО

Честопати е очигледно дека јавните службеници се збогатуваат. Понекогаш не треба да се оди подалеку од паркингот на една царинска служба, за да се видат доказите. Но, како може една агенција за спроведување да го добие доказот што е неопходен за да може да се иницира кривично обвинение, без постоење на доказни материјали дека се побарало и се добило мито?

Правната комисија за Англија и за Велс има изјавено дека, да се дојде до кривично обвинение во даден случај на корупција е „исто толку тешко“, колку и во кој било друг случај на сериозен стопански криминал. Но, ова не ја дава поентата. Кога нема доволно ресурси, агенциите за спроведување немаат капацитет да преземат голем број случаи, а тоа значи дека поголемиот дел од корупцијата во администрацијата – или можеби целата административна корупција – може да помине буквално неказнето.

Во Хонгконг (каде што антикорупциското законодавство поттикнува значителна заинтересираност и имитирање насекаде во светот), бил откриен начин како да се излезе од ваквата ситуација.² За кривично дело се прогласи состојбата кога еден јавен службеник поседува богатство поголемо од неговата службена плата, освен доколку тој може да даде задоволително објаснување за поседувањето на ваквото богатство. Овој приод не само што значи дека гонењето на случаите на повторена административна корупција е релативно едноставно, туку и служи како силна дестимулација за корупцијата.

Сè повеќе се признава колку е битно еден ваков прекршок да служи како пример за однесувањето на јавните службеници, особено на оние од висок ранг. Прашањето е дали се прекршуваат човековите права и фундаменталните слободи на еден јавен службеник обвинет за ваков прекршок. Притоа, треба да се земат предвид два аспекта: прво, дали делото на, едноставно, поседување на богатство поголемо од службената плата, го нарушува правото на фер судење; второ, дали ставањето на товарот на докажување на обвинетиот, со тоа што ќе треба да ја заснова одбраната на „задоволително објаснување“, го прекршува правото тој да се смета за невин сè додека не се докаже вината, според законот.

Концептот на незаконското збогатување е усвоен и инкорпориран во Интер-американската конвенција против корупцијата, која акумулирањето на „значителното зголемување“ на имотот, од страна на кој било владин службеник го дефинира како прекршок, доколку тој не може разумно да го објасни зголемувањето, во однос на своите законски функции и приходи.³

Указот за Законот за правата на Хонгконг, во својот член 11(1) пропишува, со потполно исти зборови како во Меѓународниот пакт, дека: „Секое лице обвинето за кривично дело има право да се смета за невино сè додека не се докаже дека е виновно, според законот.“⁴ Штом стапи во сила Законот за правата во Хонгконг, во 1991 година, високите јавни службеници обвинети за поседување на преголемо богатство, ја оспорија валидноста на делото, со аргумент дека тоа го повредило нивното право да се сметаат за невини додека не се докаже дека се виновни.

Највисоките апелациони судови во Хонгконг и во Обединетото Кралство го отфрлија ваквото тврдење. Тие утврдија дека за ваков вид прекршоци, примарната одговорност за докажување на суштината на обвинението против обвинетите, надвор од разумното сомневање, е на обвинителството. Дури откако обвинителството ќе утврди дека богатството на обвинетиот реално не можело да се стекне со неговата службена плата, обвинетиот ќе мора да понуди задоволително објаснување. Задоволително објаснување би било она објаснување што разумно ќе може да го оправда богатството што не можело да се стекне со платата. Ова е работа што ја знае само обвинетиот.

Меѓутоа, треба да постои силно оправдување за барањето обвинетиот да обезбеди задоволително објаснување, доколку се сака ова отстапување од фундаменталниот принцип на владеење на правото (дека обвинителството го носи товарот за докажување на секој елемент во случајот против обвинетиот) да биде компатибилно со заштитата на човековите права.

Кое е тоа силно оправдување? Како што изјави Личниот совет на Кралицата/Кралот на Обединетото Кралство (во однос на една жалба од Хонгконг), „Подмитувањето е лоша практика, којашто им се заканува на основите на секое цивилизирано општество.“ Советот додаде дека постои „озлогласената тешкотија на собирање на доказниот материјал“ при докажувањето дека еден јавен службеник побарал или прифатил мито. Меѓутоа, според изјавата на Личниот совет на Кралицата/Кралот на Обединетото Кралство, постои и „итна социјална потреба да се искорени злото на корупцијата во Хонгконг“. Апелациониот суд на Хонгконг го повтори ова гледиште: „Никој... не треба да се сомнева во смртоносната и подмолна природа на корупцијата.“ Во еден друг случај, Личниот совет на Кралицата/Кралот на Обединетото Кралство изјави дека делото на поседување прекумерно необјаснето богатство е „очигледно осмислен за оние случаи каде што, иако може да биде тешко, па дури и невозможно, обвинителството да утврди дека еден јавен службеник добил какво било мито.

Сепак, неговите материјални добра се застапени во толкаво количество или се толкава вредност што е сосема јасно дека се диспропорционални со неговата службена плата, со што се создава *prima facie* случај дека тој навистина е корумпиран.“⁵

Накусо, правото на фер судење и правото секој да се смета за невин сè додека не се докаже дека е виновен, налагаат товарот на докажувањето да падне на обвинителството, но може да се префрли на обвинетиот, кога тој сака да заснова одбрана, повикувајќи се на ментална неспособност или на намалена одговорност. Одредбите што го бранат правото на презумпција на невиност не ги исклучуваат фактичките или законските претпоставки против обвинетиот, иако ваквите претпоставки мора да бидат во рамките на разумни граници, каде што ќе се земе предвид значењето на она што е „ставено на коцка“ и ќе се почитуваат правата на обвинетиот. Тие не ги исклучуваат ниту делата на строга одговорност; односно, делата каде што не морало да постои криминална намера од страна на обвинетиот. Сепак, овие одредби наметнуваат одредени доказни и процедурални услови што се однесуваат на гонењето на корупцијата.⁶

КОРИСТЕЊЕ НА ТРЕТИ СТРАНИ ЗА ДА СЕ ПРИКРИЕ КОРУПЦИЈАТА

Корумпираните службеници можат да ги скријат приходите од корупцијата, со тоа што истите ќе им ги префрлат на пријателите или роднините, но сепак ќе ја задржат контролата врз средствата. Како реакција на ваквите сценарија, националните закони понекогаш пропишуваат дека средствата што се смета дека се во сопственост на трета страна, во име на обвинетиот, или дека се стекнати како подарок од обвинетиот, ќе се смета дека останале под контрола на обвинетиот. Оваа претпоставка најчесто се применува во случаите на подмитување или на преголемо необјасливо богатство, како и тогаш кога не постојат докази во насока на спротивното. Товарот за обезбедување на таквите докази паѓа на обвинетиот.

Дали еден ваков таканаречен „обратен товар на докажување“ ја нарушува претпоставката на невиност? И повторно, Апелациониот суд на Хонгконг покажал разумен приод кон ова прашање, приод што ги балансира сите инволвирани интереси:

Пред обвинителството да може да се потпре на претпоставката дека паричните ресурси и имотот се наоѓале под контрола на обвинетиот, тоа - се разбира - мора, надвор од секое сомневање, да ги докаже фактите што укажуваат на таквиот заклучок. Презумпцијата мора да добие рестриктивна конструкција, така што тие факти мора да воспостават дека е поверојатно

отколку поневеројатно, дека со паричните ресурси или со имотот се располагаало во име на обвинетиот, или дека истите биле стекнати како подарок од него. И рестриктивно протолкувана, претпоставката е конзистентна со фундаменталното право на обвинетиот, со тоа што истовремено претставува пропорционална реакција на инвентивните начини, преку кои бескупулозните би можеле многу лесно да направат пародија од прекршоците.⁷

ДЕФИНИРАЊЕ НА „ПОВОЛНОСТИТЕ“ КАКО МИТО

Во антикорупциското законодавство честопати може да се најде претпоставка според која, доколку се заклучи дека обвинетиот во предметот на подмитување дал или примил предмет, што може да се нарече „поволност“, бенефиција што не мора да биде парична или да поседува финансиска конотација, таа предност ќе се смета за стимулација или за награда, освен доколку не се докаже спротивното. Сепак, овој принцип се користи мошне ретко.

Антикорупцискиот специјалист, Бертран де Спевил, спаѓа во редот на правниците што сметаат дека оспорувањето на една ваква одредба би успеало со повикување на човековите права. Пред сè, оваа претпоставка претпоставува корупција, прекршок што обвинителството е обврзано да го докаже. Исто така, самиот факт дека подарокот бил даден од страна на лицето обвинето за корупција, не значи дека тој подарок автоматски може да се поврзе со корупција.

КОРИСТЕЊЕ НА ГРАЃАНСКОТО ПРАВО ЗА ВРАЌАЊЕ НА СРЕДСТВАТА

Еден од начините за повраток на средствата од едно незаконско дејство, без да се прибегне кон кривичните судови, е да се искористи граѓанското право, бидејќи граѓанските постапки не налагаат докажување надвор од рамките на основаното сомневање, туку само врз основа на балансирањето на веројатностите. Ова овозможува случаите полесно да се докажат. *(Оваа опција е опишана во Глава 14.)*

ПОТИСНУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Владите стануваат сè поангажирани околу поттикнување на приватен сектор без корупција. Нивна цел е да им помогнат на бизнисите во настојувањето да изградат комерцијално опкружување што ќе се карактеризира со

ефикасност и со фер конкуренција. Здравите антикорупциски закони кои важат за приватниот сектор, исто така, ги заштитуваат работодавците од бескупулозните вработени кои ги злоупотребуваат своите овластувања заради лична добивка. Еден добар закон што се применува во приватниот сектор, треба да го пропише следново:

- *еден посредник (обично вработен) не смее да бара или да прифаќа поволност без дозвола од својот претпоставен (обично работодавецот), при извршувањето на своите основни работи или бизниси, и*
- *лицето кое нуди поволност, исто така, прави прекршок.⁸*

СПРОВЕДУВАЊЕ

Откако ќе се донесе правната рамка, предизвик е таа навистина да се стави во функција. Сепак, дури и овде, корупцијата може да има улога. Работата на истражителите, обвинителите, судиите и на судскиот персонал и натаму останува изложена на ризик.

ПОЛИЦИСКИ И ИСТРАЖНИ ТЕХНИКИ

КОРУПЦИЈА ВО ПОЛИЦИЈАТА

Во моментот кога се пишува оваа глава, московската полиција ги истражува обвинувањата дека група корумпирани полицајци го обезбедувала она што обично се нарекува „покрив“ или „прекривка“ – заштита на бизнисите, а за возврат добивале парична исплата. Раководителите на продавниците биле уценувани во текот на подолг временски период, а групата се заканила дека директорите на продавниците и нивните семејства ќе бидат претепани доколку не им бидат исплатени бараните износи. Во исто време, во Полска беше спроведена истрага по наводите дека шефот на полицијата, откако дал оставка, на еден понизок владин министер му дал информации за претстојната полициска рација. Министерот, потоа, таа информација ја пренел до осомничените, кои биле членови на неговата политичка партија.

На една неодамна организирана конференција на Интерпол, комесарот Џулијано Закардели, шеф на Кралската канадска коњаничка полиција (Royal Canadian Mounted Police (RCMP)), прераскажа слично вознемирувачко откритие. Инспектор, задолжен за единицата за наркотици, прифатил

билети за хокеарски натпревар од адвокат, професионален познатик кој, како што се докажа, застапувал член на една организирана криминална група. За возврат за дополнителните билети и, во крајна линија, за пари, адвокатот барал одредени услуги, вклучувајќи и информации што треба да се пренесат до локалните нарко-кралевци, во врска со претстојните нарко-апсења. На крајот, бидејќи неговата инволвираност се интензивирала, инспекторот извршил самоубиство во својата канцеларија, во седиштето на Кралската канадска коњаничка полиција во Отава. Оваа трагедија отворила голема истрага за корупцијата во канадските органи за спроведување на законот.⁹

Комесарот Закардели предложи воспоставување на четири елементи, за полициските сили да функционираат со интегритет и со ефикасност:

- **Регрутација:** *Постои потреба, не само да се регрутираат вистинските луѓе, туку - уште поважно - преку детална анализа да се исклучат погрешните. Вредностите на кандидатите треба да ги одразуваат вредностите на организацијата. Тие мора да бидат апсолутно посветени на служењето на јавноста, и тоа да го ставаат пред себеси или пред сопствениот интерес.*
 - **Обука:** *Ригорозната програма за обука на регрутите може да претставува добра основа за полициска работа – базирана на етичко однесување и на интегритет при донесување на одлуките. Ова е потешко одолку што изгледа. Полициската обука традиционално е од паравоена природа. На кадетите им се кажува што ќе прават, кога ќе го прават тоа и како ќе го прават тоа. Трикот е во тоа да се балансира традиционалната паравоена обука, која ги нагласува командата и контролата, со потребата регрутите да се овластат, за да бидат одговорни и отчетни за своите постапки. Периодот на обука е оптималното време за втемелување на овие вредности кај секој вработен. Доколку овие вредности не се вкоренат во таа фаза, може да се случи вработените да бидат подложни на корупција. Покрај регрутите, и полицајците-ветерани, кои на работното место се повеќе од 20 години, треба да се поттикнат да размислат за својата посветеност на јавната служба и да ги испитаат своите етички основи, слаби страни, интегритет и храброст за обвинување.*
 - **Супервизија:** *Еден чесен млад граѓанин може да се регрутира до сите чинови. Тој или таа може да се обучи за да стане најдобриот можен полицаец. Но, доколку не постои соодветен надзор на линијата на фронтот, каде што се донесуваат одлуките за животот или за смртта, може да се случи сите исклучителни*
- напори да пропаднат. Тешко е супервизорот да знае сè за својот вработен, за да може да ги открие суптилните промени во неговата личност што можат да сигнализираат дека службеникот е лесно подложен на корупција или дека учествува во неа. Постојат неколку прашања што полициските оддели треба да ги земат предвид. Има ли потреба сериозно да се разгледа вредноста што била дадена на времето на раководителите? Дали супервизорите извршуваат само работа на хартија или навистина дејствуваат како ментори и го надгледуваат својот персонал? Дали супервизорите ги знаат знаците на предупредување, кои укажуваат на тоа дека некој член на нивниот персонал може да биде лесно подложен на, или вклучен во, корумпирано однесување? И, можеби најважното прашање, дали секој супервизор со своето однесување им дава пример на другите? Или, пак, корупцијата во канцеларија и на терен едноставно претставува одраз на практиките во повисоките рангови на организацијата?*
- **Детектирање:** *Последната област е детектирањето и откривањето. Ова значи ефектуирање на мерките во вашата организација кои можат да ја идентификуваат потенцијалната корупција и соодветно да се справат со неа. На пример, во Кралската канадска коњаничка полиција, полицајците задолжително треба да го извештаат кадровското одделение за промената на својот брачен статус. Ова се прави за персоналот да знае дали полицаецот минува низ разделба или низ развод или се соочува со брачни тешкотии што можат да го направат лесно подложен на корупција. Предизвикот е овие сознанија да се искористат на начин со што ќе се поддржи полицаецот, а сепак тој ќе стане свесен за сопствените слабости, и ќе му се дадат инструменти за да се справи со ризикот. Потребни се политики и постапки со кои ќе се идентификува несоодветното однесување во раните фази, и конзистентно. Раководителите треба да оценат дали нивната организација поседува ефективни методи за откривање на некоректното работење, како и за постапување, при откривање на какво било однесување од ваков вид. Полициската култура ги смета за свети доверливоста, управувањето со информациите, па дури и тајноста. Па сепак, овие - често позитивни - квалитети можат да доведат до распаѓање на одговорноста и да се злоупотребат заради прикривање на проблемите*
- Како неопходна пречка за корупцијата, треба да постојат одреден број предуслови за транспарентност во активностите на полицијата. Во овие предуслови треба да спаѓаат:
- *Надзор врз законитоста, вклучувајќи го и надзорот врз деталната буџетска потрошувачка, во рамките на Министерството за внатрешни работи;*
 - *Вонинституционални инспекции и антикорупциска контрола од страна на владина агенција;*

- *Специјализиран инспекторат во рамките на министерството или на органот одговорен за полициските сили на земјата;*
- *Партнерство меѓу јавниот и приватниот сектор при набљудувањето и при оценувањето на полициските антикорупциски мерки;*
- *Проширување на обемот на информации за јавноста, во однос на полициските активности, со посебен акцент врз антикорупциската програма и врз нејзините резултати;*
- *Споделување на сите информации за корумпираните полицајци и за мрежите на корупција во рамките на безбедносните сили, со канцеларијата на главниот обвинител, и*
- *Целосни информации за приходите и за имотот на полицајците, особено на оние од повисок ранг, како и за приходите и за имотот на нивните најблиски роднини.*

ИНИЦИЈАТИВАТА НА ИНТЕРПОЛ

ИНТЕРПОЛ (Меѓународната организација на криминалистичката полиција – *Интерпол*, со официјална кратенка ICPO-Interpol) активно го промовира интегритетот на полициското работење насекаде во светот. Не само што го користи искуството на антикорупциските експерти, туку има изготвено цел пакет стандарди за борба против корупцијата во полициските сили насекаде во светот.¹⁰

Со глобалните стандарди за борба против корупцијата во полициските сили/служби на ИНТЕРПОЛ се прави обид да се осигура дека полициските сили на земјите-членки поседуваат високо ниво на чесност. Секоја земја-членка се обврзува корупцијата на полицајците да ја смета за тешко кривично дело. Во другите стандарди спаѓаат воспоставувањето и одржувањето високи стандарди на однесување, за чесно, етичко и ефективно вршење на полициските функции; воспоставувањето и одржувањето ефективни механизми за надзор и за спроведување на високото ниво на однесување при извршувањето на полициските функции.

Во моментов, ИНТЕРПОЛ изготвува начини за обезбедување практична помош и обука за силите на земјите-членки кои ќе го побараат тоа.

ИСТРАЖНИ ТЕХНИКИ: ТЕСТИРАЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ

Доколку не се обелодени еден чин на корупција, како ќе знаеме дека службеникот е корумпиран? Што е уште поважно, како можеме да бидеме сигурни дека овие службеници нема да бидат унапредени на позиции од каде што ќе можат да нанесат уште поголема штета? Постапувајќи по обвинувањата за корупцијата против одредени службеници, како ќе бидеме сигурни дека нема да има негативни последици по моралот? И дека поплаките – и невините страни – ќе бидат заштитени? Ваквите обвинувања лесно се иницираат. Доколку не се базираат на факти, тие можат да биде штетни.

Дополнителни компликации можат да настанат кога оние кои ги иницираат обвинувањата имаат историјат на сопствена вклученост во криминалот, особено во случај кога нивните жалби се упатуваат против полицијата. Ова го доведува во прашање кредибилитетот на поднесувачот на жалбата. Па така, се наметнува прашањето како можат да се изнајдат сигурни докази (во врска со интегритетот или со тенденциите за корумпирано однесување од страна на полицајците)? Може ли ова да се стори на начин што е конзистентен со уставните права на полицајците, како граѓани, и на начин што ниту лицето кое поднело поплака, ниту лицето наведено во поплаката, нема да се изложат на надворешен притисок?

Во различни делови од развиениот свет, скандалите поврзани со корупцијата во полицијата доаѓаат во циклуси. Откриена е корупција распространета на сите страни, спроведени се мерки за „чистење“, а корумпираните полицајци се кривично гонети или отпуштени. Но, по неколку години, се појавува нов циклус скандали.

Сега се сфаќа дека ова се должи на фактот што цели реформски стратегии биле погрешно замислени. Тие се базирале на уверувањето дека ослободувањето од „гнилите јаболка“ во форма на корумпираните службеници ќе биде доволно за да се спречи ширењето на проблемот. Сега станува јасно дека не е доволно само тоа да се исчисти одредена област на корупција, во случаите, кога се јавуваат проблеми. Наместо тоа, мора да се изготват системи што ќе осигурат дека појавите на корупција нема да се повторуваат. Тестирањето на интегритетот ја добива својата вистинска улога токму во суштественото поле на последователните активности и на мониторингот.

Тестирањето на интегритетот денес се јавува како особено корисна алатка за „чистење“ на корумпираните полициски сили и – за нивно

одржување во „чиста состојба“. Целта е да се тестира интегритетот на еден службеник, а не некој чесен службеник да се претстави како корумпиран, преку процес на поставување стапица.

Голем број земји во своите кривични закони имаат правила за агенти-провокатори, кои дејствуваат како судска проверка за она што е дозволено. Овие правила варираат од јурисдикција до јурисдикција, но очигледно е дека тие треба да се имаат на ум.

Се разбира, важно е да се осигури дека степенот на искушение не е екстрем.

Тестирањето на интегритетот треба да се осмисли и да се спроведува многу внимателно. Од суштествено значење е, на пример, искушението поставено пред службеникот да не биде толку големо, да наведе дури и чесно лице да подлегне на него.

ТЕСТИРАЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ ВО ГРАДОТ ЊУЈОРК

Од 1994 година, Градскиот полициски оддел на Њујорк (NYPD) спроведува мошне интензивна програма за тестирање на интегритетот.

Бирото за внатрешни работи во одделот креира фиктивни сценарија базирани на познати постапки на корупција во полицијата, како што е кражбата на наркотици и/или готовина од улични растурачи на дрога, со цел да се тестира интегритетот на полицајците во њујоршката полиција. Тестовите внимателно се набљудуваат и се снимаат со примена на електронска опрема за аудио и за видеонадзор, како и со поставување на голем број „сведоци“ на или во близина на местото на настанот.

Њујоршката полиција (NYPD) се обидува да ги направи сценаријата колку што е можно пореални, односно тие се изготвуваат врз основа на прибирањето и на анализата на обемните разузнавачки информации. Сите полицајци знаат за тоа дека постои ваква програма и дека нивното однесување може одвреме навреме да биде предмет на вакви тестови. Сепак, тие не знаат колку често се реализираат ваквите тестови. (Ова создаде чувство дека тие се далеку позачестени отколку што навистина се.)

Тестовите за интегритет се администрираат и врз основа на целната група и врз основа на случаен избор. Со други зборови, одредени тестови се насочени кон конкретни полицајци за кои постојат сомнежи дека се корумпирани, обично врз основа на едно или повеќе обвинувања од членовите на јавноста, од криминалци, па дури и од други полицајци.

Освен тоа, одредени тестови се насочени кон службеници избрани по случаен избор, а врз основа

на сознанијата дека тие се вклучени во работа што е подложна на одредени постапки на кражба или на корупција. Сите тестови внимателно се планираат за да се избегне поставувањето замки, а притоа ниту еден службеник не се наведува на тоа да изврши чин на корупција. Сценариото само создава реални околности во кои еден полицаец може да реши да се вклучи во чин на корупција.

Секоја година, во рамки на полициска сила со 40.000 припадници, се администрираат повеќе од 1.500 тестови за интегритет. Податоците добиени од овие тестови обезбедуваат сигурни емпириски докази за стапката на корупција меѓу полицајците во њујоршката полиција (NYPD). Резултатите досега биле и корисни и поучни.

Стапката на неуспех (односно случаите кога субјектот се вклучува во чин на корупција) во целните тестови е значителна. Околу 20 проценти од полицајците тестирани врз оваа основа не го поминуваат тестот, против нив се покренува обвинение, и тие се отстрануваат од службата. Се чини дека со ова се потврдува веродостојноста на внимателно анализираниите јавни поплаки и обвинувања за корупција во полицијата, како и ефикасноста на конкретните применети тестови за интегритет.

Воведувањето на системот предизвика и зголемување на бројот на пријавените обиди за подмитување полицајци.

Сега, ниту еден полицаец не може да знае дали понудата упатена до него претставува тест за интегритет или не. Полицајците веруваат дека е подобро да се биде безбеден и инцидентот да се пријави, отколку да се ризикува тој да се третира за ирелевантен, а камоли да се прифати.

Наспроти релативно големиот број на оние кои не поминале на целниот тест, само 1 процент од полицајците кои се подложени на тестови, по случаен избор, не го поминуваат истиот. Се чини дека ова го потврдува мислењето што полицајците од повисок ранг во њујоршката полиција (NYPD) го имаат долго време, а тоа е дека најголем број од нивните полицајци не се корумпирани.

Покрај тоа што обезбедува драгоцените емпириски докази за стапката на корупција кај полицајците, тестирањето на интегритетот произведе корисни лекции за предностите и за слабостите на супервизијата и на контролата на полицајците на терен. Ваквите лекции се користат за да се изготви подобра обука и поефективни политики, со цел да се осигури дека полициските услуги се обезбедуваат ефективно и чесно.

Несомнен е и фактот дека тестирањето на интегритетот претставува битен дестимуланс за корупцијата.

Откако е иницирана програмата за тестирање на интегритетот, NYPD забележа драматично зголемување на бројот на пријави од страна на полицајци, во врска со обидите за подмитување и другите облици на корумпирано однесувања од страна на членовите на јавноста и/или на другите полицајци. Еден дел од ова зголемување, несомнено, се должи на фактот дека полицајците на њујоршката полиција (NYPD) се загрижени дека нивните постапки може да претставуваат предмет на мониторинг и дека дури и непријавувањето на случај на корупција би можело да ги доведе до тоа да станат предмет на дисциплинска постапка.

Метрополитен полицијата во Лондон иницираше слична програма за тестирање на интегритетот, администрирана од страна на специјализирани внатрешни антикорупциски единици. Првичните извештаи индицираат дека лондонската полиција веќе остварува дел од истите придобивки, како и њујоршката (NYPD).

Заедно со тоа, треба да постојат независни полициски одбори за поплаки. Полицијата не треба да се стави во ситуација да спроведува истраги по жалбите покренати против неа. Во одборите треба да има претставници од граѓанското општество, за јавноста да се увери во тоа дека усвоените процедури се темелни и соодветни.

ИСТРАЖНИ ТЕХНИКИ: ПОШИРОКА ПРИМЕНА НА ТЕСТИРАЊЕТО НА ИНТЕГРИТЕТОТ

Концептот на тестирање на интегритетот не треба да се ограничи само на полициските активности. Во некои земји, во стандардните процеси на кривични истраги се користат скриени телевизиски камери за набљудување на незаконските активности што се одвиваат во приватните канцеларии на судиите. Овие камери имаат снимено корумпирани трансакции меѓу судиите и членовите на правната професија. Се чини дека ова би можело да се искористи и во други области каде што јавниот сектор е вклучен во директни трансакции со припадниците на јавноста, особено во царината.

Би било интересно да се види ефектот од истиот овој приод во делот на меѓународните владини договори за набавка. Во едно вакво сценарио, големите меѓународни корпорации кои учествуваат на тендери за склучување договори со владата во една земја во развој, би знаеле дека ќе треба да се „натпреваруваат“ со програма за тестирање на

интегритетот. Тие би знаеле дека плаќањето на какво било мито (па дури и непријавувањето на случаите кога од нив е побарано мито), веднаш ќе ги експонира како корумпирана компанија и дека јавно ќе бидат ставени на црна листа. Едноставно е тестирањето на интегритетот да се користи за да се идентификуваат и за да се отстранат од служба вработените од понизок ранг, кои примаат голем број мали поткупи. Меѓутоа, службениците од понизок ранг не се наоѓаат во центарот на проблемот со корупцијата. Би било потешко оваа методологија да се приспособи за борба против оние високи службеници, кои се вклучени во мал број високопрофитни трансакции.

Можностите што ги нуди оваа техника во голем дел од светот допрва ќе треба темелно да се разгледаат. Сепак, на прв поглед, се чини дека постои значителна предност од воспоставувањето систем со кој сите службеници (без оглед на тоа дали се полицајци, цариници или работат во некој друг дел од системот), барем ќе знаат дека се случува тестирањето на интегритетот по случаен избор, како средство за намалување на нивото на ситната корупција.

Тестирањето на интегритетот треба да се изготви и да се спроведува мошне внимателно. На пример, од суштествено значење е искушението што се јавува пред службеникот да не биде толку големо, така што дури и чесните лица нема да можат да му одолеат. Целта е да се тестира интегритетот на службеникот, а не некој чесен службеник да се претвори во корумпиран, преку процесот на поставување стапица. И не само тоа. Повеќето земји во своите кривични закони имаат внесено правила за „агент-провокатор“, кои дејствуваат како судска проверка за она што е дозволено. Овие правила варираат од јурисдикција до јурисдикција, но очигледно е дека тие треба да се имаат на ум. Важно е да се осигури дека степенот на искушението не е екстрем.

Во оваа смисла, искуството од Њујорк несомнено покажа дека тестирањето на интегритетот, кога се спроведува на соодветен и на праведен начин, потенцијално претставува мошне ефективно оружје за лансирање на кампањата за борба против системската корупција во многу јавни агенции.

ИСТРАЖНИ ТЕХНИКИ: ТАЈНИ ИСТРАГИ

Тајните истраги се тесно поврзани со тестирањето на интегритетот, но ним недостига елементот на случаен избор. Овие истраги се насочени кон тоа да го откријат само она што е погрешно, а немаат за цел да утврдат што е она што е добро и кој е чесен.

Постојат голем број ризици што мора да се сведат на минимум, а земјите треба да имаат јасни насоки за ваквиот вид истраги. Во овие ризици можат да спаѓаат:

- *штетата за вработените на тајна задача;*
- *штетата за поединците и за бизнисите, и ризикот од одговорност за другите загуби што биле направени од страна на владата;*
- *нарушување на приватноста;*
- *поставување стапици (т.е. креирањето на дело онаму каде тоа, инаку не би се појавило, како што е нудењето мито во големи износи), и*
- *вработените или соработниците на тајна задача, активно да учествуваат во активноста означена како целна од страна на операцијата.*

Обично се препорачува лицето кое, најверојатно ќе биде обвинителот – доколку го има – да биде вклучено во надзор на истрагата. Ова може да загарантира дека добиените докази ќе бидат релевантни и прифатливи во судските постапки и дека ќе поседуваат квалитет кој, веројатно, ќе доведе до обвинение.

ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО МОЖЕ ДА ПОМОГНЕ

Во голем број земји групите на граѓанското општество можат да им бидат од полза на полициските сили и да помогнат во премостувањето на јазот меѓу луѓето и оние кои што се одговорни за нивната заштита. Една ваква група, *Транспарентност интернационал* од Република Чешка (ТИС), спроведе анкета за антикорупциските стратегии во полициите на 25 земји. Наодите од оваа анкета се содржани во публикацијата на ТИС, насловена како „Преминување преку тенката сина линија“.

ТИС сега работи на изготвувањето антикорупциска стратегија за чешката полиција, во соработка со претставниците од сите сектори на јавниот живот: Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, полицискиот президиум, чешката полиција, Бирото на Врховниот обвинител, судиите, Кабинетот на Претседателот, Омбудсманот, Владиноот комесар за човековите права и непрофитните организации, како: Чешкиот хелсиншки комитет, „Луѓе во неволја“ и „Граѓански правни набљудувачи“.

Една од мерките која се смета за многу ефективна, е воведувањето редовна обука на полицијата и на полициските кадети по интегритет и по етика. ТИ во Република Чешка (ТИС) презема иницијатива чекори за воведување на ваква обука и во чешката полиција, преку пилот-курс за наставниот кадар во полициските училишта.¹¹

ОБВИНИТЕЛИ

Владеењето на правото налага државното обвинителство да работи праведно и разумно.

Иницирањето обвинителни постапки – или одбивањето да се покрене обвинение – не треба да биде мотивирано од несоодветни, а особено не од политички аспекти, туку од јавниот интерес и од потребата за правда. Несомнено, една од најтешките области за гонење во правото е дискреционото право. Ова прашање се наоѓа во самиот корен на владеењето на правото.

Јасно е дека аспектите, како евентуалната политичка поволност или неповолност, или расата, потеклото или религијата на осомниченото лице, се сосема ирелевантни. Другите битни области што можат да влијаат врз процесот на донесување одлуки можат да се решат само преку примена на независен суд.

За да донесува праведни и транспарентни одлуки, еден јавен обвинител не треба да подлежи на насочување од која било политичка партија или интересна група. На пример, српскиот Закон за Јавното обвинителство пропишува дека Обвинителството е автономна агенција и дека се забранува користењето на која било јавна функција, медиумите или каква било јавна изјава што може да влијае врз Обвинителството, а тоа важи и за која било друга форма на влијание.

Јавното обвинителство може да се издначи со судска служба од висок ранг. Во таа смисла, одговорноста се реализира преку одредби што налагаат изземање со причина.

Со јасни насоки, ставени на располагање на правниците и на пошироката јавност, треба да дефинира какви прекршувања на законот треба да се имаат предвид при одлучувањето да се покрене обвинение, а што треба да се из земе од разгледување.

Документот насловен како *Меѓународни упатства за улогата на обвинителите* беше изготвен од страна на Осмиот конгрес на ОН за спречување на криминалот и за третман на сторителите, одржан во Хавана, Куба, во 1990 година.¹²

Претходно, на Седмиот конгрес на ОН, беше упатен апел за насоките што ќе се однесуваат на изборот, професионалната обука и на статусот на обвинителите, на нивните очекувани задачи и однесување, на начините како да се зголеми нивниот придонес за непречено функционирање на системот на кривична правда, како и на нивната соработка со полицијата, на обемот на нивните дискрециони права и на нивната улога во кривичните постапки, а исто така и за насоките во врска со начинот на кој ќе се поднесуваат извештаите до конгресите на Обединетите нации.

