

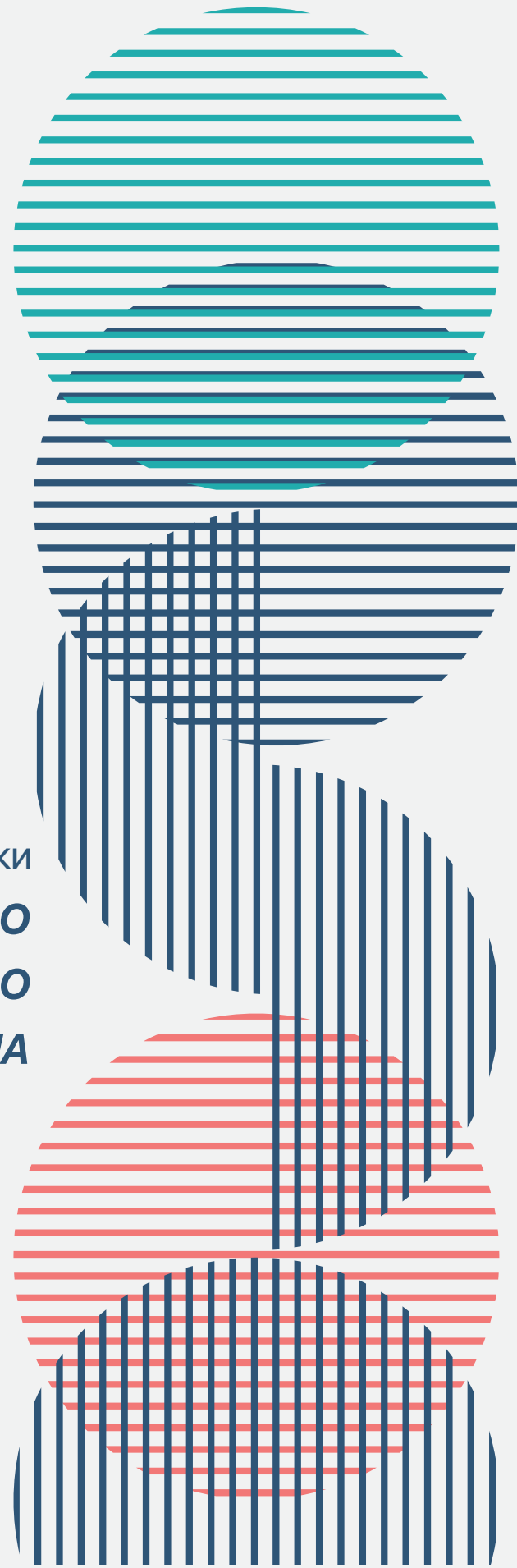


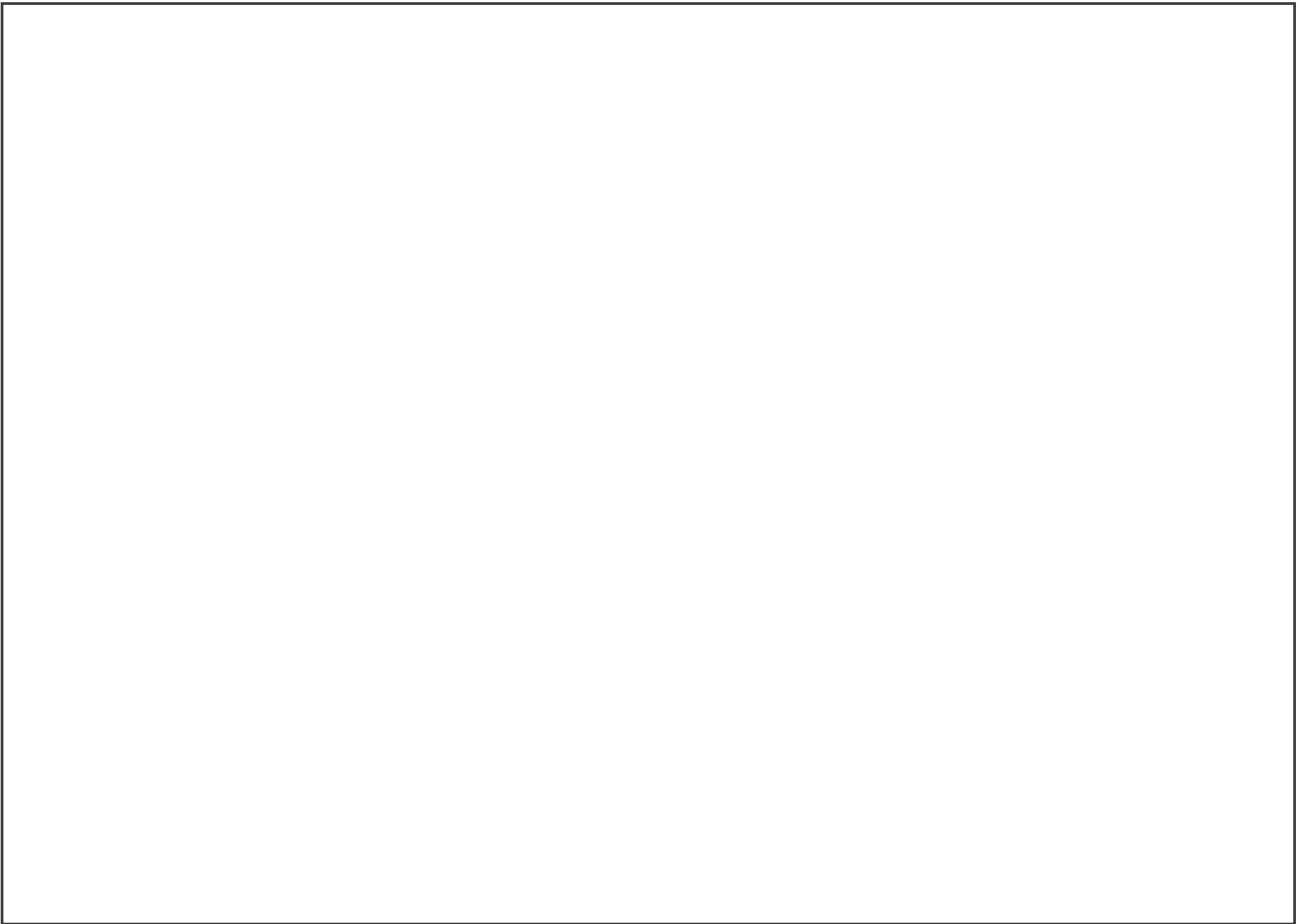
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ
**ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО
РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА ВО
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**





Издавач:
ЕВРОТИНК – Центар за европски стратегии – Скопје

За издавачот (уредник):
Димитар Николовски, Извршен директор

Автори:
Александар Стојановски, Кристина Ангелевска, Димитар Николовски

Графичко уредување:
Сашка Дескоска

Лектура:
Бобан Карапејовски

2022 година

Публикацијата е изработена во рамките на проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“, спроведен од ЕВРОТИНК - Центар за европски стратегии, а финансиски поддржан од Националниот фонд за демократија на Соединетите Американски Држави.

Гледиштата изразени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш гледиштата на Националниот фонд за демократија на Соединетите Американски Држави или на нивните партнери.

СОДРЖИНА

01	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	05
02	МЕТОДОЛОШКА БЕЛЕШКА ЗА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ АКТИВНОСТИ НА ПРОЕКТОТ	06
03	ПРЕПОРАКИ	07
04	ТРАНСПАРЕНТНОСТ	09
05	ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ	10
06	ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО ВРСКА СО ОТЧЕТНОСТА И СО ОДГОВОРНОСТА	11
07	ДИСКУСИИ ВО ФОКУС ГРУПИ СО ГРАЃАНИ	13
08	ЗАКЛУЧОЦИ	16

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Проектот „Кон транспарентна, отчетна и инклузивна полиција во Република Северна Македонија“ се реализира со цел да придонесе кон подобро полициско работење и зголемена доверба во полицијата на Република Северна Македонија. Оваа цел на проектот е замислена да се оствари преку проценка на степенот на отчетност, транспарентност и нивото на инклузивно донесување одлуки во работата на полицијата на национално ниво.

