

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ” – БИТОЛА
ФАКУЛТЕТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ – СКОПЈЕ



ИЦЕ Н. ИЛИЈЕВСКИ

КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА–
СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА МВР

Докторска дисертација

Скопје, 2014 година

ментор:

вон. проф. д-р Злате Димовски

Факултет за безбедност – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

членови на комисијата:

ред. проф. д-р Томе Батковски

Факултет за безбедност – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

ред. проф. д-р Цане Мојаноски

Факултет за безбедност – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

вон. проф. д-р Фросина Ташевска Ременски

Факултет за безбедност – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

доц. д-р Стојанка Мирчева

Факултет за безбедност – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

датум на одбрана:

10. 12. 2014 година

датум на промоција:

_____ 2014 година

Наука на која што се стекнува докторатот: **БЕЗБЕДНОСНИ НАУКИ**

ИЗЈАВА

Изјавувам дека при изработката на докторската дисертација ги почитувам позитивните законски прописи од областа на заштитата на интелектуалната сопственост и не користев реченици или делови од трудови на други автори без да ги почитувам методолошките стандарди. Изјавата ја давам под полна материјална и кривична одговорност.

Изјавил:
м-р Ице Илијевски

**КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА –
СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА МВР**

Анстракт

Во оваа докторска дисертација се дава осврт и прикажување на генералната состојба и идните перспективи на контролата и надзорот врз безбедносниот систем на Република Македонија преку облиците на формална и неформална контрола и надзор кои се спроведуваат.

Контрола и надзор претставуваат дејствија што се преземаат од страна на надлежни субјекти со цел проверка и оценка на начинот на вршење на работните задачи и активности, како и однесувањето на припадниците на безбедносниот систем. Доколку контролата и надзорот ја вршат правно овластени субјекти како што се парламентот, владата, судовите, станува збор за формални механизми, а кога ја вршат други општествени субјекти како здруженија на граѓани, НВО, медиуми, политички партии и др., зборуваме за неформални механизми.

Главниот предмет поконкретно се обработува преку облиците на контрола и надзор врз полицијата и работата на полициските службеници особено во случаите на злоупотреба и пречекорување на службените овластувања и повреда на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Генералната цел која се постигнува е утврдување на слабостите и пропустите на постојните контролни и надзорни механизми и нудење на предлог мерки за нивно усовршување. Потребата за целосна заштита на човековите слободи и права наложува професионалност, транспарентност и отчетност на институциите во рамки на безбедносниот систем.

Клучни зборови:

контрола, надзор, безбедносен систем, МВР, човекови права, полиција.

**CONTROL AND OVERSIGHT OF THE SECURITY SYSTEM
OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA -
WITH SPECIAL REFERENCE OF MOI**

Abstract

In this doctoral dissertation is given a review and presentation of the general condition and future prospects of the control and oversight of the security system of the Republic of Macedonia through the forms of formal and informal control and oversight that are implemented.

The control and the oversight represent activities that are undertaken by competent entities to verify and evaluate the manner of tasks and activities as well as the conduct of the members of the security system. If the control and the oversight perform legally authorized entities such as the parliament, the government, courts, it comes to formal mechanisms, but when they perform other social entities such as citizens' associations, the NGOs, the media, political parties and others we talk about informal mechanisms.

The main object is processed through concrete forms of control and oversight of the police and the work of the police officers, particularly in cases of abuse of official authority and violation of fundamental rights and freedoms of man and citizen.

The general goal that is achieved is determining the weaknesses and failures of existing control and oversight mechanisms and it offers proposed measures for their improvement. The need for full protection of human rights requires professionalism, transparency and accountability of the institutions within the security system.

Key words:

Control, oversight, security system, MOI, human rights, police.

СОДРЖИНА

ВОВЕДЕН ДЕЛ

1. Формулирање на истражувачкиот проблем	1
2. Определување на предметот на истражувањето	3
2.1. Теоретско одредување на предметот	3
2.2. Појмовно-категоријален апарат	9
2.3. Операционално определување на предметот	13
2.4. Временско одредување на предметот	14
2.5. Просторно одредување на предметот	14
2.6. Дисциплинарно одредување на предметот	14
3. Цели на истражувањето	15
4. Хипотетичка рамка – Хипотези	16
5. Начин на истражување – методи и техники	18
6. Научна и општествена оправданост на истражувањето	19

ДЕЛ I

ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА

1. Демократија – поим	21
2. Цивилно (граѓанско) општество	26
3. Концептот на човековите права	29
3.1. Меѓународно правна и институционална заштита на човековите права и слободи	32
3.1.1. Пресуди на Европскиот суд за човекови права	38
3.2. Конституционализмот и човековите права	43
3.3. Состојбата во Република Македонија со човековите права	47
3.4. Нормативно – правна рамка за почитување на човековите права и слободи од страна на полицијата во водењето на полициска постапка во Република Македонија	49
3.5. Полициски овластувања со кои се ограничуваат човековите слободи и права	59
3.6. Легалитет и легитимитет во полициското постапување	62
3.7. Полиција во демократското општество или демократска полиција	66
3.8. Полициска етика и деонтологија	72

ДЕЛ II

БЕЗБЕДНОСЕН СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Безбедносен систем или безбедносен сектор	77
2. Безбедност	81
2.1. Дефинирање на безбедноста	81
3. Основи на безбедносната политика во Република Македонија	85
4. Безбедносен менаџмент	87
5. Организација и структура на безбедносниот систем во Република Македонија ...	89
5.1. Претседател на Република Македонија	92
5.1.1. Агенција за разузнавање	95

5.2. Совет за национална безбедност на Република Македонија	97
5.3. Собрание на Република Македонија	98
5.4. Влада на Република Македонија	100
5.4.1. Дирекција за заштита и спасување	103
5.4.2. Центар за управување со кризи	105
5.5. МВР - Министерство за внатрешни работи	107
5.5.1. Биро за јавна безбедност	109
5.5.1.1. Полиција	111
5.5.2. Управа за безбедност и контраразузнавање	113
5.6. МО - Министерство за одбрана	115
5.6.1. Генералштаб на Армијата на Република Македонија	116
5.6.2. Армија на Република Македонија	117
5.6.3. Воена служба за безбедност и разузнавање	119
5.7. Други државни институции на безбедносниот систем на Република Македонија	121
5.8. Приватен безбедносен систем	123
5.8.1. Приватни агенции за обезбедување на лица и имот во Р. Македонија	124
5.8.2. Комора на Република Македонија за приватно обезбедување... ..	126
5.8.3. Детективска дејност во Република Македонија.....	127
6. Реформа на безбедносниот систем.....	128
6.1. Реформите во Армијата на Република Македонија.....	129
6.2. Реформирана полиција – подобар сервис на граѓаните	130
6.3. Реформите во приватниот безбедносен систем на Република Македонија	133

ДЕЛ III КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Поим на контрола и надзор.....	135
1.1. Карактеристики на контролата и надзорот	143
2. Поим на контрола и надзор над работата на полицијата	148
2.1. Потреба од контрола и надзор над работата на полицијата	150
2.2. Видови контрола и надзор над работата на полицијата.....	154
2.3. Опасност од прекумерна контрола и надзор над полицијата.....	160
2.4. Планирање и подготовка на контролата.....	162
2.5. Меѓународни документи со кои треба да се усогласи системот на контролата и надзорот над полицијата	163
3. Контрола и надзор над војската.....	164
4. Контрола и надзор над разузнавачките агенции.....	168

ДЕЛ IV ФОРМАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Контрола и надзор од страна на законодавната власт.....	173
1.1. Поим за парламентарна контрола и надзор.....	173

1.2. Видови на парламентарна контрола и надзор	180
1.2.1. Парламентарни комисии	180
1.2.1.1. Комисија за одбрана и безбедност	183
1.2.1.2. Комисија за надзор над работата на УБК и АР.....	185
1.2.1.3. Комисија за следење на примената на посебните истражни мерки.....	187
1.2.1.4. Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот	188
1.2.1.5. Посебни ad-hoc комисии	190
1.2.2. Парламентарен надзор над буџетот на безбедносниот систем ..	192
2. Контрола и надзор од страна на извршната власт	195
2.1. Поим за владина контрола и надзор.....	195
2.1.1. Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР на Република Македонија.....	197
2.1.1.1. Правилник за работата на СВКПС	202
2.1.1.2. Улогата на СВКПС во сузбивање на корупцијата во полицијата.....	208
2.1.1.3. Анализа на извештаите за работа на СВКПС	212
2.1.1.4. Анализа на случај.....	220
2.1.1.5. Генерален и стручен надзор во полицијата.....	222
2.1.1.6. Контрола и надзор од страна на локалната самоуправа над локалната полиција во Република Македонија.....	226
2.1.2. Контрола и надзор во рамки на МО на Република Македонија.	229
2.1.3. Контрола и надзор над приватниот безбедносен систем во Република Македонија од страна на МВР	230
2.2. Контрола и надзор од страна на претседателот	233
3. Судска контрола и надзор над безбедносниот систем	234
4. Контрола и надзор од страна на јавното обвинителство	238
5. Меѓународен контролен механизам – Комитет за превенција од тортура.....	241

ДЕЛ V

НЕФОРМАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Контрола и надзор од страна на граѓанското општество.....	249
2. Контрола и надзор од страна на НВО секторот и здруженијата на граѓани	255
2.1. Специјализирани невладини организации за вршење контрола и надзор.....	258
2.1.1. Невладини организации и здруженија на граѓани во Република Македонија за заштита на човековите права	259
2.2. Целта и улогата на невладините организации и здруженијата на граѓани во остварување контрола и надзор врз безбедносниот систем	261
3. Медиумска контрола и надзор.....	264
3.1. Поим на медиумска контрола и надзор	264
3.2. Начин на остварување на медиумска контрола и надзор	266
3.3. Значење на медиумската контрола и надзор.....	270
4. Контрола и надзор од страна на политичките партии.....	272
5. Контрола и надзор од страна на академски и независни истражувачки институции и експерти	275

ДЕЛ VI
СПЕЦИЈАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР
ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Поим за народен правобранител	277
2. Народен правобранител во Република Македонија	278
2.1. Организациона поставеност и начин на работа	279
2.2. Начин на поднесување на претставки.....	282
2.3. Анализа на годишните извештаи на Народниот правобранител во Република Македонија	289
2.4. Примери од практиката на постапување на Народниот правобранител во Република Македонија	297
3. Национален превентивен механизам во склоп на Народниот правобранител	298
4. Потребност од полициски омбудсман во Република Македонија.....	300
5. Цивилна инспекција	303
5.1. Поим на цивилна инспекција.....	303
5.2. Начин на вршење на инспекциски надзор.....	304

ДЕЛ VII
ОДГОВОРНОСТ НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Поим за одговорност на полициските службеници.....	306
1.1. Кривично-правна одговорност	309
1.1.1. Кривични дела против слободите и правата на човекот и граѓанинот	311
1.1.2. Кривични дела против служената должност.....	313
1.2. Прекршочна одговорност.....	315
1.2.1. Поим за прекршочна одговорност.....	315
1.2.2. Видови на прекршоци.....	316
1.2.3. Постапка за утврдување на прекршочна одговорност	316
1.3. Материјална одговорност	317
1.4. Дисциплинска одговорност	318
1.4.1. Поим за дисциплинска одговорност	318
1.4.2. Видови на мерки за дисциплинска одговорност.....	319
1.4.3. Постапка за утврдување на дисциплинска одговорност	320
1.5. Индивидуална (лична) одговорност на полициските службеници.....	323
2. Анализа на статистичките податоци за одговорност на полициските службеници.....	324

ДЕЛ VIII
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ
ВРЗ ПОЛИЦИЈАТА ВО СВЕТОТ

1. Контрола и надзор над полицијата во САД	331
2. Контрола и надзор над француската полиција.....	333
3. Контрола и надзор над полицискиот систем во Велика Британија	335

4. Контрола и надзор над работењето на полицијата во Република Словенија.....	336
5. Контрола и надзор над полицијата во Република Хрватска.....	338
6. Контрола и надзор над полицијата во Република Бугарија.....	340
7. Контрола и надзор над полицијата во Босна и Херцеговина	341
8. Контрола и надзор над полицијата во Република Србија.....	342
9. Контрола и надзор над албанската полиција	344
10. Контрола и надзор над полицијата во Република Косово	345
11. Внатрешна контрола и надзор над Интерпол.....	346

ДЕЛ IX

РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА СТАВОВИТЕ НА ЈАВНОСТА ЗА КОНТРОЛАТА И НАДЗОРТОТ ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Инструмент на истражувањето.....	349
2. Анкетен прашалник	351
3. Тек на истражувањето	352
4. Примерок	353
5. Интерпретација на резултати од истражување	356

ЗАВРШЕН ДЕЛ

1. Заклучни согледувања.....	387
2. Препораки.....	395
3. Предлози	398

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

БИБЛИОГРАФИЈА

ПРИЛОЗИ

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ, ГРАФИКОНИ И ШЕМАТСКИ ПРИКАЗИ

Шематски приказ бр. 1. Дијаграм на општествениот систем.....	80
Шематски приказ бр. 2. Шема на системот за безбедност и одбрана на Р. Македонија.....	92
Табела бр. 1. Облици на контрола над работата на полицијата.....	155
Шематски приказ бр. 3. Формални и неформални механизми на контрола и надзор над работата на полицијата.....	159
Шематски приказ бр. 4. Местото и улогата на парламентарната контрола и надзор.....	177
Табела бр. 2. Преглед на поднесоци до СВКПС.....	212
Табела бр. 3. Поднесоци против полициски службеници за употребена физичка сила.....	215
Табела бр. 4. Добиени и одговорени поднесоци од невладини организации.....	260
Табела бр. 5. Процентуален удел на примените претставки за полициско постапување во вкупниот број на примени претставки до Народниот правобранител во периодот 2007-2012 година.....	291
Графикон бр. 1. Примени претставки за полициско постапување до Народниот правобранител во периодот 2007-2012 година.....	291
Табела бр. 6. Процентуален однос на примените претставки за полициско постапување до Народниот правобранител според подобласти во периодот 2007-2011 година.....	292
Табела бр. 7. Преглед на примени претставки за полициско постапување и претставки во работата на канцелариите на Народниот правобранител.....	293
Табела бр. 8. Преглед на подносителите на претставки за полициско постапување според етничката припадност во периодот 2006 – 2011 година.....	293
Табела бр. 9. Предлог мерки од СВКПС по вид и години.....	324
Графикон бр. 2. Предлог мерки од СВКПС по вид и години.....	330
Табела бр. 10. Испитаници според полот.....	354
Табела бр. 11. Испитаници според националната (етничка) заедница.....	354
Графикон бр. 3. Испитаници според факултетот на кој студираат.....	355
Табела бр. 12. Испитаници согласно академската година на студии.....	355
Табела бр. 13. Испитаници според возраста.....	356
Табела бр. 14. Дали до сега сте имале контакт со полицијата?.....	356
Графикон бр. 4. Дали до сега сте имале контакт со полицијата?.....	356
Табела бр. 15. Доколку сте имале контакт со полицијата, како го оценувате односот на полицискиот/те службеник/ци кон Вас?.....	357
Графикон бр. 5. Доколку сте имале контакт со полицијата, како го оценувате односот на полицискиот/те службеник/ци кон Вас?.....	357
Табела бр. 16. Дали јавноста (граѓаните) знае доволно кои се надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи?.....	358

Графикон бр. 6. Дали јавноста (граѓаните) имаат потреба да се запознаат со надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата и другите безбедносни органи?.....	359
Табела бр. 17. Дали Вие како граѓани мислите дека можете да влијаете на работата на полицијата?.....	359
Графикон бр. 7. Дали мислите дека постои злоупотреба на службените овластувања од страна на полицијата и другите безбедносни органи?	360
Табела бр. 18. Оценете го степенот на кршење на човековите права во Р. Македонија од страна на полицијата?.....	361
Табела бр. 19. Според Вас, ако постои, за каков тип на злоупотреба од страна на полицијата станува збор?	361
Табела бр. 20. Како ќе постапите доколку дознаете дека полицаец што го познавате ја злоупотребил својата позиција заради остварување на лична корист?	362
Графикон бр. 8. Како ќе постапите доколку дознаете дека полицаец што го познавате ја злоупотребил својата позиција заради остварување на лична корист?	363
Графикон бр. 9. Дали припадниците на агенциите за приватно обезбедување во нивната работа ги прекршуваат човековите слободи и права?.....	363
Табела бр. 21. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот што го врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала (0 – нема контрола, 10 – целосна контрола).....	364
Табела бр. 22. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала (0 – нема контрола, 10 – целосна контрола).....	365
Табела бр. 23. Дали знаете кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија?	366
Табела бр. 24. Ефикасност на институциите кои вршат контрола и надзор	366
Графикон бр. 10. Ефикасност на институциите кои вршат контрола и надзор.....	367
Табела бр. 25. Според Вас, дали мислите дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници?.....	367
Табела бр. 26. Според Вас, дали се потребни промени на концептот за безбедност во однос на функционирање, реформа и употреба.....	368
Табела бр. 27. Reliability Statistics	369
Табела бр. 28. Оценка на Кронбах алфа коефициентот за внатрешната конзистентност ...	369
Табела бр. 29. Објаснување на тоталната варијанса.....	370
Графикон бр. 11. Scree Plot за бројот на факторите	371
Табела бр. 30. Rotated Component Matrix ^a	371
Табела бр. 31. Матрица на трансформирани компоненти по извршена ротација	374
Табела бр. 32. Разлики во аритметички средини	375
Табела бр. 33. Спирманов коефициент на корелација	376

Табела бр. 34. Спирманов коефициент на корелација (мажи).....	377
Табела бр. 35. Спирманов коефициент на корелација (жени).....	378
Табела бр. 36. Парцијална корелација – контролна варијабла (возраст).....	379
Табела бр. 37. Коефициент на корелација.....	380
Табела бр. 38. Парцијална корелација – контролна варијабла (пол).....	381
Табела бр. 39. Вредност на χ^2 тестот.....	383
Табела бр. 40. Разлики во аритметички средини.....	383
Табела бр. 41. Вредност на χ^2 тестот.....	384
Табела бр. 42. Разлики помеѓу испитаниците во однос на потребата од донесување на закон и влијанието на контролата и надзорот врз кршењето на човековите права и слободи.....	385

ВОВЕДЕН ДЕЛ

1. ФОРМУЛАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЧКИОТ ПРОБЛЕМ

Безбедносниот систем во секоја држава го сочинуваат институции, органи и тела одговорни за воспоставување и одржување на сигурност, безбедност, стабилност и рамнотежа во општеството, како и законска рамка и функција која е детерминирана од актуелните економско политички односи. На субјектите во безбедносниот систем им се дадени бројни и разновидни овластувања за чување на безбедноста во државата, за кои поседуваат и соодветна одговорност. Меѓутоа, границите на таквите овластувања мора да бидат јасно определени и ставени во една законска рамка. Доколку тоа отсуствува, постои опасност некој од субјектите во безбедносниот систем да ги злоупотребува, со што се нарушуваат демократските процеси и вредности во државата. На тој начин, особено може да се наруши човечкиот интегритет и достоинство на личноста, од аспект на кршење на човековите права и слободи на граѓаните, загарантирани со највисокиот правен акт во државата и меѓународно ратификуваните документи.

За да не дојде до злоупотреба на законски дадените овластувања, работни задачи, обврски и должности, неопходна е потребата од воспоставување на ефикасен систем на мерки и активности за соодветна контрола и надзор над безбедносниот систем во државата. Таквата контрола и надзор задолжително треба да биде во согласност со принципите и начелата на демократијата, преку исполнување на јавност, транспарентност и отчетност.

Контролата и надзорот над безбедносниот систем претставуваат бедем на демократијата. Тие се спроведуваат над сите институции од безбедносниот систем, без никакви исклучоци и не смеат да бидат подложени на партиско-политички влијанија и притисоци. Демократската контрола и надзор се комплетни кога се извршуваат над сите главни аспекти од безбедносниот систем, како што се: безбедносните политики, персонал, финансии и операциите.¹ Механизмите на контрола и надзор укажуваат на правилната улога и функционирањето на безбедносниот систем во слободно и отворено општество. Демократските принципи врз кои треба да се реализира контролата и надзорот вклучуваат: соодветна законска рамка, јасно поставена граница меѓу граѓанската и владината контрола, силни парламентарни комисии за надзор и

¹ наведени според: Flury, P., Hadzic, M., Sourcebook on security sector reform, DCAF, Geneva/ Belgrade, 2004, стр. 289

контрола со пристап до класифицирани информации и јасно поставен систем од владини и невладини служби.²

Контролата и надзорот над безбедносниот систем во Република Македонија не е доволно научно истражена област. Теоретско емпириските истражувања во овој домен се многу скромни кај нас³, па таквата празнина при обезбедувањето на емпириски материјал за идното истражување може да се пополни со користење на компаративните анализи, публикациите, тематските зборници, брошурите и прирачниците од Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF – The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), како меѓународна организација во областа на демократската контрола и надзор. Со комбинирана употреба на достапната домашна и странска литература, заедно со статистичките податоци од годишните извештаи од работата на СВКПС при Министерството за внатрешни работи, Народниот правобранител и НВО секторот, кој е фокусиран на безбедноста и човековите права, се нуди можност да се дојде до ново научно сознание.

Од истражувачкиот проблем кој се поставува во рамките на докторската дисертација произлегуваат низа на прашања кои е неопходно соодветно да бидат одговорени:

- Зошто се врши контрола и надзор?
- Зошто се неопходно потребни во демократските општества?
- Што значи контролата, а што надзорот?
- Што се контролира и надгледува во рамките на безбедносниот систем?
- Кој ја врши контролата и надзорот над институциите од безбедносниот систем?
- На кој начин се врши контрола и надзор врз полицијата?
- Преку кои механизми се реализира контролата и надзорот врз полицијата?
- Кои видови на контрола и надзор постојат?
- Каква контрола и надзор ќе бидат најсоодветни и оптимални за ефикасно реализирање на функциите на безбедносниот систем?

² Flury, P., Hadzic, M., Sourcebook on security sector reform, DCAF, Geneva/Belgrade, 2004, стр. 289

³ Невладината организација Аналитика од Република Македонија (<http://www.analyticamk.org>) има реализирано неколку проекти: Балканската доверба во демократијата, Јакнење на надзорот над разузнавачките активности во транзиционите држави во ерата на борба против тероризмот – македонскиот случај, Мапирање и мониторинг на реформата во безбедносниот сектор во Западен Балкан. Исто така, и на Факултетот за безбедност – Скопје (<http://fb.uklo.edu.mk/proekti.aspx>) се реализирани неколку проекти и истражувања на следниве теми: Компаративна полициска студија во ЕУ (Comparative police studies in the EU), Ставовите на граѓаните за работата на полицијата, Психосоцијални и правни последици врз припадниците на безбедносните сили на Република Македонија, учесници во конфликтот од 2001 година, Мислењето на граѓаните за работата на полицијата.

- Како се спроведуваат контролата и надзорот?
- Кој и на каков начин ја врши цивилната контрола врз безбедносниот систем?
- Дали денешните современи безбедносни организации и служби се подготвени да дозволат некому однадвор да изврши увид во нивната работа, документи и коментари за внатрешните постапки на нивниот персонал?
- Дали безбедносниот систем во Р. Македонија и понатаму е „недопирлив“ и надвор од доменот на каква било вистинска парламентарна и цивилна контрола во државата?

На овие и на многу други слични прашања кои произлегуваат од проблемот на истражувањето е потребно да се даде одговор заради согледување, осознавање, разјаснување, разгледување на контролата и надзорот како карактеристика во современите демократски, а како проблем во транзициските постсоцијалистички општества. Во текот на разработката на овие прашања ќе бидат дадени објаснувања и за безбедносниот систем на Р. Македонија, а посебно и за МВР, како еден негов сегмент, согласно, насловот и предметот на интерес на докторската дисертација.

Проблемот кој се поставува пред истражувањето во рамки на докторската дисертација се однесува на целосното и доследно спроведување на контролата и надзорот над безбедносните институции како демократска вредност и придобивка. Притоа, треба да се утврди колку со контролата и надзорот се врши целосна и вистинска заштита на животот и имотот на граѓаните и другите нивни права и слободи, од евентуални злоупотреби од страна на субјектите вработени во институциите на безбедносниот систем во државата, но и од страна на системската и институционалната политика на безбедносната организација која резултира со отсуство на вистинска контрола и отчетност и консеквентна одговорност.

2. ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

2.1. Теоретско одредување на предметот

Функционирањето на безбедносниот систем во една држава заснована на принципите на демократско владеење и владеење на правото може да биде одржан преку демократска контрола и надзор над безбедносниот систем, кој во најширока смисла вклучува контрола и надзор над вооружените сили, полицијата и разузнавачките служби.

Безбедносниот систем во една држава е силен и ефикасен доколку војската, полицијата и разузнавачките служби работат целосно функционално во рамки на демократскиот систем на цивилна контрола и надзор кои обезбедуваат одговорност, отчетност и транспарентност. Професионален безбедносен систем е оној кој ги разбира правилните односи и одговорноста кон општеството во целина, а не само неговите воени, полициски и разузнавачки должности, права и обврски. Па така, општествената одговорност на институциите од безбедносниот систем придонесува јавноста да стекне доверба во нив, а на тој начин се воспоставуваат посебни релации на соработка и взаемно почитување. Притоа, сосема е јасно дека *„демократската контрола на безбедносниот систем нема да функционира, доколку институциите во рамките на безбедносниот систем, сами по себе не се демократски“*⁴.

Контролата и надзорот се реализира преку употреба на серија специфични инструменти наменети за да се обезбеди политичка одговорност и транспарентност на безбедносниот систем. Ваквите инструменти ги вклучуваат: *„уставните начела, законските правила и институционалните и логистички одредби, како и повеќето опити активности насочени кон поттикнување на добри односи меѓу различни делови на безбедносниот систем од една страна и политичката власт (извршина, законодавна и судска) и претставниците на граѓанското општество (невладини организации, медиуми, политички партии, академската заедница) од друга страна“*⁵.

Меѓутоа, што всушност значи контрола и надзор врз безбедносниот систем и како нив можеме да ги концептуализираме?

Во литературата што се однесува на контролата и надзорот врз безбедносниот систем, постојат различни концепти за нивно појмовно определување. Првиот концепт за надзорот укажува на *„надгледување и поставување на правилни и опити насоки“* за извршната власт и нејзините органи и тела. Вториот концепт е *„добро управување“* и укажува на целосно систематско и демократско управување со безбедносниот систем во кој парламентот и владата играат значајна улога. Третиот концепт е *„контрола“*. Па така, во англискиот јазик⁶ контролата означува *„да се управува, да се владее или да се укаже на проверка“*, а во останатите јазици контролата едноставно има тесно значење

⁴ Sector "Democratic Control of Armed and Security Forces", Information on the International Conference: "Implication of the armed and security forces in democratic societies" held from March 29 to April 1, 2005 in Cotonou, Benin, достапно на: <http://www.kas-benin.de/mil/index-eng.html> [пристапено на 10.02.2012]

⁵ 7th point, Recommendation 1713 (2005), Democratic oversight of the security sector in member states, Parliamentary assembly, Council of Europe

⁶ Според Cambridge Dictionary of English

и гласи „да се провери“.⁷ Под поимот контрола исто така се подразбира и „свесна човекова дејност која има за цел да проверува нешто“.⁸

Во секоја општествена заедница во која постои нормативна рамка, значајно е да се изградат институции и структури кои ќе имаат капацитет и кои ќе дејствуваат во функција на контрола и надзор над безбедносните институции. Колку е општеството повеќе изградено, толку повеќе ќе може да се зборува за остварување на демократска контрола над безбедносниот систем. Контролата е многу важна компонента на демократскиот процес и се јавува во сите негови институционални фази. Начелно гледано, без давање сметка на заедницата не може да стане збор за демократија.⁹

Целта на контролата на безбедносниот систем (како дел на органите на државната управа) во суштина е двострана. Од една страна со неа се обезбедува законитост и целисходност во работата и остварување на јавните интереси во рамките на правниот поредок. Тоа е можно да се постигне со отстранување одредени незаконски активности кои е можно да се случуваат во безбедносниот систем, коригирање и насочување на одредени фази во законската постапка и преку ефикасен процес на градење и унапредување на безбедносниот систем. Од друга страна, со контролата над безбедносниот систем се овозможува заштита на граѓаните и на нивните организации од противправни акции на одредени сегменти на безбедносниот систем.¹⁰ Всушност, целта на контролата е да ги отстрани и исправи отстапувањата на онаа работа која се контролира.

Контролата и надзорот над безбедносниот систем во едно демократско современо општество може да биде¹¹:

- Политичка и правна;
- Формална и неформална;
- Внатрешна и надворешна;
- Хоризонтална и вертикална;
- Претходна и дополнителна;
- Репресивна и корективна;
- Редовна и вонредна;

⁷ Born, H., Democratic oversight of the security sector. What does it mean?, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2002, стр. 3

⁸ Речник на српско-хрватски јазик, книга 2, Правни информатор, Београд, 2007, стр. 833

⁹ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 48

¹⁰ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 47

¹¹ Стојановски, Т., Полиција во демократско општество, 2-ри Август С, Штип, Скопје, 1997, стр. 254-255

- Посредна и непосредна.

Во демократијата, полицијата мора да се темели на јавна согласност, доверба и соработка, доколку сака да биде ефективна и ефикасна. Информираноста на заедницата за тоа дека полициските акции се легитимни и дава на полицијата овластувања да продолжи со таквата акција. Јавната согласност зависи од пристапноста на полицијата до заедницата со полициските услуги кои ги нуди. Полицијата во нејзиното работење треба да биде неутрална и да не биде предмет на политички влијанија.¹²

Под поимот контрола на полицијата се подразбира „посебен вид на интеракција помеѓу општеството и полицијата, која има за цел усогласување на полициската дејност со нејзината улога и евентуално преземање на одговорност поради утврдени отстапувања“.¹³

Главна, демократската контрола и надзор врз полицијата бара¹⁴:

- Постојано работење во рамките на владеењето на правото (rule of law);
- Заштита на јавноста со целосно почитување на човековите права;
- Обезбедување фер и непристрасна полиција;
- Неутрална/непартиска полиција (принцип на департизација и деполитизација);
- Професионален и личен интегритет на полициските службеници преку целосно почитување на полицискиот етички кодекс;
- Оперативна одговорност на потребите на поединците и групите во заедницата (вертикална одговорност надолу кон потребите на заедницата, наместо нагоре до некоја политичка партија или режим);
- Полициските службеници да имаат лична одговорност пред заедницата за своите постапки;
- Транспарентност и одговорност пред различни видови на јавност (вклучувајќи ги локалните заедници преку преклопување на повеќе механизми за контрола и надзор);
- Извршна, законодавна, судска власт, легислатива, администрација, внатрешна социјализација (етички кодекс), надворешни механизми (правобранител, специјализирани НВО кои се фокусираат на полицијата и човековите права, консултациони групи од заедницата и др.).

¹² Flückiger, S., Armed Forces Civil Society and Democratic Control, International peace bureau, Geneva, 2008, стр. 36

¹³ Милосављевиќ, Б., Наука о полицији, Полициска Академија, Београд, 2004, стр. 303

¹⁴ Caparini, M., Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2004, стр. 17-19

Денес, значајно е посебно да се нагласи потребата за транспарентност, отчетност и одговорност во полициската работа. Така: *„внатрешната контрола и контролата на професионалните стандарди треба да бидат најмалиот дел во контролниот синџир, а најголемиот дел треба да биде судската контрола. Но, имајќи го предвид силното политизирање на општеството и полицијата, како и политичките влијанија врз целиот систем, постои силна потреба за понатамошен развој на граѓанската контрола“*.¹⁵

Според потеклото на субјектите постои: внатрешна и надворешна контрола. Внатрешната контрола ја вршат раководителите во рамките на системот, а надворешната со закон утврдени носители кои се надвор од системот.

Надворешната контрола ја спроведуваат парламентот, преку соодветните комисији, граѓанското општество преку медиумите и невладините организации, посебните форми на контрола преку Народниот првобранител и други институции, органи и тела.

Најчестата и најсеопфатната дефиниција за парламентарниот надзор врз безбедносниот систем гласи: *„Законодавната власт врши парламентарен надзор така што носи закони кои ги дефинираат и регулираат безбедносните служби и нивните овластувања и усвојува соодветни средства во буџетот. Ваквата контрола може да опфати и воспоставување парламентарен народен правобранител или комисија која може да започне истрага поради поплаки од јавноста“*.¹⁶

Лицата кои спроведуваат контрола и надзор, вклучувајќи ги тука не само претставниците во парламентот и ресорните министерства, туку и судството, Уставниот суд и владата и земено пошироко, медиумите и невладините организации се соочуваат со тешка задача. При нивните обиди за воспоставување рамнотежа меѓу обврските кои ги имаат, како кон безбедноста, така и кон демократијата, тие треба да оценат дали предлозите за поголеми овластувања што ги добиваат од безбедносните органи се оправдани во поглед на зголемување на нивната ефикасност, а воедно да бараат од нив отчет и придржување кон владеење на правото. Почитувањето на владеењето на правото овозможува поголема заштита и унапредување на човековите права и слободи.

¹⁵ Тасева, С., Демократски надзор на национално и меѓународно ниво, Годишник на Полициска академија, Скопје, 2007, стр. 417

¹⁶ Luciak, I., “Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender.” Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008, стр. 1

На безбедносните и разузнавачките служби, често им се доделуваат посебни овластувања, како дозволи за вршење на надзорни или безбедносни дејствија, кои ако се применат погрешно носат ризик од нанесување неправда на поединци, т.е. доколку постои злоупотреба на овластувањата, консеквентно настанува кршење на човековите права и слободи, но и предизвикување на штета на сметка на државата. Поради ова, важно е да постои можноста за надомест на штета за луѓето кои се сомневаат дека биле жртви на неправда.¹⁷ Тука пред сè, се мисли на лицата кои биле жртви на полициска или друг вид на злоупотреба.

Како значаен механизам на контрола и заштитник на правата на граѓаните кога се повредени од страна на полицијата, покрај другите видови на контрола, несомнено се јавува и народниот правобранител (омбудсманот).

Во Р. Македонија Народниот правобранител (омбудсман) веќе 10 години ги штити правата на граѓаните кога се повредени од страна на органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Меѓу другите, особено внимание се посветува на заштита на правата на граѓаните кога се повредени од страна на полицијата.¹⁸ Народниот правобранител, исто така е назначен да делува како Национален превентивен механизам во чии рамки е формирано посебно одделение со основна задача за превенција од тортура и друг вид на сурово, нечовечко и понижувачко постапување или казнување.

Граѓанското општество ги вклучува мас медиумите, истражувачките центри, невладините организации и некои други асоцијативни форми кои ги претставуваат интересите на граѓаните во односите со институциите на државата, вклучувајќи ја и владата. Додека парламентот е единствена институција легитимно избрана на непосредни избори за да ја претставува волјата и интересите на граѓаните преку донесување на легислатива и контрола над нивното спроведување, граѓанското општество, пак, ги презема оние одговорности надвор од нивните сопствени иницијативи и често базирани на етичките норми.¹⁹

Фактот што голем процент од граѓаните имаат погрешна претстава или пак, не ја знаат надлежноста на полицијата и другите безбедносни органи, зборува за недоволното давање на информации од страна на безбедносните органи. Тој

¹⁷ Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Скенпоинт, Скопје, 2005, стр. 113

¹⁸ Акимовска-Малетиќ, И., Народниот правобранител на Република Македонија (Омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните, Скопје, 2010, стр. 69

¹⁹ Dokos, T., Security sector transformation in southeastern Europe and the Middle East, NATO science for peace and security series, E: Human and societal dynamics – vol. 24, IOS Press, Amsterdam, 2007, стр. 56

недостаток на информации доведува до мистификација на безбедносните органи (особено полицијата, армијата и разузнавачката заедница) и создавање на непотребна тајност во поглед на постапувањето и работењето на нивните претставници.²⁰

Демократскиот систем на цивилната контрола и надзор може да варира во дизајнот, но сепак има единствена намера и цел - да ја извршува критичката функција врз безбедносниот систем и на тој начин е одговорен за потребите и приоритетите на граѓанското општество.²¹ Полицијата ја известува јавноста за прашања од нејзината надлежност. На барање на граѓаните, јавните претпријатија и на други правни лица, полицијата им дава информации, податоци и известувања за прашања од својот делокруг за кои тие се непосредно заинтересирани.²² Улогата на граѓанското општество во доменот на работењето на полицијата е полесно и почесто забележлива, отколку во воената област, особено во демократските земји каде што community policing (полиција во заедницата) стана водечки принцип.

Мониторингот над безбедносниот систем бара определено ниво на експертиза со кое ја презема одговорноста за демократска контрола и надзор. Институциите на цивилното општество имаат обврски да ги информираат граѓаните за проблемите поврзани со безбедноста во државата, заради обезбедување транспарентност. Преку организираните форми на активност од страна на цивилното општество се обезбедуваат и зајакнуваат способности кои се потребни за постојано вреднување на демократската контрола и надзор над овој систем.²³

2.2. Појмовно-категоријален апарат

Во продолжение ќе биде укажано на некои од специфичностите на поимите, термините и категориите, кои непосредно ќе се употребуваат во истражувањето во рамки на докторската дисертација, заради елиминирање на можните недоразбирања и различното нивно толкување:

- **Контрола** - Контролата треба да се сфати како позитивна активност која овозможува уште во фазата на извршување на задачите да се откријат слабостите и

²⁰ Ташевска-Ременски, Ф., Односите со јавноста во безбедносниот сектор, Безбедноста, Еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Научно-стручна конференција, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр.438

²¹ Kowalik, C., Parliaments and Security Sector Oversight. An Emerging Area for Capacity Development, Parliamentary Centre, Prepared for the Governance Knowledge Network Project, Ottawa, 2006, стр. 1

²² Закон за полиција, Сл. Весник на РМ бр. 114/06 од 03.11.2006, 6/09 од 15.01.2009, член 10, ст.1,2

²³ Dokos, T., Security sector transformation in southeastern Europe and the Middle East, NATO science for peace and security series, E: Human and societal dynamics – vol. 24, IOS Press, Amsterdam, 2007, стр. 56

грешките, тие да се коригираат и да се оневозможи нивно повторување.²⁴ Под поимот контрола се подразбираат активностите на утврдување, мерење, следење, проверување на реализираните оценки на квалитативните и квантитативните резултати, односно остварување на целите на сите организациски елементи.²⁵ Контрола над безбедносниот систем претставува употребата на серија на специфични инструменти наменети за да се обезбеди транспарентност и одговорност на припадниците на безбедносниот систем.

- **Надзор** - надзорот по правило се поистоветува со контролата, но можно е и нијансирање на тоа значење. Така не е погрешно да се каже дека во надзорот во споредба со контролата тежиштето се става во постојаноста, односно во континуитетот. Но, сепак и надзорот и контролата подразбираат субординација на нивните извршители. Надзорот може да биде разгледуван како широк и траен процес. Во таа смисла, контролата е составен дел на надзорот. Според ова гледиште, надзорот без контрола е можен и остварлив, но не е доволно ефикасен.²⁶ Надзорот претставува прибирање на информации, податоци и известувања, кои непосредно се поврзани со извршување на работите и задачите од страна на припадниците на безбедносниот систем. Надзорот над безбедносниот систем се спроведува заради утврдување на недостатоците во работата на припадниците на безбедносниот систем и подобрување на ефикасноста.

- **Безбедност**

Под поимот безбедност, во енциклопедиска смисла, подразбираме отстранување на сите активности (чинења) и пропуштања (нечинења) кои ги загрозуваат или можат да бидат загрозени луѓето, редот, јавниот поредок, материјалните и духовните добра, објектите, определен простор или некоја друга вредност.²⁷

Во социолошка смисла, подразбираме динамичен склоп на односи и процеси во општеството со кои се обезбедува непречено остварување на производната дејност на луѓето, односно нивното создавање на материјални и општествен вредности или нивно непречено практично дејствување.²⁸

²⁴ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 41

²⁵ Станковиќ, Т., Планирање, Факултет за цивилна одбрана, Белград, 2004, стр. 303

²⁶ Томиќ, З., Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције, наведено во Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 48

²⁷ Vučklija, M., Leksikon stanih reci I izraza, Prosveta, Beograd, 1991

²⁸ Драшковиќ, Д., Основи на методологија на истражување на безбедносните појави, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 1984, стр. 92

Во правна смисла, подразбираме постоење на правен ред и поредок во државата со пропишани казниви дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на казнивите дела и постоење на ефикасен судски систем за благовремено и правично пресудување.