Во Насоките на ОН, усвоени во Хавана, спаѓа и следново:

10. Канцеларијата на обвинителите ќе биде строго одвоена од судските функции.
11. Обвинителите ќе имаат активна улога во кривичните постапки, вклучително и во иницирањето обвиненија и, во случаите кога се овластени со закон или кога тоа е во согласност со локалната практика, во истражните дејства за криминалот, во супервизијата врз законитоста на овие истраги, надзорот врз извршувањето на судските одлуки, како и во извршувањето на другите функции, како застапници на јавниот интерес.
12. Обвинителите, во согласност со законот, ќе ги извршуваат своите должности на праведен, конзистентен и на експедитивен начин, и ќе го почитуваат и заштитуваат човечкото достоинство и ќе ги поддржуваат човековите права, со што ќе придонесат кон гарантирањето на праведни процеси и кон непреченото функционирање на системот за кривична правда.
13. При извршувањето на своите должности, обвинителите:
 - (а) Ќе ги извршуваат своите функции непристрасно и ќе избегнуваат секаков вид политичка, социјална, религиозна, расна, културна, полова или друга дискриминација;
 - (б) Ќе го заштитуваат јавниот интерес, ќе постапуваат објективно, соодветно земајќи ја предвид положбата на осомничениот и на жртвата, и ќе внимаваат на сите релевантни околности, без оглед на тоа дали тие одат во полза на осомничениот или не;
 - (в) Работите со коишто располагаат ќе ги чуваат како доверливи, освен доколку извршувањето на должноста или потребата за правда не налагаат поинаку;
 - (г) Ќе ги земат предвид ставовите и загриженоста на жртвите во случаите кога се засегнати нивните лични интереси и ќе обезбедуваат жртвите да бидат информирани за нивните права, во согласност со Декларацијата за основните принципи на правда за жртвите на криминалот и на злоупотребата на моќта;
14. Обвинителите нема да иницираат или да продолжат со гонење, односно ќе ги вложат сите напори за запирање на постапката, во случаите кога непристрасна истрага ќе покаже дека обвинението е неосновано.
15. Обвинителите ќе му посветат соодветно внимание на гонењето за кривични дела извршени од страна на јавни службеници, особено во случаите на корупција, злоупотреба на моќта, сериозни прекршувања на човековите права и други кривични дела утврдени со меѓународното право, како и на истрагата на ваквите дела, тогаш кога се овластени со закон или кога тоа е конзистентно со локалната практика.
16. Кога обвинителите ќе дојдат до докази против осомничениите, за кои тие основано знаат или веруваат дека се стекнати преку незаконски методи, во што спаѓа и сериозното кршење на човековите права на осомничениот, особено доколку станува збор за тортура или за суров, нечовечки или деградирачки третман или казна, или за некоја друга злоупотреба на човековите права, тие ќе одбијат да ги користат ваквите докази против сите, освен против оние кои користеле вакви методи, или ќе го известат Судот за тоа и ќе ги преземат сите неопходни чекори за да се осигурат дека одговорните за примената на ваквите методи ќе бидат доведени пред лицето на правдата.
17. Во земјите каде што на обвинителите им се даваат дискрециони функции, законот или објавените правила или прописи ќе обезбедуваат насоки, со цел да се зголеми праведноста и конзистентноста на приодот за донесување одлуки во обвинителскиот процес, вклучувајќи го и покренувањето или откажувањето на обвинението.¹³

За жал, обвинителите можат да бидат и слабата алка во синцирот за спроведување на антикорупциските закони. Постојат случаи кога

обвинителите се подмитуваат, се ставаат под политички притисок и се изложени на закани и кога се отстрануваат од служба во случај на ефективни гонења.

Одржувањето на дискреционото право за покренување обвинение е од суштинско значење. Обвинителот мора, откако внимателно ќе ги разгледа доказите, да донесе одлука дали постојат доволно докази за тој да издаде налог за обвинение и, дури и да е така, дали јавниот интерес налага да не се покренат обвиненија. Како пример за последново, може да се смета дека многу скапите судски постапки не се потребни кога прекршокот, во суштина, е тривијален; во друг случај, обвинетиот може да се наоѓа во толку лоша здравствена состојба, така што неговото присуство во судницата би било опресивно и би претставувало навреда за општествените вредности.

Во решителен напор да се подигне нивото на стандардите насекаде во светот, во јуни 1995 година, беше формирано Меѓународното здружение на обвинителите, кое формално беше инаугурирано во септември 1996 година, на својот прв генерален состанок во Будимпешта.

Една од неговите најважни цели е да ги „...промовира и да ги зајакнува стандардите и принципите кои генерално, се меѓународно признати како неопходни за соодветното и за независното покренување обвиненија за прекршување на законот“. Во 1999 година, тоа ги донесе Стандардите за професионалната одговорност и Изјавата за основните должности и права на обвинителите на Меѓународното здружение на обвинителите. Ова претставува документ наменет да служи како меѓународен репер за однесувањето на обвинителите и на обвинителските служби. Тоа е работен документ што го користат обвинителските служби при изготвувањето на сопствените стандарди.

Следува уредената верзија:¹⁴

1. Професионално однесување

Обвинителите во секое време ќе ја одржуваат честа и дигнитетот на својата професија и секогаш ќе се однесуваат професионално, во согласност со законот и со правилата и етиката на својата професија. Во секое време, тие ќе ги применуваат највисоките стандарди на интегритет и на внимателност и ќе настојуваат да бидат и другите да сметаат за нив дека се доследни, независни и непристрасни. Тие треба секогаш да го заштитуваат правото на обвинетото лице да има фер судење, а особено ќе треба да обезбедат дека доказите во полза на обвинетиот ќе се откриваат во согласност со

законот или со барањата за фер судење. Обвинителите треба секогаш да му служат и да го заштитуваат, јавниот интерес, како и да го почитуваат, заштитуваат и уважуваат универзалниот концепт на човечкото достоинство и на човековите права.

2. Независност

Примената на обвинителското дискреционо право, во случаите кога истото е дозволено во одредена јурисдикција, треба да се реализира независно и да биде ослободена од политичко мешање. Доколку не-обвинителските власти го имаат правото да издадат општи или конкретни инструкции за обвинителите, истите треба да бидат:

- *транспарентни;*
- *конзистентни со законската власт, и*
- *во согласност со утврдените насоки за заштита на автентичноста и на перцепцијата на обвинителската независност.*

Секое право на не-обвинителските власти да го насочуваат институирањето на постапки или да стопираат легално институирани постапки, треба да се реализира на сличен начин.

3. Непристрасност

Обвинителите треба да ги извршуваат своите должности без страв, фаворизирање или предрасуди, а особено треба да се води сметка за тоа своите функции да ги извршуваат непристрасно. Тие не треба да бидат под влијание на индивидуални или на групни интереси и притисоци од страна на јавноста или на медиумите, и треба да го имаат предвид исклучиво јавниот интерес. Тие треба да постапуваат објективно и да настојуваат да се обезбеди дека ќе се спроведат сите неопходни и реални испитувања и дека нивниот резултат ќе се експонира, без оглед на тоа дали истиот ќе укажува на вината или на невиноста на осомничениот. Тие треба секогаш да ја бараат вистината и да му помогнат на судот да стигне до вистината и да спроведува правда меѓу заедницата, жртвата и за обвинетиот, а во согласност со законот и со водечките принципи за правичност.

4. Улога во кривичните постапки

Обвинителите треба:

- *своите должности да ги извршуваат праведно, доследно и експедитивно – објективно, непристрасно и професионално;*
- *да постапуваат само кога конкретниот случај се базира на докази за кои постои основано сознание дека се веродостојни и прифатливи, а да не продолжуваат со постапката во*

отсуство на вакви докази;

- *да обезбедат дека, во текот на постапката, случајот ќе биде решително но праведно гонет, но не надвор од она што го покажува доказниот материјал;*
- *да ги штитат правата на обвинетиот, во соработка со судот и со другите релевантни агенции;*
- *колку што е можно поскоро, на обвинетиот да му ги презентираат релевантните неповолни и поволни информации, во согласност со законот и со барањата за фер судење, и*
- *да одбијат да ги земат предвид доказите за коишто основано се верува дека биле прибавени со примена на незаконски методи, коишто претставуваат сериозно кршење на човековите права на осомничениот, а особено со примена на методи што конституираат тортура или суров третман.*

5. Соработка

Со цел да се обезбедат праведноста и ефективност на обвиненијата, обвинителите ќе треба да соработуваат со полицијата, судовите, правната професија, советот за одбрана, јавните бранители и со другите владини агенции, домашни или меѓународни, и да им помагаат на обвинителските служби и на колегите од другите јурисдикции, во согласност со законот и во духот на заемната соработка.

6. Овластување

За да се осигури дека обвинителите ќе бидат во можност да ги извршуваат своите професионални должности независно и во согласност со овие стандарди, тие ќе треба да бидат заштитени со арбитрарни постапки од страна на владите. Генерално, тие треба да имаат право на следново:

- *да ги извршуваат своите професионални функции без заплашување, попречување, малтретирање, несоодветно мешање или без неоправдано изложување на граѓанска, казнена или на друга одговорност;*
- *да бидат физички заштитени од страна на властите, во случаите кога нивната лична безбедност или безбедноста на нивните семејства се наоѓа под закана, како резултат од соодветното вршење на нивните обвинителски функции;*
- *да добијат разумни услови во службата и соодветен надомест, пропорционален со суштествената улога што ја имаат, наместо*

нивните плати и други бенефиции да бидат арбитрарно намалувани;

- *разумна и регулирана служба, пензија и возраст за пензионирање, во одредени случаи предмет на условите за вработување или за избор;*
- *вработување и унапредување врз основа на објективните фактори, а особено врз основа на конкретни професионални квалификации, односно врз основа на способноста, интегритетот, резултатите од работењето, и искуството, како и во согласност со праведните и непристрасни постапки;*
- *експедитивни и праведни претреси, кои се базирани на законот или на правните прописи, во случаите кога се наметнува потребата од дисциплински мерки поради претходни поплаки, со содржани наводи за постапување надвор од границите на коректните професионални стандарди;*
- *објективна оценка и одлуки во текот на дисциплинските претреси;*
- *да формираат и да се приклучуваат кон професионалните здруженија или кон други организации што ги застапуваат нивните интереси, ја унапредуваат нивната професионална обука и го штитат нивниот статус, и*
- *да ја немаат обврската да постапуваат според незаконски налог или според налог спротивен на професионалните стандарди или етика.*

Во Словенија беше направен напор да се елиминира политичкото влијание врз именувањето и врз унапредувањето на обвинителите. Беше донесен Законот за измени и дополнувања на Законот за државните обвинители (Службен весник бр. 110/02), според кој обвинителите се именуваат и се унапредуваат по предлог на Државниот совет на обвинители. Советот го сочинуваат седум членови, сите државни обвинители. Врховниот обвинител и неговиот заменик се задолжителни членови. Еден член се номинира од страна на министерот за правда, од редот на раководителите на обласните обвинителства. Четири члена се избираат од страна на државните обвинители кои не се на високи позиции.

Предлогот на Советот за именување или за унапредување на еден обвинител се поднесува до министерот за правда, кој треба да го одобри предлогот во случаите на унапредување. Во случаите на именување на нов обвинител, министерот го има овластувањето да го одбие

предлогот, но тој е обврзан да го одобри, доколку Советот повторно ја донесе истата одлука, поддржана со двотретинско мнозинство од неговите членови. Министерот, потоа, предлогот мора да го поднесе до владата, заради конечна одлука. Новиот систем, во голема мера, ја намали можноста за евентуално политичко влијание врз вработувањето и врз унапредувањето.¹⁵

НЕЗАВИСНИ ОБВИНИТЕЛИ

Во некои случаи, јавното убедување во праведноста и во отвореноста на системите на одговорност ќе зависи исклучиво од довербата што ја има јавноста во поединците на кои им се доделува истражувањето во врска со особено контроверзните прашања. Уште повеќе, доколку овие прашања го допираат внатрешното работење на владата, па дури и самите судски или истражни процеси, лицата на кои обично им се доверува должноста за истрага можат сами да се најдат во ситуација во којашто нема да можат да ги исполнат своите задачи со доверба и поддршка од страна на јавноста. Ваквите ситуации можат да се решат со формирање на истражни комисији.

Сепак, кога постои сомнеж за криминално однесување, истражната комисијата може да биде онеспособена доколку се обиде да ги извршува сопствените задачи, истовремено заштитивајќи го основното уставно право на осомничениот за фер судење. „Специјалниот обвинител“, јавна функција која со одреден успех се применуваше во Соединетите Американски Држави (на пр. при експонирањето на скандалот *Watergate*), претставува можна алтернатива за истражната комисија.

Некои правни системи пропишуваат основи за независен обвинител, покрај јавниот обвинител. Се заклучи дека овој приод има свои предности, во случаите кога станува збор за обвинувања и за истраги во однос на корупцијата, кои се однесуваат на повисоките ешалони на власта. Во вакви околности, може да се случи јавноста да не верува во способноста на административната машинерија на власта да спроведува истрага сама за себе.

Постоенето на законодавство кое дозволува да се именуваат независни обвинители, може да претставува корисно дополнување на арсеналот од истражно и од обвинителско оружје на една земја. Поради тоа, сè поголем број земји покажуваат интерес за овој модел. Меѓутоа, мора да се забележи дека, кога се јавува случај кој би го оправдал именувањето на независниот обвинител, тоа обично се случува предочна за да се создаде ваква позиција, во случај кога истата веќе не постои. Избрзаното именување може да резултира во помалку од соодветно законодавство кое ќе ги регулира овластувањата на независниот обвинител.

Ова, од своја страна, може да го зголеми политичкиот сомнеж дека основањето независна обвинителска канцеларија може да биде помалку од она што навистина е потребно за професионално и независно извршување на должностите. Доколку биде потребна ваква канцеларија, таа треба да се формира во атмосфера што нема да биде оптоварена од скандали. Треба да се земат предвид и лекциите научени од активностите и од трошоците, по даночните обврзници, на јавните обвинители именувани за време на администрацијата на претседателот на САД, Бил Клинтон.

МЕЃУНАРОДНА СУДСКА ПОМОШ

Законите на една земја, генерално, престануваат да важат кога ќе се преминат границите на земјата. Ова создава широк спектар можности за корумпираните службеници и криминалци, кои ќе ги искористат слабостите во ефективност на правниот систем во една земја, во случаите кога инцидентите на корупција се одвиваат надвор од нејзините граници или, уште повообичаено, кога приходите од корупцијата се изнесени од земјата.

СУДСКА ПОМОШ ОД СТРАНСТВО

Реформаторот ќе треба да ги подложи на ревизија аранжманите што ги има неговата земја со други земји, за добивање (и за обезбедување) правна помош, односно оние аранжмани кои опфаќаат работи како што е екстрадицијата на криминалци за кои постои потерница, барањето докази во други земји, стекнувањето докази во странски земји и заплenuвањето и на крајот конфискување на незаконскиот имот што се чува во странство.

Денес е општоприфатен е фактот дека интернационализацијата на криминалот (вклучувајќи ги и шверцувањето дрога, финансиските измами и тероризмот) налага земјите да го сменат својот традиционален отпор кон тоа да го спроведуваат кривичното право на другите земји и да ја прошират заемната правна помош во соодветните случаи. Основите за ваквата соработка треба да се обезбедат преку спогодба или преку паралелно законодавство, што ќе претставува одраз на најдобрите меѓународни практики (вклучувајќи го и почитувањето на меѓународните норми за човековите права).

Сепак, обично не е возможно една земја да реализира помош за друга, којашто инаку не би била расположлива за нејзините сопствени органи кои вршат истрага и гонење. Така, може да се случи специјалните истражни постапки или права (како

што е задолжителното испрашување) да не постојат во друга земја, дури и ако тие - како такви - постојат во земјата на обвинителот.

Пред повеќето земји да можат да понудат соработка во една истрага, владата или судот во релевантната земја треба да се уверат дека стандардите на правната и на казнената администрација во земјата-барател се такви што испорачувањето на бегалецот ќе биде во интерес на правдата.

Исто така, мора да се опфатат, и одредени процедурални работи, вклучувајќи го и тоа дали:

- *судовите на предметната земја имаат легитимно право на јурисдикција врз настаните што се случиле;*
- *истрагата или гонењето на кривичното дело се политички мотивирани;*
- *се применува вообичаен судски процес (односно, не ад хок воен суд или други специјални трибунали:)*
- *делото што се гони во тоа време навистина претставувало прекршување на закон;*
- *се запазува владеењето на правото. (Голем број земји, исто така, бараат гаранции дека нема да се изрече смртна казна или дека нема да се спроведе телесно казнување.)*

Покрај ова, доколку одреден случај налага обезбедување заемна правна помош, и во двете засегнати земји наводното незаконско однесување мора да се дефинира како престап (познато како тест за „**двоен криминалитет**“). Таквиот случај, исто така, мора да подлежи на казнување до одредено ниво, обично барем една до две години казна затвор.

Техничката природа на работата значи дека мора да се развие експертиза во делот на меѓународната заемна правна помош. Јасно е дека дипломатската служба на земјата може да има своја улога во иницирањето и во процесуирањето на ваквите барања.

Обично, полициските буџети и институционалните аранжмани што ги уредуваат односите со странство нема да дозволат истражителите да иницираат барања за помош од дадена странска земја, без некаква форма на претходно потврдување. Обично, потребна е одредена форма на централен орган во секоја земја, којшто ќе постапува по сите барања за истражна помош, а со цел да се осигури дека

деталите што се обезбедени како поддршка за овие барања ги исполнуваат сите законски барања - како домашните, така и странските. Иако може да се случи веќе да постои ваков орган за опслужување на барањата доставени во согласност со другите спогодби, во најголемиот број случаи на неговите вработени ќе им биде потребно значително ниво на обука, доколку се сака аранжманите за заемна правна помош да функционираат брзо и ефикасно.

МЕЃУНАРОДНИ КОНВЕНЦИИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОМОШ

Многу земји се движат во насока на изготвување на формализирани договори за меѓународна помош, кои уште повеќе ќе го „стегнат обрачот“ околу меѓународната корупција. Советот на Европа воведо рамка за заемна правна помош, која во 1986 година беше преточена во глобална основа, од страна на земјите на Комонвелтот. Понатаму, оваа работа беше преземена од страна на Обединетите нации заради изготвување помошни одредби за Конвенцијата на Обединетите нации, против незаконската трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции, од 1988 година.¹⁶

Оттогаш, под покровителство на Организацијата на американските држави, во 1996 година беше донесена Интер-американската конвенција против корупцијата, за борба против домашните и против транснационалните активности на корупција.¹⁷ Оваа спогодба не само што го олеснува враќањето на украдените пари, туку и дефинира дека корупциските престапи не смеат да се сметаат за нешто што има „политички“ карактер. Оттука, оние кои се обвинети за ваквите престапи подлежат на екстрадиција до своите земји, без притоа да бидат во можност да се засолнат зад познатиот изговор на „политичко гонење“. Новата Конвенција на Обединетите нации против корупцијата има за цел да ги издигне нивоата на заемна помош (особено во случаите на враќање на украденото богатство од странство).

Корупцијата е идентификувана и како пречка за проширувањето на Европската унија и претставува додаден фактор во пан-европските напори за нејзино решавање. Резултат на овие напори се серијата конвенции во рамките на Советот на Европа, имено:

- *Конвенцијата за перење пари, за претрес, заплenuвање и за конфискување на приходите од криминал, 1990 година;¹⁸*
- *Казнена конвенција за корупција, 1999 година¹⁹*

- *Цивилна конвенција за корупција, 1999 година*²⁰
- *Договорот со кој се основа „Групата држави против корупцијата – ГРЕКО“*²¹

Според Казнената конвенцијата за корупција, секоја договорна страна се согласува да донесе широк опсег мерки на национално ниво, за борба против корупцијата во јавниот живот, во јавната администрација и во приватниот сектор. Корпорациите треба да се сметаат за подложни на кривичниот закон и треба да се воведат мерки со кои ќе се олесни собирањето докази и конфискувањето на добивката. Иако ова, во основа, се работи на националното право, тие во голема мера ќе го олеснат спроведувањето на кривичното право во меѓународни рамки. Спроведувањето на Казнената конвенција за корупција го набљудуваат членовите на Групата држави против корупцијата (ГРЕКО), кои ја набљудуваат не само оваа Конвенција, туку и другите мерки изготвени од страна на Советот на Европа, како дел од неговиот Акционен план за борба против корупцијата.

Цивилната конвенција за корупција претставува уникатен обид за справување со прашањата сврзани со граѓанското право, бидејќи обезбедува правни лекови за жртвите преку граѓанска постапка. Таа се занимава со прашања како што се: надоместите за штета и за загуба, кои ги претрпеле жртвите; одговорноста (вклучувајќи ја и одговорноста на државата) за постапките на корупција направени од страна на јавните службеници; валидност на договорите; заштита на вработените кои ја пријавуваат корупцијата и јасност и прецизност на сметките и на ревизиите.

ВРАЌАЊЕ НА НЕЗАКОНСКИ СТЕКНАТИТЕ СРЕДСТВА ОД СТРАНСКИ ЗЕМЈИ

Приходите од корупцијата од голем обем често се кријат на банкарски сметки во индустријализираните земји, а во игра се вклучени и техниките за перење пари (главно усовршувани од страна на корумпираните сметководители, адвокати и банкарски, кои честопати се сосема задоволни кога им служат на шверцерите на дрога и притоа не поставуваат прашања). Оттука, одвраќањето - исто колку и правдата - налага дека дадената земја треба да се обиде да се стави во позиција од каде што ќе може успешно да покрене кривични и други постапки против ваквите лица и да ги врати незаконски стекнатите средства по пат на аранжманите за меѓународна помош.

Во арената на меѓународната правна помош, за службениците кои го спроведуваат законот е, исто така, важно да бидат постојано во тек со најновите

меѓународни развојни моменти, и да го напуштат старото верување дека, откако парите ќе излезат од земјата, никој надвор од земјата не ќе може да им помогне да ги вратат. Земјите со развиени финансиски сектори сега сè повеќе нудат различни форми на помош. На пример, Владата на Швајцарија ќе обезбедува помош кога ќе постои судски наод дека парите биле украдени.

ТАЈНИ БАНКАРСКИ СМЕТКИ И „ФИНАНСИСКИ ЦЕНТРИ“ НАДВОР ОД ГРАНИЦИТЕ НА ЗЕМЈАТА

Во ваков случај, посебен проблем претставува фактот дека една странска земја може, етаблирајќи се себеси како финансиски центар, да се стави во позиција да го олеснува перењето пари, украдени од страна на службеници во други земји. Ваквите центри имаат закони за тајност, кои го отежнуваат - па дури и го оневозможуваат - следењето на трагата на средствата, со што создаваат безбедно засолниште за корумпираните поединци од други земји.

Сите земји имаат закони за банкарски тајни, со што се заштитуваат легитимните интереси на поединците во однос на приватноста. Во многу општества, луѓето сакаат податоците за износот на нивните заштеди и за нивната финансиска положба да останат доверливи. Овие банкарски закони не се осмислени за да им овозможат на клиентите на банката да ги заобиколат, а уште помалку за да ги избегнат даночниците, па така сметките, главно, се предмет на инспекција од страна на локалните власти за приходи.

Сепак, некои земји дозволуваат многу поголема заштита од реално оправданата, а нивните закони можат да бидат бескрупулозно искористени од страна на професионалните советници на шверцерите со дрога и од страна на корумпираните службеници од висок ранг. Тие го искористуваат долгорочниот меѓународен консензус дека една земја ја нема обврската да и помага на друга во прибирањето приходите од оданочувањето. Режимите за прикривање данок ја истражуваат оваа слабост, па дури и се обидуваат да ги блокираат сознанијата за тоа кој е корисникот-сопственикот на дадената сметка. На пример, може да се тврди дека одреден регистар на акции се смета за тајна во дадената зона - рај за даночните обврзници - и дека неговата содржина не смее да се објави без таквата постапка да подлежи на кривични санкции. Доколку поединец одговори на покана од суд од друга земја да открие информации за сметката, според овој аргумент, тој ќе се инкриминира себеси.

Методите за перење пари не се користат само откако ќе се стори кривичното дело, туку и во текот на, па дури и пред, трансакцијата на подмитување. Со цел да се камуфлира потеклото и дестинацијата

на парите за мито, финансиските текови се насочуваат преку земји кои не поседуваат сеопфатни и ефективни системи за откривање на трансакциите со перењето пари и сличните незаконски трансакции.

Финансиските сектори во овие земји обично се несоодветно регулирани и надгледувани, нивните законодавства не гарантираат пристап до информациите од страна на судските власти, а нивните закони за трговски друштва дозволуваат основање на заштитни компании и трустови, за да се скрие вистинскиот идентитет на корисниците на трансакциите и на вистинските сопственици на средствата. Често се користат носители на акции (со што сопственоста врз акциите на компанијата се примопредава со испорака на обврзници, како со пари) и носители на штедни сметки (а поседувањето штедна книшка и нумериран код за пристап имплицираат и сопственост врз сметката).

Од појавата на иницијативата за Работната група за финансиско дејствување на Г7 во 1989 година, беа преземени серија меѓународни мерки за перењето пари што потекнуваат од шверцување дрога или „од други криминални активности“ да почне да се смета за кривично дело.²² Како резултат од тоа, најмалку 40 земји, вклучувајќи ги и речиси сите земји-членки на ОЕЦД, спроведоа законодавни и други административни аранжмани, за да бидат во состојба да го следат текот на средствата преку своите банкарски системи.

Овие аранжмани бараат од комерцијалните банки приемот на депозити што евентуално имаат криминално потекло да го пријавуваат до централната банка или до националната криминално-разузнавачка служба. Во случајот со ЕУ, ваквите аранжмани се вградени во директива што е обврзувачка за сите земји-членки. Сепак, сè уште има земји кои перењето пари не го дефинирале како предикативно дело, па така не можат (или не сакаат) да реализираат заемна правна помош во случаите кога друга земја покренува обвинение за перење пари.

ПЕРЕЊЕ ПАРИ

Изготвени се принципи за борба против овие активности, во контекст на спречување на перењето пари. Сепак, овие принципи дејствуваат во насока на многу поширока агенда за воспоставување на документирана трага за сите (вклучувајќи ги и сите легитимни) бизниси и за создавање „структури за глобална контрола“ во финансискиот сектор.

Принципите го вклучуваат следново:

- *„Познавај го својот клиент“: Финансиските институции не треба да работат со непознати клиенти;*
- *Обврска да се примени зголемена претпазливост во невообичаени околности;*
- *Обврска да се водат досиеја за идентификација и досиеја за економскиот контекст на трансакциите, и*
- *Обврска да се извести надлежниот орган, доколку станува збор за сомнителни трансакции.*

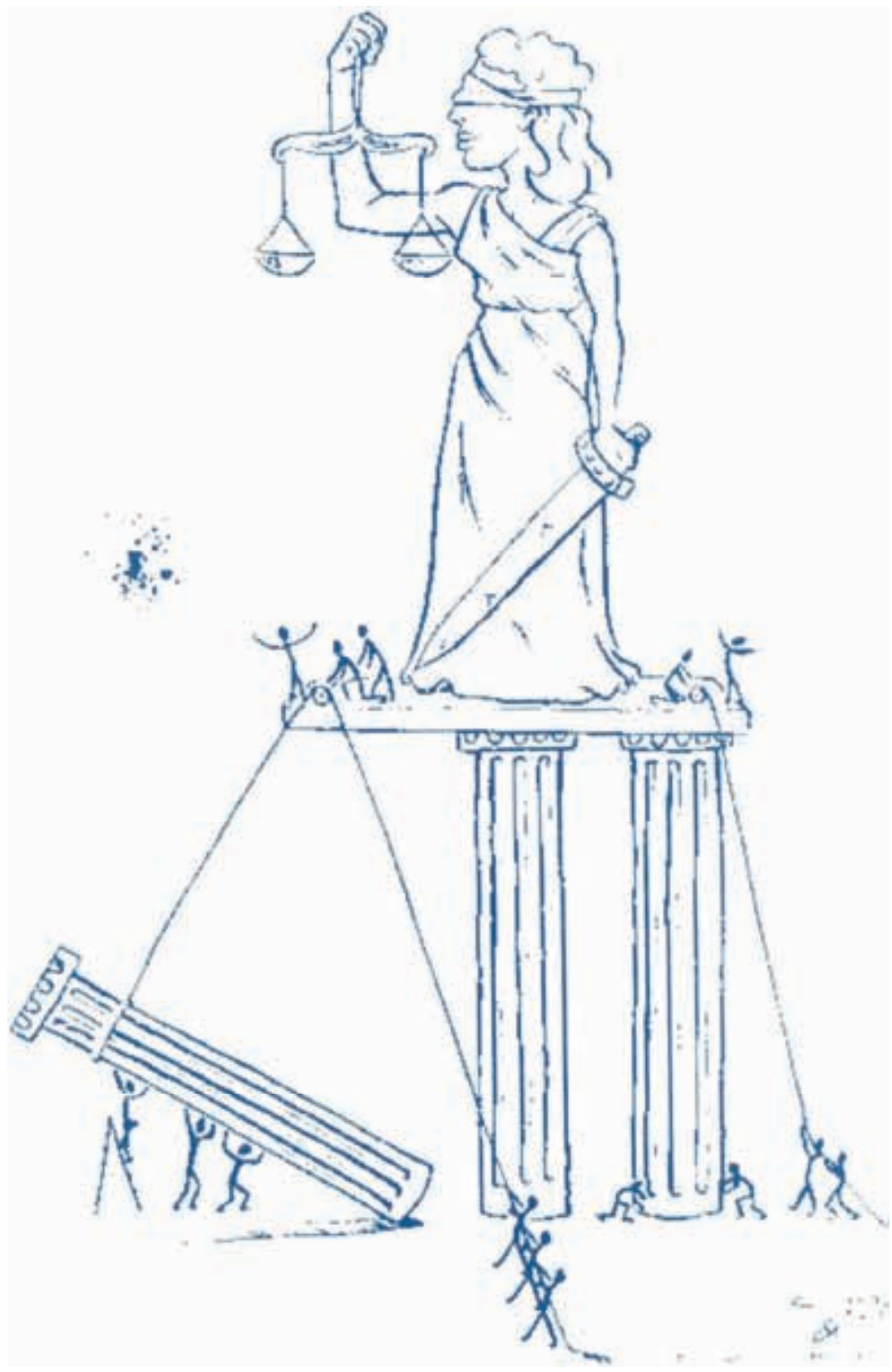
Сепак, перењето пари и натаму продолжува, очигледно со несмален интензитет, делумно затоа што постои конкуренција меѓу приватните банки за привлекување на повеќе бизниси и покрај фактот дека постои сè поголема вознемиреност во банкарските кругови при работењето со сметките на високите јавни службеници и на членовите на нивните семејства. Во дополнителните мерки за решавање на ваквите состојби спаѓаат:

- *Ревизија на „каталозите со црвено знаменце“, за да се вклучат трансакциите што потекнуваат од регионите каде што корупцијата е ендемична, каде што меѓу инволвираните лица спаѓаат клиенти или корисници кои се носители на високи јавни функции, и каде што клиентите се вклучени во висококорумпираните области на деловното работење, како што е трговијата со оружје;*
- *Охрабрување на финансиските институции да бидат особено претпазливи. Тестовите за интегритет можат да се изведуваат за да се тестираат финансиските институции и за да се идентификуваат потребите за обука, и*
- *Идентификување на финансиските институции и оператори кои не ги почитуваат правилата. Ваквиот приод би можел да идентификува институции кои – поради недостиг од волја или капацитет – не ги почитуваат меѓународните правила и создаваат основи за примена на административни санкции.*

Нејасно е дали овие законодавни и административни мерки за борба против перењето пари навистина ќе ги елиминираат приходите од поткупувањето. Земјите кои не се договорни страни на актуелните аранжмани и кои можат да претставуваат алка (можеби и без да знаат) во синџирот на перење пари, мора да воведат слични законодавства и да ги срочат на начин на кој тие посебно ќе ги опфатат и приходите од поткупувањето.

ЕНДНОТИ

- 1 „Како да се напише ефективен антикорупциски закон“: Прелиминарни белешки бр. 58, октомври 2001.
<http://www.worldbank.org/afri/findings/english/find203.pdf>.
- 2 Целото законодавство можете да го најдете на: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>
- 3 Резолуција AG/res1398 (XXVI-0/96). на Генералното собрание на ОАД (ОАС), од 29 март 1996 година, анекс.
- 4 Канцеларија на Високиот комесар за човековите права: Меѓународен пакт за граѓанските и за човековите права:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm
- 5 Цитирано во Бертран де Спевил, „Пренасочување на товарот на докажување: дали е компатибилно со почитувањето на човековите права?“:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html
- 6 За детали од случаите и за подетални технички опис на прашањата, видете Спевил, Бертран де, 1997. „Пренасочување на товарот на докажување: дали е компатибилно со почитувањето на нормите за човековите права?“ (погоре), на кои се базираат овој и следниот дел.
- 7 Врховен обвинител, В. Хиу Кин Хонг, Апелационен суд на Хонгконг, Жалба бр. 52 од 1995 година, стр. 16.
- 8 Дел 9 од Уредбата за спречување на поткупот (Хонгконг). Слични одредби има и во Законот за тајни провизии, 1905 (Австралија) и 1910 {Нов Зеланд}.
- 9 Целосното обраќање на Комесарот, како и другите сродни документи, можат да се погледнат на
<http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Progframe.html>.
- 10 ИНТЕРПОЛ: „Глобални стандарди во борбата против корупцијата во полициските сили/служби“:
<http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>
- 11 *Транспарентност интернационал*: „Транспарентност во полицијата“: http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=48
- 12 Упатства за улогата на обвинителите, Осми конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и за третман на сторителите, Хавана, 27 август до 7 септември 1990 година, ОН Документ A/CONF.144/28/Rev.1 на 189 (1990): <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i4grp.htm>
- 13 Усвоено од страна на Меѓународното здружение на обвинителите (IAP) во Хавана, септември 1990 година:
http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html.
- 14 Целиот текст е содржан во „Меѓународните обвинителски стандарди“ од Николас Каудери QC
<http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm> . Веб-сајтот на IAP се наоѓа на <http://www.iap.nl.com/>
- 15 Извештај од евалуацијата на ГРЕКО 2003 година - Словенија: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 16 Конвенција на Обединетите нации против недозволената трговија со наркотични дроги и психотропски супстанции, 1988 година:
<http://www.unodc.org/adhoc/decade/conv.htm>
- 17 Интер-американска конвенција против корупцијата: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
- 18 Конвенција на Советот на Европа за перење пари, претрес, заплenuвање и за конфискување на приходите од криминал:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 19 Конвенцијата на Советот на Европа за перење пари, претрес, заплenuвање и за конфискување на приходите од криминал :
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 20 Цивилна конвенција за корупција на Советот на Европа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>
- 21 Група држави против корупцијата: <http://www.greco.coe.int/>
- 22 Работна група за финансиско дејствување против перењето пари: <http://www1.oecd.org/fatf/>



СТРАТЕГИИ, СИСТЕМИ И РЕШЕНИЈА

До неодамна, иницијативите за подобрување на стандардите за раководење во светот го превидуваа нештото што ветува дека ќе биде најзначаен приод – систематското и свесно преобликување на системот за национален интегритет на една земја. И самиот овој израз потекнува од неодамна и произлезе од дискусиите во рамките на антикорупциското движење, при што истиот беше широко популаризиран од страна на развојните агенции.¹

Треба јасно да се разберат основните концепти и основи на еден систем на интегритет, но подеднакво е важно самите решенија да имаат своја основа во реалноста. И повеќе од ова, конкретното решение мора да се однесува и на другите делови од целиот систем. Оттука произлегува потребата да се усвои еден холистички приод. Многу антикорупциски стратегии пропаднале бидејќи биле премногу тесно фокусирани. Не постојат едноставни решенија, ниту пак „магични копчиња“.