Понатаму, крајната цел на овој едногодишен потфат е поттикнување дијалог меѓу полицијата, медиумите и граѓанските организации на локално ниво, со надеж дека ќе даде придонес кон јавната дебата за поголема безбедност во македонското општество.

МЕТОДОЛОШКА БЕЛЕШКА ЗА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ АКТИВНОСТИ НА ПРОЕКТОТ

Мерење на јавното мислење

Телефонска анкета спроведена во периодот од 23 ноември до 30 ноември 2021 година од страна на БРИМА, на репрезентативен примерок од 1001 испитаник, со маргина на грешка $\pm 3\%$, преку методот CATI.

Дискусии на фокус-групи со граѓани

Во периодот од декември 2021 до март 2022 година беа спроведени осум дискусии на фокус-групи со 49 граѓани, од кои 28 од женски пол, а 21 од машки пол. Фокус-групите беа направени во градовите: Скопје, Куманово, Тетово, Струга, Битола, Штип, Струмица и Велес.

Интервјуа со полициски службеници

Во периодот од ноември 2021 до март 2022 година беа спроведени 33 интервјуа со полициски службеници од сите осум сектори за внатрешни работи на Министерството за внатрешни работи.

Барања за пристап до информации од јавен карактер

Во периодот од декември 2021 до април 2022 година беа испратени 92 барања за пристап до информации од јавен карактер до 84 централни и локални јавни установи (сите единици на локалната самоуправа, МВР, Народниот правобранител, Јавното обвинителство за гонење организиран криминал и корупција).

До Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија:

01 За подобрена пасивна транспарентност:

- Да го подобри категоризирањето на објави, документи и информации на својата веб-страница, кои се поврзани со работата и резултатите од работата, а се обигаторни и произлегуваат од законите и внатрешните процедури за работа (годишни извештаи, стратегии, објави за огласи и јавни набавки и друго);
- Да го овозможи пребарувањето на информации што се објавени на својата веб-страница;
- Да ги приспособи внатрешните правила и процедури за класификација на информации и на правната рамка, со цел полесно овозможување на пристап до информации од јавен карактер;
- Да воведи локализација/регионализација на објавени информации на својата веб-страница и на социјалните медиуми според градови/региони, со што ќе овозможи пласирање релевантни информации за граѓаните според опфатот на осумте плански региони, односно надлежноста на осумте Сектори за внатрешни работи. Овие информации може да се категоризираат според нивната природа (на пример: репресија на криминалот и на прекршоците, превенција, односно едукација, сервисни информации, исчезнати лица, потраги, итн).

02 За подобрена активна транспарентност (самостојно и проактивно објавување информации што се од интерес за јавноста и за граѓаните):

Да го приспособи начинот на овозможување пристап до отворени податоци кон јавноста, преку изградба на паметни и интерактивни системи за прикажување навремени јавни податоци, кои ќе овозможат пристап до статистички податоци за стапките на криминал, својата работа и резултати сегрегирани по географски региони и други параметри.

Иако веќе постојат 32 податочни сета во рамките на порталот data.gov.mk, сајтот на МВР треба да ги направи податоците за својата работа достапни и детални за јавноста и за медиумите, и тоа преку креирање дополнителни отворени податочни сетови, кои се однесуваат на:

- Бројот и видот повици за вклучување на заедниците и на граѓаните во одредени активности, односно процеси, поврзани со безбедноста, со превенцијата или со едукацијата;
- Бројот и видот сервисни информации (поврзани со работата на органите на управната служба, движењето и сообраќајот, граничните премини, вонредните состојби, пандемиите);
- Потеклото и бројот, односно видот на повици кон 112 или 192;
- Бројот на несреќни случаи во сообраќајот и при движењето;
- Бројот на инциденти и случаи на нарушување на јавниот ред и мир;
- Бројот на легитимирања, претреси, лишувања од слобода, изрекување казни и платни налози;
- Бројот на случаи каде што е употребена сила;
- Бројот и видот на кривичните дела од омраза;
- Бројот на напади врз службени лица;
- Бројот на случаи каде што постои употреба на оружје или вооружени престрелки во кои се вклучени полициски службеници;
- Бројот на поплаки, односно пријави до Одделот за внатрешна контрола и професионални стандарди;
- Демографските податоци за припадниците, односно кандидатите за припадници на МВР;
- Разно.