Во најшироката смисла подразбираме динамичен склоп на односи и процеси во општеството со кои се осигурува непречено остварување на производната дејност на луѓето т.е. "нивното создавање на материјални и општествени вредности" или нивно непречено практично дејствување во "произведувањето" на тие вредности.

- **Безбедносен систем** - претставува збир на државни и недржавни институции кои постапуваат според нормите на безбедносното право, имаат права, должности и одговорности во областа на безбедноста. Безбедносен систем е целина составена од повеќе меѓусебно поврзани делови кои складно функционираат и со тоа остваруваат безбедносна функција. Тие делови се: 1) Безбедносното право (правни норми) со кои се уредуваат безбедносните односи и состојбиво општеството и државата, 2) Институциите и органите кои вршат безбедносни функции (органи од јавниот сектор, органи од приватниот сектор, човекот и невладините организации од граѓанскиот сектор); и 3) Мерките со кои се разрешуваат безбедносните прашања (превентивни и репресивни).²⁹
- **Полиција** - Поимот полиција во неговата функционална и организациска смисла минува низ постојани промени и денес означува посебно организирана државна служба со првенствена задача да го заштити јавниот ред и поредок, односно да се грижи за внатрешната безбедност и да извршува други внатрешни работи.³⁰
- **Демократија** - демократијата [грчки, „владеење на народот“] претставува форма на државно уредување, во кое државната власт поаѓа од народот и директно или / и индиректно се спроведува од народот.³¹ Демократијата означува претставување на луѓето од страна на луѓето и за луѓето. Се одликува со слободни избори, владеење на правото, поделба на власта и почитување на основните човекови права.³²

²⁹ Спасески, Ј., Николовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи (прилог кон учењето за националните безбедносни системи), Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 18-19 и 23

³⁰ Стојановски, Т., Полиција во демократско општество, 2-ри Август С, Штип, Скопје, 1997, стр. 43

³¹ Bertelsmann Discovery Lexikon, 1997, достапно на:

<http://www.dadalos.org/mzd/Demokratie/demokratie/grundkurs1/Material/lexikon.htm>

[пристапено на 01.11.2011]

³² Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Скенпоинт, Скопје, 2005, стр. 148

- **Граѓанско (цивилно) општество** - се однесува на група институции, организации и однесувања, поставени меѓу државата, деловниот свет и семејството. Конкретно, ова ги вклучува волонтерските и непрофитните организации, филантропските институции, општествените и политичките движења, другите облици на општествено учество и активност, како и вредностите и културните обрасци поврзани со нив.³³
- **Човекови права** - произлегуваат од природното достоинство и вредност на човековата личност и тие се универзални, неотуѓиви и еднакви. Ова значи дека тие се вродени во секое човечко битие; тие не можат да се дадат, доделат, заслужат, одземат или предадат и секој човек независно од раса, боја, пол, јазик, вера, политичко или друго убедување, национално или социјално потекло, сопственост, раѓање или друг статус ги ужива правата од корпусот на човекови права. Тие најдобро се сфаќаат во меѓународните инструменти за човекови права.³⁴
- **Јавност** - карактеристично за работата на полицијата е (но, и за другите безбедносни органи) е потребата од целосно имплементирање на начелото на јавност. Тоа претставува едно од темелните начела без кои не може да се замисли успешна имплементација на стратегијата community policing за полицијата³⁵ како и другите модели на полициско постапување.
- **Отчетност** - обврска на претставниците, како на избраните, така и на назначените да бидат повикани на отчет при вршењето на нивните овластувања и должности – позитивна обврска да даваат отчет. Ова се однесува на вработените во безбедносниот систем. Таа има политичка цел за контролирање на овластувањата на извршната власт и со тоа сведување на минимум на која било злоупотреба на овластувањата и оперативна цел да се обезбеди ефикасно и ефективно работење.³⁶

³³ *ibid*, стр. 147

³⁴ Кроушоу, Р., Човековите права и полицијата, Прирачник за практична настава, Министерство за внатрешни работи, Скопје, 2000, стр. 30-31

³⁵ Ташевска, Ременски, Ф., Односите со јавноста во безбедносниот сектор, Безбедноста, Еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Научно-стручна конференција, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 439

³⁶ Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Скенпоинт, Скопје, 2005, стр. 147

2.3. Операционално определување на предметот

Предметот на истражување во рамките на докторската дисертација се однесува на контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија - со посебен осврт на полицијата. За таа цел, неопходно е да се проучат условите за вршење на контролата и надзорот, субјектите - учесниците кои ги вршат, карактеристиките на различните видови на контрола и надзор - мотивите, интересите и целите, начинот на кој се вршат - активностите кои се преземаат, методите и средствата - механизмите преку кои се врши контролата и надзорот и резултатите кои се очекуваат и постигнуваат.

Условите кај контролата и надзорот се однесуваат првенствено на исполнување на законски определените услови, потоа општествената и политичката состојба во државата, степенот на развиеност на демократијата во државата, нивото на почитување на човековите права и слободи и владеењето на правото.

Учесници во контролата и надзорот се директните субјекти кои ги спроведуваат овие активности заради проверка на законитоста и професионалноста на работењето на институциите од безбедносниот систем. Како директни учесници кај контролата и надзорот се: внатрешните тела за контрола и надзор во рамките на органите на државната управа, парламентарните комисии, народниот правобранител, мас медиумите, невладините организации и граѓаните.

Мотивите, интересите и целите се поврзуваат со заштитата на човековите права и слободи во современото демократско општество. Главната цел е да се спречат евентуалните повреди, прекршувања и ограничувања, преку потенцијалните злоупотреби од страна на субјектите од безбедносниот систем.

Активностите при контролата и надзорот опфаќаат прибирање на информации, податоци и известувања за работните задачи, должности и обврски од страна на безбедносните субјекти, дали нив ги вршат правилно и во согласност со законските рамки или постојат евентуални отстапувања и пречекорувања. Исто така, тука станува збор и за мерење на постигнатите цели преку призмата на законитост и легитимност.

Методите и средствата со кои се спроведуваат контролата и надзорот мора да бидат демократски, ефикасни и ефективни за да се постигнат целите на ваквите активности во современото општество. Методите и средствата со кои се вршат контролата и надзорот се увидот во работењето на безбедносните органи,

поднесувањето на определени претставки, пријави и барања до соодветните надлежни органи и тела.

Резултатите кои се очекуваат од извршената контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија треба да бидат целосно демократски и со почитување на принципите на современото демократско функционирање на една држава. Потребно е кадровско, техничко и материјално подобрување на сите субјекти кои ја вршат контролата и надзорот, заради правилно, професионално, департизирано и деполитизирано работење.

2.4. Временско одредување на истражувањето

Истражувањето ќе се задржи на проучување на карактеристиките на контролата и надзорот над безбедносниот систем во Р. Македонија – со посебен осврт на МВР, во периодот од **2001 година до 2010 година**.

Периодот од 10 последователни последни години е доволен за да се проучат, анализираат и презентираат податоците кои се однесуваат на демократската контрола врз безбедносниот систем во Р. Македонија и да се утврди кои се нејзините карактеристики, недостатоци, пропусти и слабости.

2.5. Просторно одредување на истражувањето

Истражувањето ќе се занимава со карактеристиките на контролата и надзорот над безбедносниот систем на **подрачјето на територијата на Р. Македонија**.

Р. Македонија е со површина од 25,713 km², вкупно 2.022.547 (податоци од пописот во 2002 година) жители³⁷ и густина на население од 78,7 жители/km².

2.6. Дисциплинарно одредување на истражувањето

Предметот на ова истражување припаѓа на општествените науки и е мултидисциплинарен. Тој припаѓа на научните области **безбедност (безбедносни системи, полициски науки), правните науки (кривично-материјално и кривично-процесно право), концептот на човекови права** како и **методологија на**

³⁷ податоците се преземени од официјалната веб страна на Министерството за надворешни работи, достапно на: <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=244> [пристапено на 05.06.2010]

истражување на безбедносните појави и методологија на истражување на криминалитетот.

- Преку истражување на карактеристиките, организацијата и функционалноста на безбедносниот систем на Р. Македонија истражувањето во докторската дисертација припаѓа во рамките на научната област *безбедност*, поточно *безбедносните системи*;
- Поврзаноста со *полициските науки* е од аспект на надлежноста, должностите и овластувањата кои ги има СВКПС како наделен субјект за контрола врз работата на полицијата, но и во делот на откривањето, разјаснувањето и докажувањето на криминалните активности на полициските службеници од аспект на злоупотреба на нивната службена должност и законски дадени овластувања;
- Одредувањето во рамките на *кривичното право*, поконкретно на посебниот дел од кривичното право, се согледува преку проучување на кривично-правните аспекти на кривичното дело злоупотреба на службената положба и овластување. За поблиско сфаќање на ова кривично дело, потребно е објаснување на неговите кривично-правни карактеристики;
- Предметот на истражување е во директна врска и со *концептот на човекови права* поради фактот што се утврдува обемот на почитување и заштита на човековите права од страна на субјектите во безбедносниот систем, а посебно од страна на полицијата;
- Врската со *методологијата на истражување на безбедносните појави* и *методологијата на истражување на криминалитетот* се согледува преку примената на методи, техники и методски постапки за проучување на карактеристиките и пропустите при вршењето контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

3. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Генералната цел на овој труд е преку научно-истражувачките методи применети во емпириското истражување да се даде научна дескрипција и објаснување на контролата и надзорот над безбедносниот систем во македонското демократско општество. Анализирањето на механизмите на контрола и надзор над безбедносниот систем ќе придонесе да се препознаат придобивките и предизвиците при нивното

спроведување. Со тоа ќе се создаде подлога за подобрување и создавање на поефикасни и поефективни начини на реализирање на ваквите активности.

Како резултат на тоа, неопходно е да се иницира примена на поадекватни решенија за непречено одвивање на контролата и надзорот, без определени партиско-политички влијанија и притисоци и предлагање мерки за поефективен и поефикасен начин на нивно успешно функционирање, со цел да се намалат злоупотребите на овластувањата и повредите на човековите права и слободи.

Практични цели и задачи на научно-истражувачката работа се идентификација и детекција на позитивните придобивки, но и на слабостите при спроведувањето на контролата и надзорот над безбедносниот систем во Р. Македонија. Посебно е значајно:

- **Проучување** на уставните, законските и подзаконските решенија со кои нормативно-правно се уредува оваа област;
- **Идентификација на факторите** кои влијаат за извршување или неизвршување на вистинска и правилна демократска контрола и надзор;
- **Афирмација на позитивните искуства** (врз основа на компаративен метод) за регулираноста на оваа област во соседните и други европски земји, во однос на начинот на нормираноста и функционирањето, пречките со кои се соочуваат и решенијата за нивно надминување;
- **Утврдување на евентуалните влијанија и притисоци** при спроведувањето на контролата и надзорот врз безбедносниот систем во демократското општество, преку отстранување на пропустите и недостатоците;
- Воедно, преку истражувањето треба да се дојде до **конкретни решенија и предлози** за подобрување на контролата и надзорот, откривање и справување со негативните последици и нивно намалување.

4. ХИПОТЕТИЧКА РАМКА – ХИПОТЕЗИ

Проучувањето на начините на спроведување контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија, овозможува да се утврдат карактеристиките, практиките и политиките и да се детектираат недостатоците и слабостите при нивно преземање. Како резултат на тоа се јавува потребата од нудење на конкретни решенија

за нивно правилно функционирање, кое претставува главен дел и придобивка на секое современо демократско општество, што е во интерес на сите граѓани на државата.

Контролата и надзорот врз безбедносниот систем се извршуваат од страна на различни субјекти со помош на различни механизми. Нивната вклопеност и поставеност во рамките на општествениот систем не нуди доволна и правилна ефикасност и ефективност при нивното реализирање и бара постојано унапредување и усовршување. Токму затоа, тргнувајќи од потребата за целосна заштита на човековите права и слободи во демократското општество, се поставува следната

Генерална хипотеза:

Постојната ефикасност на контролните и надзорните механизми врз работата на полицијата во Република Македонија не е доволна да ги заштити човековите права и слободи во случаи на злоупотреби од страна на полициските службеници.

Посебни хипотези:

- *Актуелната нормативно-правна регулатива со која се уредува контролата и надзорот над безбедносниот систем во Република Македонија не овозможува целосна ефикасност во нивната примена*
- *Партиско-политичкото влијание ги спречува Парламентарните комисии за контрола и надзор над безбедносниот систем доследно да ја извршуваат својата функција*
- *Организациската поставеност и структура на контролните и надзорните тела во Република Македонија е помалку функционална во однос на некои од земјите членки на Европската Унија*
- *Постојниот делокруг на надлежности на СВКПС не нуди оптимално остварување на неговата контролна и откривачка функција*
- *Слободата на медиумите влијае во остварување граѓанска контрола над безбедносниот систем во Република Македонија*
- *Неможноста од независно работење на невладините организации ја попречува граѓанската контрола над безбедносниот систем во Република Македонија*
- *Општествено-политичката состојба во Република Македонија не овозможува целосна примена на овластувањата на Народниот правобранител*

- *Слабата контрола на МВР и Комората на Република Македонија за обезбедување на лица и имот го зголемува бројот на агенции за обезбедување на лица и имот кои работат непрофесионално и незаконски.*

5. НАЧИН НА ИСТРАЖУВАЊЕ – МЕТОДИ И ТЕХНИКИ

Општи научни методи:

- **Индуктивно-дедуктивен метод** - утврдување на општи заклучоци, преку поединечни конкретни ставови и опсервации, и обратно, доаѓање до нови конкретни заклучоци преку општи ставови;
- **Аналитичко-синтетички метод** - анализа на определени појави, расчленување до крајните основни делови, нивно групирање според други заеднички карактеристики и врз основа на тоа извлекување и презентирање на нови конкретни заклучоци;
- **Метод на дескрипција** - опишување и прикажување на демократската контрола и надзор врз безбедносниот систем, а посебно на полицијата, преку научно толкување и објаснување. При дескрипцијата ќе се користи поголем број на научна и стручна литература и конкретни истражувања од истакнати експерти, стручни здруженија или институции од земјата и странство;
- **Компаративен метод** - истражување на состојбата со контрола и надзор врз безбедносните системи во соседните и развиените држави (пред сè западно-европските) врз основа на увид во нивната нормативно-правна регулатива и други акти во рамките на безбедносното право на конкретната држава. Притоа неопходна е споредба на демократската контрола и надзор во истражуваните земји со демократската контрола и надзор во Р. Македонија;
- **Статистички метод** - прибирање на статистички податоци за поднесени претставки и жалби до СВКПС против полициски службеници, од страна на Народниот правобранител, граѓаните и НВО секторот, групирани во повеќе различни категории и изработка на статистички табели како збир на нумерички податоци за проучување на ваквите појави. Следниот чекор е статистичка обработка и анализа на податоците, утврдување на состојбите и врз основа на тоа, прогнозирање и извлекување на соодветни заклучоци за карактеристиките на предметот на научното истражување.

Посебни научни методи:

- **Анализа на содржината на документи (content analysis)** - анализа на извештаите од работата на СВКПС, Народниот правобранител и НВО во областа на контролата и надзорот, анализа на стручната литература, книги, прирачници, брошури, текстови, написи, статии во различни списанија и публикации, новинарски извештаи, официјални документи, веб-страници;
- **Метод на студија на случај (case study)** - анализа на конкретен случај со видливо пречекорување на законските овластувања од страна на полициските службеници и пропусти при извршената контрола и надзор врз фактичката состојба;
- **Анкетирање** - преку изработување на анкетен (писмен) прашалник како истражувачки инструмент, заради обезбедување на податоци за аргументирање на ставовите изнесени во докторската дисертација. Поради специфичноста на истражуваната појава, потребно беше да се испитаат ставовите и мислењата на неколку нивоа. За таа цел беше користен идентичен анкетен прашалник. Примерокот го сочинуваат граѓани - општа јавност, студенти - специјализирана јавност и вработени полициски службеници во СВКПС при МВР - стручна јавност;
- Користење на домашна и странска стручна литература, правни извори, електронски/ интернет извори итн.

6. НАУЧНА И ОПШТЕСТВЕНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Преку проучувањето на карактеристиките на контролата и надзорот врз безбедносниот систем на Р. Македонија - со посебен осврт на МВР и нивните недостатоци и пропусти, ќе се овозможи да се дизајнира побезбеден, поефикасен и поефективен начин на нивна реализација. Така, ќе може да се идентификуваат, контролираат, следат и намалат негативните влијанија и притисоци врз нив и штетните последици кои би можеле да настанат од нив, како што се повредите на човековите права и слободи. Воедно, ќе се понуди подобра стратегија за начинот на организирање и функционирање на контролните и надзорните механизми во рамките на безбедносниот систем во едно демократско општество.

Научната оправданост на истражувањето во докторската дисертација се согледува во тоа што ќе се даде придонес кон научниот пристап и разгледување на демократската контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија. Таквиот

пристап е мултидисциплинарен и вклучува теоретско-емпириски сознанија од повеќе научни дисциплини. Преку истражувањето, научно ќе се одредат видовите контрола и надзор и нивните карактеристики, врз основа на еден теоретско-емпириски пристап. Податоците за лицата кои се соочиле со некаков вид на злоупотреба на овластувањата од страна на безбедносните субјекти ќе овозможат емпириско поткрепување и продлабочување во разгледувањето на истражувачкиот проблем.

Општествената оправданост на истражувањето во докторската дисертација се констатира од фактот што со предложените решенија, мерки и соодветно дизајнираните препораки за организацијата и функцијата на механизмите на демократска контрола и надзор врз безбедносниот систем на Р. Македонија, ќе се даде придонес за зголемување на почитувањето на човековите права и слободи согласно меѓународните стандарди. Тоа е во интерес пред се на индивидуата, а потоа и на целата заедница, државата и демократското општество, воопшто. Со истражувањето ќе се придонесе за подигнување на овој проблем како приоритет во општеството, а со тоа развивање на недоволната општествена и индивидуална свест за опасноста и штетата која со себе ја носи непостоењето и нефункционирањето на демократската контрола и надзор.

Научните сознанија кои ќе се добијат со истражувањето во докторската дисертација ќе бидат корисни за донесување на ефикасен систем на мерки и активности, стратегии и програми од надлежните субјекти заради зголемување на ефикасноста на демократската контрола и надзор, владеењето на правото, примената на демократските принципи и почитувањето на човековите права и слободи.

ДЕЛ I ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА

1. ДЕМОКРАТИЈА - ПОИМ

Целата државна власт во една демократија е поврзана со правото и законот. Дури и суверенитетот на народот, своите граници ги има во основните права. Демократијата спаѓа во редот на оние големи политичко - правни, етичко - филозофски и социолошки појави кои од секогаш го привлекувале вниманието на научниците од речиси сите општествено - хуманитарни науки. Секој од научниците анализата ја дава низ својата призма и гледиште и различно ја објаснува демократијата. Во утврдување на самиот поим на демократија, речиси секогаш има настојувања на една или друга суштинска содржина или на некоја особеност што земено во целина го усложнува нејзиното значење. Поради големото политичко значење и филозофски - идеолошката природа на оваа појава, *демократијата отсекогаш претставувала поле на разни противречности и недоразбирања.*³⁸

Така, демократијата претставува сложен и слоевит поим, а за нејзино прецизно дефинирање потребно е да се утврди етимолошкото потекло на самиот збор. Етимолошки, поимот демократија потекнува од старогрчките зборови „*demos* и *cratein*“, што во буквален превод значи „*народ и владее*“. Во англискиот јазик овој поим се наоѓа во зборот „*democracy*“ што би означувал облик на државно уредување во кој суверената власт му припаѓа на народот, односно би претставувало систем на народно владеење. Наједноставна идентификација на поимот демократија би било владеење на народот. Во практиката со оглед на тоа што ни досега, ниту пак во иднина не би можело да се случи да владее целиот народ, тоа владеење се изедначува со власта на мнозинството. Демократијата како критериум за разликување на облиците на политичкиот режим, го зема за предвид учеството на народот во извршувањето на државната власт. Според тоа, ако се рече дека демократски политички режим е оној каде што целиот народ учествува во извршувањето на државната власт, тогаш доаѓаме до своевидна противречност да го одрекуваме постоењето на државата, колку и да е таа демократски организирана. Своето изворно значење демократијата прв пат во историјата го добила во политичката и правна филозофска теорија и пракса на античка

³⁸ Интерактивна мрежа за образование и ресурси, ИМОП, достапно на: http://www.imor.org.mk/programmes/common_values/New%20folder/demokratija.html, [пристапено на 01.10.2012]

Грција. Меѓутоа, таквото изворно значење на демократијата е одамна напуштено. Денес, за демократијата се зборува како за претставнички облик на владеење, односно како начело на организација. Изворното сфаќање на демократијата како власт на народот односно мнозинство на народот речиси и не се применува. Во современите општества, самиот поим на демократија се сведува на можноста на народот посредно или непосредно, според однапред правно утврдена постапка, да ги избира и да ги отповикува највисоките претставници и органи на власта. Во моделот на современата демократија, овој поим се користи како синоним за одговорна и менлива влада која на власт доаѓа по пат на слободни и повеќе партиски избори.

Во стручната литература се среќаваат голем број на цитати за демократијата од многу научници кои ја проучувале, па така:

- *Демократијата е процес кој ни гарантира дека со нас нема да владееат подобро од тоа што го заслужуваме.* (Џорџ Бернард Шо)
- *Духот на демократијата не може да се наметне однадвор. Тој мора да израсне од внатрешноста на народот.* (Махат Маганди)
- *Таму каде што слободата сама ги води своите работи, таму настанува демократија.* (Џон Дос Пасос)
- *Под поимот демократија јас подразбирам еднакви шанси, како за најслабиот, така и за најсилниот.* (Махат Маганди)
- *Демократија е нашето највредно добро. Нејзиното одржување е воедно и задача и обврска. Тоа значи постојано, решително, самосвесно преиспитување, тежнеење и труд да се постигнат компромиси и траен консензус. Ова се основните услови на единствениот политички ред кој може да ја гарантира слободата.* (Вофганг Тирзе)
- *Демократијата живее од спорот помеѓу две странки, од дискусијата за да се пронајде вистинскиот пат. Заради тоа во демократија спаѓа почитување на мислењето на другиот.* (Рихарт Фон Вајцекер)
- *Оној што во својата земја сака да воспостави демократија, не треба да чека на дозвола за тоа.* (Бурлент Ечевит)
- *Демократијата е власт на народот, од народот и за народот.* (Абрахам Линколн)

Демократијата најчесто е определувана како еден од поедноставните облици на владеење во која народот како тело има суверенитет. Демократијата се сфаќа како

соодветен облик на организација на политичкиот живот, односно таа обезбедува легитимност на модерниот политички живот и со неа политичките одлуки и прописите што ги донесуваат надлежните органи се оправдани. Таквата квалификација таа ја црпи од фактот што власта во определен временски период, најчесто на четири години, на избори ја проверува довербата меѓу граѓаните, односно врши повторно легитимирање.³⁹

Самата популарност на демократијата ја доведува во опасност употребата на овој значаен политички термин кој се сведува на еден едноставен „звучен збор“. Значењето на терминот се движи од еден систем на владеење од страна на масите и еден облик на власт заснован врз директно и конструктивно учество на народот, па сè до владеење од страна на мнозинството и еден систем на партиски натпревар кој функционира преку регуларни и народни избори.⁴⁰

Карактеристики на демократијата се: *владеење на народот; релативност на општествено – политичката вистина; еднаквост; слобода; скептичност; мнозинско начело; демократијата како рамка; демократијата како трајна идеја и неизвесна практика на демократија.*⁴¹

Живеењето во заедница (семејство, соседство, работна организација, нација, држава) подразбира донесување одлуки во името на целата заедница. Овие одлуки се колективни за разлика од индивидуалните одлуки, што луѓето ги носат само во свое име. Демократијата и припаѓа на сферата на колективното одлучување. Таа го олицетворува идеалот дека одлуките што влијаат на заедницата како целина, треба да ги донесуваат сите членови на заедницата, како и тоа дека сите треба да имаат еднакви права да учествуваат во донесувањето на одлуките. Со други зборови, демократијата подразбира две поврзани начела: 1) *јавна контрола над колективните донесувања одлуки* и 2) *еднаквост на правото во применувањето на таа контрола.* Некоја заедница можеме да ја сметаме за демократска во онаа мера во која тие начела се спроведуваат при донесувањето одлуки.⁴²

Слободата е најзначајната категорија на демократијата. Таа е патот до општествената и политичката вистина, бидејќи овозможува да се чуе гласот на индивидуата.

³⁹ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 214

⁴⁰ Хејвуд, Е., Политика, Академски печат, Скопје, 2009, стр. 91

⁴¹ Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 426

⁴² Школа за демократија, достапно на: <http://demokratija.org.mk/stoe.htm>, [пристапено на 01.10.2012]

Во многу случаи демократијата се третира како недвосмислен феномен и дека она што се практикува во демократиите на повеќето западни општества е единствениот облик на демократија. Таквата претпоставка се квалификува со додавањето на терминот „либерален“ со што се добива синтагматски поим „либерална демократија“.⁴³

Во правно - политичката теорија се разликуваат два вида на демократија и тоа: *посредна и непосредна*.⁴⁴ Како критериум на кој се врши ваквата поделба служи начинот на кој се остварува демократијата. Имено, станува збор дали власта во целост или само дел од неа се изведува директно од народот или тоа се прави во името на народот. Во првиот случај народот непосредно ја извршува власта, а во вториот случај власта во државата ја остваруваат неговите избрани претставници. Единствено во случај на остварување на непосредна демократија можеме да зборуваме за вистинска демократија, како за владеење на народот односно барем за владеење на мнозинството од народот.

Демократијата и правната држава формираат неделиво единство. Под правна држава се подразбираат сите оние принципи и начини на однесување што ја гарантираат слободата на поединецот и неговото учество во политичкиот живот. Примарна смисла на постоењето на правната држава треба да е зачувување и обезбедување на тоа право. Правната држава за доброто на демократијата пропишува мноштво на постапки и можности за контрола кои на јавните инстанци им даваат мерка и форма. *Таа ја врзува политиката за закон и право, ја подложува целата државна власт на судска контрола и со тоа ја обезбедува слободата на граѓаните*.⁴⁵

Правната држава опфаќа три аспекти: *материјален, формален и социјален*.⁴⁶ Материјалниот аспект води сметка за предимството на правото во однос на државната власт и за заштита на човековите слободи и права. Формалниот аспект ги нагласува формалните белези на уставноста и законитоста, додека пак социјалниот аспект укажува на меѓусебно помагање на луѓето во заштита на личноста и материјалните добра, обезбедување на повисок степен на социјална хомогеност и создавање на еднакви шанси за социјална промоција на луѓето без исклучок.

⁴³ Хејвуд, Е., Политика, Академски печат, Скопје, 2009, стр. 78

⁴⁴ За ова повеќе кај: Бајалциев, Д., Вовед во правото – Држава, Гнига 1, Европа 92, Кочани, 1999, стр. 211 - 235

⁴⁵ Интерактивна мрежа за образование и ресурси, ИМОП, достапно на: <http://imor.org.mk/files/kniga.pdf>, [пристапено на 01.10.2012]

⁴⁶ За ова повеќе кај: Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 324 - 325

Многу често правната држава се изедначува со владеењето на правото како термини со исто значење. Владеењето на правото акцентот го става врз примарната улога на граѓанинот, а правната држава се осврнува кон државната власт.

За модерната правна држава, следните три својства се од посебно значење:⁴⁷

1. *Правната држава на посебен начин е организирана (институционализирана);*
2. *Истовремено таа е држава со соодветен правен облик и квалитет (владеење на правото) и*
3. *Таа е демократска и како таква, таа е социјална.*

Исто така, правната држава гарантира три групи на субјективни јавни права: а) право на слобода од власта, б) право на учество во власта и в) економски, социјални и културни права дополнети со т.н. право на социјална помош од државната власт.⁴⁸

За успешно функционирање на демократијата потребно е да бидат исполнети одредени предуслови. Еден од нив е степенот на политичка свест и култура на граѓаните. Важноста на оваа претпоставка произлегува од самата суштина на демократијата како политички режим во кој граѓаните имаат одлучувачко политичко учество. Смеслата на демократијата може да биде остварена само доколку народот кој одлучува располага со доволно развиена свест за општото добро и потребите за решавање на најзначајните општествено – политички прашања. Развојот на политичката култура и свест кај граѓаните зависи од самата личност на поединецот, но и од карактеристиките на политичката традиција и културата на определено општество.⁴⁹

Уставот на Р. Македонија на сосема нов начин ги определува основните карактеристики на државноста на Р. Македонија. Имено, согласно Уставот⁵⁰ се вели дека Р. Македонија е *суверена, самостојна, демократска и социјална држава*. Во првата алинеја од преамбулата на Уставот кон овие белези на државата се додава и *граѓанскиот карактер на државата*. Демократскиот карактер на државата го означува пред сè, основното обележје на политичкиот систем и го опфаќа, во една поширока смисла, обликот на политичкото општество кое ја решава првата цел на човекот, а тоа е слободата. Во суштина во политичкиот систем и во демократскиот карактер на државата лежат одредени принципи кои се однесуваат на власта и на политичките

⁴⁷ Бајалциев, Д., Вовед во правото – Држава, Гнига 1, Европа 92, Кочани, 1999, стр. 384

⁴⁸ Ibid, стр. 378

⁴⁹ Zekavica, R., O demokratiji, njenim osnovnim vrednostima I preduslovima za njeno uspesno funkcionisanje, Položaj I uloga policije u demokratskoj drzavi, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2013, str. 9

⁵⁰ Устав на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 52/92, член 1 став 1

односи, на организацијата на државната власт и воопшто, на политичкиот живот на заедницата. Според ова, Р. Македонија е парламентарна демократска република, а највисоко законодавно и претставничко тело на граѓаните е Парламентот на Р. Македонија.

2. ЦИВИЛНО (ГРАЃАНСКО) ОПШТЕСТВО

Развојот на цивилното (граѓанското)⁵¹ општество е предуслов за демократско созревање на секое општество. Тоа е предмет на дејствување на многу меѓународни институции, невладини и непрофитни организации. Основната задача е институционализирање на политиката и нејзино дефинирање. Исто така, потребно е поставување на правила на политичка игра и владеење на правото, наместо владеење на партии или поединци. Со други зборови, претходно наведените елементи треба да станат основни механизми за решавање или ублажување на етничките и други општествени судири.

Граѓанскиот принцип, заснован како основна општествена вредност, инсистира на еднаквост на условите, правата и гаранциите за сите граѓани и како таков претставува вредност која се вградува во културата на даденото општество, правејќи го постабилно и попросперитетно.

Цивилното (граѓанско) општество претставува агрегатен поим со кој се означува множество општествени комуникации и социјални врски, социјални институции и општествени вредности во кои како главен актер се јавува граѓанинот.⁵² Може уште да се дефинира како севкупност од демократски изградени институции со преовладување на иницијативите, предложени од независни граѓански здруженија и граѓани со активни социјални позиции кои што одделно или целосно толерантно ги заштитуваат формите на сопственост, личните слободи и економската, политичката, социјалната и духовната сфера. Основата на цивилното (граѓанско) општество ја сочинуваат *граѓаните како активни општествени битија кои вршат вон институционални активности преку различните форми на општествени движења и*

⁵¹ За потребите на докторската дисертација термините „цивилно“ и „граѓанско“ општество ќе се користат како синоними со исто значење, односно се прифаќа нивна еднаквост, иако помеѓу нив постојат одредени разлики

⁵² Климовски, С., Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2001, стр. 787

организации како „интермедијални асоцијации“ со чија помош на непосреден начин се изразува духот на демократијата.⁵³

Цивикус – глобална организација на граѓанското општество прифаќа сеопфатна дефиниција „дел од општествениот простор надвор од семејството, државата и пазарот, кој е создаден од страна на индивидуални и колективни акции, организации и институции заради постигнување заеднички интереси“. Понатаму се дефинираат два пристапа: општествен (социјален) и политички. Во првиот се вклучени социјално-хуманитарни и развојни организации, како замена на одредени функции на државата, а во вториот се организациите кои се „чувари“ или контролори на државната моќ или бараат редистрибуција на политичката моќ.⁵⁴

Цивилното (граѓанското) општество се смета за автономна сфера на јавната и приватната дејност што ја надгледува државата. Се работи за област на вонинституционални активности изразувани со посредство на децентрализацијата, самоуправата, ширењето на локалната и регионалната автономија. Услов е отворено општество засновано на владеење на правото, социјалната подвижност, комуникациите, општество на толеранција и слобода на движење на идеи и луѓе.⁵⁵

Граѓанското - цивилното општество претставува специфичен збир на општествени комуникации и социјални врски каде во центарот на вниманието е ставена личноста.

Темелот на цивилното (граѓанското) општество е слободниот поединец, кој свесно се повикува на легитимната и легалната власт и законите што таа ги донесува, односно тоа е состојба во која граѓанинот на слободни, непосредни и општи избори определува кој ќе владее во определен временски период, односно власт која е според волјата и под непосредна контрола на граѓаните. Постоенето на цивилното општество го детерминираат два индикатори: 1) *слободите и правата на човекот и граѓанинот* и 2) *слободното стопанство како антипод на државното, диригирано стопанство*.⁵⁶

Граѓанското општество ја симболизира легитимната основа за секоја модерна демократска држава, но и сфера на јавен дискурс и граѓанско здружување низ кое се

⁵³ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 36

⁵⁴ Клековски, С., Улогата на граѓанското општество во современото општество, Политичка мисла во цивилното општество, година 8, број 30, Скопје, 2010, стр. 72

⁵⁵ достапно на: Отворено општество, <http://www.panoptikum.com.mk/> [пристапено на 01.07.2011]

⁵⁶ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 151

канализира и артикулира општиот интерес на граѓаните низ демократски, отворен и динамичен процес на размена на идеи и платформи.

Граѓанското општество не ја попречува државата да ја заземе улогата на суверен чувар на мирот и власт што го одржува редот, туку истовремено го штити општеството од доминацијата на државата. Тоа служи како „*куче чувар*“ за контрола на јавната администрација, за социјалната и економската нееднаквост да не доведе до нееднаков третман во демократијата. Оттаму произлегува и улогата на граѓанското општество како гласноговорник, особено за оние теми и групи кои од различни причини не можат самите да ги бранат своите права.⁵⁷

Цивилното (граѓанското) општество е критична компонента во создавањето на демократско владеење и мирно решавање на конфликти. Граѓанското општество, исто така, поттикнува дијалог, соработка и партнерство меѓу различните групи и индивидуи што ја зајакнува демократијата. Ова подразбира дека граѓаните и владите слично ги разбираат фондациите, институциите и практиките на нивните демократии доколку некогаш посакаат да создадат позитивни промени. Согласно со тоа, соединувањето на вредностите на доверба и толеранција меѓу различните групи создава поголема веројатност дека можат да се изнајдат решенија за битни политички, социјални и економски проблеми. Невладините организации ги поддржуваат граѓаните, групите и другите организации во градењето на нивниот капацитет бидејќи тие тргнуваат од сфаќањето дека едно различно и ефективно граѓанско општество е интегрален елемент на здравата демократија. Тие исто така, промовираат вклучување на граѓаните во процесот на одлучување и работат со институциите на локалната самоуправа за да се осигураат дека нивните практики се транспарентни, непресметливи, репрезентативни и сеопфатни.⁵⁸

Цивилното (граѓанското) општество претставува важна алка за секоја држава во однос на општествено-политичкото уредување, а највеќе во сферата на промоција и заштита на човековите слободи и права. Тоа најчесто е препознатливо преку невладините организации или здруженија на граѓани, но во рамки на цивилното општество влегуваат и голем број на групи заедници, синдикати, коалиции, професионални асоцијации и групи за застапување и лобирање. Тоа не може да

⁵⁷ Клајн, А., Улогата на граѓанското општество во Латвија и Македонија, Политичка мисла во цивилното општество, година 8, број 30, Скопје, 2010, стр. 48

⁵⁸ Association For Democratic Initiatives, достапно на: <http://www.adi-macedonia.org/> [пристапено на 01.07.2011]

функционира без обезбедена автономија на сите претходно наведени институции и тела.

3. КОНЦЕПТОТ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Тежнењето кон заштита на човековото достоинство на сите човечки суштества се наоѓа во средиштето на концептот на човековите права. Тој концепт го поставува човекот во центарот на вниманието. Се заснова врз заеднички универзален систем од вредности посветен на светоста на животот и обезбедува рамка за изградба на систем на човекови права, заштитен со меѓународно - прифатените норми и стандарди.

Човекови права се права кои им припаѓаат на сите човечки суштества, без оглед на националноста, полот, местото на живеење, етничката припадност, бојата на кожата, религијата, јазикот или кој било друг статус. Сите ние имаме исто право на нашите човекови права без дискриминација, а сите овие права се меѓусебно поврзани, меѓузависни и неделиви.

Примарното значење на човековите слободи и права се однесува на нивниот предегзистен карактер. Тие вредности се неприкосновени и природно му припаѓаат на човекот како битие, односно не може да бидат ограничени или октроирани од државата.⁵⁹

Основите на човековите права - почитувањето на секој поединечен човечки живот и достоинство - можат да се најдат во најголем број големи светски религии и филозофии. Човековите права не треба да се купуваат, заработат или да се наследат - тие се нарекуваат „неотуѓиви“ затоа што никој нема право да му ги одземе на било кој од било каква причина. Секој човек има неприкосновен суверенитет врз основните сопствени права. Ова значи дека тие се својствени за секое човеково битие, без оглед на каков било статус. Човековите права се особено важни во односите меѓу луѓето и државата. Овие права најдобро се опишани во меѓународните текстови за кои се договориле државите и со кои се поставуваат стандардите во областа на човековите права.

Универзалните човекови права честопати се изразени и гарантирани со законодавството, во форма на конвенции, обичајно меѓународно право, генерални принципи и други извори на меѓународното право. Меѓународната регулатива за

⁵⁹ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 130

човекови права ги обврзува владите да дејствуваат на одреден начин или да се воздржат од одредени дејствија, за да се промовираат и заштитат човековите права и основните слободи на индивидуалците или групите.⁶⁰

Развојните цели на идејата за човековите права извираат од моралните права и обврски меѓу луѓето кои живеат во едно општествено уредување, или меѓу луѓето и политичките авторитети, односно институциите на тоа општествено уредување. Се развива до степен да биде сфатена како најопшт систем на вредности, прифатен од најголем број државни уредувања и култури, како цивилизациска придобивка од развојот на религиските, филозофските и правните учења и теории, и воопшто, од развојот на човековата мисла.

Човековите права како апсолутно позитивна вредност, со себе ја носи својата невозможност за да се негира. *Никој не се осудил да негира ваква вредност затоа што тоа е рамно на разумско самоубиство. Бидејќи се есенцијален дел од нашата природа, тие никогаш не нè оставаат рамнодушни. Разбравме дека не може да ги негираме, па затоа сега мора да ги поддржиме.* Копањето длабоко во нив, нивното усовршување, па дури и секое ново откритие поврзано со нив, е добра вест за сите поединци. Таа вест преку моќниот инструмент на демократијата, легитимноста, треба да биде позитивно правна реалност што ќе не одведе чекор поблиску до посакуваната благосостојба.⁶¹

Меѓународно правната заштита на човековите слободи и права претставува значајна универзална димензија на глобалниот концепт за човековите права кој се развил под влијание на огромните страдања на човекот за време на Втората светска војна. Како резултат на потребата од *„напуштање на концептот на ексклузивна јурисдикција на државите во однос на правата на човекот и граѓаните и воспоставување на ефективен систем за меѓународна заштита на правата на човекот, како суштествен предуслов за глобалниот мир, за стабилноста и за прогресот“*⁶²

Според содржинско разликување, основните права и слободи може да ги поделиме на три главни групи:

1. Граѓанско политички права и слободи (права од прва генерација). Во својата суштина, овие права треба да овозможат ослободување на човекот од

⁶⁰ United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, достапно на: <http://www.un.org.mk/covekovi-prava.html> [пристапено на 29.06.2013]

⁶¹ Diversity media production, достапно на: <http://diversitymedia.mk/index.php/127>, [пристапено на 13.08.2012]

⁶² United Nation Action in Field of Human Rights – United Nations, New York and Geneva, 1994, p.1

притисокот на државата во смисла на нејзино самоволие, потиснување и неограничена власт за сметка на активно вклучување и влијание на граѓанинот во нејзиното управување и практикување на власт и контрола врз неа.