НЕКОЛКУ НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ

Литванското законодавно тело, *Сеимас*, во јануари 2002 година усвои национална антикорупциска програма со мерки што ќе треба да се спроведат во долгорочен период од седум до десет години. Општата цел на стратегијата е да се намали нивото на корупцијата до ниво кога таа веќе нема да го загрозува општествениот, економскиот и демократскиот развој.

Програмата содржи три главни елементи – спречување на корупцијата, истражување и спроведување, и едукација на јавноста – кои се спроведуваат паралелно, без притоа да му се даде приоритет на кој било од нив. Програмата воспоставува и одредби за зголемување на ефикасноста на истрагите за случаите на корупција, за вклучување на општеството во борбата против корупцијата и за изготвување на антикорупциски наставни програми.

Сите активни политички партии во своите платформи го вклучуваат и прашањето на корупцијата. Сеимас-от редовно добива извештаи од правните и од другите институции (на пример, царинското одделение), и донесува резолуции кои ја обврзуваат извршната власт да спроведе конкретни антикорупциски мерки. Самите антикорупциски мерки заземаат важно место во владината агенда.

Во секое свое годишно обраќање, Претседателот се осврнува на прашањето на корупцијата.

Овие прашања се добро покриени и од медиумите, коишто исто така ги потенцираат важните случаи на корупција. Самите медиуми честопати ги експонираат корумпираните службеници и го истражуваат обемот на корупцијата во рамките на различни институции. Литванските медиуми уживаат широки слободи и не се цензурираат.²

Стратегијата на земјата повикува на зголемена транспарентност во финансирањето на политичките партии, како и на подобрување на тековниот систем за стекнување со земјиште. Се идентификуваат секторите кои се подложни на корупција, а мерките за подобрување на состојбите овозможуваат потиснување на политичката корупција, административната корупција (вклучувајќи ја и корупцијата во даночните и во царинските служби, јавните набавки и приватизацијата, здравствената заштита и спроведувањето на законот). Ова не е статичен документ и по потреба може да се ревидира на секои две години.³

Во Унгарија беше изготвен национален акционен план за потиснување на корупцијата, како дел од пилот-проектот од Глобалната програма на ОН против корупцијата⁴. Неговата намена е да послужи како модел за другите „новодојденци“ во Европската унија. Целта на антикорупциските мерки е спецификите од национално ниво да се интегрираат во регионалните барања на ЕУ и во глобалниот приод на Обединетите нации.

Романскиот акционен план, исто така, е делумно поттикнат со изгледите за пристапување на земјата во ЕУ (антикорупциските мерки се разгледуваат во контекст на „критериумите од Копенхаген“⁵, при што се оценува подготвеноста за пристапување кон ЕУ). Во 2001 година, Романија формираше Национален комитет за спречување на криминалитетот, во рамките на кој постои централна група што е одговорна за реализацијата на две програми: Националната програма за спречување на корупцијата и Националниот акционен план за борба против корупцијата.

Повеќестраната романска стратегија е насочена кон секторите и кон другите области кои се подложни на корупција. На пример, програмата за реформи во судството се концентрира врз:

- *градењето компетентна правна професија*
- *гарантирањето дека именувањето и унапредувањето на судиите се праведни и независни*

- *гарантирањето дека универзитетите усвојуваат етички програми.*

Реформата на јавната администрација и на управувањето се темели врз децентрализацијата на јавните служби и настојува да ги направи поефикасни и да ги поедностави административните прописи и да ги зајакне улогите на надзор што ги изведуваат судството, ревизорските организации и народните правобранители. Националната програма е насочена и кон корупцијата во политичките активности и во случаите на конфликт на интереси бидејќи настојува да ги регулира и да ги ограничи парламентарниот имунитет и финансирањето на политичките партии.

Романскиот акционен план е зајакнат со можноста да се именува специјализирана антикорупциска група, по барање од Обвинителството. Групата, организирана според моделот на шпанската независна Канцеларија на посебниот обвинител за антикорупција, ги истражува тврдењата за наводно корумпирано однесување и за поткуп.⁶

СИСТЕМ ЗА НАЦИОНАЛЕН ИНТЕГРИТЕТ

Општо е прифатен фактот дека современите влади ја налагаат потребата од одговорност. Без тоа, ниту еден систем не може да функционира на начин што ќе го промовира јавниот интерес, наместо приватните интереси на поединците кои се на власт.

Во основа, задачата на земјите во развој и на земјите во транзиција е да се направи исчекор од системот којшто во суштина е насочен одгоре надолу. Тоа е систем во којшто автократската владејачка елита дава наредби коишто, во поголем или во помал степен, се извршуваат од страна на оние кои се „подолу“. Приодот се состои во тоа да се оди во насока на системот на „хоризонтална одговорност“, каде што моќта е дисперзирана, каде што никој нема монопол и каде што секој е поединечно одговорен. Овој процес не е нов, затоа што го имаат искусено индустријализираните земји, во рамките на своето движење за остварување на современата форма на владеење.

Во еден ваков систем, мора да постои слободен печат. Меѓутоа, печатот мора да почитува одредени граници утврдени со закон – на пример, да се избегнуваат клевети во нападите врз поединци. Причина за тоа е фактот дека дури и слободниот печат е одговорен, не само пред Советот на печатот (кој може, но не мора, да биде статутарно тело), туку - во крајна линија - пред судовите. Од своја страна, судовите веќе не се слуги на владејачката елита, туку дејствуваат независно и го спроведуваат

владеењето на правото, како и владеењето во согласност со правото. Сепак, ваквата независност не е апсолутна. Судиите одговараат за своите поединечни одлуки преку системот на жалби, а секој судија за својата работа и интегритет одговара пред друго тело, без оглед на тоа дали се работи за законодавно тело или за комисија на судската служба.

Тоа тело, од своја страна, обично одговара пред законодавното тело и, во крајна линија, пред граѓаните - преку гласачката кутија. Системот на „хоризонтална одговорност“ резултира во таканаречениот „магичен круг“, круг во кој секој актер и внимава на и на него се внимава, и набљудува и е набљудуван. Моќта е дифузирана, односно не е монополизирана.

Меѓутоа, полесно е да се зборува за создавањето „магичен круг“ отколку тој да се создаде. Вековните традиции и обуката мора да се свртат наопаку, така што ќе биде очигледно дека за овој систем да се доведе до совршенство најверојатно ќе треба да помине една генерација, а можеби и повеќе генерации. Дури и тогаш, крајното совршенство, сепак, ќе биде недофатливо.

Иако современиот бран на демократијата досега ветуваше многу, во практиката демократските придобивки се предмет на закана и на поткопување, токму од дел од оние феномени кои беа планирани да исчезнат со создавањето на демократските држави: корупцијата, злоупотребата на моќта и непотизмот. Едноставно, демократизација значи да се воведат една поинаква форма на вертикална одговорност – надолу, наместо нагоре. Меѓутоа, потребата да се преобликуваат инструментите на владеење оди многу подлабоко од едноставното придвижување од тоталитарен систем кон систем во којшто граѓаните повремено имаат збор.

Така, се случува премин од систем на вертикална одговорност кон систем на хоризонтална одговорност, при што системот на агенции и институции за контрола е дизајниран така што се спречуваат злоупотребите на моќта од страна на други агенции и тела на владата. Во овие агенции и институции за контрола спаѓаат: судовите, независните изборни комисии, врвните ревизорски институции, централните банки, професионалните организации, законодавните тела (и нивните комитети за јавни сметки) и слободните и независни медиуми.

Сепак, текот на транзицијата е бавен и болен. Во некои општества, стануваше збор за тоа да се рехабилитира она што порано и постоело таму. Во други, првенствено во Источна Европа, стануваше

збор за градење на современа држава, буквално од темелите нагоре. Не постојат случаи на институционална меморија на времињата на хоризонтална одговорност.

Ваквите механизми на одговорност, кога се дизајнирани како дел од националните напори за намалување на корупцијата, претставуваат составен дел на „системот за интегритет“. Овој систем на проверки и баланси е осмислен со цел да се оствари одговорност меѓу различните тела и агенции на владата. Системот се справува со конфликтите на интереси во јавниот сектор, ефективно ја дисперзира моќта и ги ограничува ситуациите во коишто конфликтите на интереси се појавуваат или имаат негативен ефект врз општото добро. Овде спаѓаат одговорноста, транспарентноста, спречувањето и казнувањето.

Системот за интегритет претставува олицетворение на сеопфатен реформски приод, при што корупцијата во јавниот сектор се решава преку владини процеси (кодекси за лидерство, организациски промени, правни реформи, процедурални реформи во бирографиите, итн.) и по пат на граѓански реформи. Дури и кога претставува ендемична појава, корупцијата обично е резултат од системски грешки. Примарниот акцент се става врз реформирањето и врз менувањето на системите, а не врз обвинувањето на поединците.

Целата структура на интегритетот се одржува (или се поткопува) со процес „оддолу нагоре“. Корупцијата може да се пробие и до подолните нивоа, преку примерите и практиките на лошо лидерство, но крајната одбрана на општеството е токму јавната свест и, онаму каде што тоа е оправдано, бесот од страна на јавноста.

Меѓутоа, претпоставката што стои зад овде сугерираниот приод е фактот дека еволуцијата може да претставува ефективен и претпочитан пат за учество на општеството - преку демократските процеси и со вклучување на приватниот сектор, медиумите, професиите, црквите и џамиите, како и на невладините организации. Така, реформата се иницира и се одржува не само од страна на политичарите и креаторите на политиките, туку и преку граѓанското општество.

Реформските програми, особено оние во земјите во развој и во земјите во транзиција, кои се поддржани од меѓународни или од донаторски организации, обично се фокусираат само на една област, исклучувајќи ги другите. Ова се „стратегии за еден столб“. Честопати, се избира „столб“ којшто е релативно „безбеден“, за сметка на решавањето на потешките области со поголеми предизвици. На

пример, во една земја, донаторските агенции инвестираа многу, со цел да ги зајакнат оперативните можности на една финансиска институција за контрола. Меѓутоа, иако има голема покриеност од страна на медиумите, високо-професионалните извештаи на таа институција едноставно беа игнорирани, бидејќи остатокот од „системот“ останува ефективно дисфункционален.

Секако, реформската програма на еден систем за национален интегритет може да усвои приод „дел по дел“, но ова мора да биде координирано и во рамките на програма што ќе се осврнува на секоја релевантна област одделно и на нивните меѓусебни релации.

Во основата на стратегијата на системот за интегритет се наоѓа убедувањето дека сите прашања кои денес се предмет на размислувања во областа на раководењето - развојот на капацитетите, ориентираноста кон резултатите, учеството на јавноста и промовирањето на национален интегритет - претставуваат составен дел од реализацијата на една целосна стратегија. Во општите цели би требало да спаѓаат следниве:

- *јавни служби кои се ефикасни и ефективни и придонесуваат кон одржливиот развој;*
- *влада којашто функционира во согласност со законот и каде што граѓаните се заштитени од произволноста, вклучувајќи ги и злоупотребите на човековите права, и*
- *развојни стратегии кои и носат добро на нацијата како целина, вклучувајќи ги и нејзините најсиромашни и најранливи припадници, а не само добро ситуираната елита.*

ГРАДЕЊЕ НА КОХЕРЕНТЕН СИСТЕМ ЗА НАЦИОНАЛЕН ИНТЕГРИТЕТ

Крајната цел на воспоставувањето на системот за национален интегритет е корупцијата да се претвори во високоризичен потфат што носи мала добивка. Меѓутоа, управувањето со системот не треба истовремено да биде тешко и несмасно. Тоа не е потрага по „апсолутен интегритет“, којашто - како што укажаа некои автори - може непотребно да ги оптовари администраторите. Кај едно вакво тежнење постои ризик да се создадат толку многу слоеви на проверки и порамнувања, така што службениците нема да можат да ги вршат своите работи. Како алтернатива, резултатот може да биде толку репресивен и рестриктивен, што службениците пак ќе бидат попречувани. Приодот на системот за

национален интегритет ги одбегнува овие замки, бидејќи е осмислен така што треба да ја спречи самата појава на корупцијата, а истовремено ги остава раководителите слободно да раководат. Исто така, тој не се потпира премногу врз казните што следат по настанот.

Секоја земја поседува некаков систем за национален интегритет, без оглед на тоа колку е тој можеби дисфункционален и неефективен. Концептот на системот за национален интегритет помага во настојувањето реформаторите да се фокусираат на целокупната стратегија за борба против корупцијата. Не е доволно да се решава само еден елемент или „столб“ од системот, независно од другите.

Постојат варијации од земја до земја, но најчесто „столбови“ на еден систем за национален интегритет се:

- *Извршната власт;*
- *Судството;*
- *Законодавното тело;*

- *Финансиската институција за контрола;*
- *Агенциите за контрола (комитетот за јавни сметки, генералниот ревизор, омбудсманот, полицијата, антикорупциската агенција, итн.);*
- *Јавната служба;*
- *Граѓанското општество (вклучувајќи ги и професиите, синдикатите и приватниот сектор);*
- *Медиумите, и*
- *Меѓународните агенции.*

Основните правила и практики на еден систем за национален интегритет подразбираат меѓусебно дополнување на институционалните столбови. Овие правила и практики го претставуваат приборот што се користи од страна на различни институции. Непостоењето на основни правила и практики претставува јасен показател за слабост.

Овие правила и практики не секогаш се ограничени на само еден дел од општеството, како што илустрира следнава табела:

Сектор	Антикорупциски инструмент	Главна цел
Општеството воопшто	Избори	Остварување интегритет со отстранување на корумпираните политичари
Парламент	Антикорупциски закони	Зајакнување на извршувањето на антикорупциските мерки
Судство	Судови	Казнување на корумпираните; Судство без корупција
Влада	Антикорупциски реформи; донесување на прописи и политики на интегритет	Интегритет на извршната власт
Јавна служба	Кодекси за однесување; инструменти за саморегулирање	Ограничување на корупцијата и „чистење“ на службата од корумпирани службеници
Деловен сектор	Кодекси за професионална етика	Економија без корупција
НВО-сектор	Активности за контрола	Спречување на корупцијата
Медиуми	Публикации; електронски програми	Разоткривање на корупцијата; зајакнување на стандардите за интегритет

Во својата севкупност, општествените сектори во левата колона, заедно со антикорупциските инструменти и главните цели во другите две колони, всушност претставуваат преглед на основниот систем за национален интегритет.

Воспоставувањето здрав систем за национален интегритет ја налага потребата од систематско идентификување на празнините и на слабостите, како и на можностите за зајакнување или за

проширување на секој од овие столбови во кохерентна рамка. Доколку системот целосно зависи од само еден столб, на пример, „бенигниот диктатор“, или само од неколку столбови, истиот ќе биде подложен на колапс. Ондавот може да изгледа дека системот функционира на куси патеки, на пример, во случај на „чистки“ спроведени од воени влади, при уривањето на корумпираните граѓански режими. Меѓутоа, доколку навремено не дојде до придвижување кон одговорно владеење и

ако не постои систем за интегритет што функционира, институциите во општеството можат постепено да пропаѓаат.

Приодот на системот за национален интегритет овозможува нова форма на дијагностицирање и потенцијално лечење на корупцијата. Наместо да се разгледуваат посебните институции (на пример, судството) или посебните правила и практики (на пример, кривичното право), а потоа да се направи фокусирање врз автономните реформски програми, треба да се разгледува системот како целина. На пример, каква е користа од здраво и „чисто“ судство подготвено да го поддржи владеењето на правото, доколку постои корупција во полицијата, кај истражните органи, кај обвинителите или кај правниците? Активните судии, едноставно, нема да ги примаат случаите за кои треба да се организира претрес и на тој начин ќе донесуваат пресуди во изолација – чесни и способни, а сепак неспособни да постигнат повеќе.

РАБОТИЛНИЦА ЗА НАЦИОНАЛЕН ИНТЕГРИТЕТ

Еден од најдобрите механизми со коишто може систематски да се разгледува и да се подобри еден систем за национален интегритет е работилницата за национален интегритет. Големата предност на работилницата е во фактот што таа на едно место собира различни засегнати страни – службеници и интересни групи кои инаку ретко би се сретнале, ако воопшто се сретнат, како и тоа што обезбедува широка сопственост врз процесот, што претставува суштествен елемент за успехот.

Работилницата за национален интегритет како своја појдовна точка ја зема премисата дека:

- *Луѓето кои живеат во една земја ги знаат и ги разбираат своите проблеми многу подобро од кој било надворешен експерт. Ниту еден аутсајдер, освен припадниците на едно општество, не може подобро да ги разбере социјалната динамика, историјата и политичката реалност што се наоѓаат зад појавата на корупцијата во едно општество.. Изразот „припадници“ ги опфаќа подеднакво и граѓанското општество (вклучувајќи го и приватниот сектор) и владата;*
- *Прашањето на интегритетот ги надминува поделбите меѓу политичките партии и треба да претставува нешто за што сите ќе можат да се согласат;*
- *Без активно учество на лидерите од сите области на владата и на граѓанското општество, малку е веројатно дека ќе се остварат значајни реформи;*

- *Без поддршка од граѓанското општество, мала е веројатноста дека која било иницијатива за антикорупциска реформа од страна на владата ќе има кредибилитет и ќе успее, а камоли дека ќе биде одржлива на подолг рок.*

Оттука, целата активност е конципирана, движена и во сопственост на локалните учесници. Во процесот не се вклучени само засегнатите страни од владата, идентификувани во столбовите на интегритет, туку и невладините организации, вклучувајќи ги и деловните групи и професиите, медиумите, како и политичките партии од целиот политички спектрум.

Основната динамика мора да биде интерна. На сличен начин, улогата на надворешните експерти, за тие да бидат ефикасни, треба да биде сведена на улога на олеснувачи за даден проект. Тие можат да информираат и да насочуваат во однос на она за што се заклучило дека функционира во другите земји, но не смеат да претендираат да дијагностицираат или да пропишуваат. Луѓето најдобро ги познаваат општествата во кои живеат.

Постојат бројни докази за констатацијата дека работите што ги пропишуваат надворешните експерти не успеваат да „фатат корен“ и да напредуваат. Ваквите интервенции обично се темелат врз релативно несофистицираното „имплантирање“ на приодите земени од една земја и применети во друга. Во претходно опишаните процеси има јасна и ефективна улога за овие експерти, но како ментори кои нудат идеи и концепти, а не решенија - како такви. Нивната улога треба да биде да се погрижат за тоа да дојде до внатрешен дијалог, а не да наметнуваат „предавања“ однадвор, за тоа како пристапиле другите земји кон слични проблеми, што може да биде многу малку – ако воопшто може да биде – релевантно за предизвиците со кои се соочува засегнатата земја.

Над сè, реформите мора да бидат одржливи и да можат да ги надживеат своите иницијатори. Системот мора да биде способен да се справи и да ги апсорбира притисоците што му ги наметнуваат промените на влада. Процесот е обично бавен, честопати фрустрирачки и бескраен. Искуствата од развиениот свет покажуваат дека не може да постои совршено решение, туку со промената во динамиката на општеството, потребно е и усогласување на овие реформи.

За да се оствари реформата, мора да се изгради коалиција околу консензусот за поддршка на заедничката активност. Таквата коалиција мора да привлече различни засегнати страни од граѓанското општество, но и од формалниот државен апарат, и

тие да преземат обврска за конкретен акционен план. Договорената програма за реформи мора да се движи напред со многу јасна визија за тоа како луѓето би сакале да видат дека се раководи со нивната земја, и тоа не само за сегашноста или за непосредната иднина, туку и за идните генерации.

ИЗГОТВУВАЊЕ НА ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМА НА НАЦИОНАЛНИОТ ИНТЕГРИТЕТ

Осмислувањето и реализацијата на една национална стратегија ја налагаат потребата од целосно посветено учество од најразлични засегнати страни. Оттука, битно е овие засегнати страни да се идентификуваат и да се внесат во процесот уште од самиот почеток, не само за да се изгради сопственост, туку и за да се осигура дека програмата што ќе настане како резултат на тоа, ќе претставува одраз на нивните согледувања и искуства.

Откако ќе се идентификуваат засегнатите страни, формалниот процес обично почнува со тоа што се одржува состанок на кој се дискутира за програмата за национален интегритет⁷. За таа цел, на едно место се собира широко базирана група засегнати субјекти, при што се доаѓа до заеднички став во поглед на видовите, нивоата, локациите, причините и лековите за корупцијата и се промовира подобра реализација на јавната служба, со тоа што се олеснува реформата со која се зголемуваат одговорноста и транспарентноста на институциите.

Една средба за национален интегритет обично има трикратни цели:

- *Да се иницира процес на споделување и на учење;*
- *Да се создаде партнерство меѓу учесниците од различни групи засегнати страни, од што како непосреден производ би се добил еден општ преглед што би се усвоил со консензус и би служел како фокус за информирана јавна расправа и за политичка дебата во пресрет на изборите;*
- *Да се создаде опкружување во кое новите улоги ќе можат да се тестираат и да се применат на начин што ќе може да се реплицира во општеството воопшто.*

Еден од фокусите на работилницата е да се создадат партнерства меѓу учесниците од земјата, односно претставниците на владата, медиумите, верските групи, приватниот сектор и НВО. Меѓутоа, партнерства можат да се создаваат и меѓу други

засегнати страни. На пример, учесниците можат да посакаат да организираат работилници во кои ќе бидат вклучени и донаторите.

Како што беше нагласено претходно, битно е учесниците од донаторските организации да не им ги наметнуваат своите ставови на учесниците од земјата. Тие можат да бидат набљудувачи кои со своето искуство ќе придонесуваат на начин и во време кога тоа од нив ќе го побараат учесниците од земјата. Инаку, тие само ќе слушаат и ќе коментираат по информациите што ќе ги добиваат повратно од учесниците во земјата во текот на пленарните сесии.⁸

Еден од моделите го нагласува создавањето опишани резултати, вклучувајќи го и акциониот план и заложбата за интегритет, преку кои ќе биде изразен консензусот од работилницата по прашањето на корупцијата, како и личната заложба на учесниците во работилницата за ефикасно решавање на конкретните прашања. Акциониот план и заложбата за интегритет треба да добијат широк публицитет на крајот од работилницата, како во печатените, така и во електронските медиуми, и тоа како начин да се подигне нивото на јавната свест за проблемот, но и да се создаде очекување од страна на јавноста дека учесниците на работилницата ќе ги исполнат своите заложби.⁹

Важно е учесниците да излезат со решенија и со акциони планови коишто:

- *ќе ги идентификуваат клучните инструменти и програми на политиките што евентуално би можеле да влијаат врз системот за национален интегритет;*
- *ќе ги разгледаат начините на коишто инструментите и програмите на политиките најдобро би можеле да се осмислат и да се реализираат, на начин што ќе го зголеми интегритетот;*
- *ќе ги разгледаат внатрешните и надворешните ограничувања за ефикасноста и ефективноста на организациите, вклучувајќи ја и координацијата меѓу владините министерства и меѓу другите актери, и*
- *ќе се фокусираат на размената на информации и искуства во процесот на учење, т.е. на прашањето што е она што функционира и што не функционира во и меѓу организациите од другите земји/региони.*

ИСТРАЖУВАЊА ЗА СИСТЕМИТЕ ЗА НАЦИОНАЛЕН ИНТЕГРИТЕТ

Постојат силни аргументи во полза на мерењето и набљудувањето на начинот на којшто земјите се

справуваат со корупцијата. Системот за национален интегритет (СНИ), преку своите составни делови, нуди систематски, кохезивен и кохерентен приод, не само кон предметот и начинот на мерењето, туку и кон тоа како да се охрабрат земјите и донаторите да го користат овој систем како основа за националните планови и да ги идентификуваат областите што ќе бидат предмет на натамошни реформи.

Серијата наречена „Студиски извештај за земјата за системот за национален интегритет“, изготвена од страна на професор Алан Доиц, го утврдува фактот дека столбовите на системот за национален интегритет можат да се идентификуваат (повеќето земји во овие извештаи ги имаа речиси сите столбови, иако некои имаа и дополнителни столбови). Професор Доиц, исто така, потврдува дека овие столбови нудат основа по којашто може да се оценат резултатите што ги постигнала една земја во борбата против корупцијата.

Она што е значајно е фактот дека Студиските извештаи за земјите со СНИ доаѓаат од организации базирани во самите земји – првенствено способни НВО и институти за специјалистички истражувања, со знаење и со експертиза да ги набљудуваат новите моменти и да го привлечат вниманието кон традиционалните и кон новите модели на корупција. Бугарија и Литванија се наоѓаат во редот на земјите кои досега беа опфатени со оваа активност.¹⁰

Истражувањето во земјата ги идентификува основните закони, правила и практики со кои се настојува општествата да се заштитат од корупцијата низ системите за национален интегритет, и тоа во следниве области: извршната власт; законодавното тело; финансирањето на политичките партии; изборите; генералниот ревизор; судството; полицијата и државните обвинители; јавната служба; јавните набавки; локалната власт; медиумите и организациите на граѓанското општество.

Студиските извештаи за земјите ја исцртуваат формалната рамка којашто ги дава основите за антикорупциските мерки, и тоа во следниве области на јавните прашања: конфликтот на интереси; изјавата за имотната состојба; набљудувањето на животниот стил; пристапот до информациите; слободата на печатот; слободата на говорот; ограничувањата по вработувањето; информаторството; кодексите за однесување; составувањето „црни листи“ и механизмите за жалби.

По оваа формална рамка следува проценка за она што, всушност, се случува во практиката. Проценката ги нагласува недостатоците во самата формална рамка или во нејзината реализација. На пример, може да се случи да постојат правила и процедури осмислени за да ги намалат можностите за непотизам и кронизам или за другите видови корумпирани односи – но истите не можат секогаш да се применуваат во практиката.

Студиските извештаи за земјите ги истражуваат и антикорупциските стратегии на владите (онаму каде што постојат). Во неколку случаи, тие користат и дополнителни истражувања и показатели за да го измерат остварениот напредок. Во општиот извештај за првите 18 земји опфатени со серијата, на едно место се собрани заклучоци од извештаите, при што се дадени примери од поединечни земји и се дискутира на кој начин столбовите од системите за национален интегритет се наоѓаат во меѓусебна интеракција.¹¹

„МАПИРАЊЕ“ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во поново време, примената на системот за национален интегритет како алатка за ревизија беше пренесена на повисоко ниво, со развојот на техниката за „мапирање на системите за интегритет“¹². Првиот систем што беше мапиран беше системот во австралиската држава Квинсленд. Квинсленд беше избран како прва јурисдикција за овој проект, бидејќи поседува мошне сеопфатна листа на агенции и практики на полето на интегритетот, од кои голем дел се развива релативно бргу, во почетокот на 90-тите години, што уследи по едно сеопфатно истражување за долготрајната системска корупција, особено во полицијата и во политичките процеси. Освен тоа, беа изнајдени начини за подобрување на состојбите низ смислен процес на институционална реформа, преку комисијата за реформи во изборните и во административните процеси.

Пилот-програмата на Квинсленд (објавена како Процена на системите за интегритет во Квинсленд)¹³ го содржеше следново:

- *Прелиминарна работилница на која ќе учествуваат најголемите агенции за интегритет;*
- *Интервјуа со и прашалници до 24 јавни агенции;*
- *Втора работилница за дискусија околу интеракцијата меѓу агенциите;*
- *Фокусна група која ги разгледуваше прелиминарните заклучоци, и*
- *Изготвување прирачник.*

Целите на пилот-програмата на Квинсленд беа:

- *Да се опише и да се мапира Системот за интегритет на Квинсленд;*

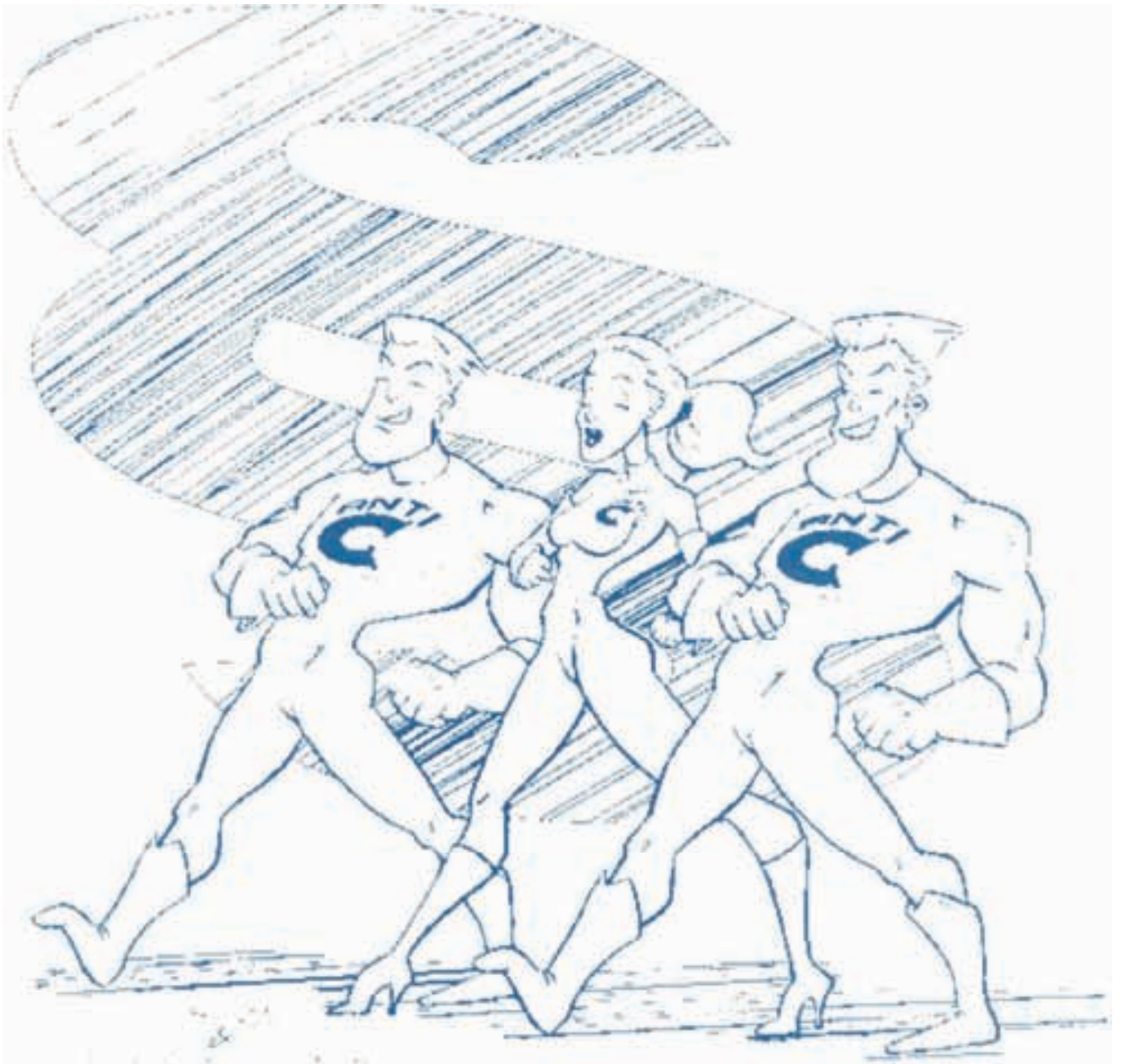
- *Да се разберат интеракциите меѓу елементите на Системот за интегритет на Квинсленд;*
- *Да се изготви методологија за опишување и за мапирање на ваквите системи;*
- *Да се постават основите за изготвување на моделите на најдобри практики, и*
- *Да се создаде дискусијата околу Системот за интегритет на Квинсленд и да се идентификуваат прашањата чиешто разгледување и реформа, според учесниците,*

ќе донесе голема полза.

Методологијата на Системот за интегритет на Квинсленд е амбициозен потфат и ја налага потребата од обемни ресурси. Подиректните студии за земјите, врз коишто се темели природот на Квинсленд, нудат атрактивна основа за дијагностицирање на предностите и на недостатоците на институциите и на практиките за интегритет, при што се остава простор за одлука дали системите за национален интегритет да бидат предмет на покомплексно „мапирање“ од втората генерација.

ЕНДНОТИ

- 1 Концептот беше првпат сугериран во првото издание на она што е сега „Борба против корупцијата: елементите на системот за национален интегритет“; Референтна книга на ТИ 2000, од Цереми Поуп („Транспарентност интернационал“, Берлин, 2000 година). Целосниот текст е достапен на: <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- 2 Во 1999 година, една социолошка студија покажа дека 73,8% од интервјуираните бизнисмени го искажале ставот оти медиумите се институција којашто ја заслужува најголемата пофалба во борбата против корупцијата. И другите испитаници ги ставија медиумите на прво место.
- 3 „Антикорупциски план за економиите во транзиција“: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 GPAC беше инициран во 1999 година од страна на UNODC, а во соработка со Истражувачкиот институт на ОН за меѓурегионален криминал и за правда (UNICRI), за да им помогне на земјите-членки во нивните напори да ја намалат и да ја спречат корупцијата со зголемување на ризиците и на трошоците при злоупотребата на моќта заради остварување на приватна добивка. „Манифестирањето на корумпираните практики во јавниот живот, како и непостоењето на ефективни институции за борба против оваа појава, имаат долгорочни катастрофални ефекти врз одржливиот развој“, изјави Антонио Марија Коста, Извршен директор на UNODC, на состанокот кој се одржа во Брисел на 12 јуни 2004 година, во рамките на Националната конференција за почист јавен живот во Унгарија.
- 5 Стратегиски документ и извештај на Европската комисија, 2003 година: http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php
- 6 Шпанскиот модел беше препорачан за Словачка. Погледнете: http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 Антикорупцискиот прирачник на ОН содржи детален опис за тоа како може да се организираат и да се реализираат работилниците за национален интегритет: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 Во групата не треба да има повеќе од 15 лица, а олеснувачите треба да се погрижат сите да имаат можност да се искажат. Олеснувачите треба да ги спречат учесниците во тоа да доминираат во дискусиите.
- 9 Во примерите за заложби за интегритет спаѓаат: Папуа Нова Гвинеја (eb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf); Хондурас (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22&hl=en&ic=UTF-8>.)
- 10 „Транспарентност интернационал“, Национални извештаи за земјите за системите за национален интегритет: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Целосниот сумарен извештај, како и националните извештаи, можат да се преземат од: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Серијата се продолжува од страна на проф. Алан Доинд и Стефани МекАјвор на Тисајд Бизнис-школата, Универзитет на Тисајд, Обединето Кралство.
- 12 Партнери во проектот се TIRI (мрежа за учење преку пристап до раководењето) (www.tiri.org) и Клучниот центар за етика, право, правда и за раководење, на Универзитетот Грифит, Бризбејн, Австралија (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Студијата и прирачникот што беа изготвени се достапни на: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>



Како што облиците на корупција стануваат сè посоефицирани, конвенционалните агенции за спроведување на законот сè помалку способни да ги детектираат и да ги гонат сложените случаи на корупција. Работите стануваат полоши кога корупцијата е ендемска и кога конвенционалните механизми за спроведување на законот се местата каде што се сместуваат корумпирани службеници.