До медиумите и до медиумските работници:

- Преку одржување редовни контакти и комуникација со Одделот за односи со јавноста и стратегиски прашања во рамките на Министерството за внатрешни работи, да настојуваат да добијат навремени и точни информации што им се потребни за остварување на информативната и на истражувачката дејност;
- Да го поттикнуваат Министерството за внатрешни работи да го подобрува квалитетот и начинот на информирање на јавноста и на медиумските работници, односно јавните гласила, сè со цел подобрување на информираноста на граѓаните. Преку непосредното комуницирање со Одделот за односи со јавност и стратегиски прашања во рамките на Министерството за внатрешни работи, да го дадат својот придонес во борбата против дезинформациите и лажните вести.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Поимот „**транспарентност**“, во буквална смисла, ја означува можноста да се гледа или да се прогледува низ одреден предмет, односно појава, притоа овозможувајќи да се (у)види што стои зад тој предмет, т. е. зад таа појава.

Во дефинирањето на терминот „транспарентност“ за целите на овој документ за јавни политики, треба да се направи поврзување на дадената дефиниција и контекстот на јавната управа, и тоа во смисла на демократско уредување на едно општество. **Институционалната транспарентност е степенот во кој една јавна установа, односно институција, дозволува други засегнати страни, т. е. надворешни актери, да ги следат и да ги оценуваат нејзините процеси и перформанси.** Тука се лоцира тесната врска меѓу концептите „транспарентност“ и „отчетност“, и затоа се смета дека транспарентноста е предуслов за постоење на отчетноста. Понатаму, важна е дистинкцијата меѓу два вида транспарентност – пасивна и активна.¹ Пасивна транспарентност е наречена формата што претставува законска обврска, додека активна транспарентност е формата на транспарентност што во теоријата е препознаена како „доброволна“, односно необврзувачка.

Преку напорите насочени кон развој и подобро функционирање, Република Северна Македонија и нејзините институции се соочуваат со предизвикот на „транспарентност“, кој претставува еден од принципите на модерно и напредно демократско владеење.² Оттука може да се каже дека градењето култура на транспарентност во формулирањето на јавните политики и извршувањето на целите и обврските што им се зададени на институциите е сложен процес. Во случајот на Република Северна Македонија напорите за интегрирање во НАТО и во Европската Унија создаваат каталитички ефект врз подемот, односно врз развојот на институционалната транспарентност.³

¹ Mary Ellen Guy, Todd L. Ely “Essentials of Public Service: An Introduction to Contemporary Public Administration” Melvin & Leigh, Publishers, 2018, стр. 332.

² „Клучни наоди од извештајот на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2021 година” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5280.

³ „Национален акциски план за отворено владино партнерство 2018–2020 година” https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Macedonia_Action-Plan_2018-2020_MAC.pdf.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ

За полицијата транспарентноста е тесно поврзана со начелото на јавност при извршувањето на полициските работи што се делегирани на оваа клучна институција (особено во контекст на улогата на јавен сервис), а во рамките на едно демократско општество. **Транспарентноста како принцип на демократското полициско работење треба да биде поставена во функција на предвидливоста на надлежностите на организацијата и да се заснова на расположливите информации за јавноста, одлуките што се донесуваат, правилата и регулативите според кои постапува полицијата.**

Во правната рамка на Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија, поточно во Законот за полицијата, „начелото на јавност“ е поблиску регулирано во членовите 9, 10, 11 и 21.⁴ Во Законот за внатрешни работи на Република Северна Македонија начелото на јавност е регулирано во членот 5, додека начелото на транспарентност е регулирано во членот 11.⁵ Овие правни акти ја дефинираат пасивната форма на транспарентност на оваа институција во правниот систем.