2. Економско-социјалните и културните права (права од втората генерација). Овие права произлегуваат од вредностите на човековото живеење во заедница (држава) со другите луѓе и се ориентирани кон обврска на државата за нивно исполнување и заштита на човекот, и тоа преку владеењето на позитивното право, механизмите и инструментите со кои се обезбедуваат и гарантираат овие права .
3. Солидарни права (права од трета генерација). Овде се работи за права кои се повеќе декларативни права и кои сè уште го немаат „авторитетот“ на претходните две генерации права во позитивно-правна смисла, што претпоставува дека, поради немањето изградени соодветни механизми и инструменти на нивна правна заштита, имаат повеќе политички отколку правен карактер.

Друга поделба може да биде на: *индивидуални права и колективни права* (кои се однесуваат на групата или се остваруваат од групата).⁶³

Услов за остварување на другите слободи и права претставуваат личните слободи и права. Тие може да се поделат во три подгрупи. Во првата подгрупа спаѓаат слободите и правата што го штитат физичкиот интегритет на личноста. Во втората подгрупа спаѓаат слободите и правата што го штитат духовниот интегритет на личноста. Во третата подгрупа спаѓаат слободите и правата што го штитат граѓанскиот статус на човекот.⁶⁴

Правата на човекот може да се дефинираат како: *„Збир на принципи и норми создадени врз основа на признавањето на човековото достоинство како универзална, основна особина на човековата природа, кои имаат за цел обезбедување на нивното почитување во односите меѓу луѓето во општеството и меѓу луѓето и политичките институции во државата, а сè со цел заштита и развој на човековото достоинство, слобода и еднаквост”*⁶⁵

Почитувањето на човековите права се бара преку почитувањето на владеењето на правото, владеењето на правото е зајакнато преку почитувањето на човековите

⁶³ Фрчкоски, Д, Љ., Меѓународно право за правата на човекот, МАГОР, Скопје, 2005, стр. 47

⁶⁴ За ова повеќе кај: Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 360 - 375

⁶⁵ Фрчковски, Д, Љ., Меѓународно право за правата на човекот, МАГОР, Скопје, 2005, стр. 15

права, а на почитувањето на човековите права се гледа како нешто основно за политичката демократија.⁶⁶

Човековите права се особено важни во односите меѓу луѓето и државата. Со нив се контролира и регулира извршувањето на државната власт врз поединците, се доделуваат слободи на поединците во однос на државата, и со нив се бара од државата да ги задоволи основните потреби на луѓето под нејзина јурисдикција.

Тие уште се и наднационална категорија на права, односно властите во сите држави во светот се обврзани истите да ги почитуваат и заштитуваат. Основните права денес се поместени во многу државни и меѓународни документи како позитивно право.

3.1. Меѓународно правна и институционална заштита на човековите права и слободи

Концептот за човековите права и слободи бил структуриран во рамките на меѓународните документи и во моментот зазема голем дел од меѓународното право. Развојот на меѓународната правна рамка на човековите слободи и права се движи од промоција на правата, преку заштита, па до превенција на повредување на правата.

На глобален план клучен документ во историјата на човековите права е Универзалната декларација за човекови права.⁶⁷ Составена од страна на претставници со различни правни и културни позадини од сите региони на светот, Декларацијата била прогласена од страна на Генералното Собрание на ООН во Париз на 10.12.1948 година со Резолуцијата 217 А (III) како заеднички стандард во достигнувањата за сите народи и нации во светот. Таа за прв пат во историјата ги прави фундаменталните човекови права да бидат универзално заштитени.⁶⁸ Централното место во Декларацијата го зазема индивидуата која има права кои никој не и ги дал и никој не може да и ги одземе. Декларацијата е составена од Преамбула и Главен текст кој содржи 30 членови кои се подетално елаборирани во подоцнежни меѓународни договори, регионални инструменти, национални уставни закони. Главниот текст на Декларацијата ги претставува четирите столба. Првиот столб го сочинуваат правата на поединецот, како што се правото на живот и забрана на ропство. Вториот столб е

⁶⁶ Човековите права и полицијата, Прирачник за практична настава, МВР, Скопје, 2000, стр.151

⁶⁷ целиот документ е достапен на официјалната веб страна на ООН: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> [пристапено на 29.09.2014]

⁶⁸ за ова повеќе на официјалната веб страна на Високиот комесар за човекови права при ООН, достапно на: <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx> [пристапено на 29.09.2014]

составен од правата на поединецот во граѓанското и политичкото општество. Третиот столб ги опфаќа духовните, јавните и политичките слободи како што се слободата на вероисповед и слободата на здружување и во четвртиот столб се утврдени социјалните, економските и културните права. Декларацијата ги реafirмира и ги проширува принципите на еднаквост и недискриминација како основа за остварување на правата, го дефинира поимот човекови права и дава солидни аргументи да се тврди дека правата на човект се легитимен интерес на меѓународната заедница.

Иако Декларацијата не претставува дел од меѓународното право и не претставува правно обврзувачки документ, сепак послужила како основа за создавање на два правни пакта на ООН за правата на човекот и тоа: „Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права“ и „Меѓународниот пакт за економските и социјалните и културните права“ кои се усвоени во 1966 година, а стапиле на сила во 1976 година. Практичната вредност на Декларацијата се огледа и во тоа дека сите инструменти од областа на човековите права се изградени на основите поставени во неа. Исто така, таа се применува преку меѓународниот обичај и практика, затоа што се употребува во уставите и правните случаи на многу земји.

На меѓународно ниво се формираат неколку системи од институции за промовирање и заштита на правата на човекот. Најшироко поставен и најкомплексен систем од институции и процедури наменети за промоција и заштита на човековите права е системот на ООН и неговите специјализирани агенции.

Највисокото тело на ООН е Генералното собрание. Тоа е највисоко претставничко тело кое е составено од сите држави членки на ООН, од кои секоја има право на глас. Најголем дел од работите кои се однесуваат на човековите права, а со кои се бави Генералното собрание, се во рамките на неговиот Трет комитет (чија задача се работите од социјалната, хуманитарната и културната област). Втор орган значаен за заштита на човековите права е Советот за безбедност кој е составен од 15 членки на ООН. Иако замислен како тело со голема моќ за примена на присила, тој се поврзува и со превентивната дејност во областа на човековите права и слободи. Трет постојан орган е Економскиот и социјален совет на ООН кој е составен од 54 членки на ООН. Најзначајното тело на системот на ООН кое примарно се занимава со човековите слободи и права е Комисијата за човекови права, која во 2006 година со Резолуција на Генералното собрание е заменета со Совет за човекови права⁶⁹. Тој може да иницира

⁶⁹ достапно на: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm> [пристапено на 29.09.2014]

истражувања и да поддржува мисии, да припрема конвенции и декларации, да дискутира за одредени повреди на човековите права и да дава сугестии за подобрување на процедурите на ООН во оваа област. Посебно тело претставува Високиот комесар за човекови права кој е формиран од Секретаријатот на ООН, а го потврдува Генералното собрание. Негова основна задача е да даде експертска поддршка на Советот за човекови права и да се спротивстави на повредите на човековите права, како и обезбедување на соопштодавни услуги и административна и техничка помош на државите и регионалните организации за заштита на правата на човекот. Тој има единствен мандат од меѓународната заедница да ги промовира и заштитува човековите права.⁷⁰

Други меѓународни договори кои се усвоени во рамки на ООН, а се однесуваат за заштита на човековите права се:⁷¹

1. Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација;
2. Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација на жената;
3. Конвенција против тортура или друг суров, нехуман или понижувачки третман или казнување;
4. Конвенција за правата на детето;
5. Конвенција за заштита на правата на сите работници - мигранти и членовите на нивните семејства;
6. Конвенција за заштита на сите лица од присилно исчезнување;
7. Конвенција за правата на лицата со попреченост.

Покрај универзалните инструменти за заштита на човековите права, постојат и регионални системи за човековите права, коишто вообичаено овозможуваат повисок стандард за правата и нивното остварување. На регионално ниво најшироката институционална основа на системот за промоција и заштита на човековите права ја претставува Советот на Европа – првата европска политичка организација. Своите активности ги извршува преку двете главни тела и тоа⁷²: Комитетот на министри и Парламентарното собрание.

⁷⁰ официјалната веб страна на Високиот комесар за човекови права при ООН, достапно на: <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx> [пристапено на 29.09.2014]

⁷¹ оригиналните текстови на овие договори достапни на: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> [пристапено на 30.09.2014]

⁷² повеќе за организациска и институционална поставеност на Совет на Европа достапно на: <http://hub.coe.int/> [пристапено на 29.09.2014]

Во сферата на човековите права, Советот на Европа – преку конвенции или на друг начин активно работи кон:⁷³

- заштита на граѓанските и политичките права, преку механизам на индивидуални жалби преку кои тврдењата за повредите ќе ги испита Европскиот суд за човекови права;
- заштита на социјалните и економските права;
- заштита на лицата лишени од слобода преку системот на посети од страна на КПТ;
- заштита на правата на националните малцинства;
- рамноправност помеѓу мажите и жените;
- преземање на акции против расизмот, ксенофобијата, антисемитизмот и нетолеранцијата и
- унапредување на слободата во информирањето и изразувањето на медиумите и слободно движење на идеи и комуникации преку границите.

Посебно значење во насока на промоција и заштита на човековите права имаат: Европскиот суд за човекови права, Конгресот на локални и регионални власти и Комесарот за човекови права, како и Конференцијата на меѓународни невладини организации.

Комесарот за човекови права е независна и непристрасна институција основана во 1999 година од страна на Советот на Европа за промовирање на свеста и почитувањето на човековите права во 47-те земји членки. Активностите на оваа институција се фокусира на три главни, тесно поврзани области:⁷⁴

1. посети на земјите и дијалог со националните власти и граѓанското (цивилно) општество;
2. тематски известувања и советувања за човековите права и нивно систематско спроведување и
3. активности за подигнување на свеста.

Комесарот е одговорен за унапредувањето на образованието, свеста и почитувањето на човековите права во државите - членки и за осигурување на целосно и ефикасно почитување на текстовите на Советот на Европа, како што се конвенциите и

⁷³ Советот на Европа и заштитата на човековите права, достапно на: http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/counc_of_eur_and_prot_of_hum_rights-oth-mkd-t01.pdf, [пристапено на 29.09.2014]

⁷⁴ за ова повеќе на официјалната веб страна на Совет на Европа, достапно на: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate> [пристапено на 29.09.2014]

препораките. Комесарот исто така, соработува со голем број на меѓународни и национални институции, како и механизми за мониторинг на човековите права.

Значаен документ со кој се штитат вредностите на демократијата, владеењето на правото и основните права и слободи на човекот е Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, позната како Европска конвенција за човекови права (ЕКЧП).⁷⁵ Таа е усвоена во 1950 година, во рамките на Советот на Европа, а стапи на сила во 1953 година и била ратификувана од страна на 47-те земји членки. Конвенцијата е првиот инструмент кој дал ефект на определени права утврдени во Универзалната декларација за човекови права и нив ги прави задолжителни. Државите што се договорни страни на Конвенцијата, преземаат обврска да им ги гарантираат правата и слободите утврдени во нејзините одредби на сите лица во нивна надлежност. Важноста на Конвенцијата не се огледа само во прегледот на основните права кои ги заштитува, туку и во однос на заштитниот механизам основан во Стразбур кој има задача да ги испита наводните повреди.

Одредбите од ЕКЧП се систематизирани во три дела. Во првиот дел се наброени правата и слободите кои државите - страни на Конвенцијата се должни да им ги гарантираат на лицата во нивната јурисдикција. Вториот дел е посветен на Европскиот суд за човекови права, а третиот дел ги уредува прашањата поврзани со влегувањето во сила на овој меѓународен договор.⁷⁶

Еволутивниот карактер на Конвенцијата се состои во нејзината отвореност за постапно вградување на нови човекови права, преку правната техника на дополнително донесување на протоколи и нивна ратификација од државите членки на Советот на Европа. *Конвенцијата објективно станува „жив“ и динамичен текст, постојано отворен за дополнување со нови содржини.*⁷⁷

Кон Конвенцијата се усвоени шеснаесет протоколи со кои се врши дополнување или измена на Конвенцијата. Последните протоколи (Протокол 15 и Протокол 16) се дел од напорите за реформирање на системот на Конвенцијата, а целејќи кон ефективна имплементација на Конвенцијата и обезбедувајќи можност за функционирање на нејзиниот заштитен механизам.

⁷⁵ целосниот документ е достапен на: http://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, [пристапено на 29.09.2014]

⁷⁶ Ibid, Article 1 – Article 59

⁷⁷ Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 415

Преку овој документ Советот на Европа ги промовира човековите слободи и права во современото живеење, чија главна цел е да ги заштити од конфликти кои може да произлезат од разни основи.

Советот на Европа има усвоено и други меѓународни договори кои се во насока на заштита на правата на човекот, а ние ќе наведеме само дел од нив:

1. Европската конвенција за превенција на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување;
2. Европската социјална повелба;
3. Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства;
4. Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство;
5. Конвенцијата за компјутерски криминал и др.

Покрај донесувањето на меѓународните договори, Советот на Европа го следи и напредокот на државите членки и дава препораки преку независни експертски тела кои вршат мониторинг во дадените области, а тоа се:⁷⁸

- Група на држави против корупцијата (GRECO)
- Европски комитет за спречување на мачење и нечовечно или понижувачко постапување (CPT)
- Група на експерти за борба против трговијата со луѓе (GRETA)
- Европска комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ)
- Комитет на експерти за оценка на мерките против перењето пари и финансирањето на тероризам (MONEYVAL)
- Европска комисија против расизам и нетолеранција (ECRI)
- Европски комитет за социјални права (ECSR)
- Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства и
- Комитет на експерти за Европската повелба за регионалните или малцинските јазици.

⁷⁸ Совет на Европа, чувар на човековите права, достапно на:
http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/coe_dh_mk.pdf, [пристапено на 29.09.2014]

3.1.1. Пресуди на Европскиот суд за човекови права

Европскиот суд за човекови права е постојан меѓународен суд со седиште во Стразбур. Пресудите на Европскиот суд за човекови права имаат значителен ефект врз одржувањето и развојот на човековите права во Европа и зголемен фокус на демократска одговорност. Неговата цел е да обезбеди почитување на обврските што за договорните страни произлегуваат од ЕКЧП и нејзините дополнителни протоколи.

Судот е составен од број на судии кој е еднаков на бројот на држави членки на Советот на Европа, кои ја имаат ратификувано ЕКЧП со мандат од девет години без право на повторен избор. Судиите на судот имаат индивидуален статус и не претставуваат ниедна држава.

Европскиот суд за човекови права не е врховен суд во однос на правосудните системи на државите членки. Судот не може да ја менува одлуката која ја имаат донесено или усвоено јавните власти или домашните судови, ниту може да дава задолжителни упатства на законодавните тела, ниту пак да врши било каков апстрактен надзор над домашното законодавство или правосудната пракса. Судот исклучиво ја испитува конкретната претставка (апликација) со цел да утврди дали дошло до повреда на барањата од Конвенцијата. Судот нема овластувања да поништува одлуки на домашните власти, ниту да наложува мерки кои предизвикуваат такви последици. Меѓутоа, судот може да наложи „правично задоволување“ во форма на парична компензација за материјална и нематеријална штета, како и надомест за сите трошоци на подносителот на претставката чија претставка била успешна.

Судот е поделен на четири оддели. Структурата на одделите е планирана така што треба да обезбеди баланс во однос на географски региони и полова структура и ги зема во предвид различните домашни правни системи. Структурата на одделите е фиксна во период од три години.⁷⁹ Во однос на тоа кој може да поднесе апликација постои разлика помеѓу два вида на апликации и тоа: поединечна апликација која е поднесена од страна на некое лице, група на поединци, компанија или НВО кои имаат приговор за повреда на нивните права и меѓудржавни апликации кога една држава поднесува апликација против друга.

⁷⁹ Лич, Ф., Поднесување на предмет пред Европскиот суд за човекови права, Табернакул, Скопје, 2010, стр. 13

Надлежноста на Судот ги опфаќа сите прашања што се однесуваат на примената и толкувањето на Конвенцијата и на нејзините протоколи што ќе му бидат доставени согласно одредбите на истата:

1) индивидуална жалба (апликација);

2) меѓудржавен случај;

3) одлука по прашање за толкување, упатено од Комитетот на министри, ако тој смета дека извршувањето на пресудата е спречено поради проблем во толкувањето на пресудата;

4) прашање упатено од страна на Комитет на министри во однос на тоа дали одредена држава ги исполнила обврските што за неа произлегуваат од конечната пресуда;

5) советодавно мислење.

Жалењето пред судот, е можно откако ќе бидат исцрпени сите домашни судски инстанции. Европскиот суд за човекови права не се изјаснува за содржината на случајот, туку испитува дали е почитувана законската процедура и дали се почитувани основните човекови права на жалителот, гарантирани со Конвенцијата, без оглед на тоа за каков облик на криминал станува збор и без оглед на тежината на делото.

Предметите пред судот се разгледуваат во две главни фази: фаза на допуштеност и мериторна фаза (т.е. преглед на приговорот). Самата обработка на апликацијата, исто така поминува низ неколку различни фази. Судија поединец ќе ја прогласи апликацијата за недопуштена онаму каде тоа е јасно од самиот почеток; таквата одлука не може да се обжали. Комисијата ќе ја донесе конечната одлука или пресуда за случај кој е опфатен со добро утврдената судска пракса на судот. Судскиот совет ќе ја информира засегнатата влада за нивните забелешки. Писмени забелешки се поднесуваат од двете страни. Потоа, судот одлучува дали е соодветно да се одржи јавна расправа за случајот, но тоа зависи од бројот на апликации кои се разгледуваат. На крајот, судскиот совет носи пресуда која ќе стане конечна само по истекот на три - месечниот период, во текот на кој апликантот или владата може да побараат упатување на предметот до Големиот судски совет за ново разгледување. Доколку барањето за упатување е прифатено од страна на Големиот судски совет, ќе се разгледа предметот и доколку е неопходно ќе се одржи јавна расправа. Пресудата на Големиот судски совет ќе биде конечна.⁸⁰

⁸⁰ За ова повеќе на Човекови права во здравствената заштита, достапно на: <http://www.healthrights.mk/pdf> [пристапено на 25.09.2014]

Пресудите со кои е утврдена одредена повреда, се обврзувачки за дадените држави и тие се обврзани да ги спроведат. Комитетот на министри при Советот на Европа го следи извршувањето на пресудите, особено за плаќањето на надомест на апликантите кој го има утврдено судот, за да се надомести за штетата која им била нанесена.

Граѓаните на Р. Македонија во изминативе години пред Европскиот суд за човекови права имаат поднесено голем број на апликации од кои, поголем дел биле отфрлени како несоодветни или некомплетни, а само помал дел биле распоредени во судската формација односно постапка.

За потребите на докторската дисертација ќе ги елаборираме случаите на германскиот државјанин со либанско потекло Калид Ел – Масри, кој ја тужеше Р. Македонија во Европскиот суд за човекови права за примена на тортура, малтретирање и тајно предавање на друга држава и македонскиот државјанин Јовче Лазороски кој ја тужеше Р. Македонија за нелегално лишување од слобода и неправедно судење.

Пресуда ЕЛ-МАСРИ против РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА⁸¹

Случајот бил покренат со жалба (бр.39630/09) против Р. Македонија поднесена до Судот според член 34 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи од германскиот државјанин, г-н Калид Ел-Масри на 20.07.2009 година.

Ел-Масри тврдел дека бил предмет на тајна операција за предавање (secret rendition), односно дека агенти на тужената држава го притвориле, го држеле „incommunicado“, под постојан надзор, го испитувале и го малтретирале и го предале на аеродромот во Скопје на агенти на ЦИА кои го префрлиле со специјален авион на ЦИА, во таен објект за притвор управуван од ЦИА во Кабул - Авганистан, каде бил малтретиран повеќе од четири месеци. Неговото наводно страдање траело 5 месеци, односно помеѓу 31.12.2003 и 29.05.2004 година, кога жалителот се вратил во Германија.

Она што е карактеристично според тврдењата на Ел-Масри е дека кон крајот на 2003 година заминал на одмор во Скопје, по што на граничниот премин Табановце македонските власти го уапсиле под сомнение дека неговиот германски пасош е фалсификуван, односно дека е член на Ал-Каеда. После апсењето цели 23 дена бил

⁸¹ целосната пресуда е достапна на: http://www.pravda.gov.mk/documents/elmasri_2.pdf [пристапено на 26.09.2014]

затворен и испрашуван во хотелот „Скопски мерак“, каде постојано бил со чувари, не му дозволувале да контактира со никого и му се заканувале со оружје да одговори за неговите активности, соработници со Ал-Каеда, поврзаноста со џамијата и сл., а потоа противправно бил предаден на ЦИА кои пак со авион го спровеле во илегален затвор во Кабул, Авганистан. Спротивно на неговата верзија, македонските власти во своја одбрана тврделе дека Ел-Масри кратко бил испрашуван заради проверка на документите, а откако утврдиле дека сè е во ред со него, бил пуштен слободно да влезе во Македонија. Тие навеле дека на 23.01.2004 година, преку Косово Ел-Масри си заминал од земјата. Доказ за тоа според македонските власти бил излезниот печат во неговиот пасош.

Европскиот суд за човекови права пристапил кон разгледување на жалбата и на 09.02.2012 година одлучил случајот да го предаде на Големиот совет, откако Малиот совет се изјаснил дека не е надлежен да одлучува по овој предмет. После спроведената обемна, но ефикасна истрага и по одржаната јавна расправа на 16.05.2012 година била утврдена повреда на членовите 3,5,8 и 13 од Европската конвенција за човекови права.

- Повреда на членот 3 (забрана на тортура и нечовечко и понижувачко постапување) од Европската конвенција за заштита на човековите права во врска со нечовечкото и понижувачко постапување на кое Ел-Масри бил подложен додека бил држен во хотел во Скопје, во врска со начинот на кој било постапувано со него на скопскиот аеродром, кој претставува тортура и во врска со неговото предавање во заробеништво на властите на САД, со што бил изложен на ризик од понатамошно постапување спротивно на членот 3, поради тоа што Р. Македонија не спровела ефикасна истрага во однос на тврдењата на Ел-Масри дека бил жртва на малтретирање;
- Повреда на членот 5 (право на слобода и сигурност) во врска со неговото затворање во хотел во Скопје во времетраење од 23 дена и во однос на неговото последователно затворање и држење во заложништво во Кабул, Авганистан, како и во врска со не спроведувањето ефикасна истрага во однос на неговите наводи дека бил арбитрано лишен од слобода;
- Повреда на членот 8 (право на приватен и семеен живот) и
- Повреда на членот 13 (право на ефикасен правен лек) каде во случајот постои отсуство на ефикасни правни лекови за жалбените наводи на Ел-Масри во однос на членовите 3,5 и 8 од Конвенцијата.

На 13.12.2012 година Големиот совет, имајќи ја предвид екстремната сериозност на повредите на Конвенцијата на кои жалителот бил жртва и пресудувајќи врз правична основа, како што предвидува членот 41 од Конвенцијата, Судот му досудил на Р. Македонија да му плати штета на Ел-Масри во висина од 60.000 ЕУР, плус било каков данок кој можел да се пресмета на тој износ во однос на нематеријална штета.

Пресуда ЛАЗОРОВСКИ против РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА⁸²

Постапката била иницирана со жалба (бр. 4922/04) против Р. Македонија поднесена до Судот согласно член 34 од Конвенцијата за заштита на човековите слободи и права од страна на македонскиот државјанин г-н Јовче Лазоровски на 24.01.2004 година.

Лазоровски тврдел дека од страна на припадник на Управата за безбедност и контраразузнавање телефонски бил повикан на разговор во полициската станица. Тој не прифатил да оди без да добие писмено барање. Истиот ден, Лазоровски бил лишен од слобода од страна на полицијата во близина на граничниот премин со Србија – Табановце. Тој бил однесен во полициската станица во Табановце, каде бил извршен личен претрес. Извештајот од личниот претрес укажал дека кај жалителот биле пронајдени мобилен телефон, пасош, лична карта и дозвола за носење на оружје. Лишувањето од слобода било спроведено по усна наредба под сомнение дека лицето е вооружено и дека може да ја напушти државата. Жалителот укажал дека бил испрашуван за работата на неговите претпоставени (еден од извршните директори на Компанијата во која работел), за определени членови на политичката партија во опозиција и определени познати новинари. Неговите лични работи му биле вратени и тој бил пуштен во девет часот другиот ден. На 07.07.2003 година, тој се обжалил на законитоста на неговото апсење до МВР и до истражниот судија во Куманово. Истражниот судија на 26.01.2005 година, заклучил дека неговото лишување од слобода, поради сомневања за трговија со оружје била легално и жалбата на Лазоровски била отфрлена во февруари 2005 година.

По спроведената истрага, судот заклучил дека Лазоровски бил нелегално лишен од слобода и дека неговото судење било неправедно, со што бил прекршен членот 6 од

⁸² целосната пресуда е достапна на: http://www.pravda.gov.mk/txt/presudi/mak/Lazorovski_mak.pdf, [пристапено на 26.09.2014]

Конвенцијата со кој се гарантира правото на праведно судење. Исто така бил прекршен и членот 5, кој го гарантира правото на слобода и сигурност. Од таму се забележува дека судските власти не дале никакви информации, ни докази за вмешаноста на Лазороски во трговијата со оружје и дека неговото лишување од слобода без докази било неоправдано. Ниту пак било докажано дека жалителот бил информиран за причините поради кој бил уапсен.

Судот пресудил дека одговорната држава (Р. Македонија) треба да му исплати на жалителот 2.000 ЕУР надомест за нематеријална штета и 180 ЕУР надомест за трошоци.

*
* * *

Од пресудите произлегува дека земјата ја прекршила Европската конвенција за човекови права. Откако биле исцрпени сите правни средства се докажува дека судската контрола затаила и нема навремено преземање на мерки и откривање во рана фаза. Пресудите на Европскиот суд за човекови права само покажуваат дека е потребна поголема соработка меѓу правосудните и полициските органи за почитување на законските мерки, но и дека Судот од Стразбур е гарантот на основните човекови права. Најголемиот број од пресудите против Р. Македонија се однесуваат на нелегално лишување од слобода, неправедно судење, како и повреда на правото на слобода и безбедност. Доколку не се почитуваат човековите права и во иднина Р. Македонија ќе биде задолжена да исплаќа оштети од значителни суми.

3.2. Конституционализмот и човековите права

Во уставите на државите во кои човекот има основна положба и претставува носител и составен дел на основните општествени односи, не е едноставно да се реши прашањето за местото, содржината и обликот на главата во КЗ на државите која е посветена на слободите, правата и должностите на човекот. Во уставите кои се донесени под влијание на либералната демократска идеологија, буржоазијата, граѓанинот и човекот, повеќе или помалку се спротивставувале на државата како официјален израз на општеството и претставувале вредност „од себе“ и „за себе“. Слободите и правата на човекот произлегувале од неговите „природни права“ т.е. од уредените својства на човечките суштества, од антропологијата, а не од политичката социологија. Во такви услови, правата на граѓаните претставуваат самостојни и во

извесна смисла издвоен текст од уставот во вид на „декларација за правата и слободите на човекот.“⁸³

Минималниот концепт на демократијата и човековите права претпоставува отстранување на секоја дискриминација помеѓу човекот и вистинското уживање на повеќе или помалку општо прифатените уставни слободи и права на човекот и граѓанинот. Додека пак, максималниот концепт на демократијата и човековите слободи и права тежнее да ги систематизира општествените и политичките односи во кои нема ни можност, ниту потреба да се врши принудно пренесување на власта и моќта на определени луѓе во корист на други.⁸⁴

Заштитата дадена на граѓаните од правилата за еднаквост е засилена со придружните принципи на законски предвидената процедура, која заедно со нив ја сочинуваат основната супстанција на владеењето на правото и конституционализмот. Општите правила може да бидат правично применети на одредени случаи од внимателни анализи и на значењето на таквите правила и релевантните факти и околности каде основната цел на правилата на природната правда или законски предвидената процедура е да обезбеди прецизна примена на утврдените правни стандарди.⁸⁵

Оценката на постоењето на конституционализмот во една земја не значи само евалуација на уставните концепти и човековите права, туку и на успехот на заштитата на човековите права во реалноста. Овој успех често е резултат на бескрајниот процес на споредување на реалноста со ветувањата на уставот.⁸⁶

Една од посебните карактеристики во концепциите и одредбите за слободите и правата кои ги утврдува уставот е уставниот систем да ги заштити тие слободи и права. Таквиот систем на заштита опфаќа два општи уставни принципи и низа значајни правни средства. Првиот принцип произлегува од тоа дека човековите слободи и права се остваруваат на основа на Уставот и никој не може тоа да им го ограничи или одземе. Вториот принцип се однесува на тоа дека со Уставот се уредува не само како

⁸³ Djordjevic, J., *Ustavno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1972, str. 251

⁸⁴ Djordjevic, J., *Politicki sistem, prilog nauci u coveku I samoupravljanju, Privredni pregled*, Beograd, 1973, str. 235

⁸⁵ Алан, Т.Р.С., *Уставно право, либерална теорија на владеењето на правото*, Просветно дело, Скопје, 2009, стр. 16

⁸⁶ Тренеска-Дескоска, Р., *Конституционализмот и човековите права*, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006, стр. 253

директива, туку и како правна норма за секое самоволно поведење со кое се ограничуваат или се повредуваат човековите слободи и права е противуствано.⁸⁷

Конституционализмот значи ограничена власт т.е. тој го изразува убедувањето за неопходноста од ограничување на државната власт со правни средства. Така, најчесто конституционализмот се дефинира на негативен начин како систем на правни ограничувања на државната власт. Тоа е идеја, идеологија и теорија на ограничена и контролирана власт во исто време. Но, контролата на политичката власт не е единствена цел на конституционализмот. Тој исто така, има потреба да ја овозможи власта и да обезбеди визии за легитимен и правичен систем на владеење.⁸⁸

Во најопшта смисла, како начело и теорија за ограничување и контролирање на политичката власт, конституционализмот може да се изедначи со владеењето на правото. Сепак, конституционализмот како теорија и институција која ги ограничува и ги контролира политичките власти преку законот е начелото на владеење на правото надгледувано од агол на политичко-институционалните претпоставки на неговата примена.⁸⁹

Владеењето на правото се заснова врз неколку постулати: *прво, примарно значење на човековите слободи и права, второ, постоење на ограничена државна власт, трето, поделба на власта на законодавна, извршна и судска, четврто постоење на независно судство и петто правна сигурност на човекот и на граѓанинот.*⁹⁰

Суштината на конституционализмот може да биде опишана преку следните елементи:⁹¹

1. *Ограничена власт;*

Конституционализмот во себе го вклучува барањето за власт, која нема да биде волунтаристичка, субјективна и арбитрарна. Заради тоа, власта треба да биде ограничена.

2. *Согласност на управуваните;*

⁸⁷ Djordjevic, J., *Ustavno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1972, str. 251

⁸⁸ Тренеска-Дескоска, Р., *Конституционализмот и човековите права*, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006, стр. 33

⁸⁹ Basta, L., *Politika u granicama prava, studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1984, str. 117

⁹⁰ Шкарик, С., *Споредбено и македонско уставно право*, Матица, Скопје, 2004, стр. 323

⁹¹ За ова повеќе кај Тренеска-Дескоска, Р., *Конституционализмот и човековите права*, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006, стр. 35-42

Едно од обележјата на конституционализмот е дека власта произлегува од луѓето и постои со нивна согласност. Првите идеи за конституционализмот беа засновани на концепцијата за договор (доверба).

3. *Постоење на повисок закон;*

Конституционализмот претставува постоење на систем на уставни правила кои се највисоки во однос на другите закони создадени од кој било државен орган и кои се задолжени за сите државни органи.

4. *Заштита на човековите права – свесност на индивидуата;*

Човековите права се суштински елемент и цел на конституционализмот. Идеите за природни права биле моќна сила во обликувањето на конституционализмот.

5. *Владеење на правото;*

Владеењето на правото отвора суштински прашања за конституционализмот.

Ако конституционализмот се третира како доктрина и практика на ограничување на власта, тогаш уставите се сметаат за централни елементи на стратегијата за ограничување на власта. Модерниот устав во форма на „позитивен“ и „деморализиран“ највисок акт се смета за централна гаранција која ја нуди уставната држава за да ја направи власта конзистентна со духот на слободата.

Примарното значење на човековите слободи и права значи неприкосновен карактер на овие вредности и нивниот предегзистентен карактер во однос на државната власт.

Односите помеѓу конституционализмот и правата се двонасочни. Не само што конституционализмот зависи од правата, туку тој е и филозофски извор и институционално отелотворување на човековите права. Оваа врска не може да биде оспорена иако постојат несогласувања околу самиот поим на конституционализмот, нема сомневање дека неговото непостоење е погубно за човековите права.⁹²

Може да констатираме дека во Р. Македонија не е во целост исполнето постоењето на конституционализмот и дека не се воспоставени сите негови претходно наведени составни елементи. Затоа, Р. Македонија треба да ја подигне свеста на почитување на човековите слободи и права, каде ќе се поддржуваат вредностите на правото и владеењето на правото, но и да се подобрат техниките за унапредување на човековите слободи и права. Она што е најважно, а е поврзано со конституционализмот

⁹² Ibid, стр. 51

е да се создадат услови на зголемен ризик за оние кои ќе се обидат да ги прекршат човековите слободи и права.

3.3. Состојбата во Р. Македонија со човековите права

Во домашното право, во Уставот на Р. Македонија, којшто претставува основен и највисок правен акт во правниот систем на државата, е пропишано дека, покрај другите, како основни темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија, претставуваат и основните слободи и права на човекот и граѓанинот кои се признати во меѓународното право и се утврдени со Уставот. Во член 8 од Уставот, во кој се утврдени темелните вредности на уставниот поредок, ним им е дадено водечко место.⁹³

Во македонскиот уставен концепт за човековите права вградена е терминологијата „основни слободи“, што е консеквенца на континуитетот на досегашниот уставен развоток во светот и дека од него ги преземаат оние слободи и права што се покажале како нужна правна основа за остварување на демократската суштина на општеството и на активната и заштитена положба на поединецот како негов основен член.⁹⁴

Слободите и правата на човекот и граѓанинот се остваруваат врз основа на Уставот. Уставот, сам по себе, содржи сестрана листа на основните права (во членот 9 до 48) вклучувајќи ги граѓанските, културните, економските, политичките и социјалните права. Законот треба да го обезбеди нивното остварување, а тоа значи дека со закон може да се уреди само начинот на остварување на одделни слободи и права и тоа кога е предвидено со Уставот или ако е тоа неопходно потребно за да се обезбеди нивно остварување. Уставот не допушта со закон, а уште помалку со друг акт да се предвиди ограничување на слободите и правата. Тие можат да бидат ограничени само во случаи утврдени со Уставот.

Тргувајќи од содржината на одредбата од член 11⁹⁵ ставовите 1 и 2 и член 12⁹⁶ од Уставот произлегува дека слободата и моралниот интегритет на човекот и граѓанинот се општоприфатени лични слободи и права гарантирани со Уставот, а

⁹³ Устав на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија 52/91, член 8, став 1, алинеја 1

⁹⁴ Цветковски, Ц., Човекови права: Извори, институции и процедури, прва книга, Скопје, 1999, стр. 120

⁹⁵ член 11 од Уставот на Р. Македонија вели дека физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.

⁹⁶ член 12 од Уставот на Р. Македонија содржи дека слободата на човекот е неприкосновена и дека никому не може да му биде ограничена слободата освен со одлука на суд и во случаи и во постапка утврдена со закон.

механизмот за нивно обезбедување е содржан во забраната дека никому не може да му биде ограничена слободата освен со одлука на суд и во случаи и во постапка утврдена со закон, како и во забрана на секаков вид и облик на мачење, нечовечко и понижувачко однесување и казнување.

Само со Уставот може да се предвиди обемот на ограничувањето на одредена слобода или право кој е обврзувачки за законодавецот или општо да се определи обемот до кој законодавецот може да ги ограничи основните слободи и права. Доколку, Уставот на тоа не упатува основните слободи и права не можат да се уредат и ограничат со закон, туку нивната содржина и граничување ќе се определат преку севкупноста на уставните определби и норми на правниот поредок како претпоставка за реално остварување на слободите и правата загарантирани со Уставот.

Според член 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од домашниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. На тој начин, во хиерархиската поставеност на правните норми меѓународните договори се надредени над домашните закони.

Уставот на Р. Македонија, за да го обезбеди остварувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот, не застанал само на нивното набројување, туку предвидел и гаранции за нивно остварување, што е од суштинско значење, затоа што слободи и права кои се само запишани во уставниот текст, а без уставна гаранција за нивно остварување, би претставувале само гола декларација.

Адекватните домашни правни средства за заштита на човековите права се неопходен елемент на системот на уставна заштита на човековите права. Националните институции што ги штитат човековите права играат значајна улога во демократизирање на државата и остварување на демократијата. Степенот на успех на институциите што ги штитат човековите права зависи од бројни правни, политички, финансиски и општествени фактори кои влијаат на овие институции и кои се меѓусебно испреплетени.⁹⁷

Уставните гаранции за остварување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот се содржани во член 50 на Уставот на Р. Македонија, во кој е предвидена правната заштита која опфаќа постапка пред судовите и постапка пред Уставниот суд. Така, според став 1 на овој член од Уставот, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот

⁹⁷ за ова повеќе кај: Тренеска-Дескоска, Р., Конституционализмот и човековите права, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006, стр. 254 - 255

суд на Р. Македонија во постапка заснована на приоритет и итноста. Во истиот член, во став 2, Уставот ја гарантира судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Судовите ги штитат човековите слободи и права преку решавање конкретни предмети во рамки на својата надлежност во постапки пропишани со закони (Закон за кривичната постапка, Закон за парничната постапка, Закон за управните спорови), а Уставниот суд ги штити слободите и правата, непосредно одлучувајќи по конкретни барања за заштита на слободите и правата, и посредно, преку оценка на уставноста на законите и на уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти.

Р. Македонија во 1997 година со инструмент за ратификација ја ратификуваше Европската конвенција за човекови права со протоколите и со тоа таа стана обврзувачка и извор на правото во нашиот правен систем. По ратификацијата на Конвенцијата од страна на нашата држава беа извршени повеќе интервенции со измени во одредени системски закони, како што се Законот за кривична постапка, Законот за парнична постапка, Законот за судовите, но и во други закони, при што беа вметанти одредби кои директно произлегуваат од Конвенцијата.

3.4. Нормативно – правна рамка за почитување на човековите права и слободи од страна на полицијата во водењето на полициска постапка во Р. Македонија

Од перспектива на човековите права, полицијата често се поврзува со негативната или репресивната страна на државата. Полициските службеници често се одговорни за кршење на човековите права во преземањето мерки и дејствија во текот на нивното работење. Како резултат на тоа, граѓаните ја губат довербата во институциите кои го спроведуваат законот и не се воздржуваат од барање на своите права. Професионална, одговорна и отчетна полиција е клучен и незаменлив елемент на владеењето на правото и почитувањето на демократијата.

Тешко е да се дефинира што претставува професионална полиција која го почитува владеењето на правото. Повредите на човековите права од страна на полицијата не може да бидат оправдани со често опасните и тешки услови под кои полициските службеници работат при справувањето со сериозни и насилни кривични дела. Сепак, треба да се истакне дека целта на меѓународните стандарди во однос на полицијата е рамка за тоа како полициските сили треба да работат, без разлика на

конкретната ситуација. Таквите стандарди треба да бидат основа за формирање на рамка за постапување на полицијата и можност за контролирање на полициските службеници. Меѓутоа, не треба да се занемарат и тешките и опасни услови на кои се изложени полициските службеници во извршување на работните задачи и обврски.

Особено значаен документ е Резолуцијата на Декларацијата на полицијата 690 донесена на 08.05.1979 година од страна на Парламентарното собрание на Совет на Европа. Донесувањето на оваа Декларација е условено од недоволно прецизирани и дефинирани правила во постапувањето и однесувањето на полициските службеници и мислењето дека европскиот систем за заштита на човековите права ќе биде подобрен, ако има општо прифатени правила кои се однесуваат на професионалната етика на полицијата, која води сметка за принципите на човековите права и основните слободи. Таа е значајна за целосно остарување на човековите права и основните слободи загарантирани со Европската конвенција за човекови права и другите национални и меѓународни инструменти. Додатокот на Декларацијата се состои од три дела и тоа: А) Етика, Б) Статус и В) Војна и други итни ситуации – окупација од странска сила.⁹⁸ Во неа во првиот дел во точка 9 се наведува дека: „*Секој полициски службеник е особено одговорен за своите дела или за пропустите кои ги наредил, а кои биле противзаконити*“. Во вториот дел е значајна точка 3 која гласи: „*Секој полициски службеник ќе добие темелна обука и стручно оспособување и усовршување, како и соодветни инструкции во областа на социјалните проблеми, демократските слободи, човековите права, а особено примена и почитување на Европската конвенција за човекови права*“.