Во последниве години, владите настојуваат да ги поддржат напорите за спроведување и за спречување на корупцијата преку создавање на специјализирани антикорупциски агенции.¹

МОЖАТ ЛИ АНТИКОРУПЦИСКИТЕ КОМИСИИ ДА БИДАТ ЕФЕКТИВНИ?

Вообичаениот модел за антикорупциските агенции или комисиии е Независната комисија против корупцијата (НКПП)² на Хонгконг. Оваа Комисија, формирана со Уредбата за Независната комисија против корупцијата од 1974 година³, служи не само за тоа да ги истражува (но, не и да ги гони) наводните тврдења за корупција, туку и да спроведува кампањи за подигање на нивото на јавната свест и да врши ревизии на раководните системи на одделни владини министерства и агенции, од перспектива на борбата против корупцијата. Оваа комисија се покажа како еден од ретките извонредни успеси во борбата против корупцијата каде и да е во светот. Комисијата беше формирана во светлината на системската и широко-распространета корупција, како што е графички прикажано на нејзината веб-страница.⁴ Од својот почеток, Комисијата усвои тристран приод за спречување, истражување и за едукација на јавноста во борбата против корупцијата.⁵ Комисијата се здоби со поддршка од страна на заедницата, така што Хонгконг сега е едно од најмалку корумпираниите места во светот.

Анкетите на јавното мислење во Хонгконг со текот на годините го потврдија рангирањето на довербата во НКПП меѓу 98 и 99 насто, што е многу повеќе од довербата во која било друга агенција во рамките на администрацијата. Не може да постои поголемо прифаќање на нивниот успех од стекнувањето јавна поддршка.

Хонгконг како појдовни точки ги зема следниве принципи:

- *Корупцијата се јавува кога поединецот го злоупотребува својот авторитет заради остварување на лична добивка на сметка на другите;*

- *Корупцијата носи неправда, а во своите посериозни манифестации ги изложува на ризик и животите и имотот на заедницата;*
- *Духот на Уредбата за спречување на поткупот (УСП)⁶, спроведена од страна на НКПП, е да се одржува фер и праведно општество, и*
- *Законот ги штити интересите на институциите и на работодавците и наметнува казни за бескрупулозните и за корумпираниите вработени.*

Владините функционери подлежат на деловите 3, 4 и 10 од Уредбата за спречување на поткупот, додека вработените во јавните тела (кои технички можат и да не се „владини функционери“) подлежат на делот 4.⁷

Делот 3 го зајакнува духот на поддршка на високиот стандард на интегритет во рамките на државната служба, преку:

- *ограничување на државните службеници во однос на барањето или прифаќањето на каква било полза без општа или специјална дозвола од шефот на владата, и*
- *откажување од барањето доказ на фактичкиот чин или иницијатива на корупција*

Делот 4 се занимава со корупцијата на јавните службеници. Според овој дел:

- *Прекршок е кога јавниот службеник бара или прифаќа каква било полза понудена како поттик или како награда во врска со вршењето на неговата службена должност, и*
- *Секое лице кое нуди таква поволност („давателот“), исто така, прави прекршок.*

Делот 10 се занимава со сериозно корумпираниите државни службеници и ги регистрира оние државни службеници кои примаат поткуп во даден временски период, дури и тогаш кога имотот што го поседуваат не може да се поврзе со ниту една корупциска зделка. Таму е пропишано дека, во отсуство на веродостојно објаснување прекршок, претставува и тоа кога државниот службеник има животен стандард, или кога поседува или контролира имот што не соодветствува со неговата службена плата и бенефиции.

Хонгконшкиот модел не и дозволува на самата НКПП да врши кривично гонење, препуштајќи му на конвенционалното обвинителство да одлучи дали

фактите овластуваат покренување на судска постапка или не. Одвојувањето на овластувањата гарантира дека ниту еден случај нема да биде изнесен пред судот само врз основа на оцена од страна на НКПП.

Хонгконшкиот модел се покажа како ефективен не само заради квалитетот и решеноста на кадарот на оваа комисија, комбиниран со одличната правна рамка во којашто работат, туку поради фактот дека концептите за спречување и за гонење претставуваат функции на Комисијата. Спречувањето, како и едукацијата на заедницата што оди заедно со тоа, се основните активности на хонгконшкиот пример, што честопати добива информации од сознанијата на истражителите кои работат на полето на спроведувањето на законите. Ова и овозможи на Комисијата да изготви кохерентно и координирано множество стратегии, со резултати кои се предмет на завист од страна на многумина. Оние кои се обидоа да го копираат овој модел во голема мера не успеаја во својата намера, бидејќи им недостигаше овој кохерентен приод, како и ресурсите неопходни за реализација на целата замисла. Во поново време, ветувачки почетоци се направени во Боцвана и во Малави. И во Австралија постои добро етаблирана НКПП на Нов Јужен-Велс, чијашто веб страница претставува уникатен извор на информации за спречувањето и за истражувањето на корупцијата.⁸

Уште една битна одлика беше фактот дека уште од самиот почеток, Хонгконг имаше судство со интегритет, што значи дека имаше соодветни претреси за случаите и тие беа соодветно процесуирани. Доколку не постоеше владеење на правото, експериментот - речиси сигурно - ќе имаше многу поинакви резултати. Ова претставува предупредување дека, доколку некоја земја сака да го следи примерот на Хонгконг, таа ќе мора строго да се фокусира на потребите на своето судство во однос на интегритетот.

Доколку постои сомневање во судството, акцентот - уште од самиот почеток - ќе треба да се стави на превентивните и на аспектите на издигнување на свеста за мандатот на Комисијата, наместо врз кривичните гонења. Сепак, со оглед на фактот дека корумпираните државни службеници можат да се отпуштат административно, без судски случај, и дека шефот на владата - во рамките на своите овластувања - обично го има правото да разрешува министри, агенцијата сепак би можела да оствари значително влијание. Друга можност би било создавањето специјализирани „антикорупциски судови“ или „судови за интегритет“. За работа во ваквите судови би биле избрани судии и помошен персонал кои ќе бидат внимателно селектирани од аспект на нивниот интегритет.

Во еден поинаков модел, одговорностите на антикорупциската агенција се комбинираат со

Канцеларијата на народниот правобранител. Во ваков случај, народниот правобранител го има овластувањето да гони. Ова, со извесен успех, беше направено во повеќе земји, вклучувајќи ги и Филипините.⁹

Другите тврдат дека треба да постои јасна поделба меѓу двете улоги: дека канцеларијата на народниот правобранител служи за да се промовира административната праведност и дека ова најдобро се остварува на тој начин што ќе се стекне довербата на бирократијата. (Дури и во таков случај, искуството од Јужна Африка сугерира дека конвенционалниот народен правобранител, односно омбудсманот, сепак може да и даде свој печат на борбата за потиснување на корупцијата).¹⁰ Поголема е веројатноста дека агенцијата или комисијата која има и овластување да спроведува мерки, ќе биде предмет на страв, а не на доверба.

Во 2000 година, за да ги зајакне напорите во борбата против корупцијата, литванското законодавно тело Сеимас-от, усвои закон за Службата за специјални истраги (ССИ) и го претвори телото, претходно одговорно пред владата, во агенција која за својата работа ќе одговара пред претседателот и пред Сеимас-от.

Литванскиот закон предвидува независност на ССИ, како агенција, но и независност на истрагите што ќе ги спроведува. Главни функции на ССИ се:

- *да врши оперативни активности за откривање и за спречување на кривичните дела во кои е вклучена корупцијата;*
- *да врши испитувања и прелиминарни истраги;*
- *да собира, складира, анализира и да ги сумира информациите за корупцијата и за сродните општествени и економски појави;*
- *да подготвува и да спроведува мерки за спречување на корупцијата;*
- *да одговара пред Претседателот на Републиката и пред Сеимас-от за резултатите од активностите на службата, и*
- *да доставува свои предлози за тоа како антикорупциските активности ќе се направат поефективни*

Во вршењето на дел од своите функции, службениците на ССИ го имаат правото да ги спроведуваат сите оперативни активности пропишани со Законот за кривичната постапка и со Законот за оперативната активност. Во одредени случаи, активностите мора да се санкционираат од

страна на обвинител или од судија. Последново претставува значајна заштитна мерка од можната злоупотреба на инаку широките овластувања.

ЗОШТО НЕКОИ АНТИКОРУПЦИСКИ АГЕНЦИИ НЕ СЕ УСПЕШНИ, А ДРУГИ СЕ?

Од подеднакво значење е да се разберат дел од причините зошто антикорупциските агенции не беа успешни и да се осигура дека овие стапици ќе се избегнат. Овде спаѓаат:

- *Слаба политичка волја – сопствените интереси и другите грижи што притискаат го оптоваруваат лидерството;*
 - *Недостиг од ресурси – не се уважуваат трошоците за и придобивките од „чистата“ администрација и фактот дека за ефективна агенција е потребно соодветно финансирање;*
 - *Политичко мешање – на агенцијата не и е дозволено независно да ја врши својата работа, а уште помалку да врши истраги за службениците на повисоките и на највисоките нивоа од власта;*
 - *Страв од последици – непостоењето заложба и подготвеноста ситуацијата статус кво, да стане навика доведуваат до тоа агенциите да ја загубат независноста, ресурсите или и обете.*
 - *Нереални очекувања – борбата против системската корупција претставува долготраен процес;*
 - *Прекумерно потпирање врз спроведувањето – не се зајакнуваат ефективните превентивни капацитети на агенциите;*
 - *Игнорирањето на елиминацијата на можностите за појава на корупција – потпирање на спроведувањето откако ќе се случи настанот, нивоата на корупција продолжуваат да постојат со несмален интензитет;*
 - *Несоодветни закони – без спроведливи и ефективни закони, агенцијата е осакатена;*
 - *Оптовареност со минатото – нова агенција, обично мала, која има потреба да се среди, може да биде оптоварена со тоа што ќе наследи многу заостанати незавршени работи од другите агенции за спроведување;*
 - *Неуспех да се постигне вклученост на заедницата – непостоење кампањи за подигање на нивото на јавната свест, итн;*
 - *Недоволна одговорност – доколку самата агенција не е одговорна на соодветен начин, таа може да стане агенција за гонење на критичарите на владата;*
 - *Губење на моралот – како што луѓето ја губат довербата во агенцијата, така нејзините вработени го губат моралот, и*
 - *Самата агенција станува корумпирана.¹¹*
- Од ова е очигледно дека, за една агенција да успее, потребно е:
- *Да биде елемент во рамките на поширока, посебно изготвена национална стратегија;*
 - *Да постои посветеност и политичка волја од страна на владата;*
 - *Заедничка акција со сите други засегнати страни;*
 - *Соодветни закони со јасно дефинирани дела и со одредби за спроведување;*
 - *Непристрасност и независност од политичките влијанија;*
 - *Транспарентност и ефективни механизми за одговорност;*
 - *Кредитилитет и доверба од страна на јавноста;*
 - *Консултации со граѓанското општество;*
 - *Соодветна експертиза и специјалност;*
 - *Соодветни ресурси и финансирање, и*
 - *Високо ниво на етика, олицетворено во ефективни кодекси за однесување*
- При одлучувањето дали да се воспостави антикорупциска агенција или не, треба да се имаат на ум зборовите на Алан Доиц, професор за контрола на измами на Универзитетот во Тисајд, Обединетото Кралство¹². Во една значајна студија, тој забележува дека многу земји формирале антикорупциски агенции без соодветна евалуација и во контекст во којшто не постојат соодветни организациони особености. Ова негативно влијае

врз нивниот развој и врз нивната оперативна ефективност.

Доиц сугерира дека треба да се земат предвид следниве прашања:

- *Кој е проблемот што треба да се реши и како треба да се решава?*
- *Дали станува збор за корупција од голем обем (како сообраќајната полиција или службениците за издавање дозволи), или за голема вредност (како договорите за набавка), или за политички чувствителна (вклучува и министри во владата), или за софистицирана (како перењето пари со димензии на прекуморски активности и на организиран криминал), или за комбинација од сите овие елементи?*
- *Кои се силните и слабите страни на постојните институции и дали тие треба или може да се решат од страна на нова институција - со фузија - меѓагенциска координација или со соработка, или пак со сегментирани надлежности?*

МОЖЕ ЛИ ДА СЕ ОБЕЗБЕДАТ СООДВЕТНИ РЕСУРСИ ЗА ПРЕДЛОЖЕНАТА АГЕНЦИЈА?

Од самиот почеток е важно да се утврди дали ваквото ново тело е воопшто потребно, а особено дали можат да се покријат трошоците за функционирање на соодветно финансираната комисија. Недоволно финансираниот потфат ќе биде осуден на пропаст, иако само неколку вакви потфати ќе можат да и дозволат одлично финансирана операција, како онаа во Хонгконг. Таму, приодот за финансирањето беше базиран на убедувањето дека ресурсите инвестирани во спречување на корупцијата фактички назад, во јавниот џеб, враќаат големи дивиденди, директно и индиректно. Некои администрации на своите агенции им даваат дел од средствата што ќе ги повратат, иако ваквиот приод може да доведе до преголема ревност и до злоупотреба. Сепак, и покрај нејзините релативно скромни ресурси, литванската агенција за релативно краток временски период се стекна со добра репутација.

КАДЕ ТРЕБА ДА СЕ ПОЗИЦИОНИРА ВАКВАТА АГЕНЦИЈА?

Откако ќе се утврди дека агенција е потребна, се поставува прашањето: каде треба да се позиционира оваа агенција? Дали таа треба ли да биде независна од другите владини агенции? Во

Хонгконг, агенцијата е административно поставена во Канцеларијата на шефот на Владата, но за својата работа независно одговара пред законодавното тело. Нејзината одвоеност од јавната служба и нејзината автономност во дејствувањето се рефлектирани во законот и во практиката. Како алтернатива, треба ли агенцијата да се лоцира во министерството за внатрешни работи или во министерството за правда? Неодамна, во Литванија беше одбиен токму овој модел.

Самата агенција може да се користи коруптивно, со тоа што истата може да се сврти – со својот застрашувачки збир од посебни овластувања – против политичките опоненти. При воведувањето на која било агенција, мора да се обезбеди заштита од ваквата можност. Ставањето на оваа агенција под ингеренциите на некој министер, во владина агенција, значи да се предизвикува судбината. Администрацијата која ја создава ваквата агенција може да биде надвор од секое сомневање, но во демократските уредувања, институциите имаат подолг животен век од владите, и никој не може да ја предвиди иднината. Континуирираниот интегритет на највисоките нивоа од власта не треба да се претпоставува.

И повеќе од ова, најлошите прекумерности на „големата корупција“ може да се случат во и околу Канцеларијата на претседателот. Антикорупциската агенција која би се лоцирала во една ваква канцеларија, одвај ќе може да се занимава со претпоставените во канцелариската хиерархија, ако не биде поддржана од другите механизми на одговорност. Така, агенцијата треба да биде одговорна пред законодавното тело и пред судовите, и тоа на речиси ист начин на којшто за својата работа одговара омбудсманот. Со набљудување на секојдневната работа на хонгконшката Независна комисија против корупцијата (НКПП), граѓанските советодавни комитети градат дополнителна доверба на јавноста во институцијата.

Наспроти тоа, кога комисијата е целосно под ингеренцијата на канцеларијата на претседателот (без поддршка од други, посебни механизми на одговорност) и доколку таа за својата работа одговара само пред претседателот, обично се покажува како упадливо неуспешна во борбата против корупцијата на високо ниво.¹³

НАЗНАЧУВАЊЕ ШЕФ НА АГЕНЦИЈАТА

Ефективноста на агенцијата може сосема добро да се утврди од начинот на којшто се именува или се отстранува носителот на функцијата. Доколку механизмот за именување обезбедува поддршка за

именуваното лице со консензус, - преку законодавното тело, а не преку владата - а механизмот за одговорност постои надвор од владата (на пример, законодавен комитет во кој се застапени сите поголеми партии), може да се минимизира просторот за злоупотреба или за неполитички активности.

Недостаток на повеќето законодавни модели е тоа што на претседателот (или на која било друга политичка фигура) му се дава премногу голема контрола во именувањата и во операциите на антикорупциската агенција. Претседателот е шефот на извршната власт, а нејзините вработени, исто така, можат да му подлежат на искушението. Ова може да го стави претседателот во невозможна ситуација - да одлучува дали да ги гони своите блиски политички колеги или не.

Прецизните процедури на именување се разликуваат од земја до земја, но секоја од нив треба да го има предвид прашањето дали предложениот механизам доволно го изолира самиот процес на именување. Механизмот мора да гарантира дека независно лице со интегритет има можност да биде именувано, и дека таквото лице соодветно ќе биде заштитено додека се наоѓа на таа функција. Носителот на функцијата исто така треба да ги добие истите права во службата како и оние што ги ужива судија во суд од повисока инстанца. Отстранувањето од службата никогаш не треба да се случува по дискреционата основа на постоечките овластувања, туку само во согласност со пропишана и отворена постапка, и само врз основа на некомпетентност или на некоректно однесување.

Во неколку земји, направени се обиди да се именуваат активни судии за раководители на антикорупциските комисии. Меѓутоа, ова беше повод за успешни судски предизвици врз основа на фактот дека, по самото свое својство, судијата е уставно дисквалификуван од истовремено работење на позиција во извршната власт, согласно со доктрината на одвојување на овластувањата.

ПОЗИЦИЈАТА НА ШЕФОТ НА ДРЖАВАТА И НА ВЛАДАТА

Рамката мора да предвиди постапка што ќе може да се справи со теоретската ситуација, кога антикорупциската агенција или комисија наоѓа докази дека претседателот, евентуално, постапувал коруптивно. Без оглед на тоа колку може ова да биде малку веројатно, оние кои ги пишуваат законите мора да гледаат далекусежно, за да предвидат секаква евентуалност. Мора да се размисли и за прашањето на недоверба од страна

на јавноста, доколку се смета дека претседателот се наоѓа надвор од дофатот на ефективната јурisdикција на агенцијата. Што е уште поважно, посебната одредба ќе испрати многу важен сигнал до јавноста - дека владата и законодавното тело се сериозни во својата борба против корупцијата и дека никој не е изземен од владеењето на правото. Потребата од внесување на оваа одредба е оправдана и со самиот нејзин аспект на односи со јавноста.

Претседателот на антикорупциската агенција обично не може да иницира обвинение против претседателот на државата додека тој е на таа функција, бидејќи - според уставот на земјата - тој обично има имунитет од тужба или од правен процес. Постапките за импичмент обично следуваат по налог од законодавното тело. Со таквите постапки претседава претседателот на законодавното тело. Оваа празнина во однос на имунитетот може да се затвори, доколку антикорупциското законодавство дозволува претседателот на антикорупциската агенција да поднесе целосен извештај за оваа работа до претседателот на законодавното тело, кога:

- *Постојат разумни основи да се верува дека претседателот го прекршил законот, и*
- *Постојат prima facie докази, што би биле прифатливи за судот.*

По ова, претседателот на законодавното тело е должен да продолжи понатаму со постапката, во согласност со налозите на законодавното тело. Алтернатива на ова е да се предвиди посебен обвинител, како што е случајот со правото на САД.

ОДРЖУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКАТА АГЕНЦИЈА БЕЗ КОРУПЦИЈА

Ваквата агенција, очигледно, е зрела цел за корумпираните интереси и за вниманието на организираниот криминал. Треба да се преземат крупни чекори за да се спречи и самата таа да стане жртва на корупцијата. Хонгконг го има постигнато ова на тој начин што ја зголеми одговорноста на својата комисија пред шефот на владата и пред законодавното тело, со серија советодавни комитети.

Има четири вакви комитети, составени од околу 40 истакнати граѓани кои ги именува шефот на државата. Тие ја надгледуваат работата на НКПП. Советодавниот комитет за корупција ја надгледува општата насока на НКПП и ја советува околу прашањата поврзани со политиките. Комитетот за

разгледување на операциите ја надгледува работата на истражниот дел од НКПП. Советодавниот комитет за спречување на корупцијата дава совети во однос на приоритетот на студиите за спречување на корупцијата и ги разгледува сите студиски извештаи, а Граѓанскиот советодавен комитет за односи во заедницата ја советува НКПП околу стратегијата за едуцирање на јавноста и за добивање на нејзината поддршка.¹⁴

Особено значајна е улогата што ја има Комитетот за разгледување на операциите, кој има задача да ги открива сите случаи на сериозно неправилно функционирање и на злоупотреба во рамките на организацијата. Работните задачи на овој комитет го вклучуваат следново:

1. *Да добива, од Комесарот, информации за сите жалби во однос на корупцијата што се доставени до Комисијата и за начинот на којшто Комисијата постапува по истите;*
2. *Да добива, од Комесарот, извештаи за напредокот за сите истраги кои траат повеќе од една година или за истрагите за кои се потребни значителни ресурси;*
3. *Да добива, од Комесарот, извештаи за бројката на, и оправдувањата за, наложите за претрес за кои овластување дал Комесарот, како и образложенија за потребата од итно постапување по наложите, и тоа што е можно поскоро;*
4. *Да добива, од Комесарот, извештаи за сите случаи каде што осомничените биле ослободени, со кауција од страна на НКПП, во период подолг од шест месеци;*
5. *Да добива, од Комесарот, извештаи за истрагите што ги завршила Комисијата и да дава совети за тоа како да се продолжи понатаму по оние случаи кои, според правниот совет, не подлежат на гонење или предупредување.*
6. *Да добива, од Комесарот, извештаи за резултатите од гонењата по дела во рамките на јурисдикцијата на Комисијата и за сите натамошни жалби по истите;*
7. *Да го советува Комесарот за тоа кои информации откриени со истрагите за дела во рамките на неговата јурисдикција треба да се достават до владините министерства или до јавните тела или до други организации и поединци; Во исклучителни случаи, кога било неопходно ваквите информации да се*

достават пред состанокот на Комитетот, ваквото постапување да се разгледа на првиот нареден состанок;

8. *Да дава совети по други прашања, за кои Комесарот може да се обрати до Комитетот, или за кои Комитетот може да посака да даде совет;*
9. *Да му посвети внимание на главниот извршен функционер (шефот на владата) и на кој било аспект од работата на Оперативното одделение или на проблемите со кои се соочува Комитетот, и*
10. *Да доставува годишни извештаи до главниот извршен функционер, кои ќе треба да се објават.*

Од самиот почеток, беше формирана единица за интерно истражување и набљудување, за да се истражат сите обвинувања за корупција против кадарот на НКПП. Извештаите за сите завршени истраги се доставуваат до Комитетот за разгледување на операциите за нивно решавање.

Дополнителна заштита е и независниот Комитет за жалби при НКПП, со кој претседава член на Извршниот совет (член на Кабинетот), кој ги следи сите жалби против НКПП. Оние кои сакаат да поднесат жалба против однесувањето на некој службеник на НКПП или против практиките и процедурите на НКПП се упатуваат до Комитетот, преку веб - страницата на НКПП.

Доколку постојат разумни основи да се верува дека службениците се однесувале неправилно неопходно е тие да се суспендираат додека траат истрагите. Но, и ова овластување некој да се суспендира, лесно може да се злоупотреби. Може да се замисли сценариото во кое претседателот на антикорупциската агенција би можел да биде суспендиран од страна на идниот претседател на државата, едноставно затоа што ги истражувал обвинувањата што би можеле да бидат политички непријатни. Секогаш мора да постои соодветна независна проверка на овластувањето за суспендирање.

Од големо значење е и релацијата меѓу антикорупциската агенција и првиот човек во Јавното обвинителство. Од каква полза се доказите доколку осомничениот не може да се гони? Генерално, според уставот, ваквиот директор има право на увид во сите обвиненија и тој е овластен да интервенира во сите кривични постапки иницирани од кое било друго лице или орган.

Меѓутоа, при оценувањето на независноста и на веројатната ефективност на антикорупциската агенција, се поставува прашањето дали, според уставот, директорот ужива доволна независност при реализацијата на дискреционото право за гонење. Потребна е гаранција, за да се обезбеди дека ќе има мал простор за политичко мешање по завршувањето на истражните дејства од страна на агенцијата.

АРАНЖМАНИ ЗА КОНСУЛТАЦИИ СО ЈАВНОСТА

Релациите на агенцијата со јавноста се исто така клучни за нејзиниот успех. Некои агенции, како што е многу успешната хонгконшка НКПП, имаат воспоставено формални аранжмани со кои учеството на јавноста во формулирањето на политиките се обезбедува преку претходно споменатите комитети. Со обезбедувањето основи за ваков аранжман, којшто може да биде во форма на комитет со кој ќе претседава министерот за правда, антикорупциската рамка ја охрабрува одговорноста на јавноста.

Односите со јавноста се исто така важни во поставувањето на основите за превентивните функции на антикорупциската агенција. Рамката мора да предвиди вклучување на широк круг луѓе и интереси во формулирањето на превентивните политики и во нивното спроведување. На овој начин, различните засегнати страни се вклучени во превентивниот процес, а нивните сопствени институции – како во владата, така и во приватниот сектор – можат да се мобилизираат како поддршка на напорите на агенцијата.

ПРЕПОРАКИ ДО ДРУГИТЕ ВЛАДИНИ АГЕНЦИИ

Би било погрешно да се смета дека секоја антикорупциска препорака од дадена агенција ќе биде релевантна и практична. Овластувањето на агенцијата да бара да се спроведуваат конкретни промени, може да биде контрапродуктивно. Наместо тоа, подобро е раководителот на администрацијата да им издаде упатство на министерствата и на телата да соработуваат со агенцијата, а за агенцијата е подобро да седне со раководството на даденото министерство и да осмисли практични и прифатливи промени на системот што се разгледува. Министерството, потоа, треба да ги реализира вака идентификуваните решенија. Во спротивно, министерството треба да даде објаснување, за тоа, како до раководителот на администрацијата, така и до агенцијата. На пример, може да постојат обврзувачки фактори, заради кои препорачаните реформи стануваат несоодветни.

Сепак, некои земји дојдоа до заклучокот дека јавната служба може да ги игнорира препораките на антикорупциското тело. Во такви случаи, законодавното тело - преку годишниот извештај на агенцијата, посебен надзорен комитет или на некој друг начин - можеби ќе може да се искористи како форум, на кој министерствата кои не соработувале ќе можат да се повикаат на одговорност за неуспесите, за да се поттикнат да ги ревидираат лошите практики.

ПРАВНАТА И АДМИНИСТРАТИВНАТА РАМКА

За да работи успешно, антикорупциската агенција мора да има:

- *гарантиран пристап до информациите;*
- *овластување да замрзнува имот и банкарски сметки;*
- *овластување да запленува патни исправи*
- *овластување да ги заштити информаторите;*
- *овластување да ги стави на „црна листа“ или да ги исклучи странските и домашните компании, во однос на склучувањето договори во јавната сфера и*
- *криминализирање на „незаконското збогатување“*

Освен тоа, може да постојат посебни одредби во врска со откривањето на информациите од страна на понудувачите, кога станува збор за тендери за јавни договори (погледнете го натамошниот текст).

Исто така, важно е сите посебни овластувања што не се доделени на антикорупциската агенција да бидат во согласност со меѓународните норми во врска со човековите права, а самата агенција да работи во согласност со законот и да биде одговорна пред судовите. При дефинирањето на параметрите за формирање на антикорупциската агенција, владата мора да се запраша себеси дали создава нешто што би било прифатливо и кога би била опозициска партија. Одговорот честопати се менува со перспективата. Треба да се настојува да се изнајде формула што ќе биде праведна и изводлива за секого, во или надвор од владата. Пред сè, таа формула треба да додели соодветни овластувања за вршење на истражни дејства, гонење и, понекогаш најважното, за спречување на корупцијата. Аранжманите мора да бидат такви што

агенцијата не само што ќе може, туку и ќе ги преживее промените во власта.

Следува натамошно елаборирање на условите за успешна антикорупциска агенција:

(а) Пристап до информациите

Битен фактор што треба да се има предвид при формирањето на правната рамка на антикорупциската агенција или комисија е дека треба да се дадат соодветни овластувања за пристап до документацијата (вклучувајќи ги и банкарските сметки) и за испрашување на сведоците. Во некои земји, се прават напори да се ограничи пристапот на агенцијата до информациите. Меѓутоа, во теоријата или во практиката, не постои причина зошто една агенција не би требало да ги ужива, како и омбудсманот, сите права на службениците за спроведување на законот, како и целосен пристап до владините документи и до јавните службеници.

(б) Посебни овластувања за заплenuвање на имот, и за замрзнување на банкарските сметки

Антикорупциската агенција или комисија мора да го има овластувањето да ги замрзне средствата за кои основано се сомнева дека можат да бидат во сопственост на лицата кои се наоѓаат под истрага.

Кога брзината на дејствувањето е од суштествена важност, агенцијата треба да биде во можност да го стори тоа и пред да добие судски налог. Без ваквото овластување, банкарите - едноставно - можат да извршат електронски трансфер на парите за неколку минути. Треба да постои и соодветно право на барање до суд од повисока инстанца, кога третата страна се чувствува оштетена.

(в) Заплenuвање на патни исправи

Исто така, вообичаено е агенцијата да го има овластувањето да заплени и да задржи патни исправи, за да спречи одредено лице да избега од земјата. Во итни случаи, агенцијата би можела да го има овластувањето да го стори ова времено, без да мора да чека судски налог. Ова е неопходно затоа што овластувањето на агенцијата да апси генерално се активира само тогаш кога постои разумна причина да се верува дека е прекршен законот.

(г) Заштита на информаторите

Вообичаено е агенцијата да го има овластувањето да ги заштити информаторите. Во некои случаи, информаторите можат да бидат владини службеници од понизок ранг, кои се жалат на корумпираните активности на своите претпоставени. (Од нив не може да се очекува да вложуваат жалби, доколку со тоа ризикуваат да ја загубат работата или да бидат предмет на друга форма на малтретирање.) Покрај тоа што треба да постои законска заштита за информаторите, агенцијата треба да располага и со физичка заштита – која, по потреба, ќе се прошири и ќе ги опфати и безбедното сместување и, во исклучителни случаи, засолнувањето во други земји.

Во однос на заштитата на сите информаторите, релевантните одредби во законодавството на Боцвана гласат:

45 (1) При какво било судење во однос на дело од Дел IV, сведокот нема да биде обврзан да ги открие името и адресата на кој било информатор, или да каже што и да е што би можело да доведе до откривање на истиот;.

(2) Доколку постојат книги, документација или документи, кои се сметаат за доказен материјал во оваа смисла (го содржат името на информаторот, итн.), судот ... ќе наложи сите вакви делови од доказниот материјал да се скријат од поширок увид или да се отстранат или уништат сите траги, доколку тоа биде неопходно ...

(3) Доколку во рамките на кој било ваков процес...судот, по целосен увид во случајот, заклучи дека информаторот своеволно дал

материјална изјава за која знаел или верувал дека е невината или за која не верувал дека е вистината, или доколку во други постапки судот смета дека правдата не може целосно да се задоволи меѓу страните во случајот, без да се открие името на информаторот ... може да дозволи истрага и да наложи целосно откривање¹⁵

Законодавството, исто така, треба да обезбеди дека од правниците, сметководителите и од ревизорите може да се побара да откријат одредени информации за работите на нивните клиенти, без оглед на професионалната привилегија.

(д) Исклучување на корумпираните странски компании од доставувањето понуди за договори за јавни набавки

Знаејќи дека се надвор од дофатот на властите и слободни да го прекршуваат кривичното право со поткупување на јавните службеници, странските снабдувачи честопати се сметаат себеси за изземени од локалните закони. Ваквата ситуација може да се реши барем делумно, со тоа што ќе се предвиди правен лек кон актот со кој се формира антикорупциската агенција. Ваквата одредба може да дефинира дека кога агенцијата поседува докази со кои утврдила - врз основа на балансот на веројатности - дека ваквата компанија или некоја нејзина подружница го прекршиле актот, таа може да побара од судот налог со кој таа фирма или нејзините директори, како и сите други фирми поврзани со истата, ќе се исклучат од влегувањето во каква било зделка со владата, во текот на временски период што ќе го дефинираат судовите.

(f) Дело на необјаснето богатство

Во повеќе земји, законот бара лицата кои поседуваат богатство со необјаснето потекло да бидат повикани да дадат веродостојно објаснување за тоа на кој начин го оствариле ваквото богатство или да бидат обвинети за „живеење над нивото на средствата со кои е познато дека располагаат“. Независната комисија против корупција на Хонгконг заклучи дека Делото 10 од нејзината Уредба е особено ефективен:

(1) Секое лице кое е или било именувано за службеник (т.е. јавен службеник):

(а) одржува стандард на живеење над нивото што е пропорционално со неговите тековни или претходни службени примања; или

(б) има контрола врз паричните ресурси или врз имотот кои се непропорционални со неговите тековни или претходни службени примања, а доколку не даде задоволително објаснување пред судот за тоа како можело да одржува такво животен стандард или како таквите парични ресурси или имот се нашле под негова контрола - е виновно за кршење на законот.

(2) Доколку, во текот на постапката за дело согласно според делот (1)(б), судот дојде до заклучок дека - имајќи ја предвид блискоста на релациите на тоа лице со обвинетиот и другите околности - постои основа да се верува дека кое било лице држело парични ресурси или имот во доверба за, или на друг начин од името на обвинетиот, или доколку лицето ваквите ресурси или имот ги стекнало како подарок од обвинетиот, а доколку не постојат докази што би укажале на спротивното, за ваквите ресурси или имот ќе се претпостави дека се наоѓале под контрола на обвинетиот.

(3)-(4) (Укинат 56 од д.1973. 2)

(5) Во овој дел под „службени примања“ се подразбираат и пензијата или надоместокот ...¹⁶

Задолжително откривање на провизиите платени при понуди за јавни набавки

Примената на „провизии“ (што им се плаќаат на локалните агенти и честопати претставуваат камуфлажа за поткупите) е најчестиот извор на корупција во меѓународните трансакции. Оваа практика не само што му се заканува на здравото одлучување, туку дополнително го оптоварува националниот долг. Оние кои ги примаат исплатите плаќаат мал данок на добивка или воопшто не го плаќаат. Јавноста губи во сите три аспекти.