„Стратегијата за вклучување и комуникација со заедницата 2020–2022“⁶ на МВР е клучен документ, кој, меѓу другото, се однесува на формите на **отвореност и транспарентност при полициското работење**. Овој стратешки документ ја обработува проблематиката на транспарентноста во смисла на комуникација кон надвор (посредна и непосредна). Тоа го прави преку мапирање на предизвиците и недостатоците во досегашните практики на работа, а во контекст на подобрување на активната форма на транспарентност. Понатаму, во „СТРАТЕШКИОТ ПЛАН 2022–2024 година“⁷, донесен во март 2022 година, МВР ја лоцира комуникацијата и транспарентноста како **клучна алатка во своето работење**. Преку овие два документа полицијата се залага за поттикнување на активната форма на транспарентност, покрај законски определените обврски.

⁴ „Закон за полиција на Република Северна Македонија“ [https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20policija,%20precisten%20april%202022\(1\).doc](https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20policija,%20precisten%20april%202022(1).doc).

⁵ „Закон за внатрешни работи на Република Северна Македонија“ [https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/ZVR%20PRECISTEN%20TEKST%20april%202022\(1\)\(1\).doc](https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/ZVR%20PRECISTEN%20TEKST%20april%202022(1)(1).doc).

⁶ „Стратегијата за вклучување и комуникација со заедницата 2020–2022“ https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/strategii/CEC%20STRATEGY_MK.pdf.

⁷ „СТРАТЕШКИ ПЛАН 2022–2024 година“ https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/220310%20SP%20na%20MVR%202022-2024.pdf.

ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО ВРСКА СО ОТЧЕТНОСТА И СО ОДГОВОРНОСТА

Како орган на јавната управа, полицијата е институција финансирана од средства на даночните обврзници и, како таква, се очекува таа да биде отчетна кон јавноста. **Механизмите за отчетност треба да гарантираат непристрасност во случаите каде што постои сомнеж за: злоупотреба на службената положба, полициска бруталност, етничка, полова и друга форма на профилирање, односно дискриминација, како внатре така и надвор од организацијата.** Ова вклучува одржување и овозможување на непречено функционирање на ефективни и независни тела што ќе ги штитат, пред сè, интересите на заедницата и на општеството како целина.

За овој сегмент клучно е навременото и транспарентно известување за исходите од работата на Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди, но и надворешните механизми за контрола врз работата на полицијата, какви што се: Специјализираното одделение за истражување и гонење кривични дела сторени од лица со полициски овластувања и канцеларијата на Народниот правобранител. **Важно е да се напомене дека за работата на Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди Министерството објавува извештаи на редовна база и за исходите од работата на внатрешната контрола постојат квартални извештаи, покрај годишниот извештај,** и тие се публикувани во рамките на веб-страницата на МВР под рубриката: „Внатрешна контрола“.

Следно, **објавувањето на документи, какви што се годишните, финансиските и ревизорските извештаи** изготвени од државниот ревизор, како и други јавни документи поврзани со работата на оваа институција, **е златен стандард во зачувувањето на транспарентноста.** Еден од клучните аспекти што влијаат на угледот кај органите од јавната управа е транспарентноста, и тоа во контекст на достапноста на информациите што ги овозможуваат институциите.

Како орган на јавната управа, полицијата поседува голем број моќи и надлежности што задираат во слободите и правата на граѓаните и затоа транспарентноста во голема мера влијае на степенот на довербата во неа.

Годишниот извештај за работата на МВР за 2021 година⁸ дава систематизирани информации за работата на оваа институција на полето на односите со јавноста и на транспарентноста. Сепак, важно е да се напомене дека самиот годишен извештај е практично невозможно лесно да се лоцира на самата веб-страница на институцијата. И покрај тоа што веб-страницата изобилува со рубрики и посебни делови посветени на објавувањето задолжителни документи и правни акти и информации што, според принципите на пасивна транспарентност, треба да бидат и се достапни за јавноста, сепак, недостасуваат годишни, финансиски или ревизорски извештаи што ги поседува оваа институција. Функцијата за пребарување на веб-страницата на МВР е нефункционална. До годишниот извештај за работата на МВР може да се дојде со помош на пребарувачи, а во исто време, за објавата на овие документи недостасува соодветно лиферирана објава во рубриката „вести“.