Основните стандарди за домашните институции и другите субјекти надлежни за контрола врз полицијата и сличните органи со посебни овластувања се воспоставени со правото и практиката на ООН. Во оваа смисла, т.н. *Минесота протокол* (Прирачник на ООН за вонправни, арбитражни и групни егзекуции) и *Истамбулскиот протокол* (Прирачник за делотворна истрага и документирање на тортура и други свирепи, нехумани и понижувачки постапки или казни), кои се чини не доволно познати на домашната и стручна јавност, се од особена важност, бидејќи детално ги утврдуваат

⁹⁸ Целиот документ е достапен на: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta79/ERES690.htm#2>, [пристапено на 01.10.2014]

мерките кои треба да се преземат кога се истражуваат случаи на смрт или тешки повреди нанесени од страна на службени лица.⁹⁹

Нормативно - правната рамка за почитување на човековите слободи и права од полицијата во Р. Македонија е регулирана во: Законот за внатрешни работи, Законот за полиција и подзаконските акти како: Правилникот за вршење на работите на МВР, Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници и Кодексот на полициската етика.

Хуманата димензија на почитувањето и заштитата на човековите права не се мери само по тоа дали истите ги има во легислативата, туку во кој обем и со каков квалитет се почитуваат и заштитуваат во заедницата. Полицијата треба да биде потпората која во демократското општество, во рамките на законските овластувања, ќе ги штити човековите права и ќе ја јакне довербата во полицијата како институција. Почитувањето и заштитата на човековите права и примена на легислативата која ќе биде усогласена со меѓународните стандарди од оваа област, треба да биде примарна задача на полицијата во секое демократско општество.

Полициските службеници имаат свои овластувања кои се регулирани со закони и подзаконски акти, но не смеат да отстапат од генералните начела со кои се уредува корпусот на правата на граѓаните во самата држава. Во сите полициски овластувања полицијата е должна да постапува без дискриминација и непристрасност, а како основни права кои граѓаните ги имаат во односот со полицијата е дека секој поединец има право на безбедност на личноста, гаранција дека нема да се примени никаков притисок физички или психички врз осомничените, сведоците или жртвите во обид да се добие одредена информација и дека нема да се пристапи кон присила на признание, а со собраните информации ќе се постапува доверливо.¹⁰⁰ Голем број жртви на ја доживуваат полицијата како ефикасна институција каде што откако е сторено КД, би се обратиле за помош и заштита. Причините за тоа се бројни и комплексни.¹⁰¹

Непосредната примена на полициските овластувања сериозно задира во човековите слободи и права. Заради тоа од огромно значење е законска и правилна примена на овие овластувања. Согласно правните основи потребно е да постои и причина и сразмерност во примената. Во литературата се познати институтите

⁹⁹ Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 9

¹⁰⁰ Човековите права во полициската постапка, правна анализа за 2011, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2012, стр. 8

¹⁰¹ Мирчева, С., Современи меѓународни трендови и анализа на положбата на жртвата во полициските постапки на Германија и Велс, Годишник на Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 45-47

пречекорување на овластувањата (*exces de pouvoir*) и злоупотреба на овластувањата (*detournement pouvoir*).¹⁰² Тие се поделени во врска со степенот и интензитетот на повредата на законитоста и правилноста. Пречекорување на овластувањата е повреда на полициската должност која се состои од примена на овластувањата надвор од правниот основ или без причина, од небрежност, односно заради погрешна техника во примена на средствата за присилба или поради недоволна стручна оспособеност или слични причини, а може и намерно да бидат пречекорени овластувањата. Злоупотреба на овластувањата е најтешкиот вид на повреда на полициската должност која се состои во намерно и прикриено користење на овластувањата или злоупотреба на службената положба, заради стекнување на некоја корист или заради задоволување на некој личен интерес.¹⁰³

Минатото е богато со примери за незаконска работа на полицијата и нејзината крајна деструктивна употреба (посебно во случај на тоталитарна диктатура), каде што полицијата примарно е користена како инструмент за зачувување на стабилноста на политичкиот режим на власта и тоа со масовна употреба на терор и различни методи на застрашување. Најдобар показател за природата на некој политички режим е всушност начинот на кој што се користи полицијата во тоа општество.¹⁰⁴

Кога ќе се спомене зборот повреда на човековите слободи и права секој најпрвин помислува на МВР, т.е. полицијата, полициските службеници, припадниците на специјалните полициски единици - Алфите, Тигрите итн. Но, зошто е тоа така? Како прво, сметаме дека е така затоа што голем дел од работите некои од вработените во ова министерство, односно полициските службеници со посебни овластувања, работите од неговата надлежност ги вршат непосредно на терен и пред очите на јавноста заради одржување на јавниот ред и мир, при откривање и гонење сторители на казниви дела, заради спроведување наредби на судските органи, при регулирање на сообраќајот итн. Второ, затоа што токму при вршењето на овие активности потенцијалната опасност за загрозување и повреда на основните човекови слободи и права, пред сè правото на заштита на физичкиот интегритет и правото на слобода на движење е многу поголема отколку, на пример, при комуникацијата на граѓаните со другите органи на извршната власт и трето, затоа што единствено полицијата, а со тоа и полициските службеници се

¹⁰² Jugovic, S., *Upravna funkcija policije, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 154*

¹⁰³ Miletic, S., *Osnovi javne bezbednosti, Beograd, 2004, str. 150*

¹⁰⁴ Зекавица, Р., *Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Књига 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 68*

единствените кои имаат законско овластување во вршењето на полициските работи и заради остварување легитимни цели да можат да употребуваат физичка сила, средства за присилба, па дури и огнено оружје.¹⁰⁵

Последиците од повредите на човековите права од страна на полицијата се повеќестрани.¹⁰⁶

- водат кон ерозија на јавната доверба;
- го отежнуваат ефикасното покренување на обвинителен акт;
- ја изолираат полицијата од заедницата;
- резултираат со ослободување на виновникот, а казнување на невиниот;
- ги принудуваат полициските служби да бидат повеќе реактивни отколку превентивни во борбата против криминалитетот;
- ги компромитираат институциите на јавната власт;
- го поттикнуваат граѓанскиот немир.

Најдобра гаранција за примена на владеењето на правото во спроведувањето на полициските овластувања, претставува јасната правна рамка односно нормативната уреденост на полициското работење, како предуслов за прецизно дефинирање на овластувањата на припадниците во институциите на безбедносниот систем. Така, една од целите на реформата на полицијата во Р. Македонија во изминатиот транзициски период беше и целосно заокружување на нормативната рамка за нејзината организациска поставеност и функционирање. Меѓутоа, и покрај големите напори за напуштање на поранешната регулатива и практика речиси не постои одредба од Уставот што ги засега полициските овластувања и казнените постапки што не предизвикува определени поголеми или помали контраверзии.¹⁰⁷

Правната држава бара еднаквост, законитост и почитување на човековите права не од некаква романтичарска чувствителност за правата на осомничените, туку затоа што цивилизацијата, почитувајќи ги правата и на најмалку вредните граѓани, ја крева величината на секој од нас и гради атмосфера на слобода и на доверба кон власта.

¹⁰⁵ Народен правобранител на Р. Македонија, официјална веб страна, достапно на: <http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/documents/Javna%20debata-TT-mk.pdf>, [пристапено на 27.02.2014]

¹⁰⁶ Хелсиншки комитет за човекови права на Р. Македонија, Полицијата и човековите права, прирачник за полициска обука, Скопје, 2003, стр.15

¹⁰⁷ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 153

Методите што се применуваат кон осомничените се мерило за степенот на развиеноста на нашата демократија.¹⁰⁸

Независната контрола и надзор од различни извори и од различни аспекти е суштински дел на демократската отчетност и довербата на граѓаните дека полициските овластувања ќе се применуваат во согласност со законот, во фер постапка и крајно човечно од страна на полициските службеници.

Професионалниот однос и однесувањето на полициските службеници, засновано пред сè на закон, но и на одредбите од Кодексот на полициската етика, претставува најдобра заштита и гаранција против злоупотребите на основните човекови права и слободи во полициската постапка. Неетичките појави и форми на однесување, како што се: полициската бруталност изразена преку непотребната употреба на присилните мерки, физичка и психичка тортура, дрско и некултурно однесување, полициската нечесност изразена преку злоупотребите на полициската униформа и значка, расните и национални предрасуди во полициското постапување, користење на полициските привилегии кои придонесуваат за развој на корупциски однесувања, полициската нељубезност и некоректност во однесувањето, како и незаинтересираноста и неефикасноста во полициското постапување, кои резултираат со кршењето и повредите на човековите права и слободи, треба да бидат доведени до ниво на инцидентни случаи.

Во текот на примената на полициските овластувања постојат одредени законски гаранции со кои се заштитуваат човековите слободи и права. Тоа се:

- примената на полициските овластувања мора да биде сразмерна на потребата поради која се преземаат;
- од полициските овластувања се преземаат само оние со кои со најмалку штетни последици и во најкраток временски период ќе се оствари целта;
- во извршувањето на полициските овластувања, полицискиот службеник е должен да постапува хумано и да ги почитува достоинството, угледот и честа на лицата, како и основните слободи и права на човекот и граѓанинот;
- правото на претставка до полицијата на секој граѓанин кој смета дека полицискиот службеник ги повредил неговите слободи и права.

Заштитата на човековите права и слободи претставува обврска и одговорност на секоја држава спрема нејзините граѓани којашто треба да ја исполни, градејќи систем

¹⁰⁸ Полицијата и човековите права, Годишен извештај од 01.11.2006-31.10.2007, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2007, стр. 43

на правни норми коишто ќе овозможат целосно имплементирање, почитување, промоција, но и превенција и санкционирање во случај на нивно прекршување, посебно во областа на полициските работи. Познавањето и почитувањето на човековите права и слободи од страна на полицијата претставува услов за постоење на стручно оспособена и професионална полиција, како дел од власта која на непосреден начин ќе ја остварува безбедносната функција во заедницата. Единствено тогаш полициските службеници ќе може да ги извршуваат своите должности како добро обучени и совесни агенти на човековите права.

Pierre - Henri Bolle со една своја мала, но во исто време и голема реченица кажува многу: *"Една од првите грижи на правната држава е да има чесна, стручна и ефикасна полиција"*.

Македонската полиција својата организација на работа ја засновува на територијалниот принцип. Но, исто така, *покрај територијалниот принцип на организација на работата, применет и е линискиот принцип. Линискиот принцип на организација или специјализација на борбата против криминалитетот е нужност на современите полициски организации, што произлегува од високо специјализираните начини на вршење на одредени видови криминалитет.*¹⁰⁹

Владеењето на правото е отворен концепт кој е предмет на постојана дебата и кој може да се дефинира од различни аспекти. Уште може да кажеме дека станува збор за поим - камелеон. Може да се употреби во различни конотации, означувајќи различни работи. Постојат дефиниции на владеењето на правото во смисла на *вредностите* на кои треба да им служи; во смисла на *принципите* кои треба да ги штити; или во смисла на *институциите* кои се должни да го заштитуваат; или во смисла на *постанките* кои ги користат овие институции за таа цел.¹¹⁰

Тоа се сфаќа како обележје на слободното општество, како мерило според кое се оценуваат нормите кои ја регулираат личната слобода. Согласноста со вредностите на владеење на правото го прави законот добар инструмент за постигнување одредени цели, но согласноста со владеењето на правото не е само по себе цел. Овој принцип, а посебно неговото остварување во реалниот живот, е основа за постоењето и функционирањето на секоја демократска и правна држава.

¹⁰⁹ Мирчева, С., За полициските овластувања во системот на малолетничка правда, Малолетничка правда, од идеја до практика, Полициска академија, Скопје, 2008, стр. 185

¹¹⁰ Тренеска-Дескоска, Р., Конституционализмот и човековите права, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006, стр. 38

Владеењето на правото значи и дека вредностите на правдата треба да бидат вклучени во правниот систем. Во фокусот на владеење на правото е правдата. Правдата е обезбедена преку приврзаноста кон владеење на правото. Значи, во разбирањето и примената на принципот на владеење на правот, можат да се употребат два пристапа:¹¹¹

- *вредносно ориентиран, кој се занимава со човекот и човечките аспирации кон индивидуалност, совест и слобода;*
- *структурно ориентиран, кој се занимава повеќе со механички прашања како што се територијални граници, локална самоуправа и институционални аранжмани.*

Владеењето на правото се заснова врз слободата на човекот и неговото право самостојно да ги развива сопствените способности, со помош на правото и на правниот поредок. Во таков контекст, владеењето на правото се јавува како облик на слободата на човекот, а не како облик за нејзино ограничување. Следствено, правото претставува вештина на слободата, односно средство на слободата на човекот.¹¹²

Во најопшта смисла владеењето на правото претставува начело за ограничување на власта, идеја дека е легитимна само онаа власт која е ограничена со своето конституирање. Во потесна смисла поимот владеење на правото вклучува во себе одредени иманентни вредности. Владеењето на правото главно се изедначува со основните лични и политички права и слободи кои всушност настануваат како политичко правни израз на важноста на приватната сопственост и слободната конкуренција.¹¹³

Проширувањето на концептот на владеење на правото со сè поактуелниот концепт на добро управување (*good governance*) дополнително создава притисок врз политичките елити, од кои веќе не се бара само чесно и балансирано управување, туку се бара истото да ги вклучува и принципите на отчетност, транспарентност, ефикасност, ефективност, инклузивност итн. Ова го поставува концептот на владеење на правото во сосема поинаква перспектива која бара далеку посложени системи и мрежи на управување во рамките на државата, а сè со цел да се одговори на

¹¹¹ Ibid, стр. 39

¹¹² Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 323

¹¹³ Basta, L., Politika u granicama prava, studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1984, str. 113

современите предизвици на владеењето на правото без да се загрози демократскиот карактер на политичкиот систем.¹¹⁴

Потчинувањето на извршната власт на принципот на владеење на правото не значи само дека за присилните дејствија би морало да постои соодветно овластување во општото законодавство, туку и дека доделувањето на државната моќ би требало да биде внимателно толкувано и да биде во функција на запазување на воспоставените слободи и права. *Моќта на законодавната власт да ги менува постојните закони поради општи причини на јавното добро би можела да биде позитивно сфатена, но правното толкување на законите мора да ги одразува аспектите на уставниот принцип. Ова особено се однесува на фактот што колку поголема моќ им се дава на државните институции да се мешаат во правата чиј степен на важност е однапред определен, толку повеќе релевантните законски одредби мораат да бидат поконкретно наведени заради постигнување на нивните легитимни цели.* Овие заклучоци произлегуваат од природата и од целта на одвојувањето на законодавната и извршната власт.¹¹⁵

Имајќи ја предвид врската на правото со слободата, може да се заклучи дека македонскиот уставотворец исправно постапил кога во 2001 година ја напуштил формулацијата за владеење на правото како темелен систем на власта, запишана во Преамбулата на Уставот на Р. Македонија од 1991 година. Владеењето на правото е поширок поим од системот на власта.¹¹⁶

Укажувањето на потребата од заштита и унапредување на основните човекови слободи и права е иманентна за поимот владеење на правото, како и потребата од постоење на ограничена државна власт поделена на извршна, судска и законодавна, заради неможност за сконцентрирање на власта во рацете на само еден државен орган и негово самоволие.

Владеењето на правото како основен темел на функционирањето на демократското општество претставува еден од основните критериуми за интегрирање на Македонија во НАТО и Европската Унија. Во нашата држава потребно е во поголема мера да владее правичноста и праведноста, да се обезбеди поголема еднаквост и слобода, односно централно место да зазема слободната индивидуа.

¹¹⁴ Марковиќ, Н., Владеење на правото, Политичка мисла, година 8, број 32, Скопје, декември 2010, стр. 7-8

¹¹⁵ Алан, Т,Р,С., Уставно право, либерална теорија на владеењето на правото, Просветно дело, Скопје, 2009, стр. 42

¹¹⁶ Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004, стр. 323

Изградбата на демократскиот систем во Р. Македонија и прифаќањето на владеењето на правото како принцип на функционирање на државата, се директно поврзани со нивото на разбирање на човековите права и слободи во легислативата и со создавањето на соодветни механизми за заштита на човековите слободи и права.¹¹⁷

Во таа смисла, во Р. Македонија постојат два сегмента, или два вида на механизми на заштита на основните слободи и права од злоупотребата во полициската постапка, кои меѓусебно се дополнуваат и соработуваат во остварувањето на заедничкиот интерес и постигнувањето на истата цел - почитување и заштита на човековите права и слободи.

Првиот механизам или уште наречен „формален“ се остварува во рамките на самите државни институции, каде заштитата на основните права и слободи се остваруваат како обврски засновани во законските рамки во согласност со нивните надлежности, цели и улогата која ја имаат во согласност со Уставот на Р. Македонија и системските закони и подзаконски акти. Тука влегуваат органите на полицијата, Народниот правобранител, Јавното обвинителство и судовите, Владата, Претседателот, локалната самоуправа, Постојаната анкетна комисија за човековите права, Комисија за надзор над работата на УБК и АР, Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО и посебни ad hoc комисиии при Собранието на Р. Македонија.

Вториот механизам - „неформален“ се остварува во рамките на граѓанското општество, каде граѓаните, преку форми на здружување како основни субјекти на цивилното или граѓанското општество, се здружуваат и организираат во здруженија во кои ги концептираат целите и задачите на таквото здружување заради остварување на заедничките интереси, а тоа е давање на помош за заштита на основните права и слободи гарантирани со Уставот и домашните и меѓународните правни акти. Исто така, тука спаѓаат и невладините организации, медиумите, политичките партии, академски и независни институции, експертите од оваа област и сл.

Полицијата и покрај сите ограничувања и контроли, сепак претставува сила. Овластувањата и средствата за присила ги применуваат со закон овластени луѓе, професионално и стручно оспособени, материјално-технички опремени за тоа спрема останатите граѓани во заедницата, неопходно е нивната работа да подлежи на надзор.

¹¹⁷ Најческа, М., Предизвици и можни решенија во дефинирањето на национална институција за човекови права во РМ во согласност со Париските принципи, Европските стандарди за човековите права и нивна имплементација во правниот систем на РМ, Зборник од научна расправа, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, 2009, стр. 303

Потребата од надзор над полициската работа се должи на сфаќањето дека силата по својот карактер не знае за ограничување, а постојната тенденција во примена на силата полицијата да ги пречекори границите што се настојува да и се наметнат е широко присутна.¹¹⁸

Полицијата може да даде голем придонес во зајакнување на правниот поредок, зајакнување на довербата на граѓаните во правната држава, почитување на човековите слободи и права, а со тоа и развој на демократските институции, само преку нејзиното делување во рамки на уставните и законските овластувања, нејзината имуност на влијанието од политиката, отпорност на корупција, посебно на организираниот криминалитет и нејзината состојба во која економската позиција ги задоволува личните потреби на полициските службеници и нивните семејства.¹¹⁹

Од претходно изложеното може да констатираме дека феноменот на полициската злоупотреба и понатаму се идентификува како сериозен проблем на македонското општество.

Владата на Р. Македонија и раководната политичка структура во МВР ја поддржуваат конзервативната полициска супкултура која правните процедури и човековите права ги гледа како пречка за ефикасна борба со криминалитетот. Оттука и толеранцијата на полициските пречекорувања која резултира со фактичко неказнување на полициските службеници кои го повредиле законот, сè со цел да се покажат резултатите во борбата со криминалитетот и со корупцијата.¹²⁰

3.5. Полициски овластувања со кои се задира во човековите слободи и права

Полициските овластувања претставуваат незаменлив елемент на секоја држава за остварување на безбедносната состојба на својата територија. Тие се јавуваат како активен чинител во полициското работење уште во минатото, иако видно се разликуваат со оние од денес. Полицијата е познато дека во минатото дејствувала брутално, а секој полициски чин бил повеќе атак врз човековите слободи и права, отколку нивна заштита и гаранција. Самите овластувања на полициските службеници

¹¹⁸ Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр. 261

¹¹⁹ Nevzati, O., Sudska kontrola policije, Demokratska kontrola vojske I policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 297

¹²⁰ Полицијата и човековите права, Годишен извештај 01.11.2006-31.10.2007, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2007, стр. 6-7

претставуваат моќен инструмент преку кои е потребно да се заштити општествениот интерес и остварување на правдата, но сведоци сме дека многу често доаѓа и до пречекорување на таквите овластувања и загрозување на човековите слободи и права. Затоа тие претставуваат најчувствително прашање кое се поврзува со полицијата и полициските работи.

Преку ова доаѓаме до една контратикторност, каде преку полициските овластувања од една страна се ограничуваат или одземаат едни права заради заштита на други, а од друга страна ниедна држава не може без нив да го заштити својот поредок. Така се јавува судир на приватниот со општествениот интерес, каде мора да постои оптимално ограничување на човековите слободи и права, а тоа да биде законски регулирано.

Полициски овластувања уредени со Законот за полиција се:¹²¹

1. проверка и утврдување на идентитет на лица и предмети;
2. собирање информации;
3. повикување;
4. лишување од слобода;
5. приведување;
6. задржување;
7. потрага по лица и предмети;
8. прикриено полициско дејствување;
9. пренасочување, насочување или ограничување на движење на лица и превозни средства на определен простор за нужно потребно време;
10. предупредување и наредување;
11. привремено одземање на предмети;
12. преглед односно претрес на определени објекти и простории на државни органи, институции што вршат јавни овластувања и други правни лица и увид во определена нивна документација;
13. влегување во туѓ дом и други затворени простории;
14. сопирање, преглед односно претрес на лица, багаж и превозни средства;
15. обезбедување, преглед и увид на место на настанот;
16. примање на пријави и оплаки, поднесување на пријави и известувања;
17. препознавање;

¹²¹ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/2006, 148/2008, 6/2009, 145/12 член 28

18. јавно распишување на награда;
19. снимање на јавни места;
20. полиграфско тестирање;
21. собирање, обработка, анализирање, користење, оценување, пренасочување, чување и бришење на податоци под услови пропишани со закон;
22. примена на посебни истражни мерки и
23. заштита на лица опфатени согласно со прописите за заштита на сведоци.

Покрај примената на полициските овластувања утврдени со овој закон, полициските службеници ги извршуваат и мерките на претпазливост определени од страна на судот во кривична постапка под услови утврдени со посебен закон.¹²²

Законското право и обврска на полициските службеници да применуваат полициски овластувања во вршење на полициските работи може да резултира со ограничување на основните права и слободи на граѓаните кои се гарантирани со Уставот и законите. Токму поради тоа, *секое ограничување на основните права и слободи мора да е во услови и во постапка утврдени со Уставот и законите. Ова барање за строго дефинирани услови и постапки во кои се ограничуваат правата и слободите на граѓаните има специфична тежина.*¹²³

Начинот на примена на полициските овластувања не претставува само произволен избор на полициските службеници, туку законска категорија која е уредена и со: Законот за внатрешни работи, Правилникот за вршење на работите на МВР, како и Законот за кривична постапка. Слободната процена на полицискиот службеник е од огромно значење, бидејќи законодавецот не може да ги предвиди сите ситуации кои би можеле да настанат помеѓу полицискиот службеник и лицето кон кое насочена соодветната мерка, па поради тоа е доделено тоа дискреционо право кое секој полициски службеник треба да го разбере како обврска за правилно оценување на ситуацијата и точно расудување за истата. Дискреционото право на полицијата е дозволено и пожелно само во случаи кога тоа е употребено во интерес на правдата и кога е во согласност со насоките и кодексот на професионално однесување.

Во претходно споменатиот член од Законот за полиција во ст. 2 се наведува дека полициските службеници при преземање на дејствија во рамки на примена на полициските овластувања можат да употребат и средства за присилба под услови и на

¹²² Ibid, член 28-а

¹²³ Мирчева, С., За полициските овластувања во системот на малолетничка правда, Малолетничка правда, од идеја до практика, Полициска академија, Скопје, 2008, стр. 191

начин утврдени со закон. Прецизната законска регулатива е нужна не само поради тоа што полициските службеници треба да знаат кога смеат да употребат сила, туку и гаранција и правна сигурност за граѓаните кон кои е употребена. Исто така, тука се надоврзува и можноста за ефикасна контрола над употребата на средствата за присилба. Така органот кој е надлежен за спроведување на контрола ќе може веднаш по констатирање на фактичката состојба да донесе заклучок дали се почитувани законските критериуми.

3.6. Легалитет и легитимитет во полициското постапување

Полицијата спаѓа помеѓу најстарите институции на општеството и се јавува како потреба на граѓаните да биде воспоставен ред и да им се овозможи заштита. Полициското работење е едно од средствата преку кое заедничките вредности може да се штитат, уживаат и развиваат. На пример, делумно, а веројатно и пошироко преку полициското работење се одржува социјалниот поредок, така што човековите права можат да се уживаат, демократските политички процеси да се обавуваат, а владеењето на правото да преовладува. Сепак, за полициското работење да биде ефикасно во тој поглед, важно е полицијата да делува со соодветна почит кон човековите права, владеењето на правото и демократските принципи, инаку заедничките вредности ќе бидат срушени од оние кои ги штитат. Ова е еден показател за важноста на улогата на полициските службеници и на природата на нивните одговорности.¹²⁴

Полицијата скоро во секоја држава треба да биде моќна, јака и ефикасна во спречување на криминалитетот, меѓутоа својата работа мора да ја усогласи со важечките законски прописи и само во рамки на нејзиното делување. Полициските овластувања мораат да се спроведуваат во согласност со принципите на почитување на законот, пропорционалноста и недискриминацијата, а онаму каде полицијата располага со слобода на одлучување при спроведување на овластувањата, овие принципи мора да ја обликуваат примената на таа слобода на одлучување.

Дискреционите права и легалната можност на полицијата за примена на сила се најважните објективни фактори кои придонесуваат полицијата да ги прекрши човековите права и слободи. Тоа влијае на однесувањето на носителите на полициски овластувања и на сфаќањето на приоритетот. Постои мислење дека полицијата на прво

¹²⁴ Човековите права и полицијата, Прирачник за практична настава, МВР, Скопје, 2000, стр.151

место ја става својата ефикасност, а не целосно почитување на легалноста, односно заштита на човековите права и слободи. Поради тоа постојат мислења дека треба да се укинат овластувањата за легална употреба на сила, бидејќи претставуваат постојан извор на злоупотреби, а често и за политички цели. Посебните овластувања на полицијата се од голема важност. Полицијата одлучува какво внимание ќе посвети на одреден случај. Полицискиот службеник многу често сам одлучува дали и како ќе примени некоја законска одредба, каква пријава ќе поднесе и сл. Тој е овластен да нареди, а ако таквата наредба не биде извршена, може и да примени пропорционални средства за присилба.¹²⁵ Накусо, полициските овластувања се инструментариум за остварување на полициските работи. Примената на полициските овластувања секогаш мора да биде под услови и во постапка пропишана со закон.¹²⁶

Начелото на легалитет, односно начелото на уставност и законитост се смета за нервен систем на правниот поредок на земјата. Некои сметаат дека во него е изразена суштината на правната држава. Суштината на легалитетот лежи во владеењето на објективната волја пропишана со уставот и законите. Таа е спротивна на самоволието и волунтаризмот. Легалитетот е синоним за правото и правниот поредок. Со него треба да се обезбеди законито, согласно уставот и прописите, однесување на државните органи. Особено треба да е потчинета управната и извршната власт кои се склони кон бирократизација. Претставничкото тело донесувајќи закони ја изразува суверената волја на граѓаните. Преку нив, всушност, се ограничуваат или се намалуваат тенденциите кон автократско или тиранско однесување на државната власт.¹²⁷

За полицијата и нејзината поврзаност за правото во однос на постапувањето постојат различни гледишта. Едното настојува да ја поврзе работата на полицијата со формалната или правна димензија, односно нејзината работа да ја стави во цврсти рамки, занемарувајќи ја притоа општествената реалност во која полицијата ја спроведува својата работа. Во тој контекст дискреционото постапување на полицијата е ставено во правна рамка, а степенот на слободно оценување на ниво на потребен заради одржување на редот и поредокот. Ваков „радикален легализам“ постои во европскиот континентален систем каде е добро прифатен, бидејќи со него се гарантира дека полицијата ќе биде релативно пасивен инструмент кој доследно ги спроведува

¹²⁵ Babovic, B., *Civilna kontrola I nadzor nad policijom u Jugoslaviji*, Demokratska kontrola vojske I policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 256

¹²⁶ Мирчева, С., *Инкриминацијата на семејното насилство и полициската практика во Р. Македонија*, Годишник на полициската академија, Скопје, 2007, стр. 369

¹²⁷ Мојаноски, Ц., *Основи на општественото уредување*, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 129

одлуките. Повеќето граѓани сметаат дека на ваков начин се наоѓаат во правна заштита од полициското самоволие. Оваа теза одговара и за самата полиција, бидејќи е најлесно механички и ригидно да се применуваат законите, без сопствена одговорност и размислување за последиците.

Мислењето спротивно на ова е дека за секоја администрација е потребно осамостојување, па така и полицијата претставува институција која ги следи интересите на правдата, при што правото е нејзината рамка, а извори се широките дискрециони овластувања. Ваквото гледиште дозволува теоретско оправдување за улогата на полицијата во фашистичките и полициски држави.¹²⁸

Легитимитетот во најопшта смисла значи дека граѓаните ја признаваат моќта, односно дека власта ја има поддршката од граѓаните. Уште се подразбира и „способност на системот да создаде и одржи верување дека постојните политички институции највеќе одговараат за тоа општество“.¹²⁹

Легитимноста на полицијата значи дека граѓаните се убедени дека полициските службеници ги извршуваат своите задачи во согласност со нивните очекувања. Тоа значи дека граѓаните позитивно ја оценија работата на полицијата и дека имаат доверба во неа.

Ако под легитимитетот на полициското постапување се подразбира универзално прифаќање и одобрување на улогата на полицијата од сите општествени групи и од сите жители, тогаш е јасно дека легитимитетот зависи од легалитетот на полициското работење. За постоењето на легитимитет во полициското постапување, потребно е граѓаните да го прифатат нејзиниот авторитет и улога и да имаат доверба во нејзиното работење. Јавната доверба и вербата во полицијата се предуслови за ефективно полициско работење.

Полициските службеници ќе ја зголемат легитимноста на државата доколку во нивната секојдневна работа покажат дека:¹³⁰

- *одговараат на потребите и очекувањата на граѓаните;*
- *го користат државниот авторитет во интерес на народот.*

¹²⁸ Markovic, D. L., Kontrola policije i policijski ombudsman, Beograd, 2008, str. 27

¹²⁹ За ова повеќе Portal o reformi sektora bezbednosti, достапно на: <http://reforma.bezbednost.org/legitimnost/>, [пристаено на 01.10.2014]

¹³⁰ Прирачник за демократско полициско работење, достапно на: <http://www.osce.org/mk/secretariat/109907?download=true>, [пристаено на 01.10.2014]

Доколку полицијата ги врши своите должности на начин кој ги одразува демократските вредности, тогаш демократската кауза и легитимноста на државата се подобруваат.

Недовербата на граѓаните во институциите на системот предизвикуваат постојаното чувство на несигурност кај граѓаните во една држава. Недовербата се појавува во моментите кога општествената јавност е во директен однос со одредена институција на системот, а притоа се јавува било каква злоупотреба или прекршување на некое право на личноста која има за цел истото тоа право да го реализира. Повторувањето на ваквата практика допринесува поголем дел од граѓаните да ја изгубат довербата во институциите на системот што треба да се грижат за остварување на граѓанските права.

Можноста на полициските службеници да се носат со нивните надлежности и овластувања зависи од дозволата на јавноста за нивното постоење, акции и делување. Со други зборови, ефективното полициско работење има потреба од поддршка и добра волја за соработка со јавноста. Довербата на јавноста во полицијата е поврзана со однесувањето и ставовите на полициските службеници кон јавноста или поконкретно нивната почит кон индивидуите и фундаменталните права и слободи кои се содржани во Европската конвенција за човекови права.¹³¹

Односот на полицијата кон правото е исто така, однос на полицијата кон слободите и правата на граѓаните. За да се гарантираат слободите и правата на сите граѓани, предуслов е постоење на јавен ред и поредок и законодавството бара полицијата таквата функција да ја извршува ефикасно. Истовремено, полицијата има право со закон во одредени ситуации да ограничи одредени права и слободи. Таа во извршување на своите активности се наоѓа помеѓу одговорноста и примена на овластувањата. Така, полицијата може да се определи за целосно почитување на човековите слободи и права (демократски поредок) или за фаворизирање на интересите на поредокот и тогаш кога е потребно да ги прекршува граѓанските права и слободи (авторитарен режим).

На легалноста на полициското постапување влијае и самата полициска култура како систем на професионални вредности помеѓу полициските службеници, а која е формирана од природата на работата и интеракцијата со општеството. Составен дел на полициската култура претставува чувството за правда, кое често се разликува од

¹³¹ Rowe, M., Introduction to policing, Sage publications, London, 2011, p. 130

формалните законски правила. Така, правото може да се прифати во целост или само делумно или пак свесно да се занемари. Барањата кои се тешки за реализација или неадекватно формулирани и контрапродуктивни заземаат најниско место во полициската култура. Полициските службеници обично тогаш настојуваат да пронајдат некој друг начин на кој ќе ја завршат работата при што ќе ги избегнат правилата и прописите.

За таа цел потребно е да се надмине јазот помеѓу правото и неправото во полициското постапување и да се приближи легалитетот и легитимитетот кон работата на полицијата, со што би се донесувале такви закони кои ќе бидат реално применливи и прифатливи за постапување на полицијата во смисла на воспоставување на рамнотежа помеѓу овластувањата и одговорностите на полициските службеници.

Дури и кога полицијата би била *„исклучително професионална, технички умешна и со беспрекорен интегритет, сеуште би и недостасувал легитимитет доколку не би преговарала за нејзината мисија, стратегии и тактики со локалните и националните заедници”*.¹³²

3.7. Полиција во демократското општество или демократска полиција

Како што е наведено во Кодексот на однесување за државни службеници на Советот на Европа, полицијата мора да ги извршува своите задачи на вешт, чесен, непристрасен и ефикасен начин, имајќи го предвид само јавниот интерес и народот на кој му служи. Полициските службеници треба да се свесни и да се придржуваат кон имплицитен или експлицитен професионален етички кодекс. Граѓаните во една демократија имаат право да очекуваат фер, непристрасно и предвидливо однесување од страна на полицијата. Однесувањето на полициските службеници кон граѓаните може да се смета како еден од главните индикатори за квалитетот на демократијата во земјата.

Постои посебна врска помеѓу полициските активности и демократското општество. Полицијата има можност да употреби застрашувачка сила за одржување на редот и поредокот и да ги заштити фундаменталните слободи и права. Ваквата моќ им овозможува сурова злоупотреба на индивидуалните и колективни права. Начинот на кој демократското општеството ја управува и контролира полицијата и нејзината моќ е

¹³² Прирачник за демократско полициско работење, достапно на: <http://www.osce.org/mk/secretariat/109907?download=true>, [пристапено на 01.10.2014]

многу важен индикатор за природата на политичкиот и општествен ред.¹³³ Постојат многу причини зошто полицијата треба да биде одговорна пред демократското општество и неговите институции. Најважна причина е онаа каде фокусот е ставен на нормативната и оспорувана природа на полициската работа.

Кога се дебатира за одговорноста се нагласува потребата полициските активности да бидат одразени преку желбите на општеството кое е проблематично. Постојат многу различни погледи и мислења и погледи помеѓу различните групи на луѓе за тоа што треба полицијата да работи и како најдобро да го прави тоа. Во хетерогените општества кои се одликуваат по својата етничка припадност, старосната граница, културата, религијата, социјалната класа и сексуалната определба, можностите кои доведуваат до конфликт заради полициските постапки се во пораст. Под вакви услови директните форми на демократска одговорност водат во ќор-сокак или полошо, односно тиранија на мнозинството и прогонство на релативно немоќните малцинства.¹³⁴

Успешноста на делувањето на полицијата во демократското општество најмногу зависи од нејзиниот однос со јавноста и пошироко, вклучување на граѓаните во борбата против криминалитетот. Добрите односи на полицијата и граѓаните се важни за одржување на редот и мирот во државата. Поради тоа, полицијата не може да се однесува со одбивност кон барањата на граѓаните, да имаат поголемо влијание на нејзината работа и да делува како затворен систем. Работењето на полицијата во демократското општество бара вклучување на изборот, ограничените ресурси и капацитети да биде помеѓу полициските приоритети и полициските активности. Демократската полициска работа треба изборот на мерки да го заснова на желбите на граѓаните и погледите од страна на експертите и академската заедница.

Во поново време се почесто се употребува поимот „democratic policing“ со кој се утврдуваат примарните цели на полицијата (посебно во транзициските општества), како и нов пристап во утврдување на нејзината основна улога во демократското општество. Овој пристап се темели на верувањето дека полицијата може значајно да придонесе за остварување на елементарните потреби на демократското општество, како потребите за безбедност и ред, кои што самите тие квалитативно ја раздвојуваат демократијата воопшто. Безбедноста на граѓаните се смета како основно човеково право, а суштината на полициската улога е да ги обезбеди сите неопходни

¹³³ Newburn, T., Handbook of policing, Second edition, New York, 2011, p. 695

¹³⁴ Ibid, p. 696

претпоставки за таа безбедност. Ваквата улога на полицијата може да се оствари со почитување на клучните принципи на демократскиот модел на полицијата, како што се: владеење на правото, легитимитет, транспарентност, одговорност, субординација на власта и др.¹³⁵

Како предуслов за добивање на поддршка од јавноста е транспарентноста во полициското работење и негувањето на комуникација и заедничко разбирање помеѓу полицијата и граѓаните. Без согласност на граѓаните, полицијата би ја наметнувала својата услуга, отколку да служи и одговара на нивните потреби. Мерки со кои се постигнува транспарентност и комуникација вклучуваат јавно дистрибуирање на извештаи за криминал и полициското работење, воведување на механизми за да можат граѓаните да бараат услуги од полицијата, создавање на форуми за отворени дискусии за проблеми со криминалот и безбедноста, и воведување на полициско работење во заедницата.¹³⁶

Во извршувањето на својата работа демократската полиција се раководи од неколку принципи:¹³⁷

- *Полицијата мора во секое време да дејствува во рамките на владеењето на правото.* Полицијата мора да го знае, да го разбира и да го применува законот неутрално и непристрасно. Таа мора исто така, да го поддржува законот, почитувајќи ги индивидуалните права и слободи на граѓаните и изнесувајќи незаконски акции.
- *Демократската полиција бара да ги заштити граѓаните со целосно почитување на нивните човекови права.* Ова значи дека полицијата нема да нанесе или да толерира каков било акт на тортура, нехуман или деградирачки третман или казна под било кои услови, вклучувајќи ја и намерата да добие признание или слична информација.
- *Демократската полиција е фер и непристрасна:* граѓаните во демократското општество имаат право да очекуваат фер и непристрасен третман во рацете на полицијата, без оглед на нивната етничка припадност, возраст, религија, статус, род или сексуална припадност.

¹³⁵ Зекавица, Р., Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Књига 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 69

¹³⁶ За ова повеќе во Прирачник за демократско полициско работење, достапно на: <http://www.osce.org/mk/secretariat/109907?download=true>, [пристапено на 01.10.2014]

¹³⁷ Bryden, A., Fluri, P., Security Sector Reform, Institution, Society and Good Governance, Baden-Baden, 2003 p.87,88

- Демократската полиција оперативно им излегува во пресрет на потребите на индивидуалните граѓани и групи во заедницата – т.е., демократската полиција има основна „сервисна ориентација“.
- *Демократската полиција е под ефикасна цивилна контрола.* Таа е водена од јасен внатрешен синџир на командување и е под одговорност на цивилните авторитети.
- *Треба да постои јасна поделба на војската од полицијата* и полицијата треба да биде главниот инструмент за одржување на јавен ред и мир, а не војската. Полицијата треба да има мисии кои фундаментално се ориентирани за служење на граѓаните.
- Иако полициските организации се инструменти на извршната власт, не смее да има политичко мешање во полициските операции. Наместо тоа, полициските структури мора да се одликуваат со професионална дискреција и треба да уживаат оперативна независност наградена со непристрасност во поддржувањето на законот и професионалност. Со тоа демократската полиција е неутрална и професионална: *таа треба да служи за заштита на поединците и на социеталната безбедност, а не на политичка партија или режим.*
- *Полицијата треба да почитува имплицитен или експлицитен етички кодекс во нејзиното однесување.* На пример, фундаментален етички принцип на демократската полиција е почитувањето на сечие право на живот, обврската да користи сила само кога е неопходно да се обезбедат легитимните цели. Полициските акции мора да бидат легални, неопходни и пропорционални.
- *Улогата на полицијата мора да биде различна од онаа на обвинителството, судството и поправниот систем.* Полициските единици не може да имаат право да собираат и да вреднуваат докази и да водат судења во случаи од било кој вид против граѓаните. За да се дозволи тоа би се кршеле принципите на поделба на власта.
- *Одговорност и транспарентност.* Полицијата треба да биде под целосна политичка контрола и да биде одговорна и контролирана од заедниците на кои им служи. Со други зборови полициската отчетност бара транспарентност и постоење на механизми за надзор на внатрешна и надворешна контрола.