Затоа, законските прописи со кои се воспоставува антикорупциската агенција или комисија би можеле да ги обврзат субјектите кои доставуваат понуди за склучување јавни договори – и нивните локални и други агенти – целосно да ги обелоденат сите провизии и бонуси за добри резултати, платени во однос на нивната понуда. Законските прописи, исто така, можат да бараат од понудувачите на барање да ги достават комплетните детали за услугите дадени за овие провизии. Овие детали треба да се откријат за време на доставувањето на понудите и повторно шест месеци по завршувањето или по напуштањето на договорот. Добар пример за справување со тајните провизии е Законот за тајни провизии на Нов Зеланд од 1910 година.¹⁷

ТРЕБА ЛИ НОВИТЕ ЗАКОНИ И ПРЕСТАПИ ДА БИДАТ РЕТРОСПЕКТИВНИ?

Нова антикорупциска агенција обично се формира во ситуација кога корупцијата излегла од контрола. Во тој случај, ќе има голем број нерешени случаи, за кои ќе биде неопходно внимание, а истовремено и итно ќе бидат потребни реформи во службените практики и постапки. Дел од јавноста ќе биде скептичен и нема да биде сигурен дали антикорупциските напори се искрени. Во такви околности, лесно може да се случи новата агенција да биде преплавена со стари случаи, при што таа набргу може да заличи на уште едно неефикасно тело. Како може да се избегнат овие опасности?

Обично е најдобро законодавната рамка да обезбеди дека новата агенција или комисија ќе се концентрира на иднината, наместо да биде принудена да се занимава со нерешените и можеби парализирачки случаи наследени од полицијата. Ваквата оптоварувачка состојба би можела бргу да ја „натрупа“ новата агенција со обврски на спроведување, за сметка на другите суштествени задачи на спречување и на потиснување. Хонгконшката НКПП го надмина ова преку претходно споменатото законодавство, во кое се вели:

Без оглед на Делот 12 (јурисдикција), комесарот нема да постапува како што се бара во ставовите (а), (б) и (в) од тој дел во однос на наводните престапи или престапите за кои постои сомневање дека се сторени пред 1 јануари 1977 година, освен во однос на:

(а) лицата кои не се наоѓаат во Хонгконг или за чие апсење постоел нереализиран налог на 5 ноември 1977 година; (б) секое лице интервјуирано од страна на службеник пред 5 ноември 1977 година, и за кое постојат обвинувања дека сторило прекршок; и (в) прекршок за којшто Губернерот смета дека е доволно тежок за да оправда дејствување.

Ваквото законодавство дозволува со постојните прекршоци да се постапува на вообичаен начин (од страна на полицијата) и според важечкиот закон. Меѓутоа, законодавството, исто така, дозволува флексибилност во однос на оние случаи кои се случиле во минатото, но за кои шефот на владата смета дека тие - од аспект на јавниот интерес - се доволно важни за да бидат предмет на истрага од страна на комисијата. Вклучувањето на ваков вид одредба во законодавната рамка и помага на комисијата да започне од нови основи и ги намалува сите можни стравувања во однос на ловот на вештерки за настани. од минатото, Со тоа, целата

замисла минатото да се остави настрана станува поприфатлива.

ЕДИНИЦИ ЗА ОДЗЕМАЊЕ НА ИМОТ – ЈУЖНОАФРИКАНСКОТО ИСКУСТВО СО ГРАЃАНСКОТО ОДЗЕМАЊЕ НА ИМОТ

Една мошне успешна иницијатива во Јужна Африка не се состоеше во тоа да се формира антикорупциска комисија како таква, туку да се иницира стратегија за одземање на граѓанскиот имот, односно средства.¹⁸

Јужноафриканската Единица за одземање на имот е составен дел од Канцеларијата на Националниот директор на јавните обвинителства. Кога на имотот е фрлена дамка како резултат на криминално дејство, Единицата може да иницира судски постапки за негово одземање во полза на државата.

Според Законот за спречување на организираниот криминал, од 1998 година¹⁹, имотот обоен со криминална активност може да биде одземен во полза на државата преку граѓанска постапка. Граѓанското одземање средства и овозможува на државата да го конфискува имотот на осомничените криминалци, преку граѓанска постапка против имотот, без да има потреба да се добие кривична осуда против сопственикот на имотот.

По барање на националниот директор на јавните обвинителства, Високиот суд може да издаде налог за конфискување на имот во полза на државата, за којшто судот, врз основа на балансирање на веројатностите, ќе заклучи дека бил „инструмент“ на кривично дело (т.е. бил користен при кривичното дело, како возило или објект каде што се складираше украдениот имот) или дека таквиот имот претставува „добивка од незаконски дејства“. Исходот од кривичните постапки не влијае врз валидноста на таквиот налог. Дури и ако кривичниот суд го ослободи осомничениот криминалец (онаму каде што државата мора да го докаже својот случај надвор од границите на основаното сомнение, што е потежок товар за докажување отколку „балансирањето на веројатностите“), сè уште постои можност неговиот имот да биде конфискуван во полза на државата.

Конфискуваниот имот се користи за помагање на агенциите за спроведување на законот за борба против организираниот криминал, перењето пари, активностите на криминалните банди и против криминалот воопшто, како и на компензација до жртвите на криминалот. Во САД, каде што законодавството за граѓанско одземање на имот постои од 1970 година, со акциите на конфискација годишно се собира износ од околу 500 милиони американски долари, во полза на федералната влада.

Во Јужна Африка во 1999 година беше формирана специјализирана единица составена од адвокати (кривични и граѓански), сметководители и финансиски истражители, со цел да се гарантира ефективна примена на конфискацијата.

Искуствата од САД покажаа дека законодавството за граѓанско одземање на средства честопати било слабо применувано, бидејќи полицијата и обвинителите обично ги концентрирале своите активности на тоа да дојдат до обвиненија, а не и на тоа да соберат докази како поддршка за постапките на граѓанското одземање на средства. Одземањето подразбира релативно комплексно и ново граѓанско право, за коешто повеќето полицијаци и обвинители знаеја многу малку. Дури откако Конгресот одобри посебен буџет за вработување на стручњаци за конфискација во секоја канцеларија на Врховниот обвинител на САД низ целата земја, започна ефективната примена на законодавството за граѓанско одземање на средства.

Јужноафриканската единица беше предупредена да очекува парници од страна на богатите и моќни криминалци, очајни да ги задржат своите незаконски стекнати добивки, а способни да си ги дозволат најдобрите правни умови во земјата, да го разгледаат секој можен технички аспект. Ова се покажа како вистинито, без оглед на фактот дека во САД беше доминантно поинакво искуство. Американските судови конзистентно го поддржуваат законодавството за граѓанско одземање имот, и покрај големиот број технички приговори. Американските судови сметаат дека самата постапка на конфискација претставува едноставно враќање и не претставува ниту парична казна, ниту друг вид казна. Тие, исто така, ги одбија аргументите дека конкретниот имот треба да биде ставен на располагање за да се платат адвокатите на обвинетиот, врз основа на тоа дека тој нема право да троши туѓи парични средства.

Меѓутоа, во Јужна Африка во почетокот имаше тешкотии околу тоа дали законските одредби во однос на одземањето треба да се однесуваат и на имотот стекнат пред законот да стапи во сила. Оттогаш, законот беше изменет, и дополнет за да се отстранат различните аспекти-извори на тешкотии, и сега истиот се чини функционира ефективно.²⁰ До почетокот на јуни 2000 година, единицата имаше иницирано 28 случаи, а постигна успех во 23 случаи. Вредноста на имотот конфискуван до јуни 2003 година го надмина износот од 11 милиони американски долари.

ЈАВНИ СОСЛУШУВАЊА

Независната комисија против корупцијата во Нов Јужен Велс, Австралија, уште една водечка антикорупциска агенција, веќе неколку години е овластена да организира јавни сослушувања.²¹ Во

вакви случаи, сведоците се повикуваат да дадат искази и - иако нивните докази не можат да се користат против нив во кривичните постапки - сослушувањата нудат можност јавноста да се информира за тоа што точно се случува. Откако незаконските и дискутабилните модели на однесување ќе се експонираат на ваков начин, разумно е да се очекува дека лицата инволвирани во истите веројатно ќе се засрамат и ќе го сменат своето однесување. Конкретно, една истрага за злоупотребите со привилегиите за патување на избраните членови на државното законодавно тело на Нов Јужен Велс, доведе до поголема јасност во постапките и до повисоки стандарди на однесување од страна на засегнатите лица.

Меѓутоа, ваквите јавни сослушувања ја поттикнаа интензивната дебата и доведоа до преиспитување на начинот на којшто Агенцијата ќе треба да работи во иднина. Јавните сослушувања надвор од системот на кривична правда, можат да ги остават наводните обвинувања нерешени, па дури и полошо, може да го спречат судењето на осомничените кои со право велат дека сега не би можеле да имаат фер судење. Иако многу лесно може да дојде до тоа да се напушти оваа практика во Нов Јужен Велс, во држава „окована“ со системска корупција и желна да го остави минатото зад себе, овој приод би можел да има вредност како начин да се прекинат коруптивните практики, со тоа што истите ќе се изложат пред очите на јавноста. Доколку нема да дојде до натамошни судски постапки (се разбира, под услов да се остварило целосно и чесно откривање), овој приод би послужил како начин да се засрамат оние од минатото и како средство за потенцирање на практиките кои биле неприфатливи и затоа мора да се сменат.

Постојат и фаворизирања на замислата да се воведат верзии на вистината и комисији за помирување, како начин за раскинување со минатото. Меѓутоа, ова иницира тешкотии. Една работа е да му се прости и да се помилува некој што ги злоупотребил човековите права, а сосема друга работа е тоа да се стори на тој начин што на сторителот ќе му се дозволи да ја задржи сопственоста врз незаконски стекнатото богатство.

ОЧЕКУВАЊА

Вистина е дека антикорупциските агенции досега постигнале мешани резултати. Од не сосема очигледни причини, тие обично беа поуспешни во Источна Азија – во земји како Сингапур, Малезија, Тајван и Хонгконг – отколку на други места. Еден фактор е јасен: во секоја од овие земји, агенциите уживаа високо ниво на политичка и на јавна поддршка. Тие, исто така, имаа соодветни истражувачки капацитети и усвоија не само

ригорозни истражни методи, туку и иновативни програми за превенција и за едукација на јавноста.

Некој би се посомневал во тоа дека некои антикорупциски агенции беа формирани со речиси никакво реално очекување за тоа дека тие воопшто ќе се занимаваат со тешките случаи од високите нивоа на власта. Тие беа екипирани и на соодветен начин и снабдени со потребните ресурси. Некои завршија одлична работа во напаѓањето на недостатоците во системите за интегритет, но само на пониските нивоа. Меѓутоа, повеќето од нив имаа занемарлив ефект при решавањето на случаите на „крупна“ корупција.

Дури и кога агенциите или комисиите имаат одлични ресурси и се формирани во согласност со модел-законодавство, за да бидат целосно успешни тие, сепак, треба да се потпрат и врз други институции. Ако судскиот систем е слаб и непредвидлив, тогаш напорите да дојде до подобрување на состојбите преку судовите ќе бидат проблематични. Така, кога корупцијата е широко распространета, агенцијата сама нема да обезбеди целосен одговор на истата, туку ќе претставува значаен дел од еден поширок национален план за дејствување.

ЕНДНОТИ

- 1 Независна комисија против корупцијата (НКПП) на Хонгконг: <http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- 2 Хонгконшки двојазичен информативен систем за законите: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- 3 За НКПП на Хонгконг: <http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>
- 4 За дискусија околу искуствата на НКПП на Хонгконг во спречувањето, погледнете: <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-26pdf>.
- 5 http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aaan_e.pdf
- 6 Целосното законодавство може да се погледне на:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>.
- 7 НКПП на Нов Јужен Велс: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 8 Омбудсманот „постапува брзо по претставките доставени во која било форма или на кој било начин, против службениците или вработените во владата, или во која било владина единица, агенција или нејзин инструмент, вклучувајќи ги и корпорациите поседувани или контролирани од страна на владата, и ќе ја извршува нивната административна, граѓанска и кривична одговорност во секој случај каде што постојат докази за тоа, со цел да се унапреди ефикасното опслужување на граѓаните од страна на Владата (Дел 13, R.A. бр. 6770; погледнете, исто така, Дел 12, Член XI од Уставот од 1987 година). Омбудсманот им дава приоритет на претставките доставени против високите владини функционери и/или против оние кои се наоѓаат на надзорни позиции, на претставките во кои се работи за сериозни дела, како и на претставките во кои се работи за големи суми парични средства и/или имот (Дел 15, R.A. бр. 6770).“ <http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>
- 9 Погледнете: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html.
- 10 Адаптирано од Бертран де Спевил, „Зошто не успеваат антикорупциските агенции?“, UNGOPAC, Виена, Австрија, април 2000 година. За да набавите примерок, ве молиме пишете на следнава адреса: bdes@compuserve.com
- 11 Доиц, А., Моран, Џ., и Ват, Д. (2001), Работен документ: „Деловно планирање за антикорупциските агенции“; За да набавите примерок, пишете на следнава адреса: r.a.doig@tees.ac.uk
- 12 Во Јужна Африка, каде што на Комисијата за здравство и беше потребно одобрение од страна на министерот за правда, пред да може да постапува по конкретната претставка, работните релации пропаднаа по смената на министерот.
- 13 Погледнете: http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html
- 14 Закон за корупција и за економски криминал, 1994 година
- 15 Уредба за спречување на поткупот на Хонгконг (Глава 201)
- 16 Закон за тајните провизии, 1910 година: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes
- 17 Погледнете: <http://www.iss.co.za/PUBS/CRIMEINDEX/00VOL4NO3/Assetforfeiture.html>
- 18 Закон за спречување на организираниот криминал на Република Јужна Африка, 1998.: <http://www.gov.za/acts/1998/a121-98.pdf>
- 19 За дискусија по прашањата на уставноста, погледнете Дипак Гупта, „Законот за спречување на организираниот криминал на Република Јужна Африка: компаративна анализа на Повелбата за правата“:
<http://www.law.harvard.edu/studnets/orgs/crcl/v.37/gupta.pdf>
- 20 НКПП на Нов Јужен Велс: <http://www.icac.nsw.gov.au/>
- 21



A FREE MEDIA
RAYS ALONG
SIDE AN
INDEPENDENT
JUDICIARY, AS
ONE OF THE
TWO POWERS
THAT SHOULD
NOT BE HELD
ACCOUNTABLE
TO POLITICIANS!

NEWS

PRINCIPLES OF
A FREE MED
GOVERNMENT
SHOULD EMBR
A BASIC SET O
PRINCIPLES TO
SHAPE APPRO
TO THE MEDI

DETAILS

BOTH SERVE AS
POTENT COUNTER
FORCES TO
CORRUPTION IN
PUBLIC LIFE AND
BOTH MUST
RECEIVE SPECIAL
PROTECTION.



IN GENERAL
THESE ARGUE
AGAINST LEGIS
AND RESTRICT

МЕДИУМИТЕ

Слободните медиуми стојат рамо до рамо со независното судство, како една од двете власти кои не треба да се повикуваат на одговорност пред политичарите. Двете служат како моќна противтежа на корупцијата во јавниот живот и обете мора да добијат посебна заштита. За разлика од судите, јавните обвинители и врховните обвинители, приватните медиуми не се именуваат или потврдуваат на функцијата од страна на политичарите. Без слободните медиуми, граѓанското општество е осакатено, не само поради недостигот од информации, туку и поради неможноста да се предизвика јавна дебата.

ПРИНЦИПИТЕ НА СЛОБОДНИОТ МЕДИУМ

Владите треба да усвојат основни принципи за формулирање на приодите кон медиумите. Овие принципи, обично се против регулирање и ограничување.¹

Пример за ова постои во *Повелбата за слободниот печат*, одобрена од страна на новинарите од 34 земји на светската конференцијата Гласови на слободата, на која се дискутираше за проблемите со цензурирањето.² Во таа пригода генералниот секретар на Обединетите нации, Бутрос Бутрос-Гали, изјави: „Тие [принципите од Повелбата] ја заслужуваат поддршката од секој што се залага за унапредување и за заштита на демократските институции.“ Тој додаде дека, иако не се обврзувачки, одредбите ги изразуваат целите „кон коишто се стремат сите нации.“

Во Повелбата се вели:

- *Цензурата, директна или индиректна, е неприфатлива, така што законите и практиките кои го ограничуваат правото на информативните медиуми слободно да собираат и да дистрибуираат информации, мора да се укинат, а властите - национални и локални - не смеат да се мешаат во содржината на печатените или на емитуваните вести или да го ограничуваат пристапот до кој било извор на вести.*
- *На независните информативни медиуми, печатени и радиодифузни, во сите земји, мора да им биде дозволено слободно да се формираат и да работат.*
- *Не смее да постои дискриминација од страна на владите во нивниот третман, економски или поинаков, на информативните медиуми во една земја. Во земјите каде што постојат и владини медиуми, независните медиуми мора*

да го имаат истиот слободен пристап до сите материјали и капацитети неопходни за нивните операции на печатење или на емитување, како и официјалните медиуми

- *Државите не смеат да го ограничуваат пристапот до ротохартија, печатници и до дистрибутивните системи, работењето на новинските агенции и расположливоста на радиодифузните фреквенции и капацитети.*
- *Се осудуваат правните, техничките и тарифните практики на комуникациските власти со кои се попречува дистрибуирањето на вестите и се ограничува протокот на информации.*
- *Владините медиуми мора да поседуваат уредничка независност и да бидат отворени за различни гледишта. Ова треба да се афирмира,- како во законот, така и во практиката.*
- *Треба да постои неограничен пристап на печатените и на радиодифузните медиуми во една земја до надворешните извори на вести и на информации, а јавноста треба да ја ужива слободата без мешање да прима содржини од странски публикации и радиодифузни медиуми.*
- *Националните граници мора да бидат отворени за странските новинари. Не смеат да се користат квоти, а барањата за визи, новинарски акредитиви и за други документи неопходни за нивната работа треба брзо да бидат одобрени. На странските новинари треба да им биде дозволено слободно да патуваат во земјата и да имаат пристап до официјалните и до неофицијалните извори на вести, како и слободно да ги внесуваат и да ги изнесуваат сите потребни професионални материјали и опрема.*
- *Мора да се елиминираат ограничувањата врз слободниот влез до полето на новинарството или врз неговата практика, преку постапките на лиценцирање или друг вид сертифицирање.*
- *Новинарите, како и сите граѓани, треба да поседуваат лична сигурност и да добијат целосна законска заштита. Оние новинари кои работат во зоните на воени дејствија се третираат како цивилни лица и ги уживаат сите права и имунитети што ги имаат другите.³*

Слободата на изразувањето и слободата на медиумите се вбројуваат во редот на основните човекови права и се суштествена компонента на секое демократско општество. Слободните,

независни и плуралистички медиуми се од суштествена важност за слободното и отворено општество и за одговорните системи на власта.

Земјите-членки на ОБСЕ веќе ја изразија својата заложба кон принципот на слободни, независни и плуралистички медиуми, и тоа во Финалниот акт од Хелсинки од 1975 година. Ова стана водечки концепт за сите земји-членки на ОБСЕ, како и составен дел од сета документација на ОБСЕ во врска со слободата на изразувањето, од 1975 година до денес. За да се зајакне реализацијата на нивните заложби во однос на слободата на изразувањето, земјите-членки на ОБСЕ во 1997 година решија да формираат единствена институција - претставник на ОБСЕ за слободата на медиумите.⁴

Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите има нагласено голем број прашања од општа природа во Источна Европа и во поранешниот Советски Сојуз. Најбитно од нив е „структурната цензура“ т.е. индиректниот притисок врз медиумите од страна на актуелните политички и економски структури, кои честопати се остаток од минатото. Како и секоја друга форма на цензура, и „структурната цензура“ може ефективно да го убие слободниот медиум. Надвор од медиумските канали во владина сопственост, медиумите сами се именуваат и обично се издржуваат од јавноста, која на содржината пласирана на или во приватните медиуми гледа како на нешто вредно и така и ги конзумира нивните производи, без оглед на тоа дали тие се печатени или радиодифузни.

Основен предуслов за секој слободен медиум е законската гаранција за слободата на изразувањето, одредба којашто може да се најде во најголем број уставни.

НЕЗАВИСНОСТ НА МЕДИУМИТЕ

Кој треба да биде гарант на слободниот медиум? Цензурирањето на медиумите се јавува во голем број форми и зема замав во речиси сите земји. Малку земји поседуваат правни системи со кои се гарантира апсолутната слобода на медиумите.

Првиот амандман на Уставот на САД, проверен пред американскиот Врховен суд, се доближува до гарантирањето на општество без цензура, како и секој друг посебен законодавен акт.

Уставот на Малави го потврдува концептот за слободата на медиумите - не еднаш, туку двапати - и тоа на следниов начин:

„Секој има право на слобода на изразување“.

„Печатот, во Малави и во странство, има право слободно да известува и да објавува, и да му бидат ставени на располагање сите расположливи капацитети за пристап до јавните информации“.⁵

На законите со кои се дефинира слободата на изразувањето им се потребни поддршката и спроведувањето од страна на судовите. Оттука, предуслов за создавање на слободни медиуми е постоењето правен систем кој е независен од политичките влијанија и кој поседува цврста уставна јуриспруденција, како поддршка на концептот за слободни медиуми. Судите можат да се повикаат на член 19 од Меѓународниот договор за граѓански и политички права, каде што се вели:

Секој има право на слобода на мислење и на изразување. Ова право ја вклучува слободата да се бараат, примаат и да се пренесуваат информации и идеи од сите видови, без оглед на границите - усмено, во писмена или во печатена форма, во уметничка форма или преку кој било друг медиум по сопствен избор.

МЕДИУМИТЕ ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ И ЈАВНИОТ РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС

Постојат тврдења дека државата не треба да има никаква улога во поседувањето на масовните медиуми. Меѓутоа, малкумина би биле против концептот на јавен радиодифузен сервис.

Јавниот радиодифузен сервис има три основни особености. Неговите цели се разликуваат од целите што ги диктира пазарот. Тие цели се да се информира, да се едуцира и да се забавува низ сите жанрови и, пред сè, тој е бесплатен за секого, како навистина јавен сервис.

Радифузните пазари покажуваат пазарен неуспех. Препуштањето радиодифузната дејност да ја регулира пазарот би резултирало со програми што не го одразуваат она што би сакале да го видат и да го чујат дури и одлично информирани гледачи и слушатели. Пазарот, препуштен сам на себеси, би бил преплавен со насилство и порнографија, а тоа не е она што го сакаат потрошувачите. Затоа, клучна задача за јавната политика е да ги коригира овие недостатоци.⁶

Во многу земји, самата влада е најголемиот медиумски сопственик (честопати во водечките телевизиски и радиостаници), ситуација што го поткопува самиот концепт на обезбедување вистинска независност на медиумите од влијанијата на државата. Правата на новинарите во медиумските претпријатија во сопственост на државата и степенот на слобода што го уживаат тие, - понекогаш, но не секогаш - се пропишани и загарантирани со закон. Секој недостиг од законодавство и регулирање во овој контекст може да претставува директна закана за независноста на медиумите.

Можеби најдобриот модел е оној на Британската радиодифузна корпорација (*Би-Би-Си*). Формирана со акт на претседавачот на извршната власт (Кралска повелба), телото периодично склучува формална спогодба со владата во врска со условите за неговото постоење. Тековниот договор е склучен за период од десет години, така што истиот не е врзан за мандатот на една влада. Институцијата се финансира преку давачка за гледачите, што ги наметнува владата. Во ставот 2.1 (првиот суштествен дел) се вели:

2.1. Корпорацијата е независна по сите прашања во однос на содржината на своите програми, времето кога истите ќе се емитуваат или ќе се пренесуваат и во раководењето на со сопствените работи.⁷

Секогаш постои натпревар меѓу актуелната влада и *Би-Би-Си*, чишто гувернери, - иако назначени од страна на владата - настојуваат да ја бранат својата независност кога се критикувани од владата. Тие во голема мера, се поддржани од силниот корпус на јавното мислење кое му дава поддршка на независното тело на јавниот радиодифузен сервис.

Алтернатива е американскиот јавен радиодифузен систем, поддржан од комбинацијата од донации од членките, средствата доделени од федералниот буџет, грантовите и подароците од невладините организации и од корпоративните спонзори, како и од приходите по даночна основа од федералната, државните и од локалните влади. Јавниот радиодифузен сервис (PBS) е телевизискиот огранок на системот, додека радио-програмите се емитуваат преку Националното јавно радио (NPR). Наспроти општото мислење дека системот, за да опстои, првенствено се потпира на финансирање од страна на владата, приватните извори, всушност, покриваат 75 проценти од неговото финансирање.⁸

ОГРАНИЧУВАЊА НА СОПСТВЕНОСТА

Сопственоста на приватните медиуми со себе ја носи опасноста од појава на конгломерат од масовни медиуми. Концентрирањето на сопственоста на медиумите во рацете на неколкумина може да ги замолчи гласовите на несогласување и да претставува закана за демократијата преку својата способност да манипулира со мислењето на електоратот. Ова е закана што ја налага потребата од силно и принципиелно регулирање за да се ограничат фузирањата и преземањата. Земјите треба да се погрижат за тоа на медиумскиот пазар секогаш да постои натпревар. Но во еден глобализиран свет, а особено во ерата на сателитската телевизија сè потешко да се управува со медиумскиот пазар. Сепак, со сè поголема застапеност на Интернетот, способноста да се пренесуваат вести, во извесна мера, се демократизира. Ова може да предизвика други проблеми, меѓутоа навистина значи дека глобалната комуникација веќе не е ексклузивна привилегија на моќните.

Обединетото Кралство е една од земјите кои настојуваат да ја зајакнат разновидноста на сопственоста. Постојат забрани за медиумски холдинзи за локалните власти, политичките организации, верските организации (регулаторите го имаат дискреционото право да го откажат ова, во однос на некои сервиси), јавно финансираните тела, рекламните агенции и телата за кои регулаторите сметаат дека веќе поседуваат несоодветно влијание. Исто така, постојат забрани за сопственост на повеќе медиуми, со што се ограничува порастот на медиумските компании со свој интерес во радиото, телевизиските и во печатените медиуми.⁹

ОГРАНИЧУВАЊА НА СОДРЖИНИТЕ

Ограничувањата врз широкоприфатените права на слобода на изразувањето се однесуваат на правата или на репутациите на приватните лица, прашањата на националната безбедност и на забраните дизајнирани со цел да го заштитат јавниот интерес, коишто можат реално да се оправдаат во едно демократско општество (на пример, забраните за порнографски и за педофилски материјал).

Во член 10 од Европската конвенција за човековите права се вели:

1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право значи слобода да се поседуваат мислења и да се примаат и да се пренесуваат информации и идеи без мешање од страна на јавен орган и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите да го поставуваат

условот за лиценцирање на радиодифузните, телевизиските или на кинематографските претпријатија.

2. *Со оглед на тоа дека со себе носи должности и обврски, реализацијата на овие слободи може да подлежи на формалности, услови, ограничувања или на казни пропишани со закон, кои се неопходни во едно демократско општество, а во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или на јавната безбедност, заради спречување нереди или криминал, заради заштита на здравјето или на моралот, заради заштита на репутацијата или на правата на другите, за спречување на откривањето на информациите примени доверливо или заради одржување на авторитетот и на непристрасноста на судството.*

Иако многумина новинари би прифатиле дека ваквите ограничувања се реални, речиси сите би се согласиле дека тие ограничувања мора да се толкуваат во тесна смисла. Кривичните пријави за клевета или за јавна навреда можат да се искористат за да ги заплашат, па дури и да ги лишат од слобода или да ги доведат до банкрот новинарите и сопствениците на медиумските компании. Уште полошо, истите закони можат да се искористат за да се замолчат, банкротираат или да се затворат политичките опоненти кога тие го критикуваат владејачкиот режим.

Правните и регулаторните рамки треба да обезбедат соодветна заштита за репутациите на невините, но тие не би требало, на пример, да нудат ограничувања што можат да ги спречат медиумите да не објавуваат некои работи, едноставно затоа што со тоа би се уништила јавната репутација на носителите на јавните функции. Вакво нешто би ја поткопало слободата на изразувањето. Во една одлука на Европскиот суд за човекови права се вели дека политичарот „неизбежно и свесно се отвора себеси за детална анализа на секој негов збор и постапка, како од страна на новинарите, така и од страна на општата јавност, па затоа мора да демонстрира поголем степен на толеранција.“¹⁰ Законите треба да прават разлика меѓу чесните и намерните или злонамерните грешки при известувањето, како и да дозволат брзите извинувања да значат многу, кога објавената клевета не е намерна.

ТОВАРОТ НА ДОКАЖУВАЊЕ НА ВИСТИНАТА – ОПАСНОСТА ОД НЕЈЗИНОТО ОБЈАВУВАЊЕ

Во последниве години, голем број влади воведоа законодавство со кое се пропишуваат строги казни за новинарите кои ќе објават написи што би можеле

да се сметаат за навредувачки за носителите на високите владини функции. Во некои случаи, овие закони не прават разлика дали медиумските извештаи се вистинити или не. Со други зборови, фактот што новинарот ја напишал вистината за несоодветните постапки на лидерите во владата не би се сметал - од страна на судовите - за одбрана во случаите кога се применуваат законите против навреди. Овие закони се сведуваат на форми на заплашување и на цензурирање, што може да биде особено корисно за корумпираните службеници. Во оваа смисла, законите против навредите треба да се подведат под законот против клеветата. Многу подобри примери нудат француското и германското право.

Во Франција, обвинетиот може да се повикува на вистината, чесноста и на привилегијата. Вистината е апсолутно оправдување, освен во кривичните или во граѓанските случаи кога предметот е заштитен во согласност со законот за приватност, и е постар од десет години, или доколку подлежи на амнестија, рехабилитација, ограничување или на успешна судска жалба. Обвинетите кои не се во можност да ја докажат вистината можат да презентираат докази за постапување со добри намери, како што е уверувањето во вистинитоста на изјавата; притисоци во врска со роковите; желбата да се информира јавноста; употребата на зборот „наводно“; или фактот дека изјавата произлегла од друг извор.

И во Германија постои солидна рамнотежа. Германските медиуми уживаат уставна слобода на изразувањето, којашто го ограничува ефектот на пријавите за навреда против нив, а казните за клевета се пониски одколку оние во САД и во другите земји, како Обединетото Кралство.

Правото за кривична навреда во Германија признава три основи: навреда, клевета или злонамерна навреда. Навредата е напад врз честа на тужителот, со намера да се намали репутацијата на жртвата во општеството во пошироки рамки. Изјавите на клевета мора да и биле соопштени на трета страна и мора да ја намалиле позицијата на лицето во мислењата на членовите на заедницата кои размислуваат коректно. Делото злонамерно клеветење се однесува на намерното и смисленото пренесување лажни фактички изјави кои се навредливи или му нанесуваат штета на лицето.

Одбраните за граѓанските и за кривичните тужби за јавна навреда се: вистина, легитимен јавен интерес и коментар и критичко мислење. Иако вистината е добра одбрана, таа не е секогаш целосна одбрана. Легитимниот јавен интерес е одбрана којашто се

применува исклучиво за изјавите на факти. Германските судови гледаат благонаклоно на одбраните кога се работи за јавниот интерес. Постои и силен акцент врз исправките на грешките при објавувањето, преку повлекување и извинувања, а оштетите се сметаат за секундарен лек.

Претставникот на ОБСЕ за слободата на медиумите, исто така, има укажано на злоупотребата на законите за клеветата и за јавна навреда од страна на владините функционери, што честопати може да доведе до затворање на некој независен, а особено опозициски медиум, што како појава претставува извор на голема загриженост. Користењето на клеветата и на јавната навреда може да ја наруши корективната функција на медиумите во однос на значајните владини или деловни одлуки и може да има особено обесхрабрувачки ефект врз новинарските истраги за корупцијата.

Во некои земји во транзиција, истражувачките новинари кои пишуваат за непрофесионалните практики на јавните институции, честопати се под притисок да ги откријат своите извори, т.е. идентитетот на информаторите во рамките на системот. Овој факт ја потенцира важноста на Препораката R (2000) на Комитетот на министрите при Советот на Европа, каде што се вели дека новинарите го имаат правото да не ги откријат своите извори на информации.

ВЛИЈАНИЕТО НА ВЛАДАТА ПРЕКУ ПЛАСИРАЊЕ ИЛИ ПРЕКУ ЗАДРЖУВАЊЕ НА РЕКЛАМИРАЊЕТО

Во многу земји, износите на средствата од рекламирањето кои служат како поддршка на медиумите, се многу ниски. Како последица на тоа, медиумите, се недоволно финансирани и опасно зависни од приходите од рекламирањето. Најголемите рекламирачки субјекти (меѓу кои владата, обично, е најистакнатиот) вршат огромна контрола на содржината. Исто така, политичките и деловните субјекти имаат широк простор да ги поткупуваат репортерите (кои обично се многу слабо платени) да пишуваат стории кои им служат на нивните политички и деловни интереси. Во вакви ситуации, медиумите честопати не успеваат да ја вршат својата улога на надзорник.

Треба да постојат јасни правила во однос на пласирањето на јавно финансираните реклами.

КОНТРОЛИРАЊЕ НА ПЕЧАТОТ ПРЕКУ РЕГИСТРИРАЊЕ НА ВЕСНИЦИ И НОВИНАРИ

Во некои земји, лиценцирањето на весниците се користи како начин за контролирање на печатот. Единственото легитимно образложение за поставување на барањето за лиценцирање е да се обезбеди дека весникот ќе има регистрирана адреса каде што може да се достави барањето за иницирање правна постапка, доколку неговите сопственици го прекршат законот.

Барањата за лиценцирање на новинарите можат да се јават во повеќе форми и честопати претставуваат форма на заплашување. Во некои земји, владите настојуваат директно да го регулираат лиценцирањето на медиумските претпријатија и нивните вработени, додека во други можат да постојат медиумски синдикати кои настојуваат да применуваат рестриктивни практики врз своите членови. Практиките на лиценцирање не му служат на јавниот интерес и не постои валидна причина зошто тие би се поддржувале. Елиминирањето на лиценцирањето на медиумите треба да ги опфати и странските дописници. Тие секогаш треба да имаат подеднаков пристап до информациите и исто толкава можност за практикување на својата професија, како и сите локални новинари.

ЦЕНЗУРАТА И ОДГОВОРНОСТА

Секоја форма на ограничување на медиумите треба да биде конзистентна со претходно цитираната Европска конвенција за човековите права.