Според истражувањето на јавното мислење ЕВРОМЕТАР, 2021, еден од пет граѓани сметаат дека полицијата е транспарентна, наспроти два од пет испитаника што не сметаат дека е полицијата транспарентна за своето работење. Два од пет испитаника опфатени со примерокот имаат неутрално мислење во врска со степенот на транспарентност на полицијата во Република Северна Македонија.

Извадок од истражувањето на јавното мислење „Еврометар, зима 2021“⁹

22% од испитаниците се согласиле со тврдењето дека „полицијата во Северна Македонија е транспарентна за своето работење“ (оценка 4 и 5), додека 40% од испитаниците во примерокот изразиле несогласување со ова тврдење (оценка 1 и 2). Речиси една третина од примерокот, односно 36% од испитаниците дале неутрална оценка за ова тврдење (оценка 3).

⁸ Годишен извештај за работата на МВР за 2012 година:
https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Godisen%20izvestaj%20na%20MVR%20za%202021%20godina,%20%20-%2015_04_2022.pdf

⁹ Стојановски, Александар “Перцепции и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата”, истражување на јавно мислење, Еврометар 2021, стр. 9 : shorturl.at/lpV04

ДИСКУСИИ ВО ФОКУС-ГРУПИ СО ГРАЃАНИ

Во однос на транспарентноста на полицијата кон граѓаните, кај дискусантите во фокус-групите преовладуваат различни мислења. Некои дискусанти сметаат дека МВР не се однесува транспарентно. Причините за ваквите ставови ги лоцираат во недоволно честото лиферирање информации за непрестивните активности што ги спроведува полицијата, односно: информации од сервисна природа, известувања поврзани со превенција или издавање документи и јавни исправи. Во исто време, споредено со транспарентноста на полицијата од пред 10-15 години, учесници во дискусиите на фокус-групите, генерално, сметаат дека во одредена мера транспарентноста на институцијата е зголемена, но не значително.

За работата на полицијата дискусантите во фокус-групите најчесто се информираат преку медиумите (телевизија и електронски или печатени медиуми). Мал дел од дискусантите ги посетиле или се информирани за постоењето на официјалните страници на МВР на социјалната мрежа Фејсбук (Facebook) или на Јутјуб (YouTube). Кај нив преовладува ставот дека полицијата „се чувствува притисната“ од јавноста, но и од модерните трендови за почесто споделување информации поврзани со резултати од својата работа. Една од соговорничките изрази позитивен став за транспарентноста на полицијата, особено за транспарентноста на внатрешната контрола и истакна дека, според нејзините искуства, МВР транспарентно и професионално одговара на секое поднесено барање за информации за постапките пред Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди.

Според учесниците во дискусиите, транспарентност постои кога може да се види како функционира институцијата, како се развива и како се поставува како јавен сервис, но и каков е степенот на интегритетот. За некои поединци сега полицијата е позатворена од кога било, додека, пак, за други дискусанти полицијата е потранспарентна од некои моменти во минатото.

Во голем дел дискусантите опфатени со дискусии во фокус-групите од сите осум плански региони, сметаат дека МВР, како институција, е делумно транспарентна кон јавноста, со исклучок на активното споделување информации за сторени прекршоци и кривични дела, односно пласирање информации за негативни појави и т.н. „црна хроника“.

Во рамките на структурираните интервјуа со полициски службеници, полицијата е високо оценета во врска со степенот на транспарентноста. Од спроведени 33 интервјуа со полициски службеници, во сите осум Сектори за внатрешни работи на МВР, добиената просечна оценка (на скала од еден до пет) е 3,95. Ова говори за перцепцијата на вработените, каде што самата полициска организација е квалификувана како прилично отворена и транспарентна кон надвор. Службениците со повеќе години поминати во службата ја забележаа зголемената активност во делот на информирање на јавноста во последните години, споредено со практиките што биле на сила пред неколку децении.