- На крај, *полицијата мора да биде ефикасна*, затоа што таа, во спротивно брзо ќе ја изгуби легитимноста и ќе навлезе во корупцијата и злоупотребата на моќта за да ги покрие своите недостатоци.

Во последно време во Р. Македонија сè почесто се зборува за идеолошките и политичките влијанија врз полицијата, која со својата активност директно задира во најчувствителната сфера, а тоа се човековите слободи и права. Наместо полиција во демократското општество често се употребува изразот „*полициска држава*“ како реакција на влијанието на полицијата во прв ред во сите облици на општествениот живот и непосредната позиција и несигурност на граѓаните. Во овие ситуации полицијата не е без контрола, меѓутоа критериумите за контрола сепак се минимални и политички обоени.

Терминот „*полициска држава*“ се однесува на формата на владеење во која либералниот баланс помеѓу полициската моќ и граѓанските слободи е тотално отфрлен, со што се дозволува да се развие систем на арбитраност и на индискриминаторска политика. Па така, полицијата оперира надвор од законска рамка и не е одговорна пред ниту еден суд, ниту, пак пред општата јавност. Политичките држави имаат тоталитарни карактеристики и во нив екцесивната и нерегулирана моќ што е дадена на полицијата е дизајнирана да креира клима на страв и заплашување во која сите аспекти на општествено постоење се под политичка контрола. Во такви ситуации полицијата дејствува како приватна војска што е под контрола на елитите и работи во нивни интерес.¹³⁸

Потребата од институционална контрола над полицијата значи *спречување на можноста таа да се однесува незаконски во остварувањето на сопствените функции*.¹³⁹

Врската помеѓу демократијата и одговорноста на полицијата е комплексна. Таквата врска се огледа од повеќето значења на демократијата во сферата на полициските постапувања и го нагласува демократскиот критериум кој може да биде искористен да ја оцени рамката на полициското раководење и управување. Тоа се:¹⁴⁰

1. *Правичност* – полициските услуги треба правично да бидат применувани кон одредени групи и индивидуи. Кога полицијата го спроведува законот, таа мора да биде фер и правичен кон сите, а не само наменет кон поединци и групи.

¹³⁸ Хејвуд, Е., Политика, Академски печат, Скопје, 2009, стр. 443

¹³⁹ Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр. 253

¹⁴⁰ Newburn, T., Handbook of policing, Second edition, New York, 2011, p. 696

2. *Давање на услуги* – полицијата треба да ги даде соодветните услуги кои се одредени според најразлични критериуми и ефикасно и ефективно да го прави тоа што е можно повеќе.
3. *Одговорност* – полицијата треба да биде одговорна пред телата за контрола и надзор во одредувањето на приоритетите, во распределувањето на изворите помеѓу различните цели и изборот на методи.
4. *Распределба на силата* – моќта да влијае и да се прегледа полициската активност не треба да биде концентрирана, туку треба да биде распределена помеѓу поголем број на институции и агенции.
5. *Информација* – потребно е да има точна и прецизна информација која ќе биде достапна за релевантните тела во врска со финансирањето, трошоците, активностите и резултатите од полициската работа.
6. *Надомест на штета* – претставничките тела треба да имаат овластувања да ги отпуштат од работа неспособните и корумпирани полициски службеници. Треба да постојат ефикасни средства со кои ќе се надомести штетата направена од незаконско или неразумно однесување на поедини полициски службеници.
7. *Учество* – колку што е можно повеќе, граѓаните од сите општествени групи треба да имаат можност да учествуваат во дискусиите за донесување на полициската стратегија и да имаат влијание врз нејзиниот избор.

Додека сите овие елементи се од суштинско значење за демократската рамка на полициското работење, секој од различните модели се карактеризира со различна тежина.

Еден од проблемите со различните механизми на одговорност е тоа што тие се стремат да обезбедат модели за полициско дејствување базирани на правила, регулативи и хиерархија. Во донесувањето на одлуки и одговорноста, ниеден од нив нема неопходно влијание во смисла на разбирање на тоа што полициските службеници работат. Полициската работа е разновидна (од хетерогена природа) и понекогаш непредвидлива, па така било кој систем кој се темели на процедурални рамки не е можно да покрие поголем дел од активностите на полициските службеници кои всушност ги извршуваат. Така, полициската култура често е под влијание на примената на дискреционите овластувања кои заземаат централно место во полициската работа. Згора на тоа одликите на полициската култура како што се групната солидарност и затвореност често го загрозуваат интегритетот и транспарентноста на обидите полициските службеници да се подведат на одговорност. Влијанијата на овие

предизвици врз одговорноста на полициските службеници треба да биде разгледана преку поплаките кои се поднесени против нив.¹⁴¹

Најважно е да се обезбеди рамка за справување со тврдењата дека полициското однесување е непрофесионално и дека контролата и надзорот кои се применуваат се несоодветни и не даваат резултати. Доколку не се делува во насока на нивно подобрување ќе имаме само надоместок на штета во неуспешно реализираните задачи. Потребно е да се направи напор за развивање на контролата и надзорот над работата на полицијата преку подобрување на полициските стандарди и развивање на соодветни иницијативи. Првата иницијатива треба да биде поттикнување на етиката како рамка во полициското делување, а втората развивање на влијанието кое треба да го има правото на човековите права врз полицијата.¹⁴²

Полициските службеници, индивидуално или колективно треба да ја почитуваат рамката на полициската одговорност. Целта не е да се ограничат активностите на полициските службеници, туку поставување на граници во согласност со принципите на полициското делување во демократските општества. Заштитата на човековите слободи и права кои се инкриминирани во законот многу често се претставуваат негативно, односно дека криминалците имаат огромни права со што се ограничуваат полициските мерки и дејствија. Тоа отвора многу расправи и дебати во однос на надлежностите и овластувањата на демократските полициски служби. Дали тие надлежности се доволни или е потребно да бидат проширени.

МВР треба да настојува полицискиот систем да стане составен дел на заедницата, а не да биде репресивен апарат со монопол на примена на сила, оттуѓен од граѓаните. Само на тој начин ќе се добие современа и професионална полициска организација која ќе биде јавен сервис во служба на граѓаните.

3.8. Полициска етика и деонтологија

Почитувањето на човековата личност и заштитата на човековите слободи и права е значајна карактеристика на секое демократско општество, а полицијата треба да биде значаен субјект во таквата заштита.

Етимолошки зборот етика води потекло од грчкиот збор „ethos“ – обичај, навика, значење и сл. Етиката се определува како наука за моралот. Ако пак моралот се

¹⁴¹ Rowe, M., Introduction to policing, Sage publications, London, 2011, p. 125

¹⁴² Ibid, p. 131

дефинира како систем на норми со кои се определува што е добро, а што лошо и го регулира човековото достоинство, односно човековите односи, тогаш етиката со право се дефинира како нормативна наука за моралот, односно како збир на правила за моралот. Имено, како општествена наука и филозофска дисциплина, таа ги проучува облиците на човековото однесување и критериумите според кои тоа се оценува. Меѓутоа, под етика се подразбира и збир на начела и правила, што ги поставува некоја заедница или поединец, според кои човековите постапки се оценуваат како добри или лоши или морално индиферентни.¹⁴³

Полициската етика претставува дел од општата етика и во неа се содржани елементите на општата етика. Крुцијално прашање на полициската етика е како со превентивни и репресивни мерки да се заштити заедницата од криминалитетот и од другите асоцијални појави на професионален и ефикасен начин, а истовремено да се почитуваат уставните и законски начела за слободите и правата на граѓаните.¹⁴⁴

Пред полицијата се поставени морални барања кои се изразени преку етички правила кои опфаќаат низа норми кои полициските службеници мора да ги почитуваат во вршење на својата работа и да се придржуваат до нив доколку сакаат таквата работа да биде прифатена од поголемиот дел од јавноста и како таква позитивно оценета.

Полициската етика зазема централно место во спроведувањето на конкретни полициски активности. Таа претставува една од столбовите на демократските и реформските процеси на полицијата, а посебно е значајна во врската која неопходно постои помеѓу државата, граѓаните и полицијата.

Во овој дел е потребно да се потенцира взаемното почитување на полицијата и граѓаните каде може да се констатира дека полицијата мора да знае каков углед има во јавноста, јавноста мора да биде свесна зошто воопшто да соработува со полицијата и на кој начин и двете групи мора да најдат заеднички области за соработка и меѓусебно влијание и унапредување.

Етичките начела на полициската професија инсистираат на посветеност на службените активности и прифатливи начини на нивно извршување. Меѓутоа извршувањето на наведените активности зависат од многу фактори кои делуваат на полицискиот службеник. Некои од нив се: резултатите од работата, висината на

¹⁴³ Бачановиќ, О., Полициска етика и деонтологија, Годишник на факултетот за безбедност, год. 15/бр.1, Скопје, 1997, стр. 121

¹⁴⁴ Стојановски, Т., Полициска етика и деонтологија, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2006, стр. 25

платата, меѓусебните односи со другите полициски службеници, личните можности, семејните врски и сл.

Колку што е потребно да се работи етично, толку е и тешко. На тоа допринесува фактот што секој човек има свој личен систем на вредности преку кој го проценува светот и однесувањето на другите луѓе. За полициските службеници особено е значајно да направат разлика помеѓу личниот систем на вредности и системот на вредности на другите луѓе и да разбере дека тие системи не се идентични со оние кои ги пропишува законот.¹⁴⁵

Настанокот на полициската подкултура е условен, пред сè од ризиците кои ги носи полициската работа, специфичните овластувања и одговорноста, нужноста од меѓусебна солидарност во заедничките акции и со тоа поврзаното чувство за општествена изолираност на полициските службеници.¹⁴⁶

Полициските службеници на сите нивоа се лично одговорни и отчетни за своите активности, превиди и пропусти, како и за наредбите добиени од претпоставените и оние дадени на потчинетите.¹⁴⁷ Секој припадник на полицијата потребно е да поседува одредени морални вредности како: објективност, непристрасност, скромност, чесност и сл.

Полициската деонтологија се објаснува како наука за должностите и правата со кои се пропишуваат должностите и правата за полициската професија кон граѓаните или целокупната јавност. Во нејзини рамки спаѓаат етичките правила на однесување на полициските службеници при извршување на службените активности. Со нејзино почитување полициските службеници би постапувале похумано и би се спречиле злоупотребите на овластувањата.

Како што споменавме претходно полицијата има право и можност да ги ограничи основните слободи и права на човекот и граѓанинот, но само под услови и во постапка утврдени со Уставот на Р. Македонија и со закон. Самиот белег на полициската организација која ја прави различна од другите организации е употребата на присила. Употребата на присила од страна на полициските службеници треба да биде сфатена како „ultima ratio“, односно последно средство за да се воспостави

¹⁴⁵ Subotic, D., Organizacija i poslovi policije, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2013, str. 197

¹⁴⁶ Ташевска - Ременски, Ф., Односите помеѓу полицијата и малцинските (етничките) заедници во мултиетнички општества – предизвици и пречки, Меѓународен годишник на Факултет за безбедност, Скопје, 2012, стр. 132

¹⁴⁷ Кодекс за полициска етика, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 03/2004, член 16

јавниот ред и мир или да се изврши некоја друга задача во доменот на полициското работење.

Во етичкото постапување на полициските службеници покрај другото спаѓаат и адекватниот избор на видови на потребни мерки и средства за извршување на поставените задачи. Изразот „потребни мерки“ може да се толкува на следниот начин:

1. Полициските службеници смеат да применат потребни мерки заради извршување на задачите. Секое непотребно или со закон недозволено зафаќање во правата и слободите на поединецот е забрането.
2. Полициските службеници не се обврзани постојано и секогаш да интервенираат, туку треба да се цени дали во дадениот момент, имајќи ја во вид конкретната ситуација, интервенцијата е „целесообразна“ и нужна од аспект на јавниот интерес.
3. Секогаш мора се води сметка за тоа дека мерките што се преземаат и со кои се зафаќа во правната сфера на поединецот не смеат да бидат несразмерни според својата тежина во однос на степенот на загрозеноста што треба да се отстрани. Секогаш треба да се избере најблага мерка со која се постигнува целосно извршување на задачата.
4. Поимот „потребни“ значи и тоа дека мерките мораат да бидат предвидени со закон. Доследна примена на принципот на законитост.¹⁴⁸

Несомнено е дека постојат голем број на меѓународни документи кои ги имаат воспоставено стандардите на полициското постапување, меѓутоа голем број земји имаат донесено и свој национални етички кодекси. Според тоа мора да се има во предвид потребата од тоа дека националните кодекси на полициската етика мора да бидат во согласност со меѓународните документи.

Во врска со прашањето зошто е потребна полициската етика и од кои фактори таа е условена, подрачје кое треба да се истражува за да се појасни одговорот е да се бара поврзаност на полициската работа со методите на постапување, особено во примена на репресија. Ова од причина што полицијата постапувајќи во интерес на правдата и праведноста, може некогаш да згреши и да има искривени сфаќања за овие базични општествени категории, поради што се јавува потребата од поставување норми на поведение кои се викаат кодекс на поведението на полицискиот службеник. Преку нив, полицискиот службеник самиот да може да оцени што смее, а што не смее

¹⁴⁸ Бачановиќ, О., Полициска етика и деонтологија, Годишник на факултетот за безбедност, год. 15/бр.1, Скопје, 1997, стр. 120

да работи, како и кога погрешил во своето работење. Заради тоа, полициската организација како и други стручни организации, покрај правилата на позитивното законодавство има изградено полициски етички кодекс или полициска деонтологија.¹⁴⁹

Постојат многубројни примери каде полицијата прикриена зад авторитетот на државата и надвор од секаква контрола и надзор брутално ги крши човековите слободи и права и применува свирепа репресија над граѓаните. Дејствувањето на полицијата надвор од законот, моралот и хуманоста доведуваат до загрозување на интегритетот на личноста и оспорување на правната држава која треба да обезбеди почитување на човековите слободи и права.

МВР мора постојано и континуирано да го надоградува етичкиот модел на полициско однесување, кој треба да биде насочен кон иднината со јасно изразена намера да одговори на сите безбедносни предизвици на современото општество.

Поради специфичната суштина на полициската професија и влијанието кое на неа ја има професионалниот етички кодекс, нивната примена треба да биде контролирана од независни тела од полицијата. Непочитувањето на принципите на професионална етика и деонтологија не е само проблем на полицијата, односно на институцијата и поединецот, туку на општеството во целина.

¹⁴⁹ Стојановски, Т., Полициска етика и деонтологија, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2006, стр. 27

ДЕЛ II

БЕЗБЕДНОСЕН СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. БЕЗБЕДНОСЕН СИСТЕМ ИЛИ БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР?

Во стручната литература од областа на безбедноста, многу често се среќаваат поимите „безбедносен систем“ и „безбедносен сектор“ кои опфаќаат еден широк спектар на институции во државата задолжени за спротивставување на современите закани по националната безбедност. Меѓутоа, се поставува прашањето дали овие два поими се синоними или постои разлика помеѓу нив во однос на терминологско или суштинско значење. Различни гледишта се јавуваат помеѓу различни автори.

Во странската стручна литература овие поими се користат како синоними, иако кај нас сè почесто се презема и користи терминот „безбедносен сектор“. Овој термин во своето современо значење е релативно нов. Така, професорот Оливер Бакрески во неговите трудови¹⁵⁰ го користи терминот „безбедносен сектор“ кога зборува за реформите во овој сегмент од општеството или за контролата и надзорот. Тој безбедносниот сектор го дели во три столба: *Прво, групи со мандат да употребат инструменти на насилство (воени, паравоени и полициски сили). Второ, институции со улога во менаџирањето и мониторинг на безбедносниот сектор (цивилни министерства, парламенти и невладини организации). Трето, тела одговорни за гарантирање на владеење на правото (судството, казнениот систем, бранителите на човековите права).* Важно е да се забележи дека во државите во транзиција, постконфликтните држави и онаму каде што се слаби државните органи во оваа област, наведената улогата ја извршуваат меѓународните организации преку мисии и мониторинг на институции на земјата во којашто се ангажирани.¹⁵¹

За потребите на овој труд, ние ќе го користиме поимот „безбедносен систем“ кој всушност означува еден поширок концепт каде се разработуваат структурата и функциите на институциите во него. Постои, причинско последичен однос помеѓу односите на институциите во рамки на системот, кој е неразделив.

За дефинирање на поимот систем ќе се повикаме на општата теорија за системите каде може да кажеме дека определен број сродни елементи обединети во

¹⁵⁰ Бакрески, О., Координација на безбедносниот сектор - искуства и практики, Филозофски факултет, Скопје, 2006; Основи на безбедносниот менаџмент, Филозофски факултет – Скопје, 2011; Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012 и др.

¹⁵¹ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 27-28

една целина со нивна меѓусебна поврзаност и условеност, создаваат систем. Системите помеѓу себе може да се разликуваат по начинот на настанување, формата на постоење, начинот на организирање, поврзаноста со околината и др. Системот може да се дефинира и како целина (множество) на елементи од материјален, општествен, информатички или друг карактер кои се наоѓаат во постојана интеракција правејќи целина што е единствена според својата структура и функција.¹⁵² Инаку системите може да бидат едноставни, доколку се состојат од прости елементи кои не може понатаму да се разделуваат на составни делови и сложени системи, кои се составени од два или повеќе потсистеми кои понатаму може да се разложуваат на нивни составни делови.¹⁵³

Поврзувањето на безбедноста со поимот систем произлегува од дефиницијата на безбедноста како организација, што во основа значи органи и служби што се занимаваат со вршење на работи поврзани со безбедноста. Веднаш за овој поим се поврзуваат војската и полицијата како најдоминантни органи за вршење на оваа функција, меѓутоа концептот за безбедност е поширок и во себе опфаќа и други органи на кои им се доверени задачи од безбедносен карактер.¹⁵⁴

Спојот помеѓу одржувањето на безбедноста и функционирањето на државата го сочинува безбедносниот систем. Безбедносниот систем е одраз на карактеристиките на државата и служи за исполнување на политички цели, но треба да се тежнее тој да биде: функционален, професионален, поставен на цврста законска основа и да е одраз на безбедносните особености на државата во поглед на нејзината историја, култура, економија, државотворност (како политичка специфичност), геостратежиската положба, местото и улогата на државата во меѓународните безбедносни и политички односи.¹⁵⁵

Од аспект на системската теорија, неопходно е да се забележат три хиерархиски поврзани нивоа на истражувањето на институционализацијата на безбедносниот систем, т.е.:

1. Безбедносен систем како множество на принципи, кој ги регулира процесите на обезбедување – безбедност;

¹⁵² Нацев, З., Начевски, Р., Безбедноста и националната одбрана, Скопје, 2001, стр. 308

¹⁵³ Гоцевски, Т., Основи на системот на националната одбрана, трето изменето и дополнето издание, Скопје, 2002, стр. 15

¹⁵⁴ Ивановски, З., Ангелески, М., Безбедносни системи, Скопје, 2005, стр. 82

¹⁵⁵ Рајковчевски, Р., Градење безбедносна политика – случајот на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 84

2. Безбедносен механизам како форма на функционирање на безбедносниот систем;
3. Безбедносен инструмент како посебна форма на функциите на безбедносниот менаџмент.

Системот на безбедност како функција во една држава може да биде различно организиран, односно во оваа област разликуваме три основни функции:¹⁵⁶ а) *Систем за безбедност заснован врз чисто воени (милитантни) принципи на заштита и типично милитантни облици на воена организација;* б) *Систем за безбедност како вид на класичната државна заштита;* в) *Систем за безбедност како облик на координација на државниот, односно општествениот механизам на заштита.*

Безбедносниот систем може да се дефинира како збир од меѓусебно поврзани институции кои имаат за цел остварување на националната безбедност на државата и безбедноста на нејзините граѓани. Притоа, кога зборуваме за безбедносниот систем ќе го користиме системскиот пристап заради внатрешната логичка поврзаност на структуралните елементи, нивната динамичка интеракција, како и интеракција со опкружувањето во рамките на политичкиот систем на државата и меѓународниот безбедносен систем изразен преку ООН и регионалните безбедносни организации. Оттука, безбедносниот систем се состои од следните компоненти:¹⁵⁷

Прво, *институции првенствено наменети за остварување на националната безбедност на државата и граѓаните* (армијата, полицијата, разузнавачките и безбедносни служби, институции наменети за заштита на тајноста на информациите и податоците и други државни организации наменети за остварување на безбедноста).

Второ, *институции и тела наменети за безбедносен менаџмент и надзор* (кабинетите на претседателот и премиерот на државата, советодавните тела за национална безбедност, парламентот, парламентарните комисии, министерствата за одбрана и внатрешни работи, телата одговорни за финансиски менаџмент, надзорни институции составени од цивилни експерти, академскиот и невладиниот сектор и медиумите).

¹⁵⁶ Котовчевски, М., Национална безбедност на Република Македонија, Прв дел, Македонска цивилизација, Скопје, 2000., стр. 17

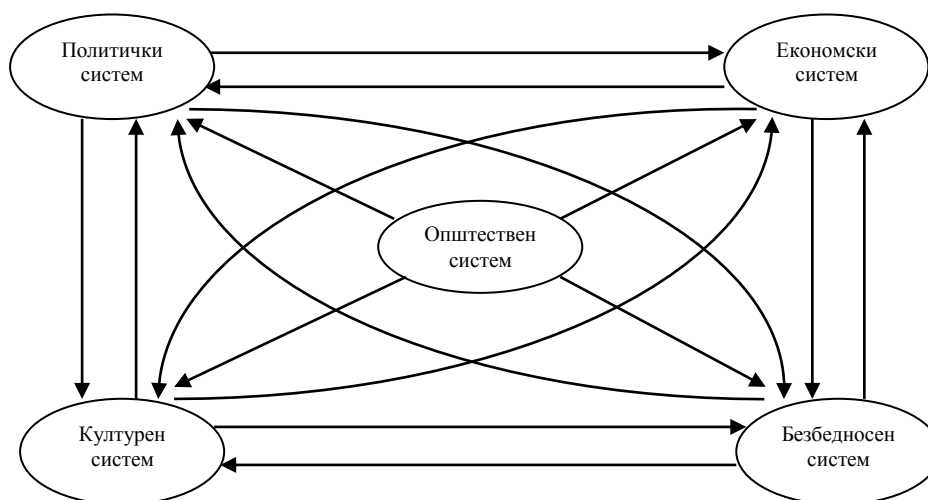
¹⁵⁷ Европски универзитет – Р. Македонија, официјална веб страна, достапно на: http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bezbednost_2012.pdf, [пристапено на 12.01.2014]

Трето, *тела одговорни за спроведување на владеење на правото* (министерството за правда, судството, казниот систем, обвинителството, правобранителството, комисиите за човекови права и меѓународната заедница).

Четврто, *недржавните безбедносни сили* (приватните безбедносни и воени компании, детективски агенции, герилските армии и консултантските компании од областа на безбедноста).

Безбедносниот систем функционира во рамки на еден поширок општествен систем во кој што истовремено функционираат и економскиот, политичкиот, културниот, социјалниот и останатите системи на општественото живеење. Сите тие функционираат за општото добро на системот и луѓето, нивните вредности, норми и материјални добра, што може да се претстави преку следниот шематски приказ:¹⁵⁸

Шематски приказ бр. 1: Дијаграм на општествениот систем



Извор: Примарно развиени од проф. д-р Козарев Анастас

Безбедносниот систем пошироко може да се дефинира како збир на повеќе субјекти, институции, органи и тела кои се ангажираат за заштита на луѓето и сите други вредности и добра, преку соодветни методи, мерки, активности и капацитети. Функционирањето на безбедносниот систем во голема мера зависи од квантитетот и од квалитетот на податоците собрани на терен (т.н. оперативни податоци) и од активното учество на граѓаните на локалната заедница во препознавањето на безбедносните закани.

¹⁵⁸ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр, 40

2. БЕЗБЕДНОСТ

2.1. Дефинирање на безбедноста

Историски гледано, безбедноста претставува фундаментална вредност во човековите односи, додека нејзината состојба е институционализирана со појавувањето на државата.

Во меѓународното право не постои унифицирана, општоприфатена дефиниција на поимот за безбедност, па ниту некои посебни составни елементи. Појавата на безбедноста е предмет на проучување на повеќе општествени науки, како и на филозофијата. Идентификувањето на суштината и природата на безбедноста претставува комплексен и мултидимензионален проблем и предизвик. Самиот поим за безбедноста е поврзан и зависи од процесите и активностите во природата и општеството.

Постојат голем број на теоретски размислувања за употребата на терминот безбедност. Исто така, постојат и различни научни погледи на безбедноста бидејќи овој термин се користи во сите области во животот на човекот и претставува основна вредност во меѓучовечките односи. Во литературата нема идентична и јасна определба за јазичниот термин со кој би се определила содржината на безбедноста.¹⁵⁹ Етимолошки гледано, поимот безбедност потекнува од латинскиот збор *securuta-atris* што значи безбедност, отсуство на опасност, извесност, заштитеност (*securus* – лат. – сигурен, безбеден, уверен, цврст, стабилен). Безбедноста претставува комплексен феномен, односно концепт кој низ историјата многу често еднострано и тесно се дефинирала. Кога се зборува за безбедноста во поширока смисла, во неа спаѓаат концептите на индивидуалната, глобалната, меѓународната, регионалната безбедност и др.

Парадигмите и институционалните модели за безбедноста имаат историски континуитет. Тие се менувале со текот на времето. Безбедноста нераздвојно е поврзувана со државата и со нејзината организација, органи и функција. Современите дебати за безбедноста се проширени на социјалната и политичката сфера. Иако, кога ќе се спомене поимот безбедност, пред сè, се асоцира на внатрешниот мир и мирниот

¹⁵⁹ Спасески, Ј., Македонија - столб на безбедноста и мирот на Балканот, Обнова - Кочани, Скопје, 2005, стр.37

живот на граѓаните, односно како слобода од закани, но упатува и на состојбата на одбрана од надворешен непријател и загрозување на суверенитетот.¹⁶⁰

Дефинирањето на поимот безбедност, иако е сложено и условено со повеќестран пристап, се наметнува како потребно за да се осознаат причините кои го предизвикуваат, односно за да се утврди организациониот облик (систем) низ кој најефикасно се остварува таа дејност. Безбедноста, всушност е иманентен структурен елемент на државата која на денешниот степен на културно - цивилизацискиот развој бара современ пристап кон нејзиното разрешување и организирање. Заостанувањето во економскиот развој, социјалната загрозеност, асоцијалните и патолошки однесувања, технолошките и други несреќи како и еколошките проблеми, се новите извори на негативности и видови на загрозување на поединците, државите и природата. Затоа безбедноста, во најширока смисла, претставува состојба на стабилност во државата и природата која е насочена кон вршење на превентивни подготовки за заштита и одбрана, пред сè од различни извори на загрозување, за да не се предизвика нерамнотежа во општеството и природата која би го загрозила физичкиот, општествениот и духовниот интегритет на луѓето.¹⁶¹ Под поимот безбедност подразбираме отстранување на сите активности (чинења) и пропуштања (нечинења) кои ги загрозуваат или можат да бидат загрозени луѓето, родот, јавниот поредок, материјалните и духовните добра, објектите, определен простор или некоја друга вредност.¹⁶² Безбедноста може да се третира и како состојба во која е осигуран урамнотежениот физички, духовен и материјален опстанок на поединецот и на општествената заедница во однос на другите поединци, општествени заедници и природата, или безбедноста во суштина претставува иманентен структурен дел на општеството што во себе вклучува определена состојба, односно определени особини на состојбата, а исто така и дејност, односно систем.¹⁶³

Општата методолошка рамка за разгледување на поимот за безбедноста би требало да ги вклучи следниве безбедносни концепции или теории.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Мојаноски, Ц., и др., Безбедноста како предмет на истражување, Современа македонска одбрана бр.23, Министерство за одбрана, Скопје, 2012, стр. 156

¹⁶¹ Митревска, М., Гризолд, А., и др., Превенција и менаџирање на конфликти - случај Македонија,, Бома Графикс – Скопје, 2009, стр. 29-30

¹⁶² Спасески, Ј., Никовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи – прилог кон учењето за националните безбедносни системи, Скопје, 2010, стр. 134

¹⁶³ Котовчевски, М., Национална безбедност на Република Македонија, Прв дел, Македонска цивилизација, Скопје, 2000, стр. 21

¹⁶⁴ Јанев, И., Поим и дефиниција за безбедноста и теорија на релационизмот во разгледувањето на безбедноста, Безбедносни дијалози, бр. 3, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр. 62

1. *структурална теорија за безбедноста;*
2. *реалистичка теорија за безбедноста;*
3. *функционална и структурално – функционалистичка теорија за безбедноста;*
4. *дијалектичка теорија за безбедноста;*
5. *системска теорија за безбедноста; и*
6. *формална теорија за безбедноста.*

На овие теории по правило им се додаваат: идеалистичката и либералната (т.е. неолибералната) теорија и теорија на меѓузависности во односите.

Поимот безбедност во правна смисла претставува постоење на правен ред и поредок во државата со пропишани казнени дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на истите и постоење на ефикасен судски систем за благовремено и правично пресудување и казнување.

Безбедноста вклучува држава во која е обезбедено балансирано постоење на поединецот и заедницата во целина. Безбедноста се стреми кон слободата без закани. Постојана безбедност може да достигнат само оние луѓе и групи кои не ја загрозуваат и ускратуваат на другите. Таа може да се исполни само ако се разбере како процес на еманципација.¹⁶⁵

Безбедноста на индивидуите и заедниците од кои се состојат државите е осигурена со гаранции за ефикасно почитување на индивидуалните слободи, политички, социјални и економски права, како и со заштитата и обновата на погодна животна средина за сегашните и идните генерации. Безбедноста исто така, имплицира дека основните човекови потреби, пред сè во делот на исхраната, образованието, домаќинството и јавното здравство се осигурени на постојана основа. И дека е потребно да се одржува адекватна заштита од евентуални опасности по безбедноста. Начините и средствата за добивање на ваков вид безбедност се дефинирани во националните, меѓувладини, невладини и глобални услови. Оваа дефиниција се обидува да биде сеопфатна и да ги даде сите нивоа на интеракција.¹⁶⁶

Во едно општество не може да се постигне ниту апсолутна безбедност, ниту апсолутна слобода. Потребно е да се обезбеди рамнотежа помеѓу безбедноста, заштитата на човековите слободи и права и интересите на заедницата. Во тој поглед слободата и безбедноста потребно е да се гледа како на варијабилни големини со оглед

¹⁶⁵ Smith, S., Baylis, J., Globalization of World Politics, Oxford press, New York, 2001, pp. 255

¹⁶⁶ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 20

на дивергентни, конфликтни и непомирливи интереси на поединците и групите во секое општество.¹⁶⁷ Безбедноста е иманентен структурален елемент на општеството, вклучувајќи ја државата или посебна карактеристика на државата, како и активноста или системот. Безбедноста се поврзува со општеството/државата во целина, како и со меѓународната заедница. Во првиот случај ние зборуваме за национална или внатрешна и надворешна безбедност, додека во вториот за меѓународна или глобална безбедност.¹⁶⁸

Исто така, од големо значење е и човековата безбедност. Централно прашање околу идејата за човековата/хуманата безбедност е колку се безбедни и слободни индивидуите. Ова не е ново прашање во рамки на безбедносната агенда, но сепак е прашање кое кај одредени теориски пристапи привлекува зголемено внимание. И покрај тоа, од аспект на студиите за безбедност, со многу скептичност се гледа на ова прашање, особено заради тоа што сеуште недоволно јасно поставената теориска релација со безбедносните студии од една страна, а од друга заради сомневањето дека доколку се измести тежиштето од основниот безбедносен субјект (државата), целиот концепт ќе стане уште помалку јасен. Меѓутоа, од аспект на конструктивистичките безбедносни студии, овој пристап има сè поголемо влијание и поддршка. Идејата за човековата/хуманата безбедност, како и за националната безбедност може да се претстави низ следните точки:¹⁶⁹

- *безбедност за кого (референтен објект/субјект);*
- *безбедност на што (вредности);*
- *безбедност од што (постапки), од кои закани;*
- *безбедност со што (значење), со кои средства.*

Индивидуалната безбедност треба да се набљудува во контекст на нејзината поврзаност со националната безбедност на државата која во тој однос има двојна улога, односно и да го заштитува поединецот, но и да одговори на заканиите.

¹⁶⁷ Gagjinovic, R., Klasifikacija bezbednosti, Nauka, bezbednost, policije, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2007, str. 23

¹⁶⁸ Митревска, М., Гризолд, А., Бучковски, В., Ванис, Е., Превенција и менаџирање на конфликти – случај Македонија, Скопје, 2009, стр. 30

¹⁶⁹ Георгиева, Л., Менаџирање на ризици, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2006, стр. 44

3. ОСНОВИ НА БЕЗБЕДНОСНАТА ПОЛИТИКА ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Безбедносната политика во нејзината поширока смисла се поврзува со напредни подготовки против заканите кои произлегуваат од природата, општеството и односите помеѓу општествата. Во својата потесна смисла безбедноста опфаќа мрежа на мерки, активности и операции кои имаат за цел воспоставување на национален безбедносен систем. Целта на безбедносната политика е да дизајнира механизми и инструменти со помош на кои внатрешната и надворешната безбедност на општеството може да се обезбеди, односно операционализација на политичките организациските, техничките и другите принципи на безбедносната политика во поширока смисла. Ефикасна политика на национална безбедност на современата држава претставува синтеза на сите политики (социо-економски, здравствени, образовни, одбрамбени итн.) развиени од државата да ги регулираат и управуваат животите, делата и да обезбедат услови за просперитет на нивните граѓани и сите членови на општеството.¹⁷⁰

Тврдењето дека само со успешна и добра политика можат да се разрешат сите проблеми, ризици и закани по одбраната и целокупната безбедност во државата, многупати се покажало како точно. За таа цел, неопходно е државата да има добра безбедносна политика, поставена врз основа на анализи на заканите, ризиците, загрозувањата и опасностите по нејзиниот интегритет и нејзините граѓани. Членството на државата во меѓународни институции и организации формирани за заштита, одржување и унапредување на безбедноста од аспект на правдата и внатрешните работи е особено значајно. Меѓутоа, членството во овие организации подразбира и многу реформи во националното законодавство, заради создавање, одржување и зачувување на мирот, безбедноста и стабилноста во државата. Во Р. Македонија неспорен е консензусот на сите политички фактори за интегрирање во евроатланските безбедносни структури. Но, случувањата во нашето опкружување во последните две децении објективно ја отежнаа оваа определба. Денес, со сите попатни препреки и тешкотии, состојбата се стабилизира. Р. Македонија има воспоставено нормални и добрососедски односи, ги има отворено процесите за соработка за отстранување на безбедносните закани во последните години, всушност земјата се сврте кон иднината.

Со дејствување на стабилизаторските фактори во општествените односи и состојби во иднина може да се постигне стабилност во македонската држава и

¹⁷⁰ Митревска, М., Гризодд, А., Бучковски, В., Ванис, Е., Превенција и менаџирање на конфликти – случај Македонија, Скопје, 2009, стр. 37

македонското општество во целина и да се создадат неоспорни перспективи за нејзино стабилно опстојување како независна самостојна држава и во перспектива како членка на НАТО пактот и ЕУ. Новите типови закани поуспешно може да се совладаат или барем да се намалат доколку борбата против нив се остварува во содејство или преку членство во колективните безбедносни системи. Од изјавите на нашите државници дознаваме дека Владата на Р. Македонија свесна за новите безбедносни предизвици и стратегиските определби за членство во НАТО и ЕУ, не смета дека овие патишта се формални и лесни. Посебно, нашето членство во НАТО ќе бара видлив и објективен придонес во интерес на мирот и просперитетот не само во Регионот и во Европа, туку и таму каде што е потребно. Неопходно е да бидат решени и дополнителните проблеми кои се појавуваат во тој правец. Тоа мораме да го направиме, затоа што тоа е во наш интерес.

Неопходно е усогласено и координирано дејствување на законодавната и извршната власт во функција на остварување на политиката на внатрешна безбедност, континуиран напредок на демократските процеси, изградба на правната држава и владеење на правото, со цел унапредување на нивото на доверба на граѓаните кон институциите на државата.

Основите на безбедносната политика се утврдени во највисокиот правен акт на државата, Уставот на Р. Македонија (преку утврдените темелни вредности на уставниот поредок и преку соодветните институции кои се задолжени да се грижат за безбедноста) и во многу други документи кои се однесуваат на безбедноста и одбраната на државата, од кои поголемиот дел се донесени како резултат на аспирациите на Р. Македонија за интегрирање во НАТО и ЕУ:

- Национална концепција за безбедност и одбрана, Скопје, мај 2003 (донесена од Собранието на РМ на 11.06.2003);
- Стратегија за одбрана на Р. Македонија, Скопје, септември 1998;
- Стратегиски одбранбен преглед, Политичка рамка, Скопје, октомври 2003;
- Стратегиски одбранбен преглед III Фаза, Програма за трансформација на одбраната и Армијата на Р. Македонија, Влада на Р. Македонија, Скопје, мај 2004;
- Декларација за поддршка на стратегиските интереси на Р. Македонија, Охрид, 10 Ноември 2004.

Безбедносната политика на Р. Македонија има шест стратешки цели¹⁷¹: прво, политичка и економска интеграција во ЕУ, второ, политичка и воена интеграција во колективните безбедносни и одбранбени системи на ООН, НАТО, ОБСЕ и на здружените европски сили, трето, заштита на демократските институции и политичкиот систем на сопствената држава, четврто, развој на социјално економскиот систем базиран на принципите на пазарната економија со поддршка на секоја претприемничка иницијатива и отворање на стопанството пред надворешниот свет, петто, градење и одржување на добри односи со соседните земји и шесто, Р. Македонија мора да ги организира сопствените одбранбени способности во функција на целосна заштита на сопствениот територијален интегритет и суверенитет.

Остварувањето на повеќето активности од областа на внатрешната безбедност е основна задача, во која клучна улога има МВР. Свое место и улога имаат и судската и другите органи на власта, органите на управата, царинската управа, инспекциите и другите служби. Нивните активности треба да се насочат кон проценка и преиспитување на внатрешната организација и работа, меѓусебното поврзување и координација, хармонизацијата на прописите и процедурите, пред сè, со оние во земјите членки на ЕУ како би можеле успешно да се справат со овие сложени, интернационални и домашни, сè поусовршени методи на дејствување на носителите и извршителите на ризиците и опасностите по безбедноста на Р. Македонија.¹⁷²

4. БЕЗБЕДНОСЕН МЕНАЏМЕНТ

Под поимот безбедносен менаџмент, во поширока смисла се подразбира одлучување за безбедносните цели на организацијата, избор на политики и изградба на систем за да се избегнат негативните влијанија кои доаѓаат од околината или други организации, односно да се попречат загубите. Управувањето со безбедноста, секако, претставува широк опфат од активности каде припаѓаат *регрутацијата, селекцијата и едуцирањето на човечките ресурси (управување), дефинирање на политиките и документирање на безбедносните заштитни програми со цел попречување или*

¹⁷¹ Кљусев, Н., Македонија во НАТО, МАНУ, Форум Аналитика, Скопје, 2006, стр. 97

¹⁷² Национална концепција за одбрана и безбедност, достапно на: http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf, [пристапено на 22.12.2013]

редуцирање на ризиците и актуелните закани.¹⁷³ Во безбедносниот менаџмент се користат неколку специфични активности како: организација, проценка на безбедноста, известување за настан, откривање на ризик, истрага и анализа, набљудување/мониторинг, промовирање на безбедноста и безбедносен надзор.