Критичниот фактор во сите прашања поврзани со ограничувањето на слободата на медиумите е дека за границите треба да се расправа јавно и дека тие треба да бидат протолкувани од страна на целосно независно судство, составено од поединци со највисок интегритет.

Меѓутоа, во многу нови демократии медиумското искуство е ограничено, а постои и големо искушение да се биде помалку одговорен. Правниот систем кој во суштина, им дава широк простор на медиумите да бидат неодговорни, всушност може да го загрози развојот на младата демократија. Во една земја во транзиција, во насока на демократијата, изборните набљудувачи сметаа дека медиумите и нивното екстравагантно известување се најголема закана за изборните процеси.¹¹

Советите на печатот можат да се формираат од страна на самите медиуми, како чин на саморегулирање, или од страна на државата. Тие

можат да се оформат така што ќе обезбедуваат отворен форум за поплаките на јавноста против медиумите, да ги дисциплинираат медиумите кога тие ќе се однесуваат неодговорно и да влијаат (до извесна мера) врз нивното постапување. Сепак, мора да се каже дека историјатот на постигнатото од страна на советите на печатот обично не е особено импресивен односно од нив треба да се очекува премногу.

Советите на печатот треба да бидат независни и со нив треба да раководат лица кои се широко почитувани поради својот објективен став и интегритет. Овие тела не треба да ги имаат овластувањата на правно санкционирање, што би им овозможило да станат доминантни цензори. Наместо тоа, тие треба да поседуваат престиж и интегритет што ќе им даде голема морална сила на нивните извештаи. Корисен услов за предметот на поплака е да ги објави, целосно и без уреднички интервенции, наодите на советот на печатот во случаите кога се покренува жалба против него.

Меѓу одговорното и неодговорното новинарство постои многу тенка линија. Како такви, времето и местото се битни фактори што би требало да влијаат врз оценките. Всушност, моралната сила на советот на печатот е подобар начин да се осигураат одговорни медиуми, одколку на владите и на судовите да им се дадат широки овластувања да ги контролираат.

Тврдењата за неодговорност на медиумите честопати доведуваат до закони и системи кои гарантираат само „разумно“ слободни медиуми. Искуствата покажуваат дека терминот „разумно“ е многу субјективен и дека неговото прифаќање во овој контекст може да биде прв чекор надолу по лизгавата надолнина што води кон различни форми на цензура.

Најбезбедниот и најефективниот систем за гарантирање на слободата на медиумите во една демократија е системот каде што самите медиуми го имаат овластувањето самостојно да даваат внимателни оценки и мислења. Да им се даде слобода на издавачите и на новинарите значи, исто така, тие да се оптоварат со тешки одлуки во однос на јавната одговорност. Традицијата и културата на слободата на медиумите се развиваат низ одговорни проценки од страна на уредниците и на новинарите, во комбинација со конзистентна поддршка од страна на судството. Ваквата култура е, пред сè, најважниот гарант на слободата на медиумите и на нивната способност целосно да функционираат како надзорник на носителите на јавните функции. Традицијата мора да им дозволи на медиумите да бидат непопустливи во својата критичка опсервација на работата на оние кои ја уживаат јавната доверба.¹²

Како што е евидентно во многу денешни демократии, културата на медиумите мора да содржи чувство дека на медиумите се должни да ги „вознемируваат мирните“ (носителите на јавните функции), со цел да ги „смируваат вознемирените“ (широката јавност).

Неспорно е дека ваквата култура повремено може да доведе до неодговорност на медиумите. Тоа е цената која неизбежно мора да се плати. Независното и мудро судство и ефективниот совет на печатот, можат да помогнат во ограничувањето на ексцесните ситуации во вакви случаи. Сепак, општествата треба да бидат подготвени да платат одредена цена за повисокото добро на обезбедување на слободата на печатот. Би било добро да се прифати основниот дух, ако не буквално целата изјава, во ставот на Лорд МекГрегор од Дурис, претседавач на Комисијата за поплаки против печатот во Обединетото Кралство, во која се вели дека:

Слободното општество кое очекува одговорно однесување од слободниот печат мора да толерира извесна доза на „честопати шокантната“ неодговорност, како цена на слободата, зашто печатот кој е слободен да биде одговорен, мора исто така да биде слободен и да биде неодговорен.“¹³

ЕТИЧКИ КОДЕКСИ ЗА НОВИНАРИТЕ

Пример за новинари кои ги прифаќаат своите одговорности и со кој се поставуваат професионалните стандарди со задолжителни етички лимити, беше даден кога парламентот на словачкиот Синдикат на новинарите ги пропиша следниве стандарди за своите членови:¹⁴

I. Новинарите и јавноста

Новинарот ќе стори сè што е потребно за на јавноста да и даде вистинити, прецизни, потврдени, целосни и професионални информации. Вистинитоста на информациите ја наложува потребата фактите, како нејзина основа, да бидат дадени колку што е можно побјективно, во нивниот вистински контекст, без какво било искривување или задржување на околностите, и со соодветна примена на креативните способности на новинарот. Доколку некои факти не можат да се потврдат, неопходно е да се спомене овој факт. Новинарот може слободно да ги изразува личните и групните мислења во границите на

плуралистичкиот контекст на идеи, под услов да не ги крши човековите права на друго лице или група лица и да не го загрозува општествениот морал. Истовремено, самиот новинар мора да го почитува барањето за слободна размена на мислења и за слободен проток на информации. Тој секогаш ги почитува мерките на добриот вкус и соодветноста во својот начин на изразување.

Тој има право и морална должност да го одбие објавувањето на информациите за кои ќе заклучи дека се неистинити, делумно вистинити (искривени), шпекулативни, нецелосни или комерцијално насочени (таканаречено „прикриено рекламирање“).

Доколку новинарот објави неистинити, делумно вистинити (искривени), шпекулативни или нецелосни информации, тој мора да го исправи тоа, на тој начин што ќе ја објави исправката или одговорот. Исправката мора да се објави во приближно идентичен графички аранжман, најдобро на исто место каде што била објавена информацијата која се исправа. Репликата на авторот на првичната информација не треба да се дополнува со одговор, така што нема да има постојана предност на едната страна.

Обвиненијата без докази, злоупотребата на довербата, професијата и на медиумот заради лична или групна полза, фалсификувањето документи, искривувањето на фактите, секоја лага и намерното необјавување на сознанијата за кршењето на законот и на општествените морални норми од страна на новинарот, се сметаат за најголема професионална вина.

II. Новинарот и објектот на неговите интереси

Новинарот ја презема одговорноста за сето она што ќе го објави. Без согласност од соодветното лице тој не смее јавно да го навредува ова лице, или да се меша во неговиот приватен живот, освен ако тоа лице не постапува против законот или ако не предизвика јавен прекршок.

Заради објективност, новинарот ќе се обиде, во текот на подготовката на неговата работа или во текот на нејзината реализација, да им дозволи на сите засегнати лица да се искажат.

III. Новинарот и изворот на информации

Новинарот има неспорно право на слободен пристап до сите извори на информации.

Новинарот е обврзан веднаш да го извести информаторот за своите намери, како автор.

При собирањето на информациите, новинарот не користи форми на притисок.

Тој не смее да ги злоупотребува настаните и изјавите на коишто бил сведок, или документите што ги репродуцирал.

Новинарот е обврзан да ги држи во тајност своите извори на информации сè до моментот кога ќе биде ослободен од оваа своја обврска, од страна на информаторот или од страна на судот.

IV. Новинарот и уредничкиот кадар или издавачот

Новинарот го има правото на таков договор што ќе ги загарантира неговите материјални потреби и неговата професионална чест.

Тој има право да одбие каков било притисок врз себе за да постапува спротивно на своите убедувања. Тој прифаќа налози од своите претпоставени само доколку се во согласност со неговиот договор.

Новинарот го има правото да биде заштитен од страна на својот непосреден претпоставен и од својот издавач, со сите законски и расположливи средства, вклучувајќи ја и заштитата на неговото право да користи псевдоним. Новинарот не смее да спроведува приватни и субјективни интереси заради своја лична добивка. Тој не се потпишува под комерцијални или под платени огласи.

Уредничкиот кадар го има правото да биде консултиран од страна на уредничкиот или издавачкиот одбор за секоја одлука што е важна за работата на споменатиот кадар.

V. Новинарот и неговите колеги

Новинарот нема да објавува туѓо дело под свое име или со иницијали.

Тој нема да цитира публикација без да го наведе изворот.

Новинарот нема да ја нуди својата работа истовремено на повеќе уредници.

Без согласност од страна на авторот, новинарот нема да интервенира во содржината на трудот.

Нема да ги омаловажува авторитетот и способностите на своите колеги. За време на заедничката работа, тој ќе ги почитува нивните потреби и мислења.

VI. Новинарот и јавниот интерес

Новинарот должно ќе го почитува уставниот државен поредок, неговите демократски институции, важечките прописи и општоприфатените морални принципи во општеството.

Новинарот не смее да промовира агресивни војни, насилство и агресивност како начини за решавање на меѓународните конфликти, како и политичка, граѓанска, расна, национална, верска и друга нетрпеливост. Новинарот ќе искажува должно почитување кон другите држави и нации и кон нивните демократски традиции.

Во многу земји, на новинарите итно им е потребна обука за вештините потребни за пишување на истражувачки извештаи и за увид во меѓународните стандарди.¹⁵

ИСТРАЖУВАЧКО НОВИНАРСТВО

Истражувачкото новинарство е едно од клучните оружја што може да ги користи јавноста за откривање на корумпираните практики. Како тешка и понекогаш ризична професија, истражувачкото новинарство има потреба од охрабрување и поддршка. Во истражувачкото новинарство постојат бројни правила коишто треба да се следат заради професионализмот. На пример, Бугарската коалиција 2000 препорача 11 вакви правила за следната генерација новинари¹⁶:

- Секогаш двапати проверете ги информациите, користејќи најмалку два независни извора;
- Идентификувајте го субјектот/лицата чишто интереси ќе бидат повредени со вашето истражување;
- Консултирајте правник, особено кога истражувате документиран доказ;
- Избегнувајте лични квалификации во пренесените стории;

- Користете псевдоними, кога истите не можат да се избегнат;
- Секогаш критички приоѓајте им на сите информации добиени од полицијата, неовластените јавни службеници или од жртвите;
- Никогаш не брзајте да објавите истражување без претходно да ги проверите информациите;
- Кога вршите истрага за некој случај, пожелно е да се консултирате со надлежното лице во министерството за внатрешни работи или во судството;
- Секогаш обидувајте се да ги снимите своите интервјуа на касета, вклучувајќи ги и оние телефонските;
- Вашите истражни методи секогаш треба да бидат во согласност со законот, и
- Редовно плаќајте ги даноците. (Неплатените даноци можат да се користат како средство за вршење притисок врз новинарите, за тие да се откажат од сториите кои не се поволни за државните власти.)

ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Вудроу Вилсон еднаш ја даде славната забелешка дека „Слободата никогаш не доаѓала од власта. Слободата секогаш доаѓала од нејзините субјекти.“ Но, едноставно, за воопшто да функционира, на граѓанското општество му се потребни минимум гаранции за слободата на здружувањето и за слободата на говорот.

Во поново време, креаторите на политиките сфатија дека младите демократски институции во преодните фази се кршливи и дека пазарните сили сами не се соодветни за да се обезбеди општествената и економската еднаквост, доколку не постои и еднакво учество на граѓанското општество во процесите на одлучување.

Одговорните невладини организации (НВО) се грижат за тоа овие процеси да се одвиваат демократски и одговорно, но вистина е и тоа дека многу НВО не се раководени ниту демократски, ниту одговорно. Всушност, многу од нив се формираат со единствена цел да ги добијат средствата за помош од донаторите, заради лична полза на нивните основачи. Во моментот се вложуваат напори да се зајакне донесувањето на кодексите за однесување и

на транспарентни сметководствени практики од страна на НВО, за да се надминат ваквите критики. Сепак, движечката сила на реформите на НВО треба да биде признавањето на фактот дека граѓанското општество не може да бара повисоки стандарди во јавните работи од стандардите коишто се подготвени да се придржуваат самите НВО.

УЛОГАТА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Граѓанското општество ги содржи експертизата и мрежите потребни за решавање на заедничките грижи, вклучувајќи ја и корупцијата. Тоа има и сопствен интерес во она што го прави. Поголемиот дел од корупцијата во општеството вклучува два главни актери: владата и приватниот сектор. Главна жртва најчесто е граѓанското општество. Паралелно со трансферот на надлежностите од централната на локалната власт, условите за корупција се пренасочуваат надолу, кон новите актери кои се во подиректен контакт со граѓанското општество. Ова значи дека способноста на граѓанското општество да ги набљудува, открива и да ги менува активностите на јавните службеници, во својата суштина, е поголема доколку тоа е поблиску и е запознаено со локалните прашања. Во реализацијата на оваа улога, повеќе НВО систематски ги набљудуваат медиумите, од аспект на содржината на нивните извештаи.¹⁷

Исто така, постои растечка тенденција да се признае улогата што може да ја има граѓанското општество, општествените лидери со тоа што ќе се инволвираат во надзорните комитети и со тоа што ќе се зајакне „хоризонталната одговорност“ што се наоѓа во срцето на нивните системи за национален интегритет.

Еден таков пример, спомнат претходно, се 40-те водечки граѓани кои дејствуваат како субјект на контрола во однос на хонгконшката антикорупциска агенција. Друг пример е Единицата за спречување на корупцијата (ЕСК), каде што НВО се акредитира како ЕСК од страна на Канцеларијата на омбудсманот на Филипините, за да помогне во борбата против уцената и корупцијата.¹⁸

„Отвореното буџетирање“¹⁹ е воведено во голем број земји и општини (напоредно со аранжманите за

подобар пристап до информациите), а голем број НВО ги набљудуваат јавните набавки и изборите.

Во секоја национална стратегија, своја улога треба да имаат и професиите. Корупцијата и некомпетентноста на адвокатите, лекарите и на инженерите им нанесува значителни штети на многу општества. Овие професии треба да спроведат решителна акција за да ги дисциплинираат своите припадници или тоа да и го препуштат на некоја владина агенција. Се разбира, постојат и приговори во однос на владеењето на правото до владите кои ја контролираат правничката професија (некои адвокати го привлекуваат владиното внимание заради клиентите кои ги застапуваат). Така, постои цврста основа да се верува дека правничките здруженија и адвокатските комори не треба да бараат премногу охрабрување за одржување на стандардите во сопствената професија, бидејќи го поседуваат законското овластување да го сторат тоа.²⁰

Меѓу владата, граѓанското општество и изворите на капитал постои триаголник. Корупцијата може да се вкорени во која било или во трите области од ваквата релација. Затоа, теоретски и практично проблемот со корупцијата не може да го решава само една од страните самостојно и одвоено од другите две страни, и - секако - ова прашање не може ефективно да се реши без учеството на сите три страни.

Така, владата може да обезбеди правна и регулаторна рамка која на граѓанското општество ќе му го овозможи неопходниот простор за функционирање. Во оваа рамка спаѓаат слободата на изразувањето, слободата на здружувањето и слободата за формирање невладини субјекти. Законите кои раководат со формалното конституирање и со даночниот статус на една НВО во голема мера се разликуваат, меѓутоа тие треба да бидат јасно разбирливи, достапни, конзистентни со меѓународните норми и да не бидат непотребно рестриктивни или гломазни. Функционерите кои постапуваат со која било постапка на акредитација треба јасно да сфатат дека законот мора да се применува подеднакво, без широки дискрециони овластувања. Во овој контекст, секое барање за регистрација најдобро се опслужува кога одлуките се донесуваат од страна на судот или од страна на друго независно тело.

ЕНДНОТИ

- 1 За електронска збирка на закони за медиумите од целиот свет, погледнете: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Конференцијата се одржа во Лондон, од 16 до 18 јануари 1987 година, под покровителство на Светските издавачи за слободата на печатот (FIEJ), Меѓународниот прес-институт, Интер-американската прес-асоцијација, Здружението на националните радиодифузери од Северна Америка и на Меѓународната федерација на периодични печатени медиуми.
- 3 Повелба за слободен печат: <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Претставникот на ОБСЕ за слободата на медиумите (СМ) го набљудува развојот на медиумите во земјите-членки на ОБСЕ и издава рани предупредувања за случаите на кршење на слободата на изразување. Во 1997 година, земјите-членки ја формираа Канцеларијата на претставникот за СМ во Виена, која требаше да ја набљудува слободата на изразувањето како фундаментално човеково право и како основна компонента на едно демократско општество. Под покровителство на Постојаниот совет и, доколку не врши судска функција, Претставникот има за задача да ги следи релевантните развојни текови кај медиумите, да се залага и да го промовира целосното почитување на принципите и на заложбите на ОБСЕ и навреме да предупредува. Како еден од битните елементи на хуманата димензија на ОБСЕ, Претставникот за слободата на медиумите го има правото да собира информации, да патува без попречување и да се состанува со лица и со претставници на институциите без претходна најава. Претставникот доставува извештај со своите наоди до Постојаниот совет на ОБСЕ. (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)
- 5 Член 35 и 36: <http://www.sdn.org/mw/constitut/chapter4.html#36>
- 6 За целосна дискусија, погледнете Иднината на комуникациите: јавен радиодифузен сервис, документ за дискусија од Ендрију Греам, Балиол Колеџ, Оксфорд (2000) (<http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms-comms-reform-experts.html>)
- 7 За текстот на документите, погледнете: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Корпорација за јавна радиодифузија: ЧПП за јавната радиодифузија: http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 За детали, погледнете ја Белата книга за комуникации на Обединетото Кралство, објавена на <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 Европски суд за човековите права во Лингенс против. Австрија (1986) 8 Е.Н.Р. 407
- 11 Изборите во Гана: извештај на Набљудувачката група за изборите на Комонвелтот, Секретаријат на Комонвелтот, Лондон, 1991 година.
- 12 За збирката на етички кодекси од земјите насекаде во светот, собрани од страна на Меѓународната новинарска мрежа, погледнете: http://ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 Цитирано во: www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 Меѓународна новинарска мрежа, Етички кодекси: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&Cid=8352&CidLang=1
- 15 Светска банка повремено организира курсеви за истражувачките новинари во самите земји. Поамбициозна програма со обука во САД се организира од Меѓународниот центар за новинарите, честопати во партнерство со локалните новинарски здруженија: <http://www.icij.org>
- 16 Медиумите против корупцијата, Софија, 2000 година, стр. 44-47; на бугарски јазик
- 17 Прирачник за набљудување на медиумите може да се најде на: www.mediaiversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Република Филипини, Канцеларија на Омбудсманот: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 За проектот Меѓународен буџет, погледнете <http://www.internationalbudget.org/faq/>, и „Вкусот на успехот: примери за буџетската работа на НВО (2000) <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; за Русија, погледнете: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Вообичаена основа би било правната професија да истражува и да постапува по поплаки, со право на жалба до судовите од страна на адвокатот, во однос на предметот на дисциплинската постапка. Повеќе земји инсистираат правните тела да содржат мнозинство членови кои не се адвокати, за да се зголеми јавната доверба во интегритетот на дисциплинските постапки.



СУДСВО

Насекаде во светот, искуствата покажаа дека без владеење на правото, напорите за борба против корупцијата се во голема мера, јалови. Доколку судиите не се непристрасни, професионални во својата работа и независни, не можете да се потпрете на кривичното право, како главно оружје во борбата за потиснување на корупцијата. Доколку тие се фактички корумпирани, ситуацијата станува уште полоша. Независноста на судството е афирмирана на меѓународно ниво, во Универзалната декларација за човековите права и во Меѓународниот договор за граѓански и политички права.¹

Основните принципи на Обединетите нации за независноста на судството беа донесени на VII конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и за третман на сторителите, што се одржа во 1985 година. Во поглавјето за независноста на судството се вели:²

- 1. Независноста на судството ја гарантира државата и таа е содржана во Уставот или во правото на земјата. Должноста на сите владини и други институции е да се почитува и да се уважува независноста на судството.*
- 2. Судството непристрасно ќе решава за предметите што се доставени до него, врз основа на факти и во согласност со законот, без какви било ограничувања, непримерни влијанија, наведувања, притисоци, закани или мешања, директни или индиректни, од која било страна или од која било причина;*
- 3. Судството ќе има јурисдикција врз сите прашања од судска природа и ќе го има ексклузивниот авторитет да одлучува дали одредено прашање што е доставено до него заради одлучување е во негова надлежност, онака како што истата е дефинирана со закон;*
- 4. Нема да има никакво несоодветно или неосновано мешање во судскиот процес, ниту, пак, пресудите донесени од страна на судовите ќе подлежат на ревизија. Овој принцип не ја исклучува примената на судската ревизија или ублажувањето или заменувањето на казните изречени од судството, во согласност со законот, од страна на надлежните власти.*

- 5. Секој има право да биде суден од страна на обичните судови или трибуналите со примена на воспоставените правни постапки. Трибуналите кои не ги применуваат соодветно воспоставените процедури на правниот процес, нема да се создаваат со цел да ја заменат јурисдикцијата што им припаѓа на обичните судови или на судските трибунали;*
- 6. Принципот на независност на судството му дава право и му налага на судството да обезбеди дека судските постапки се спроведуваат праведно и дека се почитуваат правата на страните во случајот, и*
- 7. Секоја земја-членка е должна да обезбеди адекватни ресурси со кои ќе му се овозможи на судството соодветно да ги врши своите функции.*

Неодамна, на еден значаен настан, претседателите на судовите од целиот свет ги изготвија и ги усвоија Бангалор принципите за интегритет на судството.³ Овие принципи се дизајнирани за да ги упатуваат судиите и на судството да му обезбедат рамка за регулирање на однесувањето на неговите припадници. Одобрени од страна на Обединетите нации во 2003 година, овие принципи имаат за цел да им помогнат на припадниците на извршната власт, законодавството, адвокатите и на јавноста, воопшто, за подобро да го разберат и да го поддржат судството. Принципите го афирмираат фактот дека за своето однесување судиите треба да одговараат пред соодветните институции формираны за одржување на судските стандарди, институциите кои се независни и непристрасни и чијашто намена е да се надополнат, а не да се отстапи од постојните правила на законитост и однесување, кои го обврзуваат судијата.

Во европски контекст, постојат голем број важни инструменти, како што се Повелбата на судиите во Европа⁴; Препораката за независноста, ефикасноста и за улогата на судиите⁵, изготвена од страна на Советот на Европа и Европската повелба за статутот за судиите, донесена од учесниците на мултилатералниот состанок што се одржа во 1998 година.⁶ Интегритетот на судството најдобро се гради и се одржува од страна на самото судство, како „трета рака“ на државата (заедно со извршната и со законодавната власт). Ова може да се оствари со јасни кодекси за однесување, на кои ќе им биде даден широк публицитет и ќе бидат спроведени, и со тоа што самите судии ќе даваат примери за високи професионални стандарди. Лидерството мора да се афирмира од врвот, а примерите на лоша професионална практика од страна на судиите да се

дисциплинираат. Судовите треба да бидат предмет на инспекции, а пресудите треба да се разгледуваат од аспект на нивната конзистентност. Судскиот персонал треба соодветно да се надгледува, а на јавноста треба да и бидат ставени на располагање ефективни механизми за поплаки. Важни се и адекватната лична безбедност, капацитетите, платите и статусот. Подложувањето на разгледувања, особено на судството од понизок ранг, се покажа како успешно во отстранувањето од служба на некомпетентните судии во некои земји од поранешниот Советски Сојуз, а сега се користи насекаде во светот.

НЕЗАВИСНОСТА И СУДСКИТЕ СОВЕТИ

Како и секоја друга јавна организација, и судството мора да биде добро раководено, доколку сака своите услуги да ги испорачува брзо и ефикасно. Но, производот на судството е праведното решавање на споровите, што налага тоа да биде независно и да функционира без притисок од другите делови на владата.

Механизмот на именување судии честопати претставува контроверзно прашање. Заедно со гаранциите за судска независност, основите за овој механизам честопати се пропишани во уставот на земјата.

Многумина веруваат дека политичарите се заинтересирани за тоа да ги именуваат само оние судии кои ќе работат онака како што ќе им биде наложено. Може да се случи политичарите да сметаат дека можат да го оспорат легитимитетот на судиите кои донесуваат одредена пресуда во однос на избраните функционери, кога самите судии не биле избрани. Во идеални услови, би требало да постои процес што вклучува консултација со другите судии од повисоките рангови и со судиите-практичари.

За да ја спречат можноста именувањето на судиите и раководењето со тие постапки да стане начин за компромитирање на независноста на судството, многу земји создадоа судски совети. Тоа се тела одвоени од другите делови на владата и тие се одговорни за селекција и за унапредување на судиите, како и за раководење со судскиот систем на други начини. Судовите од повисок ранг честопати се именуваат од страна на Судскиот совет, кој исто така може да биде одговорен за дисциплината. Основите за ваквите совети обично се пропишани во уставот на земјата, но генерално може да се формираат и со законска одредба.

Иако ваквите совети се разликуваат од земја до земја, нивниот успех зависи од тоа на кој начин креаторите на политиките ги решаваат прашањата

сврзани со нивниот состав, селекцијата на нивните членови, со нивните надлежности и со нивната одговорност. Искуството на Шпанија, со нејзиниот Consejo General del Poder Judicial (Генерален совет на судската власт), покажува како една земја се справила со овие прашања и ги открива факторите што мора да се земат предвид при нивното решавање.⁷

ДАЛИ СУДИИТЕ ТРЕБА ДА СЕ ИЗБИРААТ?

Изборот на судиите од страна на луѓето е само навидум атрактивен.⁸ Ваквиот систем беше воведен во САД во 19 век, како еден вид обид во борбата против корупцијата во судството, со одземање на овластувањето на корумпираните политичари за именување судии и со доделување на ова овластување на избирачите.

Како што забележа еден научник: „Проблемите со навлегувањето на припадноста од секаков вид во процесот на селекција и именување во судството, ја зголемија загриженоста во врска со административната ефикасност и статусот на судската и на адвокатската професија. До средината на 40-тите, вториот американски партиски систем напредуваше како дел од робусната политичка култура, во којашто користи од јавната функција им припаѓа само на победниците. Судските функции беа битни ставки на покровителството, меѓутоа делегатите од сите делови на идеолошкиот спектар ја критикуваа распределбата на овие функции, базирана врз партиската припадност, од страна на извршната или законодавната власт. Радикалите усвоија силен анти-партиски став. Тие сметаа дека народните избори ќе ги спречат партиските лидери да го диктираат составот на судиите.⁹

Долго време, се чинеше дека овој систем функционира задоволително. Меѓутоа, во поново време, изборите за судии станаа бојно поле за посебните интересни групи, при што секоја од нив е решена да бидат избрани токму оние судии кои ќе го фаворизираат нејзиниот конкретен став. Ризикот од ова е да се загрозат квалификуваните кандидати кои ќе го спроведуваат законот бестрашно, праведно и без фаворизирање. Овие посебни интересни групи честопати дејствуваат без согласност од страна на кандидатот што го поддржуваат. Ваквата тенденција ја поттикна појавата на проекти осмислени да промовираат реформи со кои би се намалиле актуелните ексцесни ситуации.

Постои еден парадокс во замислениот начин на кој јавноста ги избира судиите. На гласачите ќе им бидат потребни информации врз основа на кои ќе можат да оценат како секој кандидат најверојатно ќе ја извршува својата должност. Кандидатите за избор

во извршната и во законодавната власт најчесто даваат ветувања за тоа што ќе го сторат доколку бидат избрани на функцијата, но во случајот со судиите, гласачите сакаат судови кои се праведни и непристрасни. Судиите не можат да бидат непристрасни доколку претходно изразиле заложба за тоа како ќе постапуваат во конкретни видови случаи ако бидат избрани на функцијата. САД поседуваат прописи со кои се прави обид да се реши овој парадокс. Потребни се битни информации, но кандидатите не смеат да ја загрозуваат својата непристрасност како судии (на пример, со изразување на политичките ставови што би можеле да сугерираат дека тие имале предиспозиции пред да ги сослушаат правните аргументи). Со оглед на тоа дека кандидатите и третите страни сега сè повеќе користат „злонамерна и честопати погрешно наведувачка реторика“¹⁰ за да поентираат, актуелните правила мора внимателно да се преиспитаат, особено затоа што прашањето на изразувањето кај кандидатите за судии сега се наоѓа пред Врховниот суд на САД.

Дискусиите на неамериканските судии од повисок ранг во врска со вообичаеното право, сега интензивно се насочија против практиката за избор на судии.

ДИСЦИПЛИНИРАЊЕ НА СУДИИТЕ

Постојат уставни гаранции против произволните отстранувања на судиите од службата. Овие гаранции го поставуваат условот само посебен процес, во кој обично е вклучено законодавното тело, да може да резултира со отстранување од служба на припадник на судството од повисок ранг. Дури и тогаш, отстранувањето од служба може да се случи само по соодветниот процес. На сличен начин, платите и бенефициите на судиите не можат да се намалат за да се спречи појавата кога владата врши притисок врз судиите, со тоа што се заканува дека ќе ги „скастри“ нивните примања, итн. Судството е дополнително заштитено со самите свои постапки – тоа одржува сесии отворени за јавноста и ги образложува своите одлуки, а тие - во најголем дел - подлежат на жалба до судовите од повисока инстанца. Некои земји, исто така, формираат и „комитети на корисниците на судовите“, каде што претставниците на корисничките групи одржуваат средби со локалните судии, за да изнајдат соодветни мерки за решавање на сите настанати проблеми. Со ова се воспоставува де факто одговорност на локално ниво.

Најбитниот елемент, веројатно, е сигурноста на позицијата. Доколку судијата, откако ќе се именува, може да се отстрани од функцијата само ако станува збор за тешко и за сериозно незаконско однесување,

тој нема потреба да се „додворува“ - на јавноста и на политичарите – за да биде повторно именуван. Искуствата во Соединетите Американски Држави покажаа дека дури и судиите кои се внимателно избрани од страна на конзервативните администрации можат да станат прогресивни реформатори, откако ќе стапат на функцијата.

Независноста на судиите е во полза на институцијата, а не во полза на судијата како поединец. Меѓутоа, независноста на судиите не ги поставува надвор од дофатот на одговорноста.

Сепак, судската независност најдобро се остварува на тој начин што другите судии преземаат одговорност за одговорноста на судијата-поединец, барем до моментот кога во игра може да влезе и постапката на импичмент од страна на законодавното тело. Судиите, како поединци, мора да се именуваат и да бидат директно одговорни на начини со кои нема да се загрози независноста на институцијата. Мнозинството членови во дисциплинските трибунали треба да бидат од судството. Овие тела можат да добијат на легитимитет, на тој начин што во нивниот состав ќе бидат вклучени лица кои не се правници, но никогаш политичари.

Претседателите на судовите кои ги изготвија Бангалор принципите (погоре) веруваа дека судството од повисока инстанца треба самостојно да се нафати на задачата на градење и на одржување на судскиот интегритет. Се чини дека најмоќно средство во оваа смисла би бил соодветниот кодекс за однесување. Кодексот треба да го изготват самите судии и тие треба да се погрижат за неговото спроведување и за советите што им се даваат на поединечните судии тогаш кога тие не се сигурни дали конкретната одредба од кодексот важи за одредена ситуација.

Кодекси за однесување за судиите се користат за спречување на неприфатливите практики, како ситуациите кога синовите и ќерките на судиите се појавуваат во својство на адвокати кои застапуваат случаи пред своите родители.¹¹ Во земја во којашто постои голема доверба во судството, може да се случи ваквата ситуација да не предизвика загриженост, но во земја во која постои широко распространето сомневање дека постои корупција во судството, ваквата практика има сосема поинаква конотација.

ШТО МОЖАТ ДА СТОРАТ СУДИИТЕ ЗА ДА ИЗГРАДАТ ИНТЕГРИТЕТ И ЈАВНА ДОВЕРБА?

На неодамнешниот состанок на претседателот на Федералниот суд и на претседателите на судовите на државно ниво се разговараше за предизвиците со

кои тие се соочуваат. Како лидери на судските администрации, тие мора да се погрижат за тоа стандардите на работењето да бидат издигнати на ниво на коешто јавноста ќе има целосна доверба во судството, како институција, и во судиите - како поединци.¹²

Во текот на своите дискусии, тие идентификуваа четири широки области во рамките на кои ќе ги решаваат своите прашања:

- *Подобрување на пристапот до правдата;*
- *Подобрување на квалитетот на правдата;*
- *Подигање на нивото на јавната доверба во судскиот процес, и*
- *Подобрување на ефикасноста и на ефективноста во одговорите на јавните поплаки во однос на судскиот процес.*

Откако ги дефинираа овие области, тие ги утврдија и начините на коишто би сакале да бидат оценувани – или „измерени“, како што би рекле техничарите.

Ова вклучуваше интензивна „бура од идеи“ за тоа какви би требало да бидат показателите што би сакале да бидат применети при мерењето на ефектот од нивната работа. Тие го имаа предвид фактот дека ова мора да бидат работи над коишто самите судии имаат извесна доза на контрола и дека тоа треба да бидат активности што би можеле поволно да влијаат врз судскиот процес.