Табела бр. 1: Статистички преглед на објави на веб – страницата на МВР во 2021 година

Типови објави на веб-страницата на МВР во 2021 година	Број на објави
Вест-статистика	9
Вклучување на заедницата	10
Покана за медиуми	27
Сервисна информација	46
Информација за активност или соопштение	301
Информација за криминал или прекршок	2080
Вкупно	2473

Спроведената анализа во врска со бројот и видот на објави на официјалната веб-страница на МВР за 2021 година, укажува на често ажурирана рубрика „вести“. Од спроведеното пребројување и класификација на објави, видливо е дека во последните пет години јавноста редовно добива голем број индивидуални информации за работата на оваа институција. Во текот на 2021 година, во просек повеќе од шест објави дневно биле пласирани на сајтот и на страницата на МВР на социјалниот медиум Фејсбук (Facebook).

Во моментот на затворање на анализата, официјалните страници на МВР на социјалната мрежа Фејсбук (Facebook), како и на Јутјуб (YouTube), имаат сериозен број следбеници (над 65 000).

На Јутјуб-каналот на МВР во текот на 2021 година објавено е 561 видео. Министерството, преку Одделот за односи со јавноста и стратегиски прашања, успева да привлече голем број дневни посети на своите официјални канали на овие социјални медиуми. Според Годишниот извештај за 2021 година, Одделот за односи со јавноста и стратегиски прашања одговорил на 2600 писмени барања на новинари и на медиуми. Во истиот период пристигнати биле над 4000 дописи од граѓани и институции на кои МВР одговорило или ги проследило до надлежните институции или служби.

Имајќи предвид колкав е бројот на вести што ги публикува МВР во текот на една календарска година, воведувањето тагови, односно клучни зборови во самите објави и категоризирањето на информациите според видот/природата и локацијата, би помогнало во полесното навирање низ нив, како и во нивното пребарување.

ЗАКЛУЧОЦИ

Според резултатите од истражувањето на јавното мислење, процентот на граѓани што смета дека е полицијата транспарентна во своето работење кореспондира со процентот на граѓани што изразиле доверба во полицијата како институција. Еден од пет испитаника имаат доверба во полицијата како институција, односно се со уверување дека е полицијата транспарентна во своето работење. Ова ја покажува корелацијата што постои меѓу перцепцијата за транспарентноста и довербата во оваа институција.

За време на дискусиите со граѓаните, целосно беа опфатени нивните мислења и ставови и, за разлика од интервјуата со полициските службеници, оваа разнолика група граѓани отворено дискутирале и ја анализираше работата на полицијата во своите локални заедници, конкретно фокусирајќи се на транспарентноста, инклузивноста во донесувањето одлуки, концептот „полиција во заедницата“, отчетноста на полицијата и нејзината ефикасност во локалните заедници.

Начелно, за учесниците во фокус-групите дефиницијата за транспарентност и отчетност е прилично слична. Дел од соговорниците сметаат дека полицијата е отчетна со информациите што ги споделува на својот социјален медиум и на интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи. Дел не ја сметаат отчетноста на МВР за целосна и затоа транспарентноста е ограничена. Во врска со транспарентноста на полицијата, учесниците сметаат дека е МВР далеку од тој отворен и демократски концепт на работа и затоа сметаат дека граѓаните не се доволно информирани за работата на полицијата во делот на креирање на политиките што ја диктираат насоката на работењето.