Безбедносниот менаџмент (*security management*) без сомнение е нов концепт кој се грижи за работите поврзани со управувањето на безбедносните институции и него едноставно го дефинираат како управување со безбедносниот систем (војска, полиција, разузнавачки служби, агенции за обезбедување, приватни безбедносни компании итн.), заради осигурување на интересите на државата, граѓаните и имотот од различни опасности.¹⁷⁴ Тој е условен од организациските проблеми кои што се јавуваат, односно од самите фактори кои што придонесуваат во организацијата. Исто така, означува управување со ресурсите кои се насочени кон постигнување на утврдените цели на безбедноста.

Потребата од безбедносниот менаџмент расте со зголемувањето на безбедносните ризици и опасности. Тоа е особено нагласено во современите услови кога настануваат крупни и брзи промени во сите сфери на општественото живеење, а со тоа и потребата од поголема безбедност. Во такви услови, практичната вредност на менаџментот се сведува на умешноста да ја постават визијата за иднината на службата со која раководат и користејќи ги научните методи и техники на управување да ги насочат активностите кон остварување на таа визија. Менаџментот освен за институцијата има големо значење и за вработените, изразено преку мотивирање на оперативците со парични награди, стручно усовршување и унапредување на повисоки работни места.¹⁷⁵

Безбедносниот менаџмент може да се дефинира како одлучување за безбедносните цели на организацискиот систем, за начините и средствата со кои би се избегнале безбедносно неповолните влијанија кои доаѓаат од опкружувањето или од самиот организациски систем или пак да се намали нивното штетно влијание.¹⁷⁶ Менаџментот сфатен како процес, применлив во сите средини, со свои функции и активности, овозможува секоја активност да се испланира, да се организира нејзиното

¹⁷³ Доревски, З., Компаративна анализа на европскиот модел на управување со безбедноста и системот на приватна безбедност на Р. Македонија, магистерска теза на Факултет за безбедност – Скопје, одбранета во 2011, стр. 85

¹⁷⁴ Бакрески, О., Основи на безбедносниот менаџмент, Филозофски факултет – Скопје, 2011, стр. 61

¹⁷⁵ Саздовска – Малиш, М., Дујовски, Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 12

¹⁷⁶ Kesetovic, Z., Krizni menadzment, Sluzben glasnik, Fakultet bezbednosti, Belgrad, 2008, str. 80

извршување, да се искоординира извршувањето, да се мотивираат извршителите и да се преземат колективни мерки, доколку дојде до евентуално отстапување во извршувањето на активностите.¹⁷⁷ Менаџментот како процес во безбедносните институции се остварува низ функциите, преку кои се извршуваат безбедносните задачи.

Ниту една безбедносна организација не може да се замисли, а уште помалку да расте и да се развива без соодветен безбедносен менаџмент. Добриот безбедносен менаџмент е најзначајниот фактор за гарантирање на безбедноста. Преку безбедносниот менаџмент, институциите кои работат на полето на безбедноста ја согледуваат својата иднина и избираат и успешно ги имплементираат активностите потребни за подигање на нивото на безбедност во општеството. Тој претставува *исклучително комплексна активност, која ја вршат стручни и искусни лица или докажани професионалци на полето на безбедноста.*¹⁷⁸

5. ОРГАНИЗАЦИЈА И СТРУКТУРА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА Р. МАКЕДОНИЈА

Безбедносниот систем е дел од организмот на општеството и државата. Тој не е и не треба да биде творба на волјата на поединци, групи и политички субјекти, туку апсолутна потреба на опстојувањето и тој ќе функционира во прв ред, да го заштити општеството од секаков вид насилство и загрозување, а на граѓаните да им обезбеди мир и слободен живот.¹⁷⁹

Безбедносниот систем може да се дефинира како збир на сите оние организации кои имаат легитимен орган за употреба на сила, да им нареди со сила или да се закануваат со употреба на сила, со цел да се заштити државата и нејзините граѓани каде што спаѓаат, војската, полицијата, разузнавачките агенции, граничната полиција, паравоените единици и приватни безбедносни актери.¹⁸⁰

Безбедносниот систем во секоја држава во светот го сочинуваат институции, органи и тела одговорни за воспоставување и одржување на безбедност, стабилност и рамнотежа во општеството, како и законска рамка и функција која е детерминирана од

¹⁷⁷ Митревска, М., Кризен менаџмент, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2008, стр. 32

¹⁷⁸ Саздовска – Малиш, М., Дујовски, Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 7

¹⁷⁹ Спасески, Ј., Никовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи – прилог кон учењето за националните безбедносни системи, Скопје, 2010, стр. 195

¹⁸⁰ Born, H., Democratic Oversight of the Security Sector – What does it mean?, DCAF, Geneva, 2002, p.4

актуелните економско - политички односи. На субјектите во безбедносниот систем им се дадени бројни и разновидни овластувања за чување на безбедноста во државата, за кои поседуваат и соодветна одговорност. Безбедносниот систем ќе биде силен и ефикасен доколку војската, полицијата и разузнавачките служби работат целосно функционално во рамки на демократскиот систем на цивилна контрола и надзор кои обезбедуваат одговорност, отчетност и транспарентност. Професионален безбедносен систем е оној кој ги разбира правилните односи и одговорноста кон општеството во целина, а не само неговите воени, полициски и разузнавачки должности и обврски. Па така, општествената одговорност на безбедносните институции придонесува јавноста да стекне доверба во нив, а на тој начин се воспоставуваат посебни релации на соработка и взаемно почитување. Притоа, сосема е јасно дека *„демократската контрола над безбедносниот систем нема да функционира, доколку институциите во рамките на безбедносниот систем, сами по себе не се демократски“*.¹⁸¹

За клучни елементи на безбедносниот систем се сметаат институциите кои првенствено се наменети за остварување на националната безбедност на државата. Тука спаѓаат: полицијата, војската, разузнавачките и безбедносни служби и други државни институции кои работат во областа на безбедноста и одбраната. Овие елементи на безбедносниот систем, исто така, се системски организирани (одбранбен систем, полициски систем, разузнавачко - безбедносен систем) така што за нив може да се зборува како за потсистеми на безбедносниот систем или посебни системи кои се во интеракција со безбедносниот систем на државата.

Безбедносниот систем на Р. Македонија со кој што се заштитуваат вредностите се конституира како функција на државата и пошироко на самото општество.

Р. Македонија после осамостојувањето и напуштањето на социјалистичкиот самоуправен систем воспостави нов систем на граѓанско капиталистичко општество. Со сите процеси и промени во сите сегменти од животот се воспостави и нов безбедносен систем кој би ги заштитувал новите вредности.

Во домашните стратегиски документи безбедносниот систем е дефиниран како *„комплексен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги преземаат релевантните институции во Р. Македонија со цел заштита, одржување и унапредување на националната безбедност“*. Преку безбедносниот систем се покажува

¹⁸¹ Democratic Control of Armed and Security Forces“, Information on the International Conference: "Implication of the armed and security forces in democratic societies" held from March 29 to April 1, 2005 in Cotonou, Benin, достапно на: <http://www.kas-benin.de/mil/index-eng.html> [пристапено на 10.02.2012]

степенот на интерконекција помеѓу внатрешната безбедност и планирањето на процесите за промоција на Р. Македонија во рамките на меѓународната безбедност.¹⁸²

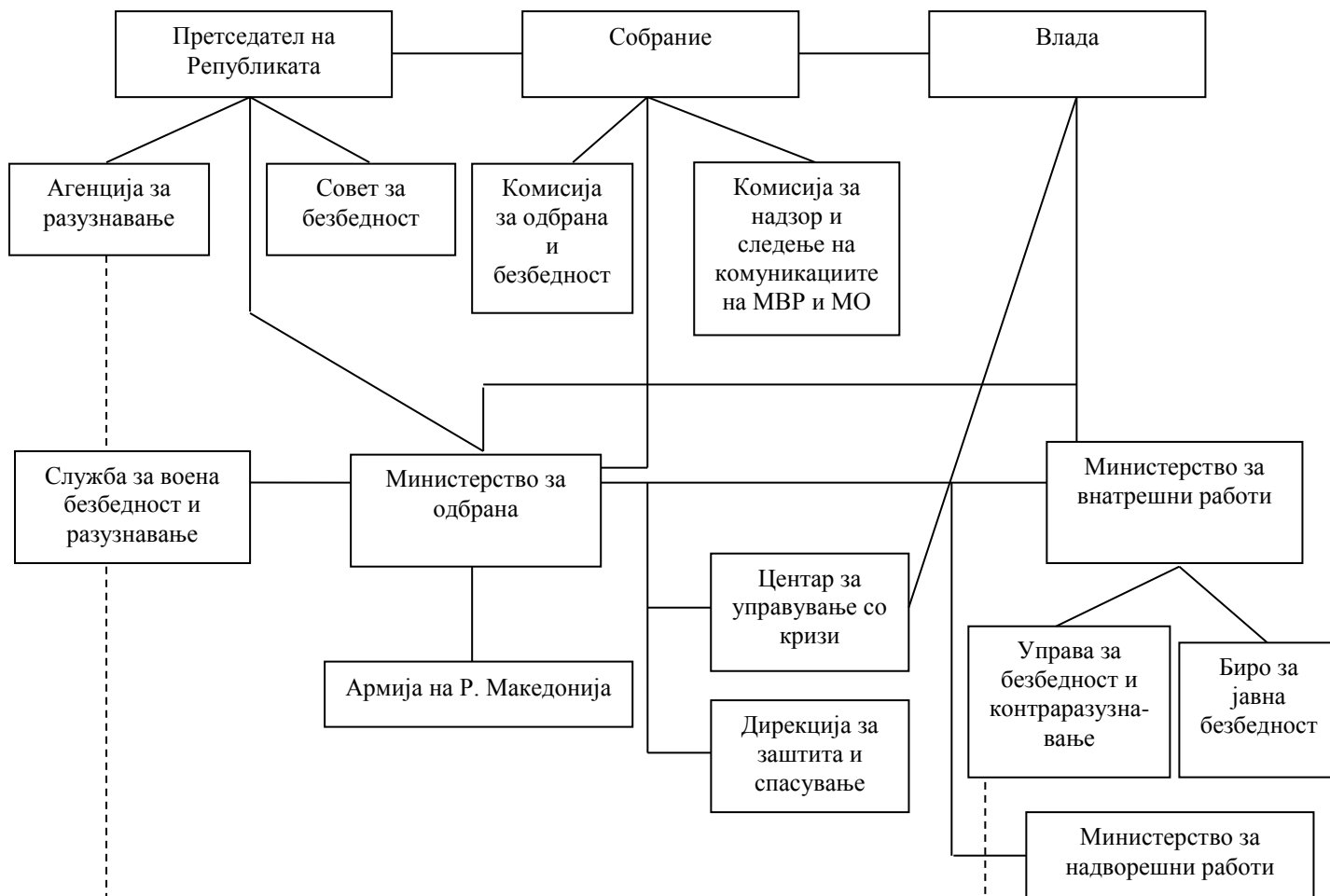
Безбедносниот систем на Р. Македонија треба да има потенцијал да се справи со сите видови на закани, да обезбеди навремено известување, да биде способен за превентивна акција, брзо да реагира, а по акцијата да обезбеди санирање на последиците и да се подготвува за идни операции. Во справување со заканите безбедносниот систем може да ги користи сопствените сили и да смета на меѓународна поддршка, но само ако ги применува во практика принципите на транспарентност, отчетност и демократска контрола на безбедносниот систем. Оттука, и Р. Македонија во изградба на својот безбедносен систем ги зема предвид современите барања кои тој треба да ги исполни.¹⁸³

Институциите кои се дел од безбедносниот систем и кои вршат безбедносна функција може да бидат државни безбедносни органи, приватни безбедносни органи и други органи и инспекции. Во продолжение заради потребите на докторската дисертација ќе бидат разгледани следните институции: Претседател, Совет за национална безбедност, Влада, МВР, МО, Дирекција за заштита и спасување, Центар за управување со кризи, приватните безбедносни агенции и други институции во државата кои имаат безбедносни задачи, а ќе бидат прикажани и нивните надлежности, овластувања, но и нивните одговорности.

¹⁸² Рајковчевски, Р., Градење безбедносна политика – случајот на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 85

¹⁸³ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 246

Шематски приказ бр. 2. Шема на системот за безбедност и одбрана на Република Македонија¹⁸⁴



Извор: Примарно развиено во Бела книга на одбраната

5.1. Претседател на Р. Македонија

Претседателот на Р. Македонија е самостоен и инокосен државен орган кој е носител на извршната власт и се избира од народот со мандат од пет години на општи и непосредни избори со тајно гласање. Неговиот мандат е пет години кој за една година го надминува оној на законодавното тело и претставува гарант на институциите. Претседателот го изразува државното единство и ја претставува земјата на меѓународната политичка сцена, а својата положба, права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Тој исто така, ја заштитува државата од волјата на другите држави. Според утврдените права и должности со Уставот и законите на Р. Македонија, претседателот:

¹⁸⁴ Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 23

- го определува мандаторот за состав на Владата на Р. Македонија;
- ги поставува и ги отповикува со указ амбасадорите и пратениците на Р. Македонија во странство;
- ги прима акредитивните и отповикувачките писма на странските дипломатски претставници;
- предлага двајца кандидати за судии во Уставниот суд;
- предлага двајца кандидати за членови на Републичкиот судски совет;
- склучува меѓународни договори во име на Р. Македонија, доделува одликувања и признанија, дава помилувања и врши други функции.

Добивајќи го својот легитимитет од народот, Претседателот не поднесува политичка одговорност пред никого, освен пред оние кои го избрале. А за тоа граѓаните одлучуваат само преку изборите, односно ја имаат можноста и по втор пат да гласаат за истата личност или можат да и ја откажат довербата со тоа што ќе се определат за друг кандидат. Претседателот носи правна одговорност за евентуално кршење на Уставот и законите при спроведувањето на своите надлежности. Доколку Уставниот суд го утврди ова, тогаш функцијата му престанува по сила на Устав.¹⁸⁵

Должност на Претседателот е најмалку еднаш годишно да се обраќа во Собранието за прашања од негова надлежност, а Собранието може да побара од Претседателот да побара мислење за прашања од негова надлежност. Како и кај другите јавни функции, така и претседател на Републиката е неспоива со вршење на друга јавна функција, професија или функција во политичка партија. Претседателот ужива имунитет, а за одземање на имунитетот одлучува Уставниот суд.

Претседателот со указ врши прогласување на законите. Имено, доколку претседателот не го потпише указот за прогласување на законот, тогаш Собранието е должно да го постави законот по втор пат и доколку мнозинството од пратеници го донесат законот, тогаш претседателот е должен да го потпише указот. Ваквата можност претседателот да влијае на законодавната власт се нарекува ограничено суспензивно вето. Вакво право не е можно доколку законот е во групата на закони што е потребно двотретинско мнозинство.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Митревска, М., Парламентарна контрола и кризен менаџмент, Евроатлански интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008, стр. 65

¹⁸⁶ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 295

Претседателот заедно со Собранието и Министерот за одбрана се трите институции кои имаат надлежности во раководењето со одбраната на државата. Претседателот како врховен командант на АРМ ги има следните надлежности:¹⁸⁷

- донесува стратегија за одбрана на Републиката;
- донесува план за одбрана на Републиката;
- ги пропишува мерките на приправност и наредува нивно спроведување;
- пропишува организација и формација на Армијата;
- донесува документи за употреба на Армијата и наредува нејзина употреба;
- дава согласност на документите за развој на Армијата;
- ги определува мерките за зголемување на борбената готовност на Армијата и наредува нивно спроведување;
- наредува мобилизација на Армијата;
- го пропишува командувањето на Армијата;
- донесува прописи што се однесуваат на борбената готовност, вооружената борба и мобилизацијата на Армијата;
- поставува старешини на формациски места, генерали и унапредува и разрешува генерали;
- поставува и отповикува воени претставници на Републиката во странство.

Покрај тоа што Претседателот е Врховен командант на вооружените сили, во рамки на безбедносниот систем тој е и Претседател на Советот за безбедност на Р. Македонија. Претседателот донесува подзаконски акти неопходни за остварувањето на функциите од областа на одбраната.

По предлог на Претседателот, Собранието на Р. Македонија може да прогласи воена состојба. Во случај кога Собранието не е во состојба да се состане, тогаш Претседателот може да прогласи воена состојба, со тоа што таа одлука подлежи на усвојување во Собранието кога ќе се создадат услови за негово заседавање. Исто така, кога во Р. Македонија се создадени услови за прогласување на вонредна состојба, а Собранието не во можност да донесе одлука, тогаш одлуката ја донесува Претседателот.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Закон за одбрана, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 42/01, 5/03, 58/06, 110/08, 185/11, член 18

¹⁸⁸ Гоцевски, Т., Основи на системот на националната одбрана, трето изменето и дополнето издание, Скопје 2002, стр. 158

5.1.1. Агенција за разузнавање

По осамостојувањето на Р. Македонија во 1991 година беа направени значајни промени во организациска и функционална смисла во организацијата на разузнавачкиот и контраразузнавачкиот сегмент на државната безбедност. Со Законот за Агенцијата за разузнавање донесен во 1995 година, разузнавачкиот сегмент од дотогашната Служба за државна безбедност при МВР се издвои како посебен дел, т.е. посебен орган на државната управа во рамките на посебна Агенција која е под надлежност на претседателот на Р. Македонија.¹⁸⁹ АР е автономна - централна разузнавачка служба, што значи дека во системот на државната управа таа се третира како посебен орган. Таа е надлежна да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Р. Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата.¹⁹⁰

Со АР раководи директор кој го именува и разрешува претседателот на Р. Македонија за мандат од четири години. За својата работа и работата на АР директорот му одговара на Претседателот на Р. Македонија, но и Владата може да побара одговорност од директорот за работата на АР. Директорот на АР е член на Советот за безбедност.

Со цел за што поуспешно остварување на својата функција АР може да воспостави определени организациони единици во рамки на сопствената структура. Директорот одлучува кога АР, за да ги исполни своите должности, соработува или разменува информации со странски разузнавачки и безбедносни агенции.

Во АР формирани се организациски единици, согласно традиционалната структура во ваквите институции.¹⁹¹ Во централата на АР работат шест дирекции со кои раководи помошник на директорот за оперативна работа и тоа:

- Дирекција за аналитика;

Оваа дирекција е одговорна за класифицирање, анализа и синтеза на разузнавачките информации како и доставување на информациите до крајните корисници.

- Дирекција за оперативни работи;

¹⁸⁹ Спасески, Ј., Никовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи – прилог кон учењето за националните безбедносни системи, Скопје, 2010, стр. 226

¹⁹⁰ Закон за Агенцијата за разузнавање, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 19/95, член 2 ст.1

¹⁹¹ Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање), Скопје, 2008, стр. 191

Основна надлежност на оваа дирекција е обработка и проучување на оперативни информации и документи што се добиени од човечки извори.

- Дирекција за техничко разузнавање и поддршка;

Оваа дирекција врши прибирање сознанија со помош на употреба на технички средства. Разузнавачките информации се добиваат со техничка процена на електромагнетните емисии и компромитрачки зрачења.

- Дирекција за разузнавање и меѓународен тероризам и организиран криминал;

Оваа дирекција врши исклучиво собирање на информации кои се поврзани со тероризмот и организираниот криминал. За поефикасно остварување на своите активности, таа соработува со други разузнавачки служби каде што постои заеднички интерес.

- Дирекција за обезбедување;

Во надлежност на оваа дирекција се физичко и техничко обезбедување, како и заштита на сите активности на АР.

- Дирекција за општи работи.

Оваа дирекција врши правни, материјални и финансиски работи за потребите на АР.

АР има огромна важност за системот на национална безбедност и безбедносната политика на државата. Таа обезбедува анализа во области кои се однесуваат на националната безбедност, даваат рано предупредување за претстојни кризи, му служат на националното и меѓународното управување со кризи со тоа што помагаат да се откријат намерите на постојните или потенцијалните противници и др.

Корисници на разузнавачките продукти се: претседателот на Р. Македонија; Владата на Р. Македонија и други државни органи. АР ги информира претседателот на Р. Македонија, Владата на Р. Македонија и другите министерства и државни органи и обезбедува информации од нивниот домен на работа за потребите на соодветни министерства и други државни органи со цел истите да можат да спроведуваат одредени мерки или политика.

АР воспоставува меѓусебна соработка со другите државни органи каде се должни заемно да си доставуваат податоци, известувања и информации и да ги координираат акциите кои се во надлежност на АР. Во вршење на работите од својот делокруг АР применува методи и средства што ги пропишува Владата на Р.

Македонија. Граѓаните, органите, претпријатијата и други правни лица треба да и овозможат уредно вршење на работите од делокругот на АР.

5.2. Совет за безбедност на Р. Македонија

Во остварувањето на безбедносниот систем, значајно место му припаѓа на Советот за безбедност на Р. Македонија. Тој претставува специфичен координативен орган. Советот за безбедност го сочинуваат: претседателот на Р. Македонија, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, министрите кои раководат со органите на државната управа во областите на безбедноста, одбраната и надворешните работи и тројца членови кои ги именува претседателот на Р. Македонија. Претседателот на Р. Македонија е и претседател на Советот за безбедност. При именувањето на тројца членови, претседателот води сметка составот на Советот соодветно да го одразува составот на населението во земјата. Советот ги разгледува и иницира прашањата поврзани со безбедноста и одбраната на Р. Македонија и формулира и им дава предлози на Собранието и на Владата, кои понатаму треба да ги усвојат, прифатат или да ги имаат предвид при вршењето на нивните функции, особено на оние поврзани со одбраната, безбедноста и заштитата на земјата.

Ако се погледне составот на Советот за безбедност ќе се забележи дека тој е репрезентативен, но очигледна е доминантната позиција на Претседателот на државата кој има право на свој избор.¹⁹²

Уредувањето и функцијата на Советот за безбедност на Р. Македонија е уреден со член 86 од Уставот на Р. Македонија и амандман XIII.¹⁹³

Советот за безбедност треба да има поголеми надлежности во доменот на функционирање на безбедносниот систем што би требале да бидат регулирани со донесување на Закон за национална безбедност кој би ги дефинирал надлежностите на сите елементи на безбедносниот систем.

Иако, навидум, Советот за безбедност се појавува во улогата на советодавен орган, со оглед на неговиот состав и прашањата по кои расправа и гради ставови, мислења и донесува заклучоци, несомнено е дека се работи за исклучително значаен орган, од кој зависи креирањето на политиката за одбрана и безбедност на нашата

¹⁹² Гоцевски, Т., Бакрески, О., Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Р. Македонија, Филозофски факултет, Скопје, 2005, стр. 118

¹⁹³ Устав на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 52/91

земја, за изградба и функционирање на системот за одбрана и заштита, како и за вкупните односи во оваа сфера.

5.3. Собрание на Р. Македонија

Собранието на Р. Македонија е највисоко претставничко тело на граѓаните во Р. Македонија. Претставувајќи ја волјата на граѓаните, тоа треба да биде способно да ја надгледува имплементацијата на владината политика во согласност со изборните платформи и барањата на општеството. Основна функција на Собранието на Р. Македонија е да ги донесува законите и другите одлуки кои се утврдени со Уставот. Покрај тоа, Собранието ја утврдува општата политичка волја на македонската држава преку посебни донесување на прописи и општи акти како што се: декларации, резолуции, препораки и заклучоци.

Тоа уште претставува еднодомно претставничко тело составено од 120 -140 пратеници. Пратениците се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање за мандат од четири години кој се верификува од денот на одржување на конститутивната седница. Подоцнежните верификации на одделни мандати се во рамките на определениот четиригодишен мандат.

Собранието работи на седници и е во постојано заседание. Со нив заседава претседателот на Собранието кој го претставува овој орган и се грижи за примена на Деловникот и работите утврдени со Уставот и Деловникот. Внатрешната организација, процедурата на одлучување и делокругот на парламентарните тела се уредува со Деловникот кој се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници. Мандатот на Собранието може да му престане доколку мнозинството од вкупниот број пратеници се изјасни за негово распуштање.

Собранието има мноштво надлежности кои претставуваат збир на уставни овластувања како и средства врз чија основа тоа ја остварува законодавната власт. Надлежностите на собранието, односно најголем дел од нив се наведени во член 68 од Уставот на Р. Македонија. Од неговиот капацитет на репрезентативно тело и единствен законодавен авторитет во земјата следуваат конкретните функции:¹⁹⁴

- уставотворна функција – подразбира право на Собранието да го донесува и да менува Уставот;

¹⁹⁴ Гоцевски, Т., Бакрески, О., Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија, Филозофски факултет, Скопје, 2005, стр. 106

- законодавна функција – подразбира право на донесување на сите закони (остварување на законодавната власт), право на измена на законите, право на толкување на законите, право на распишување референдум и сл.;
- буџетска функција – донесува буџет на Републиката, завршна сметка на буџетот, заведува јавни давачки, одлучува за резервите на Републиката и сл.;
- планска функција – подразбира донесување на развојни, просторни и други планови од значење за Републиката;
- функција за одлучување за меѓународните односи;
- одлучува за војната и мирот;
- одлучува за промена на границите на Републиката;
- донесува одлуки за стапување во сојузи или други асоцијации;
- изборна функција – избира, именува и разрешува носители на функции во органите на државата, избира Влада, именува судии и други функционери во правосудните органи, избира совети и сл.;
- политичко – контролна и надзорна функција;
- врши и други работи што се предвидени со Уставот на државата.

Собранието на Р. Македонија формира работни тела. Тие се внатрешен работен механизам и се во функција на подготовка и остварување на задачите и активностите на законодавниот дом. Преку овој облик се разгледуваат законските акти и другите прописи што ги донесува Собранието.¹⁹⁵ За прашања од јавен интерес може да се формираат и анкетни комисии кои преземаат разни, па дури и истражни дејствија за утврдување на состојбите. Наодите на анкетните комисии се основ за утврдување на одговорноста на носителите на јавни функции.

Од аспект на улогата на Собранието поконкретно во однос на сферата на безбедноста и одбраната на државата треба да се напомене дека неговата улога е поврзана со:¹⁹⁶

- утврдување и спорведување на политиката која се однесува на безбедноста и одбраната на земјата;
- вршење надзор над надлежностите на Владата во безбедноста и одбраната на земјата;

¹⁹⁵ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 289

¹⁹⁶ Спасески, Ј., Никовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи – прилог кон учењето за националните безбедносни системи, Скопје, 2010, стр. 224

- следење на одбранбената подготвеност на државата;
- утврдување на постоење на непосредна воена опасност;
- прогласување на воена и вонредна состојба;
- одлучување за висината на средствата потребни за одбрана и безбедност на државата итн.

Собранието може да прогласи воена или вонредна состојба на предлог на Претседателот на Р. Македонија, Владата или на предлог од најмалку триесет пратеници со двотретинско мнозинство на гласови.

Собранието на Р. Македонија е важна институција која може да се справи со прашања од безбедноста, а особено поради постапките кои бараат многу време и детални анализи на информации за целосна анализа. Во системот на политичко уредување во Р. Македонија, на Собранието му е утврдено и доверено да врши контрола и надзор врз безбедносниот систем на извршната власт.

Иако, Собранието на Р. Македонија ја врши основната контрола и надзор над безбедносниот систем, сепак немањето на доволни материјални, финансиски и административни ресурси го попречува процесот на таквата контрола и надзор.

5.4. Влада на Р. Македонија

Владата на Р. Македонија како носител на извршната власт во државата е орган на Р. Македонија која работите од својата надлежност ги врши самостојно во рамки на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права.¹⁹⁷ Неа ја сочинуваат: Претседател на Владата и министри со или без ресор. Тие не може да бидат пратеници и нивната функција е неспоива со вршење на други јавни функции или професии. Владата се конституира по завршувањето на парламентарните избори и конституирање на Собранието. Претседателот на републиката по завршување на изборите го определува мандаторот за состав на Влада, односно му го дава мандатот за формирање на Влада на лидерот на пратијата која освоила најголем број на гласови и има најмногу пратеници во Собранието. Собранието ја избира Владата со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

¹⁹⁷ Закон за Владата на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 59/2000, член 2

Надлежноста на Владата на Р. Македонија според член 91 од Уставот е дефинирана како:

- утврдување на политиката на извршување на законите и другите прописи;
- носење одговорност за извршување на законите и другите прописи;
- донесува уредби и други прописи за извршување на законите;
- предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието;
- предлага просторен план на Републиката, одлука за резервите и за начинот на нивно извршување и сл.

За својата работа, Владата како целина и секој нејзин член е одговорен пред Собранието. Собранието може да покрене и да изгласа недоверба на Владата. Недовербата може да биде изгласана ако зад неа стои мнозинство од вкупниот број пратеници и во таков случај Владата е должна да поднесе оставка.

Владата на Р. Македонија е одговорна за националната безбедност во целина и за одбранбените способности на земјата, особено во рамки на нејзината уставна моќ. Владата ги насочува и врши надзор над активностите на државните институции и дирекции кои директно се вклучени во делот на националната безбедност и одбраната.¹⁹⁸

Едно од најзначајните прашања кое е во надлежност на Владата, а го споменавме претходно е секако утврдувањето на политиката на извршувањето на законите и другите прописи што ги донесува Собранието.

Кога станува збор за функционирање на безбедносниот систем на Р. Македонија, може да кажеме дека Владата го зазема централното место. Таа е одговорна во обезбедување на ресурси за функционирање на безбедносните органи. Владата ги координира и контролира активностите на институциите надлежни за функционирање на безбедносниот систем. Секоја од институциите се должни да изготват годишен извештај и план на мерки и активности кои што се однесуваат на безбедноста, а кои документи треба да поминат на усвојување на Владата. Во однос на тоа каква е улогата на Владата во креирањето и спроведувањето на безбедносната и одбранбената политика, како и во однос на градењето и одржувањето на самиот

¹⁹⁸ Митревска, М., Парламентарна контрола и кризен менаџмент, Евроатлански интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008, стр. 65

безбедносен систем на државата, може да кажеме дека таа е основниот стожер од каде што сè почнува.¹⁹⁹

Владата го претставува доминантниот дел во системот за национална безбедност. Владата е претставена од повеќе владини комисии, министерства, дирекции и други нејзини тела. Микроструктурата на уделот на Владата во системот за национална безбедност со сочинуваат следните субјекти:²⁰⁰

- Министерство за внатрешни работи;
- Министерство за одбрана;
- Министерство за надворешни работи;
- Министерство за финансии;
- Други министерства;
- Единиците на локалната самоуправа;
- Комисија за борба против недозволеното производство, трговија и злоупотреба на дрогата;
- Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и нелегална миграција во Република Македонија;
- Национална комисија за интегрирано гранично управување;
- Национален координативен центар за интегрирано гранично управување;
- Дирекција за безбедност на класифицирани информации;
- Дирекција за заштита на лични податоци;
- Центар за управување со кризи;
- Дирекција за заштита и спасување.

Една од надлежностите пропишани во член 8 од Законот за Владата на Р. Македонија, која можеби и е најважна во оваа област е тоа што ја утврдува програмата за активности во областа на одбраната и безбедноста и го обезбедува нивното спроведување. Додека пак, согласно член 30, Владата врши надзор над работата на министерствата и другите органи на државната управа и управните организации, каде што има право и должност да укине или поништи пропис или друг акт на министерствата.

¹⁹⁹ Спасески, Ј., Никовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи – прилог кон учењето за националните безбедносни системи, Скопје, 2010, стр. 222

²⁰⁰ Рајковчевски, Р., Градење безбедносна политика – случајот на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 152

Обврските на Владата во безбедносната сфера се разработени во законски решенија во областа на одбраната. Оттука, Владата се потпира на широко поставени законски овластувања за донесување значителен број прописи во оваа област.²⁰¹

За време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашања од надлежност на Собранието. Владата може да врши и други работи од областа на одбраната и безбедноста што ќе и бидат доверени од Собранието, определени со Уставот или други закони, а ги наметнува конкретната состојба во Р. Македонија.

5.4.1. Дирекција за заштита и спасување

Заради извршување на работите од заштитата и спасувањето од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи во мир и војна во Р. Македонија се основа Дирекција за заштита и спасување, како самостоен орган на државната управа со својство на правно лице. ДЗС е релативно нов субјект на државната управа кој се формира со донесување на Законот за заштита и спасување од 2004 година, односно со спојување на Цивилната заштита од МО и Инспекцијата за заштита од пожари од МВР. Заштитата и спасувањето на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните богатства, животинскиот и растителниот свет и културното наследство од природни непогоди и други несреќи во мир, вонредна и воена состојба, се уредени со Законот за заштита и спасување и тоа како единствен систем за заштита и спасување.

ДЗС е главен стожер на системот за заштита и спасување. Таа е составена од 4 сектори со 11 одделенија, 4 независни одделенија и 35 подрачни одделенија за заштита и спасување и има надлежност над целата територија на Р. Македонија. Со ДЗС раководи директор, кој го именува Владата на Р. Македонија со мандат од четири години. Директорот на ДЗС е цивилно лице и е самостоен во извршувањето на работите, а за својата работа и одговара директно на Владата на Р. Македонија.

Во остварувањето на заштитата и спасувањето ДЗС ги врши следните работи:²⁰²

- 1) го изработува Планот за заштита и спасување од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи од членот 10 на овој закон;

²⁰¹ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 194

²⁰² Закон за заштита и спасување, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 36/04

- 2) изработува Процена на загрозеност од природни непогоди епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи во соработка со надлежните органи на државната управа;
- 3) го организира и подготвува системот за заштита и спасување;
- 4) предлага мерки за опремување и развој на системот за заштита и спасување во Републиката;
- 5) обезбедува функционирање на системот за спречување и откривање на настанувањето и отстранувањето на последиците од природни непогоди, епидемии, епизоотии и епифитотии и други несреќи;
- 6) обезбедува навремено ангажирање и ефикасна употреба на републичките сили за заштита и спасување и тимовите за брз одговор;
- 7) се грижи за целосно вградување на мерките за заштита и спасување;
- 8) обезбедува реализација на стратешките и среднорочните цели за заштита и спасување;
- 9) учествува во пополнувањето и спроведувањето на мобилизацијата на републичките сили за заштита и спасување;
- 10) ги согледува потребите за развој и врши опремување на републичките сили за заштита и спасување;
- 11) се грижи за обезбедување на материјалните резерви за потребите на заштитата и спасувањето;
- 12) врши контрола и оценка на подготвеноста на силите за заштита и спасување;
- 13) организира и спроведува вежбовни активности за потребите на заштитата и спасувањето;
- 14) изработува наставни планови и програми за обука за заштита и спасување;
- 15) планира и спроведува меѓународна соработка во областа на заштитата и спасувањето;
- 16) планира, организира и обезбедува вежбовни активности и учество во колективните системи за заштита и спасување надвор од територијата на Република Македонија;
- 17) изработува стручни упатства од областа на заштитата и спасувањето;
- 18) утврдува нормативи и стандарди за системот за заштита и спасување во Републиката;
- 19) врши други работи утврдени со закон.

Во рамки на ДСЗ постои и главен штаб кој раководи со активностите за заштита и спасување во државата. Главниот штаб претставува оперативно-стручно тело на

Владата со кое командува директорот на ДЗС, кој ја издава и наредбата за активирање на штабот. Во работата на главниот штаб учествуваат стручни лица именувани од Владата кои додека извршуваат одредени функции во рамки на дејствувањето на штабот имаат статус на лица упатени на работа во ДЗС. Покрај главниот штаб, постојат и регионални штабови со кои командуваат раководителите на подрачните организациони единици за заштита и спасување. Исто така, во рамки на ДЗС постои и Центар за оспособување и обука кој што има цел да спроведува основна, дополнителна и специјалистичка обука на републичките сили за заштита и спасување како и на другите кадри од областа на заштитата и спасувањето.

При ДЗС се формираат тимови за брз одговор од разни видови на специјалности. Видот, бројот, персоналниот и материјалниот состав на тимовите за брз одговор се утврдува со одлука на Владата. Тимовите претставуваат основа на републичките сили за заштита и спасување. Тимовите се пополнуваат од вработените во ДЗС и стручните лица од органите на државната управа, јавните претпријатија, установи и служби, како и од здруженија на граѓани и граѓани експерти со кои се склучува договор за учество во тие тимови. За времето на своето ангажирање во тимовите, стручните лица од органите на државната управа, јавните претпријатија, установи и служби, како и од здруженијата на граѓани и граѓани експерти, имаат својство на упатени лица на работа во ДЗС.

5.4.2. Центар за управување со кризи

Законот за Управување со кризи покрај тоа што ја уредува областа на управувањето со кризи има и карактер на основачки закон. Со него во системот за управување со кризи се формира самостоен орган на државната управа, по положба и функција на дирекција, со својство на правно лице. Називот на самостојниот орган на државната управа е Центар за управување со кризи и истиот е задолжен за обезбедување на целосната организациска, административна и стручна поддршка на телата и субјектите во системот за управување со кризи. Со ЦУК раководи директор кој го именува Владата на Р. Македонија со мандат од четири години. За директор се именува цивилно лице, кое што пред именувањето работело најмалку шест години на работни места во органите на државната управа или институциите чие работење е поврзано со одбраната и безбедноста на Р. Македонија.

ЦУК, е основан со Законот, за севкупно спроведување на системот за управување со кризи заради:²⁰³

- обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- изработување и ажурирање на единствена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката;
- предлагање мерки и активности за разрешување на кризна состојба и
- врши и други работи утврдени со закон;

ЦУК е носител на вкупната поддршка (стручна, организациона, административна и друга) на Управувачкиот комитет и Групата за процена. ЦУК соработува со центрите за управување со кризи на другите држави за превенција и рано предупредување од евентуална кризна состојба.

Во однос на организациската поставеност, ЦУК се состои од пет сектори и тоа:

1. Сектор за административна стручна поддршка на раководните органи и тела на системот за управување со кризи.
2. Сектор за правни, финансии и општи работи.
3. Сектор за НАТО и меѓународна координација.
4. Сектор за операции и координација.
5. Сектор за аналитика, проценки и стратешко планирање.

Во рамките на ЦУК, согласно законот, заради организација на активностите во областа на превенција, рано предупредување и справување кризи на територијата на Р. Македонија на регионално ниво, се формирани 35 регионални центри. Во Центарот за управување со кризи преку регионалните центри се спроведува: информирање, следење на состојбата, размена на податоци, и информации и давање на предлози за управување со кризна состојба и изработка на процена.

Во ЦУК е формиран Главен штаб, како оперативно - стручно тело, кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации. Главниот штаб го сочинуваат претставници од учесниците во Управувачкиот комитет. Членови на штабот се и раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на ДЗС, претставници на АРМ, АР и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Со Главниот штаб раководи директорот на ЦУК. И во Регионалните

²⁰³ Закон за управување со кризи, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 29/05, член 26

центри се формирани Регионални штабови, како оперативно стручни тела на регионално ниво.

Во услови кога со кризната состојба е загрозувана безбедноста на Р. Македонија и дел од АРМ може да учествува во поддршка на Полицијата, ако органите на државната управа немаат соодветни ресурси и средства за превенција и справување со кризата.²⁰⁴

ЦУК, како самостоен орган на државната управа кој е носител на вкупните стручни, организациски и административни работи за потребите на системот за управување со кризи, има законска обврска да ги обезбеди потребните предуслови за целосна примена на Системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување, пред сè во своето работење, а посредно да влијае во примената на неговите принципи и механизми кај другите субјекти во системот.

Меѓународната соработка на ЦУК се остварува преку Секторот за НАТО и меѓународна координација кој раководи, организира и спроведува активности во доменот на соработката и координацијата со соодветни органи и тела од други земји, структурите во НАТО и ЕУ како и релевантни меѓународни организации.

5.5. МВР - Министерство за внатрешни работи

Една од темелните институции на безбедносниот систем во Р. Македонија претставува Министерството за внатрешни работи. МВР претставува орган на државната управа. Надлежностите, правата, обврските, овластувањата и одговорностите се уредени со Законот за внатрешни работи²⁰⁵, Законот за полиција²⁰⁶ како и Законот за кривична постапка²⁰⁷. Законот за внатрешни работи ги уредува внатрешните работи, општите начела за работниците во МВР, организацијата и надлежноста на МВР, статусот и посебните должности и овластувања на работниците во МВР, класификацијата на работните места во МВР, соработката, контролата на вршењето на работите, правата и обврските од работен однос на работниците во МВР, материјалната одговорност, односно надоместокот на штета и дисциплинската одговорност на работниците во МВР, како и обработката на лични податоци и други податоци и евиденции што се водат во МВР. Со Законот за полиција се уредуваат

²⁰⁴ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 315

²⁰⁵ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 42/14, 116/14.

²⁰⁶ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 114/06, 06/09, 145/12, 41/14.

²⁰⁷ Закон за кривична постапка, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 15/97, 44/02, 74/04, 83/08, 150/10, 51/11, 100/12.