Следува програмата што нигериските претседатели на судови ја изготвија за себеси:

Пристап до правдата

7. *Кодексот за однесување да се разгледа и, по потреба, да се ревидира, на начини што ќе влијаат врз показателите договорени на работилницата. Овде спаѓа и споредувањето на овој кодекс со другите понови кодекси, вклучувајќи го и Бангалор кодексот. Овде би спаѓало и дополнувањето со кое судиите би се упатиле во однос на соодветноста на одредени форми во нивните релации со извршната власт (на пример, присуство на аеродроми, за да се испратат или да се дочекаат гувернери). Да се овозможи анонимните поплаки да се примаат и по нив да се спроведат истраги на соодветен начин;*
8. *Да се размисли за начините на кои Судскиот кодекс за однесување би можел да и се стави на пошироко располагање на јавноста;*
9. *Да се размисли за тоа кој е најдобриот начин претседателите на судовите да се вклучат во подобрувањето на јавното сфаќање на основните права и слободи, особено преку медиумите;*
10. *Да се разгледаат судските такси, за да се обезбеди дека тие се соодветни и дека луѓето можат да си ги дозволат;*
11. *Да се разгледа соодветноста на чекалниците и на сличните простории за сведоците итн., а онаму каде што не постојат вакви простории, да се утврди дали постојат неискористени простории што би можеле да се искористат за оваа намена;*
12. *Да се разгледа бројката на судии кои патуваат од место до место и кои се овластени да донесуваат пресуди по случаите надвор од судскиот центар;*
13. *Да се разгледаат аранжманите во нивните судови, за да се обезбеди дека тие нудат основни информации до јавноста за прашањата сврзани со кауцијата;*
14. *Да се изврши притисок за судот да добие овластување да изрекува условни осуди и парични казни со ажурирани износи.*

Квалитет на правдата

15. *Да се обезбеди високо ниво на соработка меѓу различните агенции надлежни за судските прашања (полицијата, обвинителите, затворите);*
16. *Да се разгледа комитетот за кривична правда и другите комитети на корисниците на судовите, од аспект на нивната ефективност; доколку не постојат такви субјекти, тие треба да се формираат со учество на релевантните невладини организации;*
17. *Да им се даде приоритет на старите нерешени случаи и да се спроведуваат редовни активности за расчистување на случаите;*
18. *Со барањата за одлагање да се постапува посериозно, а одобреноста за одлагање да се даваат поретко;*
19. *Да се разгледаат процедуралните правила, за да се елиминираат одредбите кои отвораат можности за злоупотреба;*
20. *Судовите од сите нивоа да ги започнуваат своите сесии навреме. Да се зголемат консултациите меѓу судиите и адвокатите, за да се елиминираат пролонгирањата и да се зголеми ефикасноста.*
21. *Да се разгледа и, по потреба, да се зголеми бројот на судиите кои работат на раководење со случаите;*

22. Да се обезбедат редовни посети на затворите, реализирани заедно со НВО за човекови права и со другите засегнати страни;
23. Да се појасни јурисдикцијата на судовите од пониска инстанца да овозможуваат кауција (на пример, во капиталните случаи);
24. Да се разгледа и да се обезбеди соодветноста на бројот на судските инспекции;
25. Да се разгледа и да се обезбеди соодветноста на бројот на предметите што се бараат заради разгледување;
26. Да се разгледаат начините на кои прецизните кривични досиеја можат да се ставаат на располагање во време на изрекувањето на казната;
27. Да се изготват Општите насоки за изрекување на пресуди (врз основа на моделот на САД);
28. Да се набљудуваат случаите каде што *ex parte* се издаваат судски налози, каде што пресудите се изрекуваат во кабинети и постапките се спроведуваат на несоодветен начин без присуство на страните во случајот кои би можеле да се уверат во тоа дека не постои злоупотреба;
29. Да се обезбеди дека судиите кои се наоѓаат на годишен одмор одржуваат претреси само за итни случаи, со разгледување на листите и на досиејата.

Јавна доверба во судовите

30. Да се воведат случајни инспекции на судовите од страна на Комисијата за спречување на корупцијата;
31. Да се спроведуваат периодични независни анкети, за да се оцени нивото на довербата кај адвокатите, судиите, парничарите, судските администратори, полицијата, широката јавност, затворениците и кај корисниците на судовите;
32. Да се зајакнат политиките и иницијативите за подобрување на контактите меѓу судството и извршната власт;
33. Да се зголеми вклученоста на граѓанското општество во Комитетите на корисниците на судовите;

Подобрување на нашата ефикасност и ефективност во одговорите на јавните поплаки, во однос на судскиот процес

34. Систематски да се евидентираат поплаките на федерално, државно и на судско ниво;
35. Да се зголеми јавната свест во однос на механизмите за јавни поплаки, и.
36. Да се зголеми ефикасноста и ефективноста на јавните поплаки.¹³

Нигерските судии покажаа дека постојат области во коишто тие можат позитивно да влијаат врз интегритетот на судскиот процес, без притоа да мора да чекаат на измените во законите.

НОСЕЊЕ НА ЗАКОНИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ЛИТВАНИЈА

Литванскиот Закон за судовите пропишува дека едно лице може да биде именувано за судија само доколку има беспрекорна репутација. Според овој закон, за едно лице не може да се смета дека поседува „беспрекорна репутација“, доколку:

- било осудено за кривично дело со умисла, без оглед на застареноста на обвинението;
- било осудено за кривично дело од небрежност, а обвинението сè уште не е застарено;
- било разрешено од функција, врз основа на одлука на Судот на честа на судиите, и
- начинот на којшто лицето ги врши активностите не е во согласност со правилата за професионална етика на судиите.

За да ја гарантира независноста на судиите, Законот: (а) забранува какво било мешање во работата на судиите од страна на владините органи и институции, од страна на членови на парламентот (Сеимасот) и други службеници, политички партии и јавни организации или поединци; (б) предвидува судиите да не се политички определени. Судијата не смее да се наоѓа на која било друга избрана или именувана позиција или да биде вклучен во некој бизнис, или која било друга приватна организација или претпријатие. Судијата не смее да прима друга плата, освен онаа којашто ја прима како судија, или надомест за каква било едукативна или истражувачка активност што евентуално ја спроведува.¹⁴

СУДСКИ ПЕРСОНАЛ

Анкетите во светот покажуваат дека непрофесионалната практика на судскиот персонал е нашироко присутна кога судскиот систем за раководење со евиденцијата е несоодветен. Адвокатите и нивните клиенти поткупуваат за нивните предмети да се загубат, за случаите да се забават (или да се забрзаат), за да не се донесат пресудите, и за да се променат судиите, односно за да се додели судија што тие ќе го изберат. Малку од ова може да се случи без активно учество од страна на судскиот персонал. Во голем број земји се спроведени анкети за искуствата на корисниците на судовите, со цел да се утврди обемот на проблемот и да се изготват неопходните реформи.

Во индиската држава Карнатака, беше откриено дека судскиот персонал ги одбивал барањата вложувани од страна на парничарите за пристап до нивните предмети, со цел да дојдат до рутински информации, како што се термините за претреси. За да се надмине овој проблем, беше отворен веб-сајт и таму беа поставени сите рутински информации. Се заклучи дека самото постоење на овој веб-сајт – како конкурентен извор на информации – го принудило судскиот персонал да се откаже од ваквите свои барања. Веб-сајтот не дава пристап до самите предмети, туку до информациите за тоа кога и каде ќе има претреси за соодветните случаи.

КОМИТЕТИ НА КОРИСНИЦИТЕ НА СУДОВИТЕ

Сè поголем број земји (вклучувајќи ја и Нигерија) формираат „комитети на корисниците на судовите“, кои на едно место ги собираат различните групи корисници на судовите, за заедно со судиите да дискутираат за тоа како функционира судскиот систем, за да се унапреди соработката и да се идентификуваат проблемите и решенијата. Оваа додадена одговорност, на локално ниво, може да претставува моќен поттик, за сите кои се вклучени во судскиот систем да се однесуваат со интегритет.

ПРАВНАТА ПРОФЕСИЈА

Во многу земји, адвокатите се примарен извор на корупција. Нив честопати ги обвинуваат за поткупување на судските службеници, за поткупување на судии и за мамење на клиентите со лажни тврдења дека ги поткупиле судиите. Начинот на којшто се дисциплинира правната професија во овие земји добива централно значење за интегритетот на судскиот процес. Меѓутоа, ова е уште една област каде што владата влегува во

ризик уште повеќе да ги влоши работите. Може да преовлада искушението да се „дисциплинира“ адвокатот чишто успеси во судот ја вознемириле владата. Сепак, доколку се сака да се опслужува јавноста и да преовлада владеењето на правото, граѓаните мора да имаат на располагање независна правна професија.

Основните принципи на Обединетите нации за улогата на адвокатите го афирмираат фактот дека професионалните асоцијации на адвокатите имаат витална улога во поддршката на професионалните стандарди и етика.¹⁵ Ова би требало да се оствари на тој начин што членовите на овие асоцијации ќе се заштитат од прогонување и од несоодветни ограничувања и прекршувања, со тоа што ќе се обезбедуваат правни услуги за сите на кои им се потребни, и со тоа што ќе се оствари соработка со владините и со другите институции, за да се унапредат целите на правдата и за да се одбрани јавниот интерес.

Принципите бараат од владите:

да обезбедат дека адвокатите:

- (а) *ќе можат да ги извршуваат сите свои професионални функции без заплашување, попречување, вознемирување или несоодветно мешање;*
- (б) *ќе можат слободно да патуваат и да се консултираат со своите клиенти - како во својата земја, така и во странство, и*
- (в) *нема да бидат предмет на или под закана од гонење или административни, економски или други санкции, поради која било нивна активност спроведена во согласност со признаените професионални должности, стандарди и етика*

Иако ќе ја признае централната улога на правната професија во поддржувањето на владеењето на правото и на праведноста на правните постапки, реформаторот на корупциското право ќе сака да осигура дека правната професија е соодветно регулирана и дисциплинирана. Ова ќе помогне да се спречи појавата самите адвокати да бидат активно инволвирани во корумпираните практики, од свое лично име или во име на своите клиенти.

Пожелно е правната професија да се регулира самата себеси, преку сопствено дисциплинско тело. Но исто така, сè повеќе се признава фактот дека учеството на одредено малцинство аутсајдери во одлучувањето може самите одлуки да ги направи потранспарентни и поприфатливи за јавноста.

ЕНДНОТИ

- 1 Брус Феин и Берг Нојборн, „Зошто да ни бидат важни независните и одговорни судии?“ Бренан центар за правда, Школа за право при Универзитетот во Њујорк, објавено во *Правосудство*, магазин на Американското правосудно друштво, (http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf) Извештај на Советодавниот панел на еминентни правосудни експерти на Комонвелтот, Кенија, 17 мај 2002. (www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm); Меѓународните конвенции ја вклучуваат и Универзалната декларација за човековите права, член 10, 12/10/1948, Резолуцијата на ГС на Обединетите нации 217А(III). Во членовите од особена релевантност спаѓаат членовите: 6-11, 14-16; Во меѓународните насоки и принципи спаѓа и Прирачникот за фер судење на Амнести интернационал (1999) првпат објавен во декември 1998 година, А1 Индекс: POL 30/02/98 (<http://www.amnesty.org/ailib/incam/fairtrial/fairtria.htm>); „Што е тоа фер судење? Основен водич за правните стандарди и практики“, Адвокатски комитет за човековите права, Њујорк, март 2000. (http://www.lchr.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf); Универзалната повелба на судиите, Генерален совет на Меѓународната асоцијација на судии, Тајпеи, Тајван, 11/17/1999 (<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>)
- 2 Договорено на VII конгрес на ОН за спречување на криминалот и за третман на сторителите, Милано, Италија, 08/26-09/06/1985 (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>)
- 3 Бангалор принципи за независност на судството: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf; документот беше донесен од Комисијата за човековите права при Генералното собрание на ОН, по препорака на Специјалниот известувач за независност на судството, во мај 2003 година.
- 4 На 20 март 1993 година, Препораката на Европската асоцијација на судиите бр. R (94)12, на Комитетот на министри доставена до земјите-членки за независноста, ефикасноста и за улогата на судиите, 13 октомври 1993 година. 518-от состанок на замениците-министри, Совет на Европа <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>
- 5 Препораката бр. R (94) 12 беше донесена од страна на Комитетот на министри при Советот на Европа, на 13 октомври 1994 (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memorandum.pdf)
- 6 Состанок за статусот на судиите во Европа, организиран од страна на Советот на Европа, 8-10 јули, 1998 година, (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/charte%20eng.pdf)
- 7 Погледнете Гера, Луис Лопез: „Раководење со системот на правдата: Судскиот совет на Шпанија“, Светска банка, Прелиминарна белешка 54 (<http://www1.worldbank.org/prem/premnotes.cfm?offset=21>)
- 8 Погледнете Марк Козловски и Правин Кришнан, „Ослободување на говорот на кандидатите при изборот за судиите или колку се безбедни лабавите канони?“ Серија за независност на судството на Бренан центарот за правда (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries2.pdf>); Марк Козловски, „Регулирање на активноста на групите на интереси при изборите за судии, Серија за независност на судството на Бренан центарот за правда (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries1.pdf>); Дебора Голдберг, Крег Холман, Саманта Санчез, „Новата политика на изборите за судии: Притисокот за посебните интереси и ТВ-рекламирањето во кампањите на државниот Врховен суд“ („Кампања: Се работи за правдата“, Бренан центарот за правда, Правна школа при Универзитетот во Њујорк) стр. 28)
- 9 Кермит Хол, во „Судството на судење: Уставна реформа и пораст на избраното судство 1846 – 1860“, *Историчарот* 46 (1983): 337-354 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>)
- 10 Марк Козловски и Правин Кришнан, „Ослободување на говорот на кандидатите при изборите за судии или колку се безбедни лабавите канони?“ (Бренан центарот за правда при Правната школа на Универзитетот во Њујорк), www.brennancenter.org/resources/ji/ji2.pdf
- 11 Мајкл Кирби, „Глобално решавање на корупцијата“ (http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm); Канадски судски совет, Етички принципи за судиите (1998); Публикацијата за етичките принципи за судиите е последна во серијата чекори за помош на судиите во спроведувањето на овие тешки одговорности. Таа нуди концизно, но сеопфатно множество принципи со кои се решаваат бројните етички прашања со кои се соочуваат судиите во текот на својот живот и работа во своите заедници. Таа нуди и здрава основа за промовирање на поцелосното сфаќање на улогата на судиите во општеството и на етичките дилеми со кои тие толку често се среќаваат. (www.cjc-cem.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf); „Судската етика во Јужна Африка“ – издадено од Претседателот на Врховниот Суд, Претседателот на Уставниот суд и судиите-претседатели на различните судови од висока инстанца и на Трудовиот апелационен суд и Претседателот на судот за земјишни побарувања, март 2000: Преамбулата кон јужноафриканскиот Етички кодекс за судиите го вклучува следново: „За да ја исполни својата уставна улога, на судството му е потребно да го прифати неговиот морален авторитет и интегритет од страна на јавноста, вистинскиот извор на неговата моќ. Оттука, Уставот бара од сите државни органи да ги помагаат и да ги заштитуваат независноста, непристрасноста, достоинството, пристапноста и ефикасноста на судството. Меѓутоа, уште поважно е судиите во секој момент да го одржуваат, заштитуваат и да го подобруваат статусот на судството. За таа цел, тие треба да бидат чувствителни во однос на етичките правила кои ги раководаат нивните активности и однесување, како во рамките на службата, така и надвор од неа ...“ (<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>)
- 12 „Зажакнување на интегритетот и на капацитетот на судството во Нигерија“: Сумарен извештај од Првиот федерален состанок за интегритет со претседателите на судовите во Нигерија, Абуџа, 26-27 октомври 2001 година.
- 13 Погледнете: „Зажакнување на интегритетот и на капацитетот на судството во Нигерија“: Извештај од Првиот федерален состанок за интегритет со претседателите на судовите во Нигерија; Абуџа, Нигерија, 26-27 октомври 2001 година.
- 14 Антикорупциска мрежа за економиите во транзиција: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14
- 15 VIII. конгрес на ОН за спречување на криминалот и за третман на сторителите, Хавана, Куба, 08/27-09/07/1990, донесено од Конгресот на ОН во Хавана (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bpri.htm>)

Во изминатава деценија дојде до досега невиден обид од страна на владите, меѓународните агенции и на невладините организации да се борат против корупцијата. Овие напори започнаа во светлината на историјатот на одбивањето да се прифати фактот дека корупцијата е, во секој поглед многу повеќе од „мала локална тешкотија“. Освен во Источна Азија, каде што постоеше недостиг од искуство во решавањето на проблемот, беа иницирани само мал број истражувања, а сериозната академска дебата беше спорадична. Корупцијата, едноставно, не беше сфатена сериозно.

Широкораспространетата акција уследи откако неодамна се сфати обемот и сериозноста на проблемот. Сега постои цела серија меѓусебно поврзани меѓународни конвенции, во коишто спаѓаат: Конвенцијата на ОЕЦД против поткупувањето на странските функционери и глобалната Конвенција на ОН против корупцијата, како и конвенциите во Европа, во Северна и Јужна Америка и, наскоро, во Африка. Со нив за првпат се оствари глобалниот консензус за тоа што е корупцијата, зошто треба да се води борба против неа и на кој начин треба да се стори тоа. Иако консензусот неизбежно го одразува минимумот, сепак преговорите за конвенциите завршија. Во моментот се случува нивната ратификација и се подготвува нивното спроведување. Ова би требало да биде добар предзнак за иднината на глобалната антикорупциска кампања.

Но, доколку погледнеме наназад, на напорите што се вложени во изминативе десетина години, се наметнува прашањето на кој начин можеме да го оцениме успехот или неуспехот? Феноменот на корупцијата е толку комплексен што припишувањето успех на која било конкретна иницијатива, или повеќе иницијативи, честопати е тешко да се дефинира. Преземени се солидни реформи, но се чини дека тие не влијаеле врз нивото на корупцијата. Меѓутоа, ситуацијата лесно можеше да стане и полоша, доколку не беа тие. Не можеме едноставно да претпоставиме дека поради тоа што нивоата на корупција се зголемиле, напорите за потиснување на овој феномен биле неефективни. Потребни ни се многу посостигнати начини за истражување на феноменот корупција пред да можеме да одговориме на кое било прашање што го покренуваат напорите за потиснување на оваа појава.

Сугерираните научени лекции што се наведуваат овде секако не се сеопфатни, а просторот не дозволува тие подетално да се елаборираат. Овде едноставно, се сугерирани некои поистакнати лекции, но е апсолутно сигурно дека ние сè уште имаме многу да учиме.

1. НИТУ ЕДНА ЗЕМЈА НЕ СМЕЕ ДА ТВРДИ ДЕКА Е МОРАЛНО СУПЕРИОРНА

Имаше време кога некои индустријализирани земји се сметаа себеси за морално супериорни кога ќе станеше збор за корупцијата. Се велеше: „Во странство работите стојат поинаку“. „Таму мора да правиме нешта за коишто овде не ни сонваме“. Инволвираноста на извозниците од овие земји во системската корупција насекаде во светот сега е експонирана, а степенот до којшто нивните политички институции се корумпирале со „црни“ пари, наведе најголем дел од нив да ги сменат своите ставови.

2. СЕКОЈ МОРА ДА ЈА РЕШАВА КОРУПЦИЈАТА САМОСТОЈНО И НА СВОЈ НАЧИН

Реформските напори мора да бидат „домашни“ и локално движени. Тие можат да бидат охрабрени и зајакнати од надворешни партнери (на пример, од донатори и од меѓународни финансиски институции), но мотивацијата и лидерството мора да дојдат однатре. Внатрешната корупција мора да се решава однатре, а корупцијата во меѓународните деловни трансакции мора да се решава од обете страни на равенката. Не постои решение „една универзална големина за сите“.

3. НЕ ПОСТОЈАТ „БРЗИ ПОПРАВКИ“

Кога станува збор за потиснување на корупцијата, не постои таква работа како што е „брза поправка“. Има области во кои можат да се остварат брзи резултати, како: поефикасни постапки во царинската администрација; отворање на процедурата за јавни набавки, за истата да се направи потранспарентна; поднесување кривични пријави против голем број корумпирани службеници, но не постои сеопшта „брза поправка“. Борбата против корупцијата е долг, мачен и бесконечен процес.

4. НЕМА МЕСТО ЗА ИЗЛЕЗНИ СТРАТЕГИИ ЗА ДОНАТОРИТЕ

Антикорупциските стратегии немаат фиксни временски рамки. Потребно е време за реформите да се осмислат, да се спроведат и да почнат да носат резултати. Кога се вклучени донаторите, тие не треба да бараат рано да „излезат“, туку да бидат подготвени за подолг период на ангажирање.

5. ПОТРЕБНИ СЕ ЈАСНА АНТИКОРУПЦИСКА СТРАТЕГИЈА И ЕФЕКТИВНА КАМПАЊА ЗА ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА

Парцијалниот приод кон реформите не е сигурен. Стратегијата мора да биде сеопфатна, односно да ги опфати сите аспекти од системот за национален интегритет. Откако ќе започне да се реализира одреден утврден напор, извештаите на истражните комисији или појавата кога високи функционери се гонат за сериозни прекршоци може да има негативно влијание врз перцепцијата на јавноста. Ако реформскиот процес не оди заедно со соодветна програма за јавната свест и за информирањето, може да се создаде впечаток дека работите се движат од лошо кон полошо. Од суштествено значење е уште од самиот почеток посебно внимание да им се посвети на односите со јавноста. Со очекувањата на јавноста мора да се постапува, соодветно, а политичките ризици мора да се ограничат.

6. ЕТИЧКИ КОДЕКСИ И ГРАЃАНСКИ ПОВЕЛБИ

Овие документи не смеат да се користат како украси, туку како агенци за промени. Етичките кодекси се корисни, но само кога конкретниот кадар ги поддржува. Вработените мора да бидат вклучени во нивното изготвување и мора да се спроведуваат програми за обука на сите вработени. Програмите за обука мора да овозможат максимално учество и да содржат дискусија за хипотетичките ситуации, евентуално и игра на улоги. Неефикасно е да има само предавања или само да се делат прирачни материјали. На сличен начин, граѓанските повелби можат да го имаат ефектот на презентирање на јасно видливи заложби пред јавноста и истите можат да претставуваат предизвик за владината агенција да го исполни ветуваното. Ова значи дека заложбите содржани во повелбите треба да бидат реални. На самите повелби треба да им се даде широк публицитет.

7. ПОЕДНОСТАВНИ И ПОЕФИКАСНИ БИРОКРАТСКИ ПРОЦЕДУРИ

Задолжителната бирократска рутина треба да се скрати, а бирократските барања и услови треба да се преиспитаат и да се сведат на минимум. Вработените на чувствителни позиции треба да се ротираат секогаш кога тоа ќе биде можно, а на контактите меѓу вработените и јавноста, особено во деликатните области, треба да им се одземе личниот печат, за да се намалат шансите за развивање лични релации. На пример, царината е само една од неколкуте области што се согласни за поедноставување на процедурите. Во случаите кога

е неопходен личен контакт, воведувањето на елементите на неможност да се предвиди кој конкретен службеник ќе го води предметот или ќе работи со клиентот, ја намалува можноста за поткупување. Компјутеризацијата на царинскиот систем може да ги унапреди овие процеси, со истовремено зголемување на брзината со којашто стоката се царини, со идентификување на доцнењата и со овозможување истраги за причините за ваквите доцнења. Сепак, во многу земји, гломазната бирократија не се разви случајно, туку токму со намера да се создадат можности за земање поткуп. Овие реформи се можеби очигледни, но сепак тешко остварливи.

8. ИНФОРМАТОРИТЕ МОРА ДА СЕ ОХРАБРУВААТ И ДА СЕ ЗАШТИТУВААТ

Оштетените граѓани и информатори внатре во администрацијата треба да се охрабруваат да се жалат до новите институции како антикорупциските комисији или канцелариите на омбудсманот, или преку телефонските СОС линии. Ако не го сторат тоа, неопходните активности ќе се одложат, можеби и за неодредено време. Жалителите мора да бидат уверени дека нивните жалби ќе бидат сфатени сериозно, а самите тие нема да бидат изложени на ризик. Во некои земји, ќе мора да се надминат општествените табуа во однос на пријавувањето на своите сограѓани. Многу се зборува за подигањето на јавната свест по овие прашања, но тоа речиси целосно му се препушта на граѓанското општество.

9. ПОТРЕБНО Е КОНТИНУИРАНО НАБЉУДУВАЊЕ

Искуството покажува дека, на пример, во случај на корупција во полицијата, не е доволно само тоа да се расчисти корумпираниот субјект. Доколку не се воспостават процеси за континуирано набљудување, ваквиот субјект - порано или подоцна - ќе потоне подлабоко во морето на корупцијата, по што за негова рехабилитација ќе биде потребен уште поголем дополнителен напор. Не е доволно само тоа да се отстранат корумпираните службеници, доколку притоа не се отстранат и можностите за корупција и ако не се обезбеди дека на доверливи позиции ќе бидат именувани чесните службеници. „Тестирањето на интегритетот“ може да помогне во настојувањето да се обезбеди дека чесните службеници ќе се идентификуваат и ќе се земат предвид за унапредување.

10. ФОКУС ВРЗ ЦЕЛОКУПНИОТ СИСТЕМ НА УПРАВУВАЊЕ ИЛИ НА РАКОВОДЕЊЕ

За да се стекне соработка од страна на јавноста, програмата за реформи не треба да се фокусира

само на отстранувањето на поединците со дискутабилно лично досие од аспект на корумпираноста. Во ситуација кога постои системска корупција, корумпираниот поединец не е само едно „расипано јаболко“, така што со негово отстранување ќе се спасат од расипување другите јаболка. Наместо тоа, треба да се опфати целиот систем. Доколку тоа не се случи, лицето кое ќе се ангажира за да го замени отстранетото лице, ќе подлежи на истите искушенија. Спречувањето може да биде поефективно и далеку поекономично од истрагата и од гонењето. Кога сè ќе заврши, владата мора да има на располагање компетентен кадар и да биде способна да ги извршува своите државнички работи во рамките на една функционална институционална рамка, како и да работи според ефективен режим на спроведување.

11. МОЖЕ ДА СЕ СЛУЧИ АМНЕСТИИТЕ ДА БИДАТ НЕИЗБЕЖНИ

Да се избега од корумпирана *статус кво* ситуација е крајно тешко. Голем број моќни интереси имаат причина да стравуваат дека новиот систем премногу ќе им се заканува. Онаму каде што корумпираните интереси се стекнале со големи акции, постапката против нив може да го има потенцијалот да ја дестабилизира економијата на една земја. Како може да се коригира ваквата состојба, без притоа да се влошат работите? Амнестиите се неприфатливи, но може да се случи да бидат неизбежни. Тие се секако неизбежни, во контекст на ситните прекршоци од страна на службениците од понизок ранг. Иако прашањето на амнестиите е проблематично, постои нешто што може да се каже околу ослободувањето на некои вработени од вината. Може да се случи некои вработени од повисок ранг да мора да се отстранат од службата или да се дисциплинираат, но вработените од понизок ранг, со исклучок на оние кои сериозно ја злоупотребиле довербата на своите работни места, не треба да се чувствуваат под ризик. Сè додека не се дојде во ситуација да можат да се изготват применливи решенија (се разгледува можноста за „комисии за вистина и за помирување“), прашањето на справување со минатото ќе остане еден од најголемите поединечни камења на сопнување за секоја реформа.

12. ЛИДЕРСТВОТО Е СУШТЕСТВЕНО, НО ТОА САМО ПО СЕБЕ, НЕ Е ДОВОЛНО. КОАЛИЦИИТЕ НА ИНТЕРЕСИ (ПРИВАТНИОТ СЕКТОР, ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО, ВЕРСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ПОТРОШУВАЧИТЕ, ЕКОЛОЗИТЕ, АКТИВИСТИТЕ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ИТН.) МОЖАТ ДА ПОМОГНАТ.

Без лидерство од самиот врв, секој обид да се остварат големи реформи, во амбиент на системска корупција, ќе биде осуден на неуспех. Личното лидерство е од витално значење, а на лидерот мора да се гледа како на некој што не се занимава само

со „трупаче“ празни фрази. Сепак, токму како што законите, сами по себе, нема да бидат доволни за да се оствари реформата, онаму каде што корупцијата е системска, така не е доволно ниту лидерството. Како поддршка на лидерството може да се создаваат коалиции, но постои опасност кога во нив се собираат интереси чиешто минато е дискутабилно. Сепак, доколку во коалицијата се примаат само групи кои се „необележани“ од сомневањето или групи кои во минатото немале проблеми со корупцијата, нивниот број ќе биде навистина многу мал. Она што е важно е коалиционите партнери да се посветат на градењето нова иднина и, откако ќе се појави таквата заложба, тие да се повикуваат на неа.

13. ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО НЕ СМЕЕ ДА СЕ ПРЕВИДИ

Се чини дека постои корелација меѓу високите нивоа на корупција и ниските нивоа на активност на граѓанското општество. Напорите за помагање на појавата на креативно и активно граѓанско општество ја налагаат потребата од развој на правна рамка, во која граѓанското општество ќе може да ги воспостави своите институции без мешање и контрола од страна на владата, како и од градење на позитивен дијалог меѓу граѓанското општество и владата. Ова не е секогаш лесно остварливо, особено во една млада демократија, бидејќи може да навлезе во однапред замислените претстави за тоа на кој начин треба да се оформуваат и да се спроведуваат владините одлуки. Еден од начините за тестирање на искреноста на владините антикорупциски заложби е да се види дали таа е подготвена да соработува со граѓанското општество.

14. САМИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО МОЖЕ ДА БИДАТ ИЗВОРИ НА КОРУПЦИЈА

Во некои земји, организациите на граѓанското општество се појавија *ад хок*, едноставно за да земат дел од паричната помош што надворешните донатори беа подготвени да им ја дадат на организациите, за развојните напори што ќе овозможат јакнење на граѓанското општество. Организациите на граѓанското општество мора да бидат транспарентни и да одговараат за сопствените практики. И тие, како и официјалните институции, не смеат да се земат здраво за готово и треба да се набљудуваат од аспект на нивната транспарентност.

15. ЗАКОНОДАВНИТЕ ТЕЛА МОЖАТ ДА СЕ ДВИЖАТ ОД „ЗАШТИТНИК“ ДО „КРАДЕЦ“

Сериозен недостаток се појави во некои земји каде што законодавното тело не е само контролор на

официјалните расходи, туку и ги троши јавните средства (вклучувајќи ги и покачувањата на платите на своите членови) и одобрува јавни договори. Оваа комбинација од улогата на „контролор“ со улогата на извршна власт, отвора можности за конфликт на интереси и суштински ја загрозува улогата на политичкото тело. Со тоа кај јавноста сè повеќе се поттикнува презирот кон демократските институции. Доколку овие контрадикторности не се решат на задоволувачки начин (на пример, со ефектуирање на јасна поделба на овластувањата), дискутабилно е дали во овие земји ќе можат да се спроведат ефикасни антикорупциски реформи.

16. ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ ОСТАНУВА ПРОБЛЕМ

Сè до неодамна, прашањето на финансирањето на политичките партии во голема мера беше игнорирано од страна на меѓународната заедница. Постојат тврдења дека најдобриот начин да се ограничи влијанието на „политиката на парите“ е да не се ограничуваат премногу финансиските средства што се влеваат во политичката партија, туку да се ограничи износот на расходите, како и она на што парите можат да се трошат. Меѓутоа, промената на тајванската влада, во март 2000 година, покажа дека и една моќна политичка партија со големи инвестиции и со моќни крони сепак може да си замине од власт доколку не биде изгласана. Ова го охрабрува верувањето дека манипулацијата со финансирањето од страна на политичките партии не мора секогаш да биде несовладлива пречка за промена на власта.

17. НЕЗАВИСНИ АГЕНЦИИ БЕЗ СИГУРНОСТ ЗА СЛУЖБА ЗА НИВНИТЕ ЛИДЕРИ

Институциите омбудсман и генерален ревизор се атрактивни во теоријата, но можат ефективно да функционираат само доколку носителите на овие функции се заштитени од нивно произволно отстранување од службата од страна на службеникот во извршната власт на кој треба да внимаваат. Треба да се создадат тела за поддршка надвор од овие политички процеси, како одбрана за носителите на овие функции и, по потреба, да се слушне нивниот глас.

18. ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИТЕ МОЖЕ ДА БИДЕ МНОГУ ЕФИКАСНА АЛАТКА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Некои влади го признаа транспарентниот пристап до информациите за најефикасна алатка за потиснување на корупцијата и донесоа соодветно законодавство. Од владините агенции може да биде

побарано, како услов, да доставуваат детали за услугите што ги обезбедуваат и за службените надлежности во поглед на овие услуги. Индонезија е еден од примерите каде што истакнувањето на локалните информации со детали за развојните проекти и овозможи на јавноста увид во информациите што и се потребни за внимателно да следи што се случува.

19. КОРЕКТНОТО РАКОВОДЕЊЕ СО ЕВИДЕНЦИЈАТА Е СУШТЕСТВЕНО ЗА ДА И СЕ ВЛЕЗЕ ВО ТРАГА НА КОРУПЦИЈАТА

Јавниот пристап до информациите ја налага потребата од добар систем за раководење со евиденцијата. Потребата од тоа ја налага и повикувањето на одговорност на одделни јавни службеници. Одредена владина агенција би требало да ја има одговорноста да ги надгледува процесите за постапување со документацијата во јавниот сектор од страна на одделните одделенија, како и да пропишува основи за архивирање на обработената документација.

20. КАЗНАТА НА МЕДИУМИТЕ И НА НОВИНАРИТЕ-ИНФОРМАТОРИ

Повеќето убиства на новинари во изминативе години беа резултат на нивните учество во истражувања за случаите на корупција, па оттука и потребата нивната работа да се направи помалку ризикантна, како и да се подигнат стандардите на професионализам. Во моментов, неколку институции одржуваат курсеви за истражувачко новинарство. Меѓутоа, во многу делови од светот, медиумите се упропастени од корупцијата. Во многу земји, медиумите претставуваат „столб на интегритетот“, кој бара сериозно внимание.

21. ОБЈАВУВАЊЕТО НА ЛИСТИТЕ СО ИМИЊАТА НА ЛИЦАТА ОБВИНЕТИ ЗА КОРУПЦИЈА ЧЕСТОПАТИ НЕ ГО ПОСТИГНУВА ПОСАКУВАНИОТ ЕФЕКТ

Напорите за „именување и за засрамување“ во кенскиот парламент, во 2000 година, не успеаја во својата намера, кога во еден комисијски извештај во кој беа „прозивани имиња“ беа цензурирани сите имиња, а некои од „именуваните“ се заканија дека ќе ги тужат весниците кои објавија детали иако информациите веќе беа од јавен домен. Во Индија, Комесарот за борба против корупцијата „го искористи“ Интернетот каде што ги објави имињата на стотици службеници осомничени за корупција. Претераноста со којашто протестираше претседателот на нигерскиот Сенат, отстранет од службата по пат на гласање во август 2000 година,

докажувајќи ја својата невиност наспроти огромниот број докази за злоупотреба на функцијата, сугерира дека политичките лидери може да имаат и многу подебела кожа од оние кои прават стратегии за борба против корупцијата. Како и да е, потребна е крајна внимателност за да се избегне каков било впечаток дека на поединци им се оспорува праведната шанса за самоодбрана.