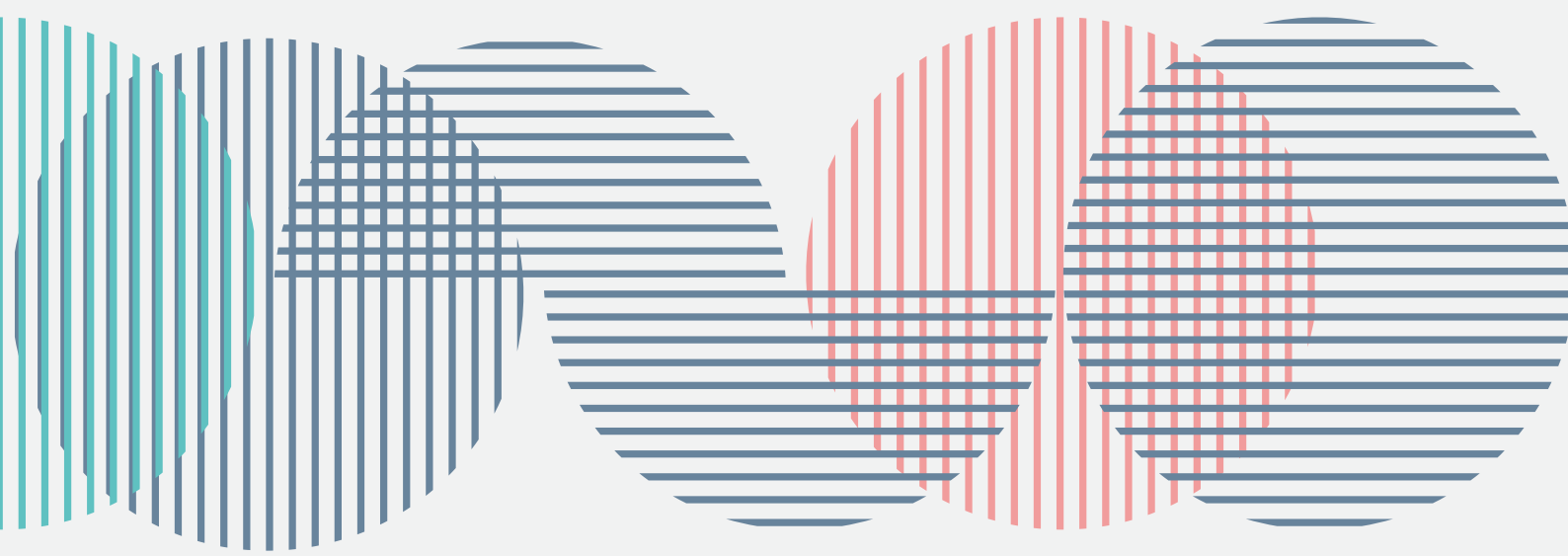
Според нив, **транспарентна и отчетна полиција** значи МВР редовно да посочува што сработило во делот на одговорноста и зачувувањето на професионалните стандарди.

На прашањето како сметаат дека еден јавен сервис каков што е полицијата треба да комуницира со јавноста, дискутантите се изјаснија дека **присуството на сервисни информации и едукативни кампањи за спречување девијантни појави, кои значат нарушување на јавниот ред и мир, како и безбедноста во сообраќајот, треба да бидат позастапени во дневните комуникации со јавноста.**

Неколките граѓани опфатени со фокус-групите што имале некакво искуство со барање на пристап до информации од јавен карактер, сметаат дека тој механизам функционира и дека Министерството за внатрешни работи, во нивните случаи, ги споделило информациите што биле побарани.

Полицијата е највидливата манифестација на владините органи што се одговорни за јавната безбедност. Транспарентноста на полицијата е важна, затоа што тоа е единствениот начин да се има информирана јавност во врска со безбедносните предизвици и проблеми во едно општество, но и за добивање јавна поддршка во справување со нив.

Транспарентноста при спроведувањето на полициските работи, каква што е одржувањето на јавниот ред и мир, не е цел сама по себе. Во овој контекст таа е алатка за полесно постигнување на безбедноста и стабилноста во една средина. Транспарентноста во полициското работење е алатка за реafirмирање на тезата дека полицијата е јавен сервис што работи во интерес на граѓаните, односно на даночните обврзници, а не во нечиј друг интерес. Со подобрена транспарентност на полицијата, неизбежна е и зголемената доверба, затоа што постои меѓусебна врска меѓу овие два концепта.



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ЕВРОТИНК
ЦЕНТАР ЗА
ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ



CENTER FOR
EUROPEAN STRATEGIES

EUROTHINK

eurothink.mk