полициските работи, организацијата на Полицијата, полициските овластувања и правата и обврските што произлегуваат од работниот однос на полициските службеници во МВР, што не се уредени со Законот за внатрешни работи. Законот за кривична постапка ги утврдува правилата со кои се овозможува правично водење на кривичната постапка, така што никој невин да не биде осуден, а на сторителот на кривичното дело да му се изрече кривична санкција под условите предвидени во Кривичниот законик и врз основа на законито спроведена постапка.

МВР на Р. Македонија е надлежно и одговорно за преземање на одредени мерки и активности кои се потребни за откривање на сторителот на кривични дела, помагачот и соизвршителот, односно спречување на извршителите да се сокријат или да избегаат. Исто така, откриваат и обезбедуваат траги и предмети кои би послужиле како доказ и обезбедување на информации за водењето на кривичната постапка. Организационата структура на МВР ја сочинуваат организациони единици за потребите и органи во состав на Министерството.

Организациони единици за потребите на МВР на Р. Македонија извршуваат задачи и задолженија кои може да се поделат на:

- Организациони единици кои вршат стручни работи и
- Организациони единици кои вршат граѓански работи.

Организационите единици за потребите на МВР, се надлежни за вршење на стручни и граѓански работи што се однесуваат на правни работи, управување со човечки ресурси, обука, финансиски, материјално-технички и логистички работи, Европската унија, меѓународни односи и соработка, внатрешна ревизија, односи со јавноста, управни работи во врска со граѓански работи од областа на државјанството, матичниот број, личното име, патните исправи за државјаните на Р. Македонија, живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните, личните карти, возачките и сообраќајните дозволи, управни работи во врска со издавање на одобрение и дозволи за оружје, делови од оружје и муниција, како и прашања во врска со регулирање на промет со оружје, муниција, експлозивни и опасните материји, прекршочни работи во надлежност на МВР, азил, аналитички работи, работи од областа на информатиката и телекомуникациите, како и други работи и задачи.

Органи во состав на МВР на Р. Македонија се:

- Биро за јавна безбедност (БЈБ) и
- Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК).

Надлежноста на МВР како орган на државната управа е регулирана во Законот за организација на работата на органите на државната управа²⁰⁸, Законот за полиција²⁰⁹ и Законот за внатрешни работи²¹⁰. МВР ги врши работите што се однесуваат на:

- остварување на системот на јавна и државна безбедност;
- спречување на насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Р. Македонија;
- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните;
- спречување на разгорување на национална, расна или верска омраза и нетрпеливост;
- спречување на вршење кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање на други со закон определени мерки за гонење на сторителите на тие дела;
- граѓански работи и
- други работи утврдени со закон.

Согласно постојната структура, МВР територијално е поделено на три нивоа и тоа: централно (седиште на МВР), регионално (Сектори за внатрешни работи – СВР) и локално (Одделенија за внатрешни работи – ОВР).

5.5.1. Биро за јавна безбедност

Бирото за јавна безбедност (БЈБ) е орган во состав на МВР што ги врши полициските работи во МВР и чија организација и надлежност е регулирана со Законот за полиција. Внатрешната организациска поставеност на БЈБ се заснова на линиски и територијален принцип. Со БЈБ раководи директор, кој на предлог на министерот за внатрешни работи го именува и разрешува Владата на Р. Македонија, за време од четири години.

Во надлежност на БЈБ влегуваат:²¹¹

1. концептуално планирање, следење и анализирање на безбедносната состојба и причините за појава на криминалитет и загрозување на јавната безбедност;

²⁰⁸ Закон за организација на работата на органите на државната управа, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 58/00

²⁰⁹ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/06, 06/09, 145/12, 41/14

²¹⁰ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 92/09, 42/14, 116/14

²¹¹ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/06, 6/09, член 15

2. усогласување, насочување, генерален и стручен надзор и контрола над работата на организационите единици на Полицијата;
3. собирање, обработка, анализа, користење, оценување, пренос, чување и бришење на податоци од делокругот на работа на Полицијата, како и обработка на лични податоци под услови и на начин утврдени со овој и посебен закон;
4. учество во вршењето на одредени сложени работи од делокругот на работа на организационите единици на Полицијата;
5. спроведување на ратификуваните меѓународни договори за полициска соработка и други меѓународни акти за кои е надлежна Полицијата;
6. предлагање стандарди за опрема и материјално-технички средства за организационите единици на Полицијата;
7. грижа за подготвеноста на Полицијата за дејствување и работа во услови на сложена безбедносна состојба;
8. организирање и извршување на криминалистички вештачења и
9. други работи утврдени со закон.

Согласно Законот за полиција за вршење полициски работи за кои е потребен висок степен на специјализација, а заради ефективно и економично извршување на одредени специфични и сложени задачи, како и за потребите на секторите за внатрешни работи и регионалните центри за гранични работи, по принцип на централизирано работење, се формираат Централни полициски служби, кои работите ги вршат на целата територија на Р. Македонија. Централните полициски служби ги вршат работите од областа на организираниот криминал, криминалистичко-технички работи и вештачења, работите на давање поддршка во извршувањето на одредени специфични и сложени работи на подрачјето на секторите за внатрешни работи и регионалните центри за гранични работи од страна на посебните единици на Полицијата, како и други работи и задачи.

За вршење на полициските работи, на територијата на Р. Македонија се формираат сектори за внатрешни работи. Секторите за внатрешни работи се формираат во зависност од големината на подрачјето, бројот на населението, бројот на кривичните дела и прекршоците, како и значењето на патните правци и географската положба на општините кои ги зафаќа секторот за внатрешни работи. Во Р. Македонија постојат осум сектори за внатрешни работи со седишта во градовите: Скопје, Битола, Велес, Куманово, Охрид, Струмица, Тетово и Штип. Исто така, за вршење на полициските работи што се однесуваат на гранични проверки и граничен надзор, се формираат

регионални центри за гранични работи, и тоа:²¹² Регионален центар - Југ, со седиште во Кавадарци; Регионален центар - Исток, со седиште во Делчево; Регионален центар - Север, со седиште во Скопје и Регионален центар - Запад, со седиште во Охрид.

Актот за систематизација на БЈБ вовеле опис на работни места и нова организациска структура. Новотоформираното стратешко место на БЈБ има за цел да ја подобри ефикасноста и да обезбеди интегриран пристап за полициските операции. Исто така, беше спроведен процес за евалуација на работниот процес на годишно ниво, како прв чекор во спроведувањето на системот на заслуги и кариери.²¹³

5.5.1.1. Полиција

Во рамки на безбедносниот систем на Р. Македонија како најдиректен учесник во вршење на работи од областа на безбедноста на внатрешен план има полицијата. Полицијата е една од основните институции во секое општество. Таа е дел од МВР во кој се вршат полициски работи преку полициски службеници. Така, „*полициски службеник е овластено службено лице согласно со одредбите од Законот за внатрешни работи, униформиран и неуниформиран припадник на Полицијата со полициски овластувања, кој ги врши полициските работи во согласност со закон*“.²¹⁴

Основна функција на Полицијата е заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот загарантирани со Уставот на Р. Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори, заштита на правниот поредок, спречување и откривање на казниви дела, преземање мерки за гонење на сторителите на тие дела, како и одржување на јавниот ред и мир во општеството.²¹⁵ Полицијата укажува помош на државните органи, општините и на градот Скопје, на правни и физички лица во спасувањето на луѓето и материјалните добра од природни непогоди и други несреќи.²¹⁶ Под работа на полицијата се подразбира нејзино целосно функционирање во општеството со цел на одржување на едно ниво на кое општеството би функционираше како целина која ќе ги задоволува сите потребни услови за да може

²¹² Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/06, 6/09, член 26

²¹³ Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2011, достапно на: http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR_2011_mk.pdf, [пристапено на 15.02.2014]

²¹⁴ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 114/06, член 2, ст. 2

²¹⁵ Ibid, член 3

²¹⁶ Ibid, член 6

секој да живее на свој начин како што е дозволено според сите слободи и права кои ги поседува секој поединец.

Во согласност со Законот за полиција полициски работи се дејствија на полициските службеници што се однесуваат на:²¹⁷

- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните;
- заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Р. Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори;
- спречување на вршење кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање на други со закон определени мерки за гонење на сторителите на тие дела;
- идентификување и потрага по непосредна и посредна имотна корист прибавена со сторено казниво дело;
- одржување на јавниот ред и мир;
- регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата;
- контрола на движење и престој на странци;
- гранични проверки и граничен надзор;
- укажување помош и заштита на граѓаните во случај на неопходна потреба;
- обезбедување на определени личности и објекти и
- други работи утврдени со закон.

Полицијата во вршење на своите активности ја известува јавноста за прашањата од нејзина надлежност, а исто така, и соработува со граѓаните, државните органи, здруженија на граѓани и други правни лица заради спречување или откривање на кривични дела и прекршоци. Суштинска улога на полицијата е да биде транспарентна во полициската постапка. Полицијата соработува со странски полициски служби и меѓународни полициски организации, согласно со ратификуваните меѓународни договори и членството во меѓународни полициски организации и институции.

Врз основа на член 128 став 2 од Законот за полиција, министерот за внатрешни работи има донесено Кодекс на полициска етика. Со овој Кодекс се уредуваат начинот на однесувањето, работењето и целите на Полицијата; правните основи на полициската функција; односот на Полицијата и кривичните правосудни органи; организацијата на Полицијата; квалификациите, процесот на селекција, вработување и обука на полициските службеници; правата на полициските службеници; полициските

²¹⁷ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/06, 6/09, 145/12, член 5

интервенции; одговорноста и контролата на полициските службеници, истражувањето и меѓународната соработка на Полицијата.

5.5.2. Управа за безбедност и контраразузнавање

Во рамките на МВР, како посебен орган функционира Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК), која ги извршува работите на системот на државната безбедност. Во системот на државна безбедност влегуваат работи кои се однесуваат за заштита од шпионажа, тероризам или други активности насочени кон загрозување или уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Р. Македонија со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал.

Внатрешната организациска поставеност на УБК, се заснова на линиски и територијален принцип. Во неа можат да се формираат посебни организациски единици за извршување на работите од нејзина надлежност и организациски единици за извршување на административните и техничките работи за потребите на УБК. Со УБК раководи директор кој на предлог на министерот за внатрешни работи го именува и разрешува Владата на Р. Македонија за мандат од четири години. Директорот е самостоен во извршување на работите на УБК и за својата работа му одговара на министерот и на Владата.

УБК е надлежна за вршење на внатрешните работи поврзани со безбедноста и контраразузнавањето и тоа:²¹⁸

- контраразузнавачка активност;
- спротивставување и заштита од тероризам;
- заштита од други активности насочени кон загрозување или насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Р. Македонија и
- потешки форми на организиран криминал кој потекнува од или е насочен кон демократските институции на системот утврдени со Уставот на Р. Македонија и може да доведе до нивно загрозување или да има влијание врз безбедноста на државата.

УБК се состои од повеќе организациони единици со посебни надлежности. Прво, Оддел за координација и поддршка, кој има за задача да се грижи за остварување на потребната соработка и координација на национално ниво, како и остварување на

²¹⁸ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 92/09, член 16

соработката и координацијата со странски разузнавачки служби. Второ, Оддел за контраразузнавање, кој извршува задачи за откривање или оневозможување на дејствување на странски разузнавачки служби на територија на Р. Македонија. Трето, Оддел за заштита на уставното уредување и спротивставување на тероризам. Овој оддел е задолжен за заштита на уставниот поредок од странски разузнавачки служби и особено од разузнавачки служби од регионот. Исто, така е задолжен за контрола и надзор на дипломатско – конзуларните претставништва во Р. Македонија. Во рамки на одделот постојат неколку организациони единици кои извршуваат работи од областа на заштитата на уставното уредување, тероризмот и екстремизмот. Четврто, Оддел за антитероризам и деминирање. Овој оддел е насочен првенствено кон спротивставување на тероризмот. За успешно извршување на поставените задачи во овој оддел постојат организациони единици од областа на антитероризмот и деминирањето. Петто, Оддел за заштита од тешки форми на организиран криминал. Во оваа организациона единица се работи на откривање на организираниот криминал. Во рамки на овој оддел особено внимание му се посветува на откривањето на поголеми облици на финансиски малверзации, како и пролиферација на поголеми количини на оружје и дрога. Шесто, Оддел за анализа и истражување. Работата на овој оддел е фокусирана на анализата и истражувањето на стратешко и оперативно рамниште за што постојат две одделни организациони единици. Организационата единица која е задолжена за стратешка анализа ги обработува сите информации кои доаѓаат до службата и изготвува извештаи кои ги доставува до министерот за внатрешни работи и други носители на државни функции (претседател на држава, претседател на влада, претседател на собрание). Седмо, Оддел за оперативна техника, кој во својата работа користи специјални истражни техники. Ако се утврди потреба дека треба да се соберат информации со помош на специјална истражна техника, тогаш се преземаат активности во таа насока со почитување на законската регулатива во оваа област.²¹⁹

Во вршењето на работите од својата надлежност работниците на УБК можат да собираат податоци, известувања и информации²²⁰ од граѓани, со користење на јавни извори, вклучувајќи увид во регистри и збирки на податоци, како и со примена на посебни мерки и постапки за тајно собирање на податоци согласно со закон. УБК може да собира податоци со користење на тајни соработници и со користење на посебни мерки

²¹⁹ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 280

²²⁰ Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање), Скопје, 2008, стр. 191

и постапки за тајно собирање на податоци под услови и на начин пропишани со закон. Согласно законот за следење на комуникации, УБК по претходно одобрение на јавен обвинител или врховниот суд може да користи: прислушување, тајно надгледување, претрес во приватен имот и користење на лажен идентитет. Дел од вработените во УБК имаат полициски овластувања, вклучувајќи и употреба на огнено оружје. Заради непречено извршување на работите од својата надлежност, БЈБ и УБК остваруваат меѓусебна соработка за прашања од нивна надлежност, со цел за успешно вршење на внатрешните работи.

5.6. МО - Министерство за одбрана

Министерството за одбрана е еден од државните органи кои раководи со одбраната и кое извршува голем број на значајни и специфични задачи и задолженија. МО се грижи и е одговорно за работите од областа на одбраната и заштитата на Р. Македонија. Овластувањата, односно правата и должностите на МО детално се утврдени со Законот за одбрана. Покрај тоа, правата и должностите се утврдени во голем број одредби на овој закон.

Согласно Законот за одбрана²²¹, може да издвоиме неколку активности на МО кои ги врши, а тоа се:

1. подготвува стратегија за одбраната на Републиката;
2. врши процена на воените и други опасности со кои се загрозува суверенитетот, самостојноста и територијалниот интегритет на Републиката;
3. го организира и подготвува системот за одбрана и предлага мерки за негов развој и усовршување;
4. подготвува план за одбрана на Републиката;
5. го организира и спроведува планирањето на одбраната;
6. планира резерви за потребите на одбраната во случај на воена состојба и др.

Во воена состојба МО, врши штабни и други работи за потребите на претседателот на Р Македонија.

Врз основа на појдовните основи, определени се стратегиски цели и функции на МО. Така, стратегиските цели на МО се усогласени според Националната концепција за безбедност и одбрана и се однесуваат на:²²²

²²¹ Закон за одбрана, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 42/01, 5/03, 58/06, 110/08

1. Остварување на системот на одбраната на независноста и територијалниот интегритет на Р. Македонија;
2. Планирање, организација, опремување, развој и подготвување на АРМ и спроведување на утврдените планови;
3. Остварување цивилна контрола на вооружените сили;
4. Планирање, организирање и учество во колективните системи на безбедност и одбрана;
5. Организирање и подготвување на одбрана на субјектите на системот на одбрана;
6. Обезбедување соодветна и правична застапеност на припадниците на заедницата во персоналот на МО и на АРМ;
7. Планирање, организирање и спроведување на обуката за одбрана.

5.6.1. Генералштаб на Армијата на Р. Македонија

Во голем број држави ГШ претставува основен орган во рамки на МО или на врховната команда. Неговата функција во најопшт начин може да се определи како збир на задачи во врска со извршувањето на оперативно-плански работи во областа на изградбата, подготвувањето и употребата на вооружените сили, во согласност со воено-политичките цели кои ги дефинирала највисоката цивилна власт во државата.²²³

ГШ претставува највисоко стручно тело во состав на МО за прашања кои се однесуваат на АРМ. ГШ на АРМ ги извршува оперативните и стручни работи во планирањето, организирањето, подготвувањето и командувањето со Армијата во целина или нејзини делови, при остварување на задачите кои произлегуваат од мисијата на АРМ.

Со Армијата најнепосредно раководи Началник на ГШ. Началникот на ГШ на АРМ го поставува и разрешува Претседателот на Р. Македонија, така што началникот за својата работа е одговорен пред Претседателот и министерот за одбрана на Р. Македонија. Под директна команда на ГШ на АРМ се Здружената оперативна команда,

²²² Гоцевски, Т., Бакрески, О., Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Р. Македонија, Скопје, 2005, стр. 114

²²³ Гоцевски, Т., Основи на системот на националната одбрана, трето изменето и дополнето издание, Скопје 2002, стр. 168

Командата за обука и доктрини, Полкот за специјални операции, Баталјонот за почести и Центарот за електронско извидување.

Во рамки на ГШ на АРМ постојат определени организациони единици (секции) за определени специјализирани задачи. Тоа се:

- 1) Г-1 – Персонален менаџмент на Армијата
- 2) Г-2 – Воено разузнавање и контраразузнавање
- 3) Г-3 – Обука на припадниците на Армијата
- 4) Г-4 – Логистичка поддршка на Армијата
- 5) Г-6 – Телекомуникации, криптозаштита и информатика
- 6) Г-8 – Планирање и буџетирање на Армијата

Во извршување на работите, ГШ на АРМ му предлага на МО:²²⁴

- организација и формација на Армијата;
- план за употреба на Армијата;
- мерки за зголемување на борбената готовност на Армијата;
- годишен финансиски план за потребите на Армијата;
- годишна програма за опремување на Армијата;
- годишен план за вежбовни активности на Армијата;
- годишен план за школување, стручно оспособување и усовршување на лицата на служба во Армијата;
- лица на служба во Армијата за школување и стручно оспособување и усовршување;
- доделување на одликувања и признанија за остварените резултати во областа на одбраната за припадниците на Армијата.

ГШ е активно вклучен во изработка на оценките за можните ризици и закани. Во својот состав, оперативниот центар, покрај другото има задача да ги следи, анализира и секојдневно да ги дистрибуира сите податоци од интерес за безбедноста на Р. Македонија и за борбената готовност на вооружените сили.²²⁵

5.6.2. Армија на Р. Македонија

Значаен чинител на одбраната е Армијата на Р. Македонија која што претставува вооружена сила на сите граѓани и која што располага со постојан и

²²⁴ Закон за одбрана, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 42/01, 5/03, 58/06, 110/08, член 25

²²⁵ Гоцевски, Т., Митревска, М., Кризен менаџмент, Скопје, 2001, стр. 218

резервен состав. Иако, е бројно мала, сепак, е високо техничко опремена, подвижна и со прецизно утврдени задачи. АРМ за да може да ја остварува својата функција на одбрана постојано и целесообразно се организира, подготвува и оспособува за вооружена борба и други борбени дејствија. Во однос на организацискиот аспект, АРМ се состои од видови, родови и служби, кои се организирани во единици, команди, штабови и установи. Според своите способности и намена, тие се групирани во борбени сили, сили за борбена поддршка и сили за борбено - сервисна поддршка. Видови на АРМ се: копнената војска, военото воздухопловство и противвоздушната одбрана. Примарна мисија на АРМ е одбрана и заштита на територијалниот интегритет и независноста на Р. Македонија и заштита на населението од надворешни закани во сите услови – во мир, во кризна состојба и во војна. Исто така, АРМ е подготвена за исполнување на меѓународните обврски – придонес во колективната одбрана на НАТО, учество во меѓународните операции и заштита на пошироките национални интереси. Командувањето во АРМ се заснова врз принципите на едностарешинство, субординација и единство во командувањето при употреба на силите и средствата.

Актуелни и планирани приоритети, мисии и задачи на АРМ се следните:²²⁶

- набљудување и противвоздушна заштита на националниот воздушен простор и поврзување со интегрираниот систем на НАТО за противвоздушна одбрана;
- учество во меѓународните аранжмани (мултилатерални, регионални и билатерални) за патролирање на националниот воздушен простор;
- поддршка на полицијата и на другите државни институции при заштитата на критичната национална инфраструктура и поддршка во справувањето со последиците во случај на терористички напад;
- поддршка на државните институции во случај на природни катастрофи и епидемии, техничко-технолошки и други опасности и кризни состојби;
- брзо распоредување на кредибилни сили во мултинационални здружени операции предводени од НАТО далеку од националната територија или во операции за колективна самоодбрана на НАТО;
- ефективна команда и контрола во согласност со барањата на Концептот на НАТО за мрежно поврзани и заштитени комуникациски и информатички способности;
- ефективно воено разузнавање и извидување за поддршка на експедициските операции на АРМ;

²²⁶ Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 35

- логистичка одржливост на распоредените национални контингенти, вклучително и способности за вклучување во мултинационална логистика;
- медицинска поддршка на распоредените контингенти со Улога 2;
- опстанок и заштита на силите во услови на блиска борба и закани од хемиско, биолошко, радиоактивно и нуклеарно оружје;
- одбрана на силите од импровизирани експлозивни напади;
- извршување на операции во комплексни географски и климатски услови, вклучувајќи и екстремно топли и суви услови;
- операции во урбана средина;
- обука на сите единици, особено на распоредливите способности, според заедничката доктрина на НАТО и процедурите поврзани со команда и контрола и здружените и комбинираните копнени операции;
- развој на способности за цивилно-воена соработка (СИМИС способности);
- придонес во широкиот спектар на операции за поддршка на мирот предводени од ООН, од НАТО, од ЕУ или од пријателски коалиции;
- придонес во воените структури на НАТО;
- мултилатерална и билатерална одбранбена соработка.

Улогата на АРМ во поддршка на полицијата и другите државни институции е регулирана со Законот за одбрана и со Законот за управување со кризи, а се имаат воспоставено и практични стандардни оперативни процедури. Армијата континуирано дава поддршка во справувањето со елементарните и хуманитарни непогоди и катастрофи во државата.

5.6.3. Воена служба за безбедност и разузнавање

Уште со Законот за одбрана во 1992 година беше основана Воена служба за безбедност и разузнавање во рамки на МО. ВСБиР претставува една од клучните организациони единици при ГШ на АРМ и извршува воено - разузнавачки и контраразузнавачки работи за потребите на политичките и воените авторитети во Р. Македонија. Овие активности произлегуваат од Законот за одбрана²²⁷, каде се определени работите на безбедноста што се насочува кон преземање на мерки, активности и постапки за заштита на тајноста на податоците, информациите,

²²⁷ Закон за одбрана, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 58/06, 42/11

документите, средствата, објектите и зоните од значење за одбраната на Р. Македонија (тајни податоци). Министерот за одбрана го назначува шефот на ВСБиР кој одговара и пред министерот и пред претседателот.

Разузнавањето и контраразузнавањето се двата нераскинливи столба на кои се темели ВСБиР при МО. Согласно член 133 од Законот за одбрана, разузнавањето опфаќа мерки, активности и постапки што се преземаат заради собирање, документирање и анализирање на разузнавачки податоци значајни за одбраната. Контраразузнавањето на ВСБиР опфаќа мерки, активности и постапки што се преземаат поради²²⁸:

- откривање и спречување на разузнавачка и друга субверзивна дејност на странски воено - разузнавачки и разузнавачки служби кои се вршат во земјата или странство, а е насочена кон одбраната на Р. Македонија;
- откривање и спречување на сите форми на терористичка дејност насочена кон одбраната на Р. Македонија;
- спроведување на контраразузнавачка заштита на задачите и плановите, документите, материјално – техничките средства, подрачјата, зоните и објектите од интерес за одбраната на Р. Македонија.

Разузнавачката активност се спроведува главно преку Одделението за разузнавачка продукција кое е составено од четири секции и тоа: секција за метео и гео анализа, секција за координација, прибирање и менаџирање со потреби од информации, секција за анализа и одредување цели, како и разузнавачка секција за регионот. Додека пак, контраразузнавањето се остварува преку: Одделението за контраразузнавање, Одделението за безбедност и Одделението за ХУМИНТ. Главно нивната задача е насочена кон откривање, попречување и елиминирање на тероризмот, шпионажата и субверзивните активности како и организираниот криминал во сферата на одбраната.²²⁹

Како дополнение на разузнавачкото и контраразузнавачкото одделение во ВСБиР е вклучено и административно одделение за анализа, логистика и финансии, како и истражно одделение во чија надлежност е откривање на криминалните активности. ВСБиР е исто така, овластена да следи комуникации за дела кои се однесуваат на воените сили и државата (вооружен напад против државата или против

²²⁸ *ibid*, член 133

²²⁹ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 289

нејзиниот безбедносен систем).²³⁰ Во законот конкретно е пропишано дека ВСБиР може да дејствува само на следните радиобранови (високи фреквенции – HF, многу високи фреквенции – VHF и ултрависоки фреквенции – UHF) кои се својствени само за потребите на одбраната.

ВСБиР при МО ги врши оперативните проверки од прв, втор и трет степен за сите воени лица на служба во МО и АРМ. Дополнителни надлежности кои дел од припадниците на ВСБиР, како и воената полиција ги имаат е тоа што законски им овозможуваат да делуваат во однос на борбата против криминалот направен во рамки на МО, односно АРМ. Кога Р. Македонија учествува во меѓународни мировни мисии од воен карактер, ВСБиР придонесува со свој кадар.

ВСБиР остварува соработка и размена на информации со военоразузнавачките и контраразузнавачките служби на партнерските земји и врши координација со разузнавачките системи на НАТО.

Отпочната е и реализација на концептот на военото разузнавање и контраразузнавање за поддршка на мисиите на вооружените сили. Концептот на македонската одбрана е дизајниран на принципите на кои се базира НАТО – разузнавачкиот процес и е компатибилен со НАТО – разузнавачката доктрина.²³¹ Целта на овој концепт беше да обезбеди интероперабилност на сите ниво земајќи го предвид се поголемото распоредување на силите на АРМ во повеќе мисии надвор од земјата. Реорганизација и трансформација на ВСБиР во структурен и функционален аспект се задачи на концептот. Главните новини се во прилагодувањето на широкиот спектар на нови ризици какви што неконвенционалните и асиметрични закани кои брзо се трансформираат низ годините.

5.7. Други државни институции на безбедносниот систем на Р. Македонија

Во рамки на безбедносниот систем на Р. Македонија покрај оние субјекти кои веќе ги елабориравме, постојат и посебно место заземаат и други државни институции од безбедносната сфера кои извршуваат работи поврзани со безбедноста и одбраната и

²³⁰ Закон за следење на комуникациите, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 121/06, член 29 и 30

²³¹ Ѓуровски, М., Зајакнување на парламентарната контрола врз безбедносните тајни служби, Евроатланските интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008, стр. 39

чии субјекти имаат посебни овластувања кои ги применуваат во согласност со Уставот и законите на Р. Македонија. Такви институции се:²³²

1. Во рамки на Министерството за финансии постојат органи кои по својата природа влегуваат во безбедносниот систем и тоа: Царинската управа, Управа за финансиско разузнавање, Управа за финансиска полиција. Одделни припадници на овие органи се овластени да применуваат овластувања кои имаат полициски карактер.

2. Во Министерството за надворешни работи, во својата структура има организациони единици кои извршуваат значајни безбедносни функции и тоа: Сектор за безбедност и информатика (Одделение за безбедност и информатика, Одделение за електронски систем и телекомуникации со криптозаштита, Одделение за безбедност), Директорат за политичко - безбедносна соработка и Сектор за политички и мултилатерални односи (Сектор за политичко - безбедносна соработка, Сектор за политички и мултилатерални односи).

3. Во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, посебна улога има шумската полиција која има за задача да ги чува шумите во државна и приватна сопственост и за остварување на оваа дејност располагаат со овластувања кои имаат чисто полициски карактер.

4. Во рамки на извршната власт како самостојни органи на Владата на Р. Македонија кои извршуваат функции од делокругот на безбедносниот систем постојат и:

- Национален координативен центар за гранично управување, како координативно тело на Владата, кое има за целуфикасна координација, олеснување на размената на податоци и информации и поголема интеграција во граничното управување.
- Дирекција за безбедност на класифицирани информации која е основана за спроведување на утврдената политика за заштита на класифицираните информации и на меѓународните стандарди, за реализирање на размената на класифицираните информации во согласност со меѓународните договори како и за вршење други работи утврдени со Законот за класифицирани информации.
- Дирекција за радиациона сигурност, која е самостоен орган на државната управа со својство на правно лице и врши управни и стручни работи од областа на заштитата од јонизирачко зрачење.

²³² за ова повеќе кај: Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 48-49

5.8. Приватен безбедносен систем

Системот на приватна безбедност е потсистем на глобалниот безбедносен систем, кој е воспоставен со цел да го штити приватниот имот на граѓаните и нивниот живот. Приватната безбедност претставува дополнување на безбедносната заштита која државата дава преку својата полициска структура и другите надлежни субјекти и органи. Државата секако не е во можност да обезбеди присуство на полициски службеници во секој момент и на секое место каде одредени добра може да бидат предмет на напад и загрозување. Поради тоа, секој поединец, организација или друг субјект презема чувство за сопствената безбедност и се труди да си ги заштити своите приватни добра за да има повисок степен на заштита од онаа која му ја дава државата.

Функциите на системот на приватна безбедност кои се слични или идентични на полициските се: физичка обезбедување и заштита, безбедносни услуги, приватни истраги, корпоративна безбедност и криминалистички истраги. Во поглед на надлежностите, овластувањата и одговорностите на субјектите на системот на приватна безбедност постојат бројни законски и реални тешкотии во практичната работа. Тие тешкотии би требало да се откриваат, да се следат и континуирано да се решаваат преку упатства, налози или измени и дополнувања на правните норми со кои се регулирани таквите прашања. Во Р. Македонија прашањето за обезбедување на лица и имот за прв пат е регулирано со посебен закон во 1999 година.²³³

Приватната безбедност како нов облик воспоставен во периодот кога Р. Македонија стана независна, самостојна и суверена држава, кога беа извршени темелни промени во вредносниот систем, стана составен дел на вкупниот безбедносен систем во државата, со права и должности да се грижи за личната и имотната безбедност на граѓаните. Како дел од интегралната национална безбедност, работењето на системот на приватна безбедност е регулирано со правни норми со кои се уредуваат односите во заштитата на лица и нивниот имот и се утврдуваат институциите кои имаат права, должности и одговорности да се грижат за нивната безбедност.²³⁴

За развојот на системот на приватна безбедност кај нас и во светот во последните години се водат бројни полемики, но сèуште не постои усогласеност по

²³³ Прирачник за оспособување и полагање на стручен испит за вршење на работите на обезбедување на лица и имот, Комора на Република Македонија за обезбедување на лица и имот, Скопје, 2008, стр. 21

²³⁴ Dimovski, Z., Ilijevski, I., Babnoski, K., Actual situation and future perspectives of the private security in the Republic of Macedonia, NBP, *Jurnal of criminalistics and law*, Academy of criminalistics and police studies, Belgrade, 2012, p. 73-85

однос на тоа што истиот претставува, од што се состои, во кој обем и квалитет е развиен и сл. Дејностите со кои се занимаваат вработените во овој безбедносен сегмент се различни почнувајќи од чуварска служба, па сè до транспорт на пари и почетни форми на криминалистички истраги. Различни се дејностите за кои се специјализирани одредени агенции за обезбедување на лица и имот, но во праксата не може да се направи разграничување помеѓу дејностите, бидејќи истите се взаемно зависни, при што еден облик на дејност вклучува и други со него поврзани активности.

Посебна улога за функционирањето на системот на приватна безбедност има Комората за обезбедување на лица и имот, чија дејност е насочена во правец на заштитување и унапредување на стручноста, професионалноста и деловноста на професијата обезбедување на лица и имот.

За воспоставување на ред и европски стандарди во оваа значајна сфера од безбедносниот систем при креирање на долгорочна политика и донесување на закони потребно е државата покрај државните органи и приватните агенции за обезбедување да ги вклучи и невладините организации за заштита на човековите слободи и права како и граѓанскиот сектор и експерти кои се занимаваат со оваа област.

5.8.1. Агенции за обезбедување во Р. Македонија

Денес, кога говориме за приватни агенции за обезбедување во нашата држава, потребно е да се нагласи дека остварувањето на поставените цели и задачи во голема мера е детерминирано од повеќе фактори и тоа: од ресурсите со кои располага овој сектор, од оспособеноста на персоналот, од нивото на техничка и материјална опременост, од пристапот на вршење на поставените задачи, од големината на агенцијата за обезбедување, од мотивираноста на вработените, од политичкиот и безбедносниот амбиент во државата, од законските рамки со кои се регулира оваа материја, од услугите кои ги нудат пред физичките и правните лица, од прифатеноста, односно неприфатеноста на корисниците на услуги, од перцепцијата што ја создаваат граѓаните за самите агенции, од одговорноста на тие што го вршат обезбедувањето, од соработката и комуникацијата што треба да се остварува со полицијата, од карактерот и барањата кои клиентите ги упатуваат до приватниот безбедносен систем и др.²³⁵

²³⁵ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 105

Согласно законската регулатива, статус на Агенција за обезбедување има правно лице кое дејноста ја врши во вид на давање услуги за обезбедување, а се стекнува со право за вршење на дејноста со упис во трговскиот регистар, по претходно исполнети услови.²³⁶ Правно лице кое дејноста приватно обезбедување ја врши во вид на давање на услуги, обезбедувањето го врши врз основа на договор за приватно обезбедување, што го склучува со корисникот на услугата во писмена форма.

Во Р. Македонија регистрирани се 193 агенции за обезбедување, од кои активно егзистираат 163 агенции со речиси 2.900 вработени.²³⁷ Податоците не се константни и варираат секоја година. Овие агенции се борат за своето место на пазарот, вложуваат во развојот на своите фирми и претставуваат големи и средни деловни субјекти и придонесуваат во економијата на државата.

Законот за приватно обезбедување, под поимот обезбедување подразбира неколку вида и тоа:²³⁸

1. „*Приватно обезбедување*“ е заштита на лица и имот што се врши од страна на правни лица кои имаат дозвола за приватно обезбедување;

2. „*Приватно обезбедување во вид на давање на услуги*“ е заштита на лица и имот врз основа на склучен договор што ја врши правно лице кое има извршено упис на дејноста во Централниот регистар на Р. Македонија и има добиено дозвола за приватно обезбедување во вид на давање на услуги;

3. „*Приватно обезбедување за сопствени потреби*“ е заштита на имотот и на лицата на правно лице што се врши од страна на работници за приватно обезбедување вработени во правното лице кое има добиено дозвола за приватно обезбедување за сопствени потреби;

4. „*Физичко обезбедување*“ е обезбедување на лица (живот, телесен интегритет) кое се врши заради нивна лична заштита и обезбедување на имот од пристап на неповикани лица, уништување, оштетување, противправно одземање и други форми на штетни дејствија, што се врши од страна на работници за приватно обезбедување;

5. „*Техничко обезбедување*“ е обезбедување на лица и имот со примена на технички средства и уреди, нивно проектирање, инсталирање и одржување;

²³⁶ Условите се предвидени во Законот за приватно обезбедување, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 166/12, 164/13 член 10 - 13

²³⁷ За ова повеќе информации достапни на: <http://www.obezbeduvanje.org.mk/KomoraContent.aspx?id=232>, [пристапено на 24.09.2014]

²³⁸ Закон за приватно обезбедување, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 166/12, 164/13, член 7

6. „Телесна заштита“ е физичко обезбедување со кое непосредно се обезбедуваат лица и имот од страна на работници за приватно обезбедување;

7. „Мониторинг обезбедување“ е физичко обезбедување што се врши како постојан физички надзор над вградени технички системи и уреди за обезбедување лица и имот и телекомуникациски пренос на алармни сигнали во центар за обезбедување и надзор;

8. „Мониторинг-патролно обезбедување“ е физичко обезбедување што се врши како постојан физички надзор над вградени технички системи и уреди за обезбедување лица и имот и телекомуникациски пренос на алармни сигнали во центар за обезбедување и надзор и ангажирање на работници за приватно обезбедување и употреба на возила за обезбедување заради спречување на штетни дејствија над лицата и имотот што се обезбедуваат и обезбедување на лица и имот по пристигнат алармен сигнал од центар за обезбедување и надзор;

9. „Обезбедување на транспорт и пренос на пари и други вредносни пратки“ е физичко обезбедување на превоз и пренос на пари, злато, скапоцени камења, уметнички дела, хартии од вредност и на други вредносни пратки со работници за приватно обезбедување и посебни возила;

10. „Обезбедување на јавни собири и на други настани“ е физичко обезбедување со работници за приватно обезбедување и со употреба на технички средства заради одржување на јавниот ред на јавни собири, спортски натпревари, културни, забавни, верски, хуманитарни, социјални, политички, економски и други настани.

5.8.2. Комора на Р. Македонија за приватно обезбедување

Во односот помеѓу оние кои вршат обезбедување во вид на давање услуги (агенциите за обезбедување) и самите корисници на таквите услуги (фирмите и правните лица) се јавува и посебно тело кое ги обединува сите субјекти во оваа дејност, а тоа е Комората на Р. Македонија за приватно обезбедување. Сите правни лица кои дејноста приватно обезбедување ја вршат во вид на давање на услуги се здружуваат во Комора на Република Македонија за приватно обезбедување, заради заштита и унапредување на стручноста, професионалноста и деловноста и заради

заштита на професијата.²³⁹ Комората има јавни надлежности утврдени со Законот за приватно обезбедување и нејзиниот Статут.

За Комората и субјектите кои вршат обезбедување предвидено е ажурно водење на евиденции. Комората е задолжена да води евиденција на правни лица на кои им е издадена и одземена дозволата за обезбедување, евиденција на лица кои имаат лиценца за обезбедување, издадени и поништени легитимации, издадени потврди и спроведено контролно гаѓање. Ваквата обврска се прави заради овозможување увид и контрола на податоците, со што се избегнува можноста од злоупотреба и пречекорување на овластувањата.

Органи на управување во состав на Комората на Р. Македонија за приватно обезбедување се:

1. Собрание,
2. Управен одбор,
3. Претседател на Комората,
4. Дисциплински совет,
5. Стручен совет,
6. Надзорен одбор.

Собранието е највисок орган на Комората. Него го сочинуваат овластени претставници со службена легитимација од правни лица кои вршат обезбедување во вид на давање на услуги (агенции за обезбедување) и правни лица кои вршат обезбедување за сопствени потреби.²⁴⁰

5.8.3. Детективска дејност во Р. Македонија

Во сите развиени демократски држави во светот каде што е доминантна приватната сопственост, заради нејзина заштита од разни облици на закани и загрозувања постои и е развиена детективската дејност.

Детективската дејност во Р. Македонија како релативно нова појава не е доволно распространета, иако во 1999 година беше законски нормирана со донесување на Закон за детективската дејност.²⁴¹ Во тој закон се пропишани условите и начинот на вршење на детективската дејност. Детективската дејност во Р. Македонија може да ја

²³⁹ Закон за приватно обезбедување, Сл. Весник на Р. Македонија, 166/12, 164/13, член 59

²⁴⁰ Комора на Р. Македонија за приватно обезбедување, достапно на: <http://www.obezbeduvanje.org.mk//KomoraContent.aspx?id=166>, [пристапено на 25.01.2014]

²⁴¹ Закон за детективската дејност, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 80/99, 66/07, 51/11, 164/13

врши само лице со добиена лиценца за вршење на таква дејност која ја издава МВР. За добивање на лиценца, лицето покрај општите услови за засновање на работен однос определени со закон потребно е да исполнува и други услови како: да е државјанин на Р. Македонија; да има живеалиште во Р. Македонија; со правосилна пресуда да не му е изречена мерка на безбедност за забрана на вршење на професија, дејност или должност; да има завршено високо образование; да ужива углед за вршење на детективската дејност, односно со својот досегашен начин на живот, однесување и работа да гарантира дека свесно и чесно ќе ја врши дејноста; во последните две години да не вршел работи од областа на безбедноста и одбраната во органите на државната управа; како и да има положено стручен испит за вршење на детективска дејност.

Контрола и надзор над детективската дејност во Р. Македонија врши МВР која доколку утврди дека детективот не се придржува до законските одредби може да преземе одредени мерки. Во член 25 од законот за детективска дејност е наведено дека детективот е должен да го овозможи вршењето на надзор, да ја стави на располагање целата документација и да ги даде потребните податоци и известувања. Доколку се утврди дека детективот не се придржува до одредбите од законот, МВР му издава решение за отстранување на недостатоците во определен рок. Исто така, МВР води и евиденција на детективи на кои им е издадена лиценца.

За жал во Р. Македонија сèуште не постои ниту еден детектив кој што е регистриран за вршење на ваква дејност. Дали тоа се должи на строгите критериуми и услови за добивање на лиценца или неисплатливост за занимавање со оваа професија не е констатирано. Сепак, постојат информации кои укажуваат на нелегално вршење на детективската дејност од страна на поедини агенции за обезбедување како и приватни лица.

Во иднина потребно е да се развие организациската структура на детективската дејност, посебно во делот на прибирање на докази за КД, пронаоѓање на исчезнати лица, украдени и изгубени предмети кое може да биде многу профитабилна и успешна дејност.

6. РЕФОРМА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ

Недвосмислено е дека реформите во безбедносниот систем се услов за евроатлантската интеграција на Р. Македонија. Меѓутоа, воведување на реформи во безбедносниот систем, не се само услов, туку потреба од модерен европски

безбедносен систем, претставува истовремено и неопходност за македонското транзициско општество, а особено таквата потреба се зголеми после 2001 година.

6.1. Реформите во Армијата на Р. Македонија

По потпишувањето на Охридскиот рамковен договор на 13 август 2001 година, требаше да се исполни поголема застапеност на претставници од помалите етнички заедници.²⁴² Во безбедносниот сектор имаше потреба од позначајни реформи, па меѓународните институции помогнаа на македонската Влада при спроведувањето на реформите во Армијата, која вложи напори заедно со ЕУ, НАТО и ОБСЕ да се спроведат планираните реформи. Реструктурирањето на Армијата се изврши според стандардите на НАТО како дел од заложбите за интеграција. Тоа подразбираше рационализација на опремата според ефикасните стандарди на НАТО, а исто така доведе и до професионализација на АРМ во 2004 година. Во периодот помеѓу 2002 и 2007 година најактивно се спроведуваа реформите во областа на одбраната, според Националната стратегија за членство во НАТО, и беа усвоени бројни правни и стратешки документи во безбедносниот сектор, вклучувајќи го Националната концепција за безбедност и одбрана, Одбранбената доктрина и измените во Законот за одбрана од 1991 година, и друга легислатива. Спроведувањето на реформите иако не беше беспрекорно, сепак напредуваше добро и до крајот на 2007 година напредокот на Р. Македонија во спроведувањето на реформите од полето на одбраната, како и другите политички критериуми за членство во НАТО, беа позитивно оценети и беше проценето дека Р. Македонија е подготвена за членство во НАТО.

Во однос на реформите на АРМ, како едни од условите за членство во НАТО беа реализирани повеќе проекти, реформски процеси и активности. Па така, се пристапи кон реструктурирање на АРМ во согласност со НАТО стандардите; задолжителното служење во војска беше укината и сега истото се спроведува на доброволен принцип, затоа што постои т.н. платена војска; зголемување на буџетот за АРМ заради модернизација и стандардизација на опремата; ослободување од непотребниот имот на АРМ, кој им беше доделен на други државни институции и установи или единици на локалната самоуправа; придонесот на АРМ во борбата

²⁴² Аналитика, Македонија: Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година. Скопје, стр. 19-20, достапно на: http://www.analyticamk.org/~analytic/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на 25.03.2012]

против светскиот тероризам и воспоставувањето на мир и стабилност во постконфликтните региони – Авганистан и Ирак; како и еден голем реформски процес, а тоа е предавањето на граничното управување на министерството за внатрешните работи, т.е. полицијата.

Констатирано е дека денес Р. Македонија во целост ја има извршено трансформацијата на АРМ, во согласност со НАТО стандардите.²⁴³ На Самитот на НАТО во Букурешт – 2008 година, Р. Хрватска и Р. Албанија беа поканети за членство во НАТО, а на Р. Македонија поканата за членство и беше одложена до решавање на билатералниот спор околу името со Р. Грција. Повелбата за Партнерство меѓу САД од една и Албанија, Хрватска и Р. Македонија од друга страна, или популарно нарекувана Јадранска повелба или Повелба за Американско - Јадранско партнерство, не вроди со плод и за Р. Македонија. Значи, со тек на време се појавуваат препреки во исполнувањето на целите и стремежите на државата, кои треба да се отстранат со целосна посветеност и ангажираност на македонскиот државен врв и целокупната експертска јавност, заради остварување на трајната определба на Р. Македонија својата иднина да ја продолжи како дел на европското семејство и членка на НАТО и ЕУ.

Тоа значи дека денес состојбата во соседството на Р. Македонија е следна: три соседни држави членки на НАТО – Грција, Бугарија и Албанија, две членки на ЕУ – Грција и Бугарија, и Србија – кандидат за членка на ЕУ. Инаку, Р. Македонија е една од првите земји во Регионот која се приклучи кон иницијативата Партнерство за мир – 1995 година и прва земја од Регионот која го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ – 2001 година.

6.2. Реформирана полиција – подобар сервис на граѓаните

Реформите во полицијата по Охридскиот рамковен договор се покажаа како потешки отколку оние на АРМ и покрај придонесот на ЕУ со нејзината полициска мисија (ЕУПОЛ Проксима) во Р. Македонија.²⁴⁴ ЕУПОЛ Проксима имаше за задача да ја оцени потребата од реформи и да ѝ помогне на македонската Влада со својата експертиза при спроведувањето на реформите во полицијата, но голем дел од

²⁴³ Македонија: Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор, достапно на: http://www.analyticamk.org/~analytic/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на 01.10.2014]

²⁴⁴ Аналитика, Македонија: Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година. Скопје, стр. 25, достапно на: http://www.analyticamk.org/~analytic/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на 25.03.2012]

предложените реформи беа политички чувствителни и заглавија во легислативата или процесот на нивното спроведување. Законот за полиција од 2006 година беше политички спорен и едвај беше изгласан од Собранието. Децентрализацијата на полицијата и префрлањето на полициските власти на локално ниво беше контроверзно во постконфликтната состојба, бидејќи довербата во полицијата во тој момент се обновуваше. Како решение за повторна интеграција на поранешните припадници на Ослободителната национална армија (ОНА) и Лавовите, истите беа обучени за да се придружат на полицијата. Согласно одредбите од Охридскиот рамковен договор, јавните институции требаше да добијат повеќе претставници од „немнозинските заедници“, па поголем број на Албанци требаше да бидат регрутирани во полицијата. Првата единица од албански полицајци се придружи на полицијата при крајот на 2001 година, по кратката обука обезбедена од Меѓународната програма за помош и обука при криминалистички истраги (ИЦИТАП), со цел да се основаат мултиетнички полициски единици за патролирање во подрачјата кои беа контролирани од ОНА за време на конфликтот. Подоцна, други меѓународни организации се вклучија да му помогнат на МВР при обучувањето на новите полициски единици и спроведувањето на реформите во полицијата, имено ОБСЕ и ЕУ, кои ја поставија Проксима, првата полициска мисија во Р. Македонија, во 2003 година. Овие реформи имаа за цел да извршат опсежно преуредување на начинот на делување на македонската полиција, вклучувајќи зацврстување на регионалната соработка, зголемување на довербата кај јавноста, ефикасна борба со криминалот и корупцијата итн. Главно, за време на годините по конфликтот во 2001 година значително внимание, домашно и надворешно, им се посвети на реформите во полицијата, што доведе до зголемување на човечкиот и техничкиот капацитет на полицијата. Во 2003 година, беше основана Полициската академија како замена за Факултетот за безбедност, кој беше затворен во 1999 година, и истата беше наменета за обучување на новите полицајци. Во 2004 година, граничната полиција ја замени АРМ во патролирањето на границите и граничните појаси, и од 2005 година наваму, како што се зацврстуваа односите со ЕУ, беа забележани понатамошни заложби за интегрирано раководење со границите, домашната безбедност и слободата, како дел од процесот за олеснување на визниот режим и визната либерализација во ЕУ. Полицијата беше засегната и при реформите во другите области во постконфликтна Р. Македонија, како децентрализацијата и реформите во јавната администрација, па Законот за полицијата во 2006 година воведо нови принципи за работата на полицијата, како и нови начини за раководење со човечките

ресурси кои вклучуваа потранспарентно регрутирање и оценување, а на локалните власти им беа доделени позначајни овластувања во однос на локалната полиција и безбедност, вклучувајќи и право на глас при изборот на локалните полициски началници.²⁴⁵

Втор од осумте услови за зачленувањето на Р. Македонија во Европската унија е доследното спроведување на Законот за полиција. Меѓутоа, сè уште има примери во кои полицајци ги кршат основните човекови права, а не постои ефикасен и независен механизам за контрола на работата на полицијата.²⁴⁶ Контролата и надзорот над работата на полицијата е особено значајна, заради зголемување на нејзината доверба кај јавноста, а и за поголема ефикасност и ефективност на нејзиното работење.

Во контекст на реформите на полицијата во функција на имплементирање на одредбите од Стратегијата за реформа на македонската полиција, покрај структуралната и организациската поставеност, МВР на Р. Македонија презеде обврски кои произлегуваат од меѓународно прифатените документи кои ги уредуваат прашањата за полициско постапување, почитување на човековите слободи и права и полициско работење во мултиетничките средини.²⁴⁷

Во последно време се појавија и нови предизвици за македонската полиција, во воспоставувањето и одржувањето на јавниот ред и мир, па поради тоа, на повидок е враќање на позорникарите, но сега како офицери за превенција. Воведување на новиот community policing систем, кој реално функционираше и постоеше во минатото, но сега повторно се враќа поради сè поголемите барања за блискост меѓу граѓаните и полицијата, заради воспоставување и зацврстување на взаемна доверба, партнерство и соработка. Сето тоа е во насока на остварување на основните цели и функции на полицијата²⁴⁸ – одржување на јавниот ред и мир, заштита на граѓаните од криминалот, почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, како и реализирање на сервисната функција на полицијата.

²⁴⁵ Аналитика, Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година. Скопје, стр. 25-26, достапно на:

http://www.analyticamk.org/~analytic/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на 25.03.2012]

²⁴⁶ BBC Macedonian, Реформите во македонската полиција, 29.07.2009, достапно на:

http://www.bbc.co.uk/macedonian/magazine/story/2009/07/090729_mac_benchmarks2.shtml, [пристапено на 25.03.2012]

²⁴⁷ Ташевска - Ременски, Ф., Односите помеѓу полицијата и малцинските (етничките) заедници во мултиетнички општества – предизвици и пречки, Меѓународен годишник на Факултет за безбедност, Скопје, 2012, стр. 135

²⁴⁸ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/06, член 3

6.3. Реформите во приватниот безбедносен систем на Р. Македонија

За развојот на системот на приватна безбедност кај нас и во светот во последните години се водат бројни полемики, но сè уште не постои усогласеност по однос на тоа што истиот претставува, од што се состои, во кој обем и квалитет е развиен и сл. Многу експерти од областа на обезбедувањето на лица и имот укажуваа на недостатоците во претходниот Закон за обезбедување на лица и имот. Од реализираните истражувања, компаративните анализи со европските држави и скенирањата на приватната безбедност, утврдено е дека постојат низа на недостатоци, пропусти и лошо уредени аспекти. Денес, од страна на МВР на Р. Македонија, а во соработка со Комората и стручњаци од оваа област, изработен е новиот Закон за обезбедување на лица и имот, кој претставуваше навистина неопходна алатка и соодветен одговор на новите трендови и предизвици во оваа област. Главната цел која треба да се постигне со новиот закон е повисок степен на безбедност на лицата и имотот кои се обезбедуваат.

Од изјавите на високите функционери од МВР на Р. Македонија и од Комората на Р. Македонија за обезбедување на лица и имот, меѓу овие две институции има висок степен на соработка и заедничка партиципација во постапката на креирање на решенија од новиот Закон за приватно обезбедување. Целта е создавање на уште поквалитетна легислативна рамка за успешно функционирање на сите засегнати субјекти во оваа област.

Собранието на Р. Македонија уште во 1999 година го донесе Законот за обезбедување на лица и имот, со што започна да функционира потсистемот на главниот безбедносен систем²⁴⁹. Легислативата со текот на годините, а во интерес на усогласување со новонастанатите прилики и процеси и поради приближување до Европското законодавство, претрпуваше соодветни измени и дополнувања, кои Собранието на Р. Македонија ги донесе во 2007 и 2011 година.

Како што може да се види од новиот Закон за приватно обезбедување се воспоставуваат основите на еден нов концепт на национален модел на дејноста приватно обезбедување. Во таа смисла, законот поблиску ги регулира следните прашања: условите за вршење обезбедување лица и имот; начинот на обезбедување лица и имот; обезбедувањето на лица и имот за свои потреби; задолжителното

²⁴⁹ Доревски, З., Обезбедување, Практикум, Комора на Р. Македонија за обезбедување на лица и имот, Скопје, 2004, стр. 28

обезбедување лица и имот; овластувањата на работниците за обезбедување; работната облека, ознаката и легитимацијата за обезбедување; формирањето, овластувањата и финансирањето на Комората на Р. Македонија за обезбедување лица и имот; евиденциите, заштитата и безбедноста на податоците; надзорот; овластувањето за подзаконски прописи; прекршочните одредби и постапката на порамнување. Предложените решенија ќе придонесат за воведување нови квалитети во обезбедувањето на лица и имот, кои во крајна линија ќе рефлектираат со повисок степен на безбедност на лицата и имотот кои се обезбедуваат. Од друга страна, издржаните законски решенија ќе бидат од голема корист во вршењето на секојдневните задачи како за работниците на обезбедување, така и за овластените службени лица и полициските службеници на МВР. Предложените законски решенија се во функција на зголемена ефикасност во вршењето на секојдневните задачи како за работниците на обезбедување, така и за овластените службени лица и полициските службеници на МВР. Истите треба да обезбедат унифициран пристап - *modus operandi* за наведените категории работници, што би претставувало чекор напред во унапредувањето на состојбите во оваа област, кои во крајна линија ќе рефлектираат со повисок степен на безбедност на лицата и имотот кои се обезбедуваат.

ДЕЛ III
КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ПОИМ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Контролата и надзорот се општествени појави кои се својствени за сите области на општествениот живот и присутни се колку и човекот и државата. Контролата и надзорот се константни, никогаш завршени, никогаш совршени, а секогаш актуелни.²⁵⁰

Термините контрола и надзор може да се сметаат за синоними и означуваат следење, проверка и оценка на дејност, акти и однесување со цел да се обезбеди нивна целосна материјална и формална законитост. Контролата и надзорот се спроведуваат со цел да се обезбеди законитост и целисходност во работата и остварување на јавните интереси во рамки на правниот поредок, во смисла на отстранување незаконитости, коригирање и насочување на одредени постапки во нивна законска форма, како и заштита на граѓаните од противправни акции на одредени агенции и институции на безбедносниот систем. Субјектите кои што извршуваат контрола и надзор може да бидат активни и пасивни. Активен е оној субјект кој што го врши и спроведува надзорот од позиција на власт, додека пасивен е оној субјект кој што врши оценка на законитоста на работите, актите и дејствувањето.

Контролата и надзорот претставуваат континуирани дејствија што ги преземаат надлежните субјекти за проверување на однесувањето, начинот на вршење на работата и резултатите кои произлегуваат од тоа. Ефективноста на контролата и надзорот зависат од бројот на оние кои се контролираат и работата која ја извршуваат.

Во теоријата и праксата често има различни објаснувања кои контролата ја поврзуваат со проверка, надзор, инспекција, ревизија, надгледување, разгледување и спречување на моменталниот како и можниот ризик, кој може да доведе во прашање одреден процес на функционирање и целта на човечкиот живот и работа. Контролата може да биде активност преку која се упаравува, планира, организира и насочува ефикасноста на активностите за постигнување на целите кои се поставени.

Под контрола се подразбираат *активности на утврдување, мерење, следење и проверување на реализираните оценки на квалитативните и квантитативните*

²⁵⁰ Jugovic, S., Upravna funkcija policije, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 151

*результати, т.е. остварување на целите на сите организациски елементи.*²⁵¹ Контролата е неизбежна за односите, за спроведувањето и за оценувањето и дека контролата следи дали стварното извршување е во согласност со определени норми или стандарди.²⁵² Социолошката, политичката, етичката и правната терминологија често го употребуваат терминот контрола за означување на разни форми на однесување на поединци и социјални групи: неформални (разни слободни однесувања кај луѓето, навики, обичаи и сл.) или формални (одредени формални правила – норми, пр. етички или правни), врз основа на кои општествената заедница регулира одредени настани и активности во однос на правилата што се применуваат во општествената контрола.²⁵³ Исто така, контролата може да се дефинира и како процес во кој се утврдуваат и споредуваат вредностите на планираните и постигнатите резултати заради преземање на адекватни мерки и спречување евентуални разлики, со намера што поефикасно остварување на зацртаните цели.²⁵⁴ Контролата се смета за системски обид да се постават стандарди за ефективна помош на планираните цели, да се проектира систем на повратни информации, да се споредат стварните резултати со однапред утврдените стандарди, да се утврди дали има отстапувања, да се измери нивното значење и да се преземат мерки за користење на ресурсите на најефикасен начин заради остварување на целите.²⁵⁵ Контролата во една организација треба да претставува континуирано следење, вреднување, насочување и прилагодување на резултатите на вработените и нивното работење во однос на достигнувањата, односно остварување на организациските цели. Преку следењето на работата на лицата се постигнуваат две значајни цели и тоа: *поттикнување, мотивација за работа и утврдување на план за понатамошен развој.*²⁵⁶ Контролата е намерна човечка дејност која се манифестира во споредување на оствареното со предвиденото преку претходно утврдени начини.

Во научната и стручна литература поимот контрола исто така, се определува како:²⁵⁷

²⁵¹ Станковиќ, Т., Планирање, Факултет за цивилна одбрана, Београд, 2004, стр. 303

²⁵² Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 42

²⁵³ Добовшек, Б., Превенција корупција, Подгорица, 2009, стр. 66

²⁵⁴ Стевановиќ, О., Руководeње и командување, Полицијска академија, Београд, 1999, стр. 130

²⁵⁵ Stevanovic, O., *Rukovodjenje u policiji, drugo, izmnjeto I dopuneto izdanje*, Kriminalisticko - policiska akademija, Beograd, 2012, str. 208

²⁵⁶ Петковски, К., Менаџмент во училиштата, НИРО Просветен работник, Скопје, 1998, стр. 225

²⁵⁷ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 14

- трајна активност, без која во секој деловен и општествен систем би дошло до дезорганизација и хаотична состојба, до хаос и материјални последици;
- способност на системот да го задржи однесувањето во дадени рамки и покрај надворешните нарушувања и внатрешни несигурности;
- една од функциите на менаџментот со која се контролира извршувањето и се преземаат активности за да се обезбеди остварување на посакуваните резултати;
- последна алка во функционалниот синџир на менаџмент активностите и ги донесува функциите на менаџментот во еден заокружен циклус.

Во психолошка и биолошка смисла, контролата се поврзува со внатрешните процеси кои служат за препознавање на некои појави кои може да бидат од корист за подобар живот и работа или оние кои може да нанесат болка, тага и други негативни чувства и последици. Сето тоа ни овозможува на различните појави да одговориме соодветно и на тој начин полесно и поуспешно живееме и работиме. Контролата уште може да кажеме дека е процес кој е значаен за утврдување на отстапувањето на фактичкото однесување на луѓето во однос на пропишаните стандарди во државата. Затоа државата поседува најразвиен механизам и институционална рамка за спроведување на контрола. Предмет на контрола треба да биде: квалитетот и квантитетот на работа, познавањето на работните задачи и обврски, односот кон работата, колегите, граѓаните, одговорното работење, интересот за работа итн. Поинаку кажано потребно е да се контролираат и субјективните и објективните особини кај поединецот кој е предмет на контрола.

Контролата опфаќа три релативно одделни фази. Првата се однесува на *споредување на предвиденото и оствареното*. Потоа, следи *оцената*, односно констатацијата по извршеното проверување или негирање на контролираната работа. Третата фаза се состои во *одговорот со интервенција*. Интервенција нема да биде потребна ако оценката била позитивна, а неопходна би била кога е потребно да се отстрани утврденото отстапување од зацртаните цели.²⁵⁸ Со тоа се покажува дека контролата е акција со последователен карактер.

Менаџментот како процес со кој се обезбедува ефикасно остварување на поставените цели, претставува една од најважните човекови активности. Тој, во основа, овозможува да се обезбеди координиран пристап во работењето, преземање на акции со кои на секој поединец во процесот на работењето ќе му се даде прилика да го

²⁵⁸ Tomic, Z., *Upravno pravo – system*, Beograd, 1998, str. 72

даде својот максимален придонес, а со тоа многу поуспешно да се извршат задачите на определена група или организација. Менаџментот се однесува на мали, големи, профитни и непрофитни организации, на стопански претпријатија, нестопански институции, органи на власта, односно на секоја организациона форма во која поединците, работејќи заедно, извршуваат определени задачи и остваруваат утврдени цели. Тој е многу важна функција во работењето и универзална активност која има соодветна содржина, принципи на примена и функции кои се остваруваат.²⁵⁹

Теориите на мотивираност и човечки ресурси придонесуваат за зголемување на продуктивноста во работата и премостување на отпорот на работникот кон работата. Зголемувањето на продуктивноста на работата е од извонредно значење за развојот на компанијата, но не по секоја цена, туку ја уважуваат човековата личност, неговите психички и физички способности, афинитети, склоности и мотиви. Доколку тоа не се почитува, а се врши контрола нема да постои ефикасност во извршување на работните задачи.

Контролирањето претставува процес преку кој менаџерите следат и регулираат колку една организација ефективно и ефикасно ги извршува активностите неопходни за постигнување на организациските цели. Контролата истовремено не подразбира само реакција на ситуациите откако ќе се случат. Тоа подразбира и одржување на организацијата и предвидување на настани кои може да се случат.²⁶⁰ Контролната функција е практично т.н. повратна врска која го овозможува управувањето на кој било процес. Основна задача на контролирањето како работна и менаџерска функција е мерење и коригирање на резултатите со цел постигнување на поставените цели и исполнување на плановите поставени за тие цели.²⁶¹

Контролирањето е процес од четири фази кои се состојат од определување на потребните стандарди засновани на организациските цели на службата; оценување и известување за актуелните состојби; споредување на претходните две фази и преземање на корективни активности (превентивни или репресивни мерки) доколку е потребно.²⁶²

²⁵⁹ за ова повеќе кај: Шуклев, Б., Менаџмент, Економски факултет, Скопје, 2013

²⁶⁰ Наумовска, Л., Димков, Д., Организација и управување со економските процеси – менаџерска економија, Европски универзитет, Скопје, 2007, стр. 304

²⁶¹ Кралев, Т., Основи на менаџментот, Центар за интернационален менаџмент, Скопје, 1996, стр. 390

²⁶² Саздовска – Малиш, М., Дујовски, Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 22

Во теоријата и праксата се воочува дека контролата може да ја постигне својата цел само ако е:²⁶³

- *Комплексна и постојана.* Тоа конкретно значи да е составен дел на процесот на раководење и со нејзина помош да се согледа целокупната состојба или во зависност од целта само некои проблеми, но тоа да се направи комплексно, т.е. да се согледа нивната причинско - последична врска. Контрола мора да биде постојана, но според нејзините начини и содржина не треба да ја попречува иницијативата на извршителите и да предизвикува нивна недоверба.
- *Објективна, аргументирана и аналитичка.* Нормативното уредување на контролата, утврдувањето и постоењето на норми, мерки и критериуми кои се во согласност со поставените задачи, исклучувајќи субјективизам и произволност во согледување на степенот на извршените задачи и силата на проверените аргументи кои ја потврдуваат реалноста и објективноста на контролата. Само регистрирање на недостатоците, без стручна помош, поука и укажување е недоволно и по правило обесхрабрува. Затоа е потребно преку анализа да се дојде до најопштите показатели помеѓу кои треба да се укаже на пропустите и добрата страна на реализираната задача.
- *Стручна и економична.* Недоволната стручност, компетентност, искуство и неподготвеност за остварување на контрола водат кон необјективност или со други зборови неодговорно и недоволно воспитно делување во однос на оние кои се потчинети и контролирани. Стручноста подразбира покрај образовните квалификации и оние кои се стекнати преку вршење на должноста раководител на организациона единица или орган кој врши контрола. Контролата треба да се врши така што покрај останатото и трошоците треба да бидат мали, а резултатите оптимални.
- *Навремена и разновидна.* Во зависност од тоа што е предмет на контрола, потребно е да се изврши контролата во текот или после извршувањето на задачите, а во однос на оние кои вршат контрола треба да постигнат согласност за времето кога ќе се врши контрола и клучни прашања на контрола. На овој начин ќе се избегне дуплирање и преклопување на контролата, а оние кои се контролирани ќе имаат услови за нормално извршување на своите активности.

²⁶³ Talijan, M., Rukovodjenje unutrašnjim poslovima, Beograd, 2004, str. 117-118

- *Јавна и поттикнувачка.* Ваквата контрола обезбедува солидна подготовка за раководење и организирање на одделот кој се контролира и ги насочува вршителите на контрола на стручна и организирана подготовка. Тоа значи дека контролата во зависност од целта, треба да биде најавена, а критериумите и нормите треба да бидат познати на оние кои се контролираат. На овој начин одговорноста се подигнува на повисоко ниво, а целта на контролата се остварува во поволни околности кои ги стимулираат лицата да работат и да се залагаат за законитост и стручност во нивната работа. Контролата може да биде и ненајавена, односно изненадувачка, меѓутоа само во услови кои тоа го дозволуваат, но и во тие услови треба да биде организирана и позитивно мотивирана.
- *Подготвена.* Без темелна, систематска и планирана контрола не може да се постигне целта на контролата. Затоа таа треба добро да се испланира и да се одредат лицата кои ќе ја вршат и нивните поединечни задачи. Оние кои спроведуваат контрола мора да бидат постојано подготвени што подразбира следење и познавање на состојбата во одредена област, проучување на законските прописи, литературата и методологијата на контрола. Потребно е да се направат и материјално – финансиски, административни и други подготовки.

При спроведување на кој и да било вид на контрола не смее ни во еден момент да се заборави основната цел на контролата. Најмалку од сè таа треба да биде „казнена експедиција“ која во мноштвото од добра бара пропусти или жигосува заради отстапување од планираното, па макар и тоа да биде подобро од она што било планирано. Ваквите и слични својства на контролата мора постојано да се планираат и подготвуваат и да се имаат во предвид.

Контролата како и другите менаџмент функции има свои специфични карактеристики. За да биде ефикасна, потребно е да ги има следните карактеристики:²⁶⁴

- Контролата треба да е добро поставена;
- Контролата треба да има одредена цел;
- Контролата треба да се остварува во сите фази на работењето;
- Контролата треба да е поврзана со стратегијата;
- Контролата треба да е прифатена од сите субјекти;
- Контролата треба да е целосна;

²⁶⁴ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 20

- Контролата треба да биде сеопфатна;
- Контролата треба да биде навремена и точна;
- Контролата треба да биде објективна;
- Контролата треба да биде јасна;
- Контролата треба да биде неселективна;
- Контролата треба да биде дискрециона;
- Контролата треба да биде иревизибилна;
- Контролата треба да биде навремена;
- Контролата треба да биде флексибилна;
- Контролата треба да биде конзистентна итн.

Во теоријата и практиката, поимот организација може да означува систем, односно процес или функција, па затоа треба да се прави суштинска разлика меѓу тие две нешта. Организирањето е процес на поделба на работите меѓу групите и индивидуите, и координирање на нивните активности за постигнување на целите на организацијата. Организирањето претставува дел од менаџментот, кој вклучува воспоставување планирана структура од улоги на вработените во извршувањето на мисијата на организацијата.

Ако пак сакаме да има ефикасна контрола во некоја институција/организација потребно е да се исполнат неколку барања и тоа:²⁶⁵

- Контролата треба да биде адаптирана на карактерот и да ги покажува суштината на проблемите со самата институција/организација;
- Контролата треба да е едноставна и да ја покажува повратната спрега изразена преку односите на сите субјекти кои се вклучени во процесот на контрола (контролор и контролиран субјект);
- Забелешките што се евидентирани од контролата раководните структури треба да ги ползуваат за надминување на јазот помеѓу планираното и отстапувањата од него и можноста за корекции при евентуални злоупотреби;
- Со контролата треба да се потенцираат слабите страни во работењето, со истовремено истакнување и на позитивните страни;
- Контролата треба да биде разбирлива и прифатена од контролираниот субјект, бидејќи така и успехот од неа може да биде поголем, со што ќе се овозможи одредени грешки да не се повторат и сл.

²⁶⁵ Ibid, стр. 21

За разлика од контролата, надзорот има пошироко значење и вклучува една поширока општествена акција. Во менаџирањето надзорот може да биде надгледување на перформансите или функционирањето на некое лице или група.

Терминот надзор, во секојдневниот говор, семантички најчесто се одредува како дејност на утврдување дали одредено однесување е во сообразност со нормите кои истото го регулираат и примена на санкции ако не е така, а во правото тој претставува утврдување дали одредено однесување е во склад со правната норма која го регулира и ако не е, тогаш доаѓа до примена на правни санкции.²⁶⁶ Надзор е широк термин кој вклучува проверка пред настанот (*ex ante*), тековен мониторинг, и ревизија по настанот (*ex post*), како и евалуација и истражување.²⁶⁷

Надзорот во жаргонот на менаџментот се поистоветува со „надгледување“ во смисла на тоа да биде општ преглед на институционалните перформанси со особено внимание на неуспесите во извршувањето на овластувањата за да се зачува дисциплината со цел да се надминат неуспесите и слабата продуктивност. Надзорот се врши од страна на органите, единиците и процесите кои обезбедуваат „надгледување“ и „будна заштита“ на една организација. Преку своите основни елементи на ревизија, проценка, мониторинг, инспекција и испитување, надзорот и помага на организацијата да ги подобри своите ефикасност, продуктивност и интегритет.²⁶⁸

Со други зборови надзорот вклучува и проценка на недостатоците во работата на една организација со цел подобрување на својот успех и елиминирање на негативните влијанија.

Со постоењето на независен надзорен механизам ќе се постигне следење на сите аспекти на ефикасноста и функционирањето на активностите. Тоа ќе помогне одредена организација да биде поефективна и поефикасна и ќе делува на подобрување во управувањето со човечките и финансиски ресурси и обезбедување на поголема транспарентност, одговорност и отчетност. Примарна одговорност на секоја организација е да спроведува независен надзор. Доколку надзорот го спроведува орган во рамки на организацијата тогаш станува збор за внатрешен надзор, а ако таа улога е доделена на надворешни тела, тогаш имаме надворешен надзор. Основната цел на

²⁶⁶ Иванов, А., Инспекциски надзор во заштита на животната средина – со посебен осврт на државниот инспекторат за заштита на животната средина, одбранет магистерски труд на Факултет за безбедност, Скопје, 2011, стр. 133

²⁶⁷ Вовед во надзорот над разубувањето, Алатка 1, достапно на: file:///D:/Downloads/Tool1_Born_Geisler_MKD.pdf, [пристапено на 28.02.2014]

²⁶⁸ Прашања и одговори за независен надзорен механизам, АМИЦЦ, достапно на: <http://www.amicc.org/docs/OversightQA.pdf>, [пристапено на 01.03.2014]

внатрешниот надзор е да им помогне на раководителите на организацијата во нивното управување преку контрола и совети врз основа на систематски и независен преглед на целокупното работење на организацијата. Надворешните тела за надзор имаат фундаментална улога во советувањето на организациите за пропустите и одговорностите на вработените. Исто така, надворешен надзор врши контрола на внатрешен надзор и неговите активности. И двата вида на надзор своите активности ги применуваат заедно како што се: ревизија, евалуација, контрола, следење и истрага, но често може да ги применуваат и одделно.

Контролата во работата и надзорот се разликуваат помеѓу себе во однос на начинот на кој настанале, опфатот и ефектите, како и според местото кое го имаат во демократскиот процес. Воспоставувањето на контролата започнува во првите фази на демократскиот процес, додека надзорот неколку децении покасно.²⁶⁹

И контролата и надзорот подразбираат субординација на нивните вршители. Двете појави имаат определен предмет и вклучуваат влијание на надзорниот, контролираниот орган врз лицето кое го трпи надзорот, односно контролата. Сепак, надзорот може да биде набљудуван како поширок и подолготраен процес. Во таа смисла контролата е составен дел на надзорот. Таа претставува најважен облик на влијание на вршителот на надзорот во однос на оној чија активност се надзира. Според потребата, контролата доведува до најдлабок зафат во надзираната (контролираната) активност. Значи, според ова гледиште, надзорот без контрола е можен и остварлив, но недоволно ефикасен.²⁷⁰

1.1. Карактеристики на контролата и надзорот над безбедносниот систем

Потребата за воспоставување на контрола и надзор над институциите на власта е воочена уште многу одамна, посебно во врска со очигледните опасности од злоупотребата на органите на државата кои имаат можност да употребуваат сила.

Современата демократска држава треба да ги промовира човековите слободи и права и да создава услови за практикување на правата и слободите на секој човек на територијата на државата и заштита во случаи на повреда, ограничување или попречување во остварување. Од ова може да се разбере дека е потребна политичка

²⁶⁹ Babovic, B., *Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji*, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 260

²⁷⁰ Козарев, А., *Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија*, Скопје, 2011, стр. 16

волја, изградба на легална и институционална рамка и дефинирање на механизми што ќе овозможат мониторинг, контрола и надзор.

Демократијата секогаш индиректно си претпоставува неограниченост во текот на работењето на институциите на безбедносниот систем, односно сè што е помалку од тоа се дефинира како нецелосна демократија.

Секоја држава има фундаментална потреба да се осигура дека активностите на безбедносниот систем им се потчинети на политичките цели на востановената влада. Постои комплементарност помеѓу демократијата и безбедноста. Иако не е цел за себе, демократскиот надзор над безбедносниот систем е суштински и за демократизацијата на општството за доброто управување и најважно за заштита на човековите права и граѓани. Така контролата над безбедносниот систем е фундаментален принцип на секоја држава и мора да се практикуван од политичкото и цивилното општество.²⁷¹

Стручната литературата за контрола и надзор врз безбедносниот систем која е достапна, укажува дека голем број автори се занимаваат со оваа проблематика и тоа претставува предмет на нивни интерес. Она што се разликува помеѓу нив се различните концепти кои се однесуваат на контролата и надзор над безбедносниот систем. Првиот најчесто користен концепт е „*надзор*“, осврнувајќи се на прегледот и поставување на широки насоки за извршната власт и нејзините институции. Вториот концепт е „*доброто управување*“, мислејќи на целиот систем на демократско управување на безбедносниот систем, во кој парламентот и владата играат значајна улога. Третиот концепт е „*контрола*“ што во англискиот јазик значи да се управува, да владее или да се спроведе проверка. На други јазици, сепак, контрола има потесно значење на „проверка“. Секој концепт има свои предности како: доброто владеење се однесува на систематскиот пристап, надзорот се залага за широк пристап и контролата значи моќен приод од страна на парламентот и владата, како што се однесува на управувањето со безбедносниот систем. Концептот на надзорот се користи почесто, бидејќи управувањето има премногу широко значење (се однесува на целиот политички систем).²⁷²

Надзорот е неопходен механизам за секое развиено демократско општество и за сите демократии во развој. Надзорните функции треба да обезбедат дека ресурсите се распоредени ефективно, да вршат надзор на планот или органот, да обезбедат дека

²⁷¹ Бакрески, О., Улогата на парламентот во евроатланските интеграции и контролата на одбранбените институции, Евроатланските интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008, стр. 11

²⁷² Born, H., Democratic oversight of the security sector, What does it mean?, DCAF, Geneva, 2002, p. 2

разните органи се способни да продолжат да работат за време на итни случаи и да вршат надзор врз трошоците, администрацијата и политиката на безбедносните агенции. Како и кај распределбата на средствата, фокусот на контролата и надзорот над безбедносниот систем е различен кај развиените и кај земјите во развој. Развиените земји вложуваат во одговорноста, обезбедување политичка контрола и градење доверба, додека на земјите во развој и земјите кои се наоѓаат во постконфликтна фаза контролата е фокусирана на обезбедување на поредокот и на враќање на довербата во безбедносниот систем.²⁷³

Определувањето на ефективен систем за контрола над безбедносниот систем е еден од најсериозните предизвици на безбедносниот менаџмент при спроведувањето на оваа функција. Таквиот систем треба да ги има следните карактеристики.²⁷⁴

- *контрола на сите нивоа во службата;*
- *прифаќање на лицата кои ќе ги спроведуваат одлуките;*
- *флексибилност;*
- *прецизност;*
- *навременост;*
- *економичност;*
- *разбирливост;*
- *баланс помеѓу објективноста и субјективноста;*
- *во координација со планирањето, организирањето и раководењето.*

Демократската контрола и надзор се реализираат преку употреба на серија специфични инструменти наменети за да се обезбеди политичка одговорност и транспарентност на безбедносниот систем. Ваквите инструменти ги вклучуваат: уставните начела, законските правила и институционалните и логистички одредби, како и повеќето општи активности насочени кон поттикнување на добри односи меѓу различни делови на безбедносниот систем од една страна и политичките сили (извршна, законодавна и судска власт) и претставниците на граѓанското општество (НВО, медиуми, политички партии итн.) од друга страна.²⁷⁵

Она што се поставува како прашање е тоа кои се тие институции во рамки на безбедносниот систем кои треба да подлежат на контрола и надзор во едно

²⁷³ Рајковчевски, Р., Градење безбедносна политика – случајот на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 85

²⁷⁴ Саздовска – Малиш, М., Дујовски, Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 24

²⁷⁵ 7th point, Recommendation 1713 (2005), Democratic oversight of the security sector in member states, Parliamentary assembly, Council of Europe

демократско општество? Тука спаѓаат војската и вооружените сили, полицијата, разузнавачките агенции и сите оние институции и тела кои имаат надлежност и се задолжени за заштита на надворешната и внатрешната безбедност на една држава. Така, контролата и надзорот над безбедносниот систем може да бидат внатрешни и надворешни и се појавуваат на многу различни нивоа и ги спроведуваат најразлични тела.

За успешно спроведување на демократските процеси во една држава, покрај постоењето на институции и органи кои се задолжени за заштита на државата во областа на безбедноста и одбраната, потребно е да постојат и институции и тела кои ќе се грижат за спроведување на контрола и надзор над нивната работа и ќе ги заштитат граѓаните од несовесно и непрофесионално постапување.

Работата на институциите во рамки на безбедносниот систем е регулирана со закони. Јасно се утврдени координацијата на нивната работа, контролата и надзорот. Демократската контрола и надзор во сите стабилни држави најчесто ја извршуваат: парламентот, владата, претседателот, судот, јавното обвинителство, народниот правобранител, здруженија на граѓани, невладините организации, медиумите, граѓаните и др. Разликата единствено се огледува во нивната поставеност во системот и начинот на кој ја извршуваат контролата и надзорот. Од сите споменати институции, парламентот заедно со комисиите и телата во голем број држави зазема централно место и улога во контролата и надзорот над работата на институциите на безбедносниот систем.

Целта на контролата и надзорот над безбедносниот систем во суштина е двострана. Од една страна, со неа се обезбедува законитост и целисходност во работата и остварување на јавните интереси во рамки на правниот поредок. Тоа е можно да се постигне со отстранување на одредени незаконски акти, ако се случуваат во безбедносниот систем и коригирање и насочување на одредени постапки во законската постапка итн. Од друга страна со контрола над безбедносниот систем се овозможува заштита на граѓаните и на нивните организации од противправни акции на одредени сегменти на безбедносниот систем.²⁷⁶

Од теоретски аспект може да се разликуваат два вида на контрола и надзор над безбедносниот систем. Теоретичарите тоа го дефинираат како вертикална и хоризонтална контрола и надзор. Вертикалната контрола е таа која се одвива на линија

²⁷⁶ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 42

на државните институции – тргнувајќи од парламентот, преку претседателот на државата до неговите органи на раководење и командување на вооружените сили. Владата заедно со министрите се јавува како клучен оперативен орган во спроведување на демократска контрола над безбедносниот систем и во воспоставување на координација помеѓу парламентарните тела и комисии како и помеѓу другите институции кои вршат безбедносни функции. Додека хоризонталната демократска контрола над безбедносниот систем ја остваруваат општествените институции и тела кои имаат интерес да влијаат на самиот развој. Во таа насока на прво место се медиумите, на второ невладините организации. Во поголем број држави во