22. ЗГОЛЕМУВАЊЕТО НА ПЛАТИТЕ, САМО ПО СЕБЕСИ НЕ Е ДОВОЛНО ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА НИВОАТА НА КОРУПЦИЈАТА

Логичен е фактот дека несоодветно платените јавни службеници мора да бидат поподложни на искушение одколку оние кои се добро платени. Меѓутоа, се појавува депримирачката вистина дека голем дел од најкорумпираните службеници се наоѓаат на лидерски позиции што ги злоупотребиле, за да натрупаат огромно богатство по пат на „голема корупција“. Во таков случај, платите повеќе претставуваат проблем за службениците од ниските рангови, на чиешто инсистирање за плаќање за услугите нивните колеги може да гледаат како на одредена форма на „плаќања од корисниците“. Анкетите покажуваат дека може да се случи луѓето да бидат подготвени да платат за услугите што ги добиваат, под услов да можат да си ги дозволат давачките и тие да бидат законски. Она на што се особено огорчени е тоа да бидат предмет на изнудување. Еден набљудувач го забележа следново: „Доказите во најдобар случај се нејасни во однос на тоа дали зголемувањето на платите во јавниот сектор може да ја намали корупцијата. Да, во рамките на еден сеопфатен пакет на реформи на државната служба, соодветното надоместување и мотивацијата може да имаат своја улога, но деталниот увид во податоците за одделни земји не го поддржува поимањето дека помага само тоа да се зголемат службеничките плати во актуелните агенции со некорумпиран кадар.“¹

23. ЗГОЛЕМУВАЊЕТО НА ПЛАТИТЕ МОЖЕ ДА ПРЕТСТАВУВА ДЕЛ ОД РЕШЕНИЕТО ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Во еден подолг временски период, во голем број земји реалните плати во јавниот сектор бележеа опаѓање. Во повеќе случаи, ова опаѓање доведе до намалување на ефикасноста на јавниот сектор. Една студија покажува дека повисоките нивоа на плати се придружени со можноста во служба на владата да се ангажираат подобро квалификувани лица, со што се подобрува квалитетот на обезбедуваните услуги и, како што се опишува во документот, се зголемува износот на средства прибрани од даноците. Едноставното зголемување на даночните стапки може и да не прибере дополнителен државен приход. Тоа може да се случи доколку се подобрат вештините на лицата вклучени во прибирањето на даноците.

24. ПРИБИРАЊЕТО НА ПРИХОДИТЕ МОЖАТ ДА ГО ОЛЕСНАТ НЕЗАВИСНИ ОРГАНИ ЗАДОЛЖЕНИ ЗА ПРИХОДИТЕ

Независните органи задолжени за приходите може да се формираат од внимателно набљудуван и добро платен кадар, вработен надвор од платните структури на јавната служба. Овие органи можат да го поттикнат прибирањето на приходите и да ги овозможат на земјата во развој посоодветно да ги плати своите службеници и да ги сервисира финансиските потреби на своите институции.

25. БЕНЕФИЦИИТЕ НА ПЕНЗИОНИРАЊЕТО, ОСОБЕНО ЗА ПОЛИТИЧКИТЕ ЛИДЕРИ, ЧЕСТОПАТИ НЕ СЕ СООДВЕТЕН ОДГОВОР НА КОРУПЦИЈАТА

Логиката сугерира дека недоволната сигурност при пензионирањето претставува фактор во равенката на корупцијата. Меѓутоа, кога станува збор за високите владини функционери, анегдотските докази во насока на спротивното сугерираат нешто друго.

26. НОВИТЕ АНТИКОРУПЦИСКИ ЗАКОНИ, САМИ ПО СЕБЕ, НЕ СЕ ОДГОВОР

Се разбира, законите - сами по себе - не нудат брз пат за потиснување на корупцијата, освен, можеби, кога на судовите им доделуваат одредена јурисдикција што тие претходно ја немале: да ја разгледуваат законитоста на административните одлуки донесени од страна на службениците. Чести беа случаите кога законодавните тела ги донесувале антикорупциските закони со голема помпа, при што сметале дека работата со реформите е завршена (или барем привидот на реформа во поглед на корупцијата). Меѓутоа, во секоја земја каде што корупцијата е системска, законите пропаѓаат а пропаѓаат пред се поради нивното неспроведување во практиката, а не поради каква било несоодветност на самите закони. Постојат и други начини како да се остварат реформи, дури и во делот на јавните набавки, без притоа да се менува законот, односно со примена на договори и на граѓански казни за да се обезбеди подобрување на стандардите за однесување.

27. КОРУМПИРАНИТЕ СУДСКИ СИСТЕМИ НЕ МОЖАТ ДА ГО ПОДДРЖАТ ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

Постои инхерентна контрадикторност во обидот да се искористи корумпираниот судски систем за да се поддржи владеењето на правото. Треба да се обезбедат основи за институционалните елементи на судството, особено за оние сврзани со

именувањето, отстранувањето од служба и со одговорноста. Омбудсманот може да понуди начин за воведување корекции што може да биде брз и ефикасен, а да не подлежи на искривувањата што можат да го попречат судството, а прашањата за судска независност и за судски интегритет мора да се решаваат уште од самиот почеток.

28. ЗАКОНОТ НЕ ТРЕБА ДА ПРЕТСТАВУВА ПРЕЧКА ЗА СУДСКИТЕ ПОСТАПКИ ЗА КОРУПЦИЈА

Сè уште постои потреба од закони кои ќе функционираат. Товарот на докажување што паѓа на обвинителот не треба да биде непотребно комплексен. Гарантирањето фер судење за обвинетиот не значи дека на обвинителот ќе му биде невозможно да ја докаже неговата вина. Законите во делот на доказите треба постојано да бидат ажурирани и треба да се размисли за тоа во нив да се вклучат конкретни дела кон коишто би била насочена одредена антикорупциска иницијатива. Оваа техника постигна особен успех во Хонгконг.

29. РОКОВИТЕ ЗА ГОНЕЊЕ ТРЕБА ДА БИДАТ РЕАЛНИ

Може да биде потребно повеќе време за да се откријат случаите на „голема корупција“, па дури и дополнително време за детално да се подготви случај за темелно гонење на одговорните лица. Од тие причини, временските ограничувања за обвиненијата или за случаите треба да бидат реални. Во некои земји, е буквално невозможно случај на кривично гонење да се доведе до завршница. Со обвиненијата и/или на жалбите на кои „им истекува рокот“ само се влошува репутацијата на законот и се зголемува нивото на фрустрираност на јавноста.

30. ЗАКОНОТ ЗА НЕЗАКОНСКОТО ЗБОГАТУВАЊЕ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ МОЖЕ ДА БИДЕ ПРЕДВОДНИК НА АНТИКОРУПЦИСКАТА КАМПАЊА

Еден конкретен закон, што се покажа како ефективен во некои земји, е Законот за „незаконско збогатување“. Овој закон се однесува на стекнувањето необјасливо богатство од страна на државните службеници. Ваквиот закон, во комбинација со функционалниот правен и судски систем, ги предводеше антикорупциските реформи во Хонгконг. Меѓутоа, некои законодавни тела одбија да донесат вакви закони, наводно поради тоа што би можеле да ги прекршат човековите права. Меѓутоа, во реалноста се чини дека одбивањето да се донесе еден ваков закон произлегува од желбата да се одржи ситуацијата *статус кво*.

31. НАБЉУДУВАЊЕТО НА СРЕДСТВАТА НА ФУНКЦИОНЕРИТЕ СÈ УШТЕ ОСТАНУВА НЕТЕСТИРАНА АЛАТКА

Постои широко прифатено убедување дека ова е потенцијално ефективна алатка за сузбивање на корупцијата, но се до денес целиот случај остана само на хартија. Пратениците се исклучително срамежливи кога станува збор за донесувањето закони со кои ќе се обезбедат основите за набљудување на состојбата со имотот и со приходите на високите функционери. Кога се донесуваат законите, ретко се поставува условот за објавување на изјавите за имотната состојба. Се случува, иако поретко, да се спроведуваат рутински истраги за да се провери нивната точност. Иницијативите на ова поле се следат мошне внимателно.

32. СЛУЖБЕНИТЕ ИМУНИТЕТИ И ПРИВИЛЕГИИ НЕ ТРЕБА ДА ГИ ЗАШТИТУВААТ КОРУМПИРАНИТЕ ОД ЛИЧНАТА ОДГОВОРНОСТ ЗА СТОРЕНИТЕ КРИВИЧНИ ДЕЛА

Во многу земји, имунитетите и привилегиите на јавните личности од висок ранг ефективно ги заштитуваат од владеењето на правото. Всушност, во некои земји, криминалците се решаваат за избрана функција само со цел да се стекнат со имунитет. Овие привилегии и имунитети треба да се преиспитаат, а нивниот обем треба да се минимизира на практични барања. Тие не се доделуваат за да му се оддаде почит на лицето, туку за да му се овозможи ефективно да ги извршува своите должности.

33. ИНТЕРНЕТОТ МОЖЕ ДА РАЗВИЕ ОТВОРЕНА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ МЕЃУ ВЛАДАТА И НЕЈЗИНИТЕ ГРАЃАНИ

Интернетот може да помогне во развивањето поотворени системи на владеење. Законодавните тела можат да отворат веб-сајтови со што ќе им се овозможи на граѓаните да контактираат со своите избрани претставници и каде што ќе можат постојано да се информираат за работата на собранието. Владините министерства можат својата документација да ја направат достапна он-лајн. Реформаторите можат да ги огласуваат своите национални антикорупциски планови во светски рамки и јавно да го набљудуваат остварениот напредок. Интернетот може да се користи за он-лајн јавни тендерски постапки, со што ќе се намалат можностите за остварување потенцијално корумпирани лични контакти. Се разбира, ползноста на Интернет, во оваа смисла, е ограничена со бројката на лица кои имаат пристап до Интернет. Во моментот, во најсиромашните земји во светот, голем дел од потенцијалот на Интернет не може да се реализира, меѓутоа сè поголем број

земји навистина имаат пристап до Интернет, така што сите придобивки остварени со тоа што нивните институции и поединци станале поодговорни треба да послужат во насока на тоа да се промовираат интересите на сите.

34. НАБАВКИТЕ СЕ БОЈНО ПОЛЕ

Полето на јавните набавки е бојно поле за борците против корупцијата. Токму во делот на јавните набавки се случува најголемиот дел од „големата корупција“, при што - сосема очигледно - му нанесува голема штета на развојниот процес во посиромашните земји и во земјите во транзиција. Иако во почетокот имаше скептици кои се бореа против замислата за „пактовите за интегритет“, сè повеќе се признаваат постигнатите успеси на ова поле. „Пактовите за интегритет“ претставуваат процес во којшто се склучуваат доброволни договори, вклучувајќи ги понудувачите и владата, за да се ограничат можностите за корупција во рамките на еден конкретен проект. Во оваа смисла, ветувачка е примената на Интернет за потребите на јавните набавки во Сеул и во Мексико.

35. ТРЕБА ДА СЕ ПРИЈАВАТ ПРОВИЗИИТЕ ШТО ПОНУДУВАЧИТЕ ИМ ГИ ПЛАЌААТ НА ПОСРЕДНИЦИТЕ

Имаше мислења дека законодавството со кое се бара да се објават провизиите би го поткопало меѓународното конкурентно понудување и дека може да се случи некои корпорации да не сакаат да следат едно такво правило. Меѓутоа, откако се вовеле ваквиот услов, имаше само малку докази кои велеа дека тој имал негативен ефект. Чесните немаат што да кријат, а доколку корумпираните го напуштат тендерскиот процес, сите засегнати страни ќе имаат полза од нивното отсуство. Искуството на градот Њујорк претставуваше инспирација за борците против корупцијата.

36. КОРУМПИРАНИТЕ ПОНУДУВАЧИ ТРЕБА ДА СЕ СТАВАТ НА ЦРНА ЛИСТА

Изготвувањето „црни листи“ со имињата на фирмите фатени во поткупување може да биде моќно оружје. Се разбира, за да се спроведе ова системот мора да биде праведен и сите казни да бидат пропорционални. Меѓутоа, несомнено е дека меѓународните корпорации во Сингапур, кои во 90-тите години беа ставени на црната листа, доживеаја голем шок. Оттогаш, другите размислуваа двапати пред да се обидат да ги поткупат сингапурските службеници. По ова, и Светска банка почна да го следи трендот на составување „црни листи“. На својот веб-сајт банката ги објавува имињата на

фирмите и на поединците кои се ставени на црни листи. На национално ниво, оваа мерка најдобро функционира во земјите каде што владеењето на правото функционира како што треба и каде што постојат соодветни механизми за жалба. Меѓутоа, треба да се внимава и да се гарантира коректноста на целиот процес, така што ќе се обезбеди дека самото составување на црните листи нема да стане инструмент на изнудување и на корупција.

37. МЕЃУНАРОДНИТЕ ПРОБЛЕМИ БАРААТ МЕЃУНАРОДНИ РЕШЕНИЈА

На изненадување на многумина Американци, две спроведени истражувања го открија фактот дека американскиот Закон за корумпираните практики во странство, донесен во далечната 1977 година, се чини не го постигнува ефектот за кој се претпоставуваше дека ќе го постигне. Се покажа дека американските компании кои извезуваат на клучните нови пазари, се приближно исто толку корумпирани колку и германските извозници кои работат без какво било ограничување од ваков вид, и со додадената предност на даночните намалувања за поткупот што го плаќаат. Се чини дека унилатералната акција од страна на само една влада, дури и ако е тоа Владата на најмоќната земја во светот, е недоволна да се спротисти на глобален проблем. Наместо тоа, проблемот налага координирана меѓународна реакција. Оттука и потребата од меѓународни договори како што е Конвенцијата на ОЕЦД против поткупувањето на странските функционери во меѓународните деловни трансакции. Намерите на оваа Конвенција мора да се преточат во реалноста, а сè уште постојат малку знаци дека одделни влади се подготвени да го сторат тоа. Истите истражувања покажаа дека меѓународните бизнисмени се многу малку информирани за постоењето на оваа Конвенција. Од нив не може да се очекува да почитуваат одредби за кои не знаат ништо.

38. МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОГОВОРИ ЈА НАЛАГААТ ПОТРЕБАТА ОД НАБЉУДУВАЊЕ

Не е доволно само тоа земјата да потпише некоја конвенција. Конвенцијата мора да се реализира. Кога една конвенција удира по успешните извозни стратегии на една земја, воопшто не е изненадувачки што некои земји-извознички можат да бидат помалку од ентузијастички во однос на целите на договорот. Од друга страна, оние кои ги поддржуваат целите на дадена конвенција можат да гледаат со сомневање на некои од конкурентските земји, како и да имаат потреба од уверување дека не паѓаат во стапица. Во такви услови, суштествени стануваат внимателната евалуација и набљудување на спроведувањето и на извршувањето, како од страна на вклучените влади, така и од страна на граѓанското општество и на приватниот сектор.

Особено конструктивно набљудување се предвидува во европските конвенции, преку механизмите на ГРЕКО. Меѓутоа, за жал, тоа отсуствува на други места. Иако е наречен „мониторинг“, ГРЕКО процесот всушност претставува реализација на техничка соработка испорачана на многу ефикасен начин, лесен за работа и за разбирање.

39. ИСТРАЖУВАЊАТА МОЖАТ ДА ГИ ИЗМЕРАТ И ДА ГИ ИДЕНТИФИКУВААТ УСПЕСИТЕ И НЕУСПЕСИТЕ

Реформските програми треба да се набљудуваат од аспект на посакуваните резултати. За набљудување е потребно ефикасно мерење, а тоа се прави најдобро преку истражувања или анкети со тоа што податоците од истите се објавуваат. Истражувањата можат да го измерат ефектот што го има корупцијата врз бизнисот, врз јавната перцепција, а со фокусирање на одбрани даватели на услуги, тие можат да ги измерат нивоата на корупција во дадените услуги. Овие истражувања може да бидат меѓународни, национални или локални, но нивната практична полезност се зголемува паралелно со нивното доближување до локалното ниво. Со споредување на резултатите на агенциите од различни делови од земјата, можат да се идентификуваат најнеефикасните и, можеби, најкорумпираните агенции и да се преземат чекори за коригирање на нивното работење. Меѓународните анкети помагаат ова прашање да се издигне до нивото на национална агенда и да се задржи во прв план на јавната дебата. Меѓутоа, меѓународните истражувања и анкети се компаративни и полни со статистички тешкотии, па така и нивната полезност е ограничена. Еден од нивните најдрагоцени аспекти е фактот што тие прашањето на корупцијата го издигнаа на ниво на националните политички агенди, потенцирајќи ја потребата од национални анкети кои сега се спроведуваат сè посеопфатно.

40. ТРЕБА ДА СЕ ЗАЈАКНАТ ИНСТИТУЦИИТЕ КОИ МОЖАТ ДА ПОМОГНАТ ВО СПРЕЧУВАЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА

Школите за јавна администрација имаат важна улога во едукацијата и во дополнителната обука на јавните службеници. На овие школи им е потребен поголем капацитет, особено во делот на обуката за етика и во управувањето со ризиците од корупција. И на бизнис-школите им се потребни задолжителни курсеви за управување со ризиците од корупција. Тие треба да престанат со практиката деловната етика да ја сметаат за неважен дел од дипломата за магистер по бизнис администрација (МВА).

41. ПРИВАТНИОТ СЕКТОР Е НЕСИГУРЕН ПАРТНЕР

Иако некои партнери од приватниот сектор имаат дадено позитивен придонес во борбата против корупцијата и преземаа корпоративна општествена одговорност, приватниот сектор, во најголем дел, треба да изоди уште долг пат пред да ги прифати антикорупциските стратегии, како дел од сопствениот интерес. И покрај тековниот публицитет што им се дава на корумпираните активности, големите корпорации и натаму не го почитуваат ниту законот, ниту јавното мислење, а владите кои им се домаќини навистина често ги поддржуваат во ваквото однесување. Меѓународната трговска комора (МТК) досега беше крајно енергична во промовирањето на своите политики против поткупувањето, меѓутоа како доброволна организација нејзе и недостига можноста да ги набљудува активностите на своите членки.

42. ИЗВОЗНИТЕ КРЕДИТНИ ГАРАНЦИИ МОЖАТ ДА СЕ ПОНИШТАТ ВО СЛУЧАЈ НА КОРУПЦИЈА

Голем број влади го тргаат покритието за извозните кредитни гаранции, кои се даваат за потпишување на договорите, кога за истите ќе се заклучи дека се извалкани со корупција. Сепак, некои влади и натаму замижуваат пред корупцијата, кога договорите се големи и кога за нив ќе се оцени дека се во национален интерес.



Задачата на остварување на одржливи антикорупциски реформи ќе биде долга и тешка. Несомнено е дека влогот е голем. Сепак, останува неизвесно колку време ќе биде потребно за да се реализира оваа цел.

Можно е дека луѓето во најкорумпираните земи се деморализираат, ја губат вербата во демократските практики и се свртуваат кон авторитаризмот, како навидум логична реакција на неуспехот на демократијата. Се разбира, нема причина да не се претпостави дека секој нареден циклус на автократија ќе биде помалку катастрофален отколку што бил во минатото.

Може да се случи и меѓународната заедница да ја „разводни“ својата заложба кон каузата на борба против корупцијата. Нејзиното внимание можат да го привлечат други прашања, кои - се чини - нудат понепосредни реакции на нивните интервенции.

Но, една работа е јасна. Ако владите, граѓанското општество, приватниот сектор и меѓународните организации не ги искористат можностите што им

стојат на располагање за ефективно да и се спротивстават на корупцијата, шансите ќе пропаднат. Корупцијата постојано и неизбежно ќе ги поткопува младите демократии и ќе ја влоши положбата на етаблираните демократии. Таа, исто

така, ќе продолжи негативно да влијае врз човековите права, животната средина и врз сите аспекти на глобализацијата. Влогот не може да биде повисок отколку што е денес.

ЕНДНОТИ

¹ Даниел Кауфман: Погледнете: <http://www2.worldbank.org/hm/anticorrupt/0140.html>

ВЕБ-САЈТ АДРЕСИ

ГЛАВА 1

стр. 5 Информации на јапонската Влада – нови правила за пристап:
<http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>

стр. 5 Омбудсман на Комонвелтот - Австралија – Слобода на информирање:
http://www.comb.gov.au/publications_information/freedom_information.htm

стр. 5 Американскиот Закон за слободата на информирањето: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html

стр. 10 (I) Работни документи од истражувањата на Светска банка за политиките на владеење:
<http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5>

стр. 10 (I) Институт на Светска банка – показатели за владеењето (1996-2002):
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

стр. 10 (ii) Канцеларија на Комесарот за јавни именувања:
<http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>

стр. 11 (x) „Весници: забраната не е забрана, освен ако не е ограничување“, 2002
Презентација од Френсис Т. Сеов, поранешен генерален јавен обвинител на Сингапур:
www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html

ГЛАВА 2

стр. 1 Меѓународен институт за демократија и за изборна помош –
учество, политички партии и институции: http://www.idea.int/thematic_b.htm

стр. 13 (1) Центар за јавен интегритет: www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp

стр. 13 (1) Проект за администрацијата и за трошоците за изборите: <http://www.aceproject.org>

р.13 (1) Меѓународен институт за демократија и за изборна помош – Проект за состојбата на демократијата
http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm

стр. 13 (1) Компаративна студија за изборните системи: <http://www.umich.edu/~cses/>

стр. 13 (3) Проект за администрацијата и за трошоците за изборите – трошковни аспекти:
<http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>

ГЛАВА 3

стр. 14 (4) Независна комисија против корупцијата: www.icac.nsw.gov.au

стр. 14 (9) Библиотека на Парламентот на Австралија – „Избегнување конфликтите на интереси – постои ли случај на скриени трустови?": <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>

ГЛАВА 4

стр. 2 Центар за реактивна политика – трошоци за лобирањето: <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>

стр. 4 Федерални прописи за лобирањето (31 USC, Дел 1352), Закон за откривање на лобирањето, Јавен закон. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

стр. 4 Американски кодекс – „Кривични дела и кривични постапки – лобирање со доделени средства – Наслов 18 > Дел I > Глава 93 > Верз. 1913: <http://liimirror.warwick.ac.uk/uscode/18/1913.html>

стр. 5 (1) Закон за евидентирање на лобистите: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>

стр. 5 Федерални прописи за лобирањето (31 USC, Дел 1352), Закон за откривање на лобирањето, Јавен закон. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

ГЛАВА 5

стр. 10 (1) Правила за парламентарниот имунитет во Европскиот парламент и во земјите-членки на Европската унија: <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>

стр. 10 (2) Евалуациони извештаи и извештаи за усогласеност на ГРЕКО:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

стр. 10 (3) Евалуациони извештаи и извештаи за усогласеност на ГРЕКО:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

стр. 10 (5) Документи за импичмент поврзани со американскиот претседател:
<http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>

стр. 10 (6) Евалуациони извештаи и извештаи за усогласеност на ГРЕКО:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

ГЛАВА 6

стр. 19 (6) Ресурси за применета етика на Интернет: <http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/>

стр. 19 (6) ОЕЦД/ПУМА – Главна страна за етика и за корупција:
<http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm>

стр. 19 (6) Американската Канцеларија за етика во владата: <http://www.usoge.gov>

стр. 19 (6) Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 20: Етиката во јавната служба, средства за следење и тестирање на интегритетот: <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>

стр. 19 (6) Канцеларија на советникот за етика:
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

стр. 19 (6) Меѓународен институт за јавна етика: <http://www.iipe.org>

стр. 19 (12) Предуслови за ефикасни канцеларии на Омбудсманот за борба против корупцијата и агенции за борба против корупцијата (Јужна Африка): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

стр. 19 (12) Генерален инспектор на Владата (Уганда): <http://www.igg.go.ug>

стр. 19 (12) Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 10: Омбудсман:
<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>

стр. 19 (14) Американската Канцеларија за етика во владата: <http://www.usoge.gov/>

стр. 19 (15) Канцеларија на советникот за етика (Канада):
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

стр. 19 (16) „Етички пакет: конфликт, однесување и Комесарот за Парламентот Хил“ – коментар од Грегори Џ. Левин, локален парламент, Канцеларија на омбудсманот, провинција Британска Колумбија:
http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPackPaper2002.htm#_edn1

стр. 19 (17) Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 3: Осмислување на реакциите:
<http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>

стр. 19 (19) Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 12: Јавната служба во служба на јавноста:
<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

стр. 19 (19) Светска банка – реформа на администрацијата и на државната служба – вработување и унапредување: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

стр. 20 (20) Светска банка – реформа на администрацијата и на државната служба – платна политика во јавната служба во англофонска Африка: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

стр. 20 (20) ММФ – Корупцијата и стапката на искушение: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

стр. 19 (12) Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 1: Предизвикот на обновата:
<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

стр. 20 (20) Институт на Светска банка – работни документи и статии – подобрување на владеењето и контролирање на корупцијата <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

стр. 20 (20) ММФ – Корупцијата во светот:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

- стр. 20 (20)** Водич за чесните реформатори во борбата против корупцијата
http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf
- стр. 20 (I)** Институт на Светска банка – Владеењето и борбата против корупцијата:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>
- стр. 20 (21)** Предуслови за ефикасни канцеларии на омбудсманот за борба против корупцијата и агенции за борба против корупцијата: <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>
- стр. 19 (12)** Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 10: Омбудсман:
<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>
- стр. 20 (21)** Генерален инспектор на Владата (Уганда): <http://www.igg.go.ug>
- стр. 20 (22)** Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 12: Јавната служба во служба на јавноста:
<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>
- стр. 20 (22)** Светска банка – реформа на администрацијата и на државната служба – вработување и унапредување: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- стр. 19 (12)** Референтна книга на „ТИ“ 2000, Глава 1: Предизвикот на обновата:
<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>
- стр. 20 (24)** ММФ – Корупцијата и стапката на искушение: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf
- стр. 20 (24)** Светска банка – работни документи и статии – Подобрување на владеењето и контролирање на корупцијата <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>
- стр. 20 (24)** ММФ – Корупцијата во светот:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>
- стр. 20 (24)** Даночна евазија, корупција и плаќање на хетерогените инспектори:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>
- стр. 20 (24)** Светска банка – Управување со јавниот сектор - Антикорупција:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>
- стр. 21 (24)** Светска банка – реформа на администрацијата и на државната служба – платите во јавната служба во англофонска Африка: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm
- стр. 21 (24)** Светска банка – Реформа на администрацијата и на државната служба - Карта:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>

ГЛАВА 7

стр. 14 (4) Закон за откривање на информациите од јавен интерес, 1998:
www.hms.o.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm

стр. 14 (10) Јавната загриженост во акција: <http://www.whistleblowing.org.uk>

стр. 14 (11) Советодавен центар за отворена демократија: <http://www.opendemocracy.org.za>

стр. 14 (12) Проект за отчетноста на владите: <http://www.whistleblower.org>

ГЛАВА 8

стр. 5

стр. 6 (1) НКПП – Практични мерки за зголемување на интегритетот во царинските администрации:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html

стр. 6 (1) Светска банка – работни документи и статии – Подобрување на владеењето и контролирање на корупцијата <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

стр. 6 (1) ОЕЦД - Оданочување:
http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html

стр. 6 (3) НКПП – Корупцијата во јавните финансии:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html

стр. 6 (6) Работен документ на „Транспарентност интернационал“ – Преглед на управувањето со интегритетот на вработените во власта, за прибирање приходи во Гана, Танзанија и во Уганда:
http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary

стр. 6 (8) Утштајн Антикорупциски ресурсен центар - ЧПП:
<http://u4.no/document/faqs1.cfm>

ГЛАВА 9

стр. 9 Закон за корумпираните практики во странство: www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html

стр. 9 Конвенција на ОЕЦД за борба против поткупувањето на странските функционери во меѓународните деловни трансакции: <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>

стр. 20 (2) „Транспарентност интернационал“, Прибор за борците против корупцијата, Пактови за интегритет – Колумбија: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html

стр. 20 (3) Систем за изготвување на листи на исклучените страни:
<http://epls.arnet.gov/>

ГЛАВА 10

стр. 7 (2) Светска банка – мерење на владеењето, корупцијата и на контролата од страна на државата: како фирмите и бирократите ја обликуваат деловната клима во земјите во транзиција:
<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>

стр. 7 (3) Национално биро за економски истражувања – „Дали 'парите за подмачкување' помагаат да се забрза текот на конкуренцијата?“ <http://www.nber.org/papers/w7093>

стр. 7 (4) „Чартер марк“: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>

стр. 7 (5) Светска банка – Помош за земјите во борбата против корупцијата – улогата на Светска банка – Помош за земјите во зајакнувањето на институциите: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>

ГЛАВА 11

стр. 7 (2) Центар за европски реформи – корупцијата во Источна Европа: http://www.cer.org.uk/articles/n_10_2.html

стр. 7 (3) ИЈС: Корупцијата и експлоатацијата во приватизацијата на секторот води: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>

стр. 7 (4) Референтна книга на „ТИ“ 2000 – Глава 26: Политиката на конкуренција и борбата против корупцијата: <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>

стр. 7 (4) Глобален форум на ОЕЦД – документ од Тајланд: www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc

стр. 7 (4) Комисија за конкуренција, Јужна Африка: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1

стр. 7 (6) Ризиците од корупцијата во процесот на приватизација: <http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>

стр. 7 (7) „Транспарентност интернационал“ – Прибор за борците против корупцијата: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html

ГЛАВА 12

стр. 32 (1) Светска банка – Прелиминарни белешки – изготвување на ефикасни законски прописи против корупцијата : <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PREMnote58.pdf>

стр. 32 (1) Осма НКПП – Дискусија за товарот на докажувањето: дали тоа е компатибилно со почитувањето на нормите за човековите права?: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html

стр. 32 (2) Тековни англиски прописи: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>

стр. 33 (7) Партнерство против корупцијата -Независна комисија против корупцијата-Конференција на Интерпол, 2003: <http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Progframe.html>

стр. 33 (8) Интерпол – Глобални стандарди за борба против корупцијата во полициските сили/служби: <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

стр. 33 (9) Меѓународни стандарди за кривично гонење: <http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>

стр. 33 (9) Меѓународно здружение на обвинителите: <http://www.iap.nl.com/>

стр. 33 (10) Зошто треба да ни бидат важни независните и одговорните судии?:
http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf

стр. 33 (10) МСП Канада – документи: <http://www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm>

стр. 33 (10) Член 16, Универзална декларација за човековите права: <http://www.un.org/Overview/rights.html>

стр. 34 (10) Член 16, Канцеларија на Високиот комесар на ОН за човекови права – Меѓународен договор за граѓански и за политички права: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

стр. 34 (10) Член 16, Прирачник на „Амнести интернешенел“ за праведни судења:
<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>

стр. 34 (10) Член 16, Универзална повелба на судиите:
<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>

стр. 34 (11) Основни принципи на Обединетите нации за независноста на судството, 7. Конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и за третман на обвинетите лица, Милано, 26 август – 6 септември 1985 година: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

стр. 34 (12) Бангалор принципи на судско однесување, 2000:
http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

стр. 34 (13) Европска асоцијација на судиите – Повелба на судиите во Европа:
<http://www.richtervereinigung.at/international/eurojus1/eurojus15a.htm>

стр. 34 (14) Независноста, ефикасноста и улогата на судиите – препорака усвоена на 13 октомври 1994 година од Комитетот на министри при Советот на Европа
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memorandum.pdf

стр. 35 (17) Новата политика за избор на судии:
<http://www.justiceatstake.org/files/JASMoneyReport.pdf>

стр. 35 (18) Јавниот радиодифузен систем во прв план, правдата на продажба:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kernit.html>

стр. 35 (20) Центар за етика „Св. Џејмс“ – Глобална борба против корумпираноста во судството:
http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm

стр. 35 (20) Етички принципи за судиите – Канадски судски совет:
http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf

стр. 35 (20) „Судската етика во Јужна Африка“, *Сандеј тајмс*, март 2000 година:
<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>

стр. 35 (22) Основни принципи за улогата на адвокатите, VIII. конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и за третман на обвинетите лица, Хавана, 27 август – 7 септември 1990 година:
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bprl.htm>

ГЛАВА 13

- стр. 12 (1)** Референтна книга на „ТИ“ 2000 – Борбата против корупцијата – елементите на еден систем за национален интегритет: <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- стр. 12 (2)** Канцеларија на Обединетите нации за наркотици и за криминал – Прирачник за борба против корупцијата: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- стр. 12 (4)** Национална заложба за интегритети за одржлив развој на Њу Хондурас: <http://www.wri.org/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf>
- стр. 12 (6)** Антикорупциска мрежа за економиите во транзиција – тековен извештај на Република Литванија во однос на Балтичкиот антикорупциски акт: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- стр. 12 (9)** Стратешки документ и извештај на Европската комисија за 2003 година – Критериумите од Копенхаген: http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php
- стр. 12 (10)** Канцеларија на антикорупцискиот обвинител во Шпанија, и неколку предлози за Словачка: http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- стр. 12 (11)** „Транспарентност интернационал“ – системи за национален интегритет: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html
- стр. 13 (12)** Грифит Универзитет – Клучен центар за етика, право, правда и за владеење: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>

ГЛАВА 14

- стр. 1** Независна комисија против корупцијата, Хонгконг: <http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- стр. 1** Тековни англиски прописи и подзаконски акти: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- стр. 1** Независна комисија против корупцијата, Хонгконг – за НКПП: <http://www.icac.org.hk/eng/abou/index.html>
- стр. 1** Тековни англиски прописи: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>
- стр. 8** Независна комисија против корупцијата, Хонгконг – Проверки и порамнувања: http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html
- стр. 11** Тековни англиски прописи: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>
- стр. 15 (1)** Референтна книга на „ТИ“ 2000 – Независни антикорупциски агенции: <http://www.transparency.org/sourcebook/11.html>

стр. 16 Предуслови за ефикасни канцеларии на омбудсманот за борба против корупцијата и агенции за борба против корупцијата: (Јужна Африка): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

стр. 16 (1) Независна комисија против корупцијата, Нов Зеланд:
<http://www.icac.nsw.gov.au/>

стр. 16 (1) Независна комисија против корупцијата, Хонгконг:
<http://www.icac.org.hk/>

стр. 16 (3) Канцеларија на омбудсманот, Република Филипини – Мандат:
<http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>

стр. 16 (4) Меѓународна конференција за борба против корупцијата – Улогата на омбудсманот во борбата против корупцијата: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html

стр. 16 Статути на Нов Зеланд:
http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

ГЛАВА 15

стр. 3 За *Би-Би-Си*: <http://www.bbc.co.uk/info/>

стр. 10 (2) Бела книга за комуникациските реформи:
http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html

стр. 10 (3) Бела книга за комуникациските реформи: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

стр. 10 (4) Канцеларија на омбудсманот, Република Филипини – Буквар за програмата на Единицата за спречување на корупцијата (ЕСК): http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html

стр. 10 (5) Организација „Меѓународен буџет“: ЧПП: <http://www.internationalbudget.org/faq/>

стр. 10 (5) „Отворен буџет“ – Регионите на Русија – Одредби за регионалните претставници:
<http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>

Ве молиме да контактирате со Единицата за поддршка на проектите во ОСЕЕА, доколку заклучите дека некои од овие веб-сајтови повеќе не се достапни. Email: psu-osceea-at@osce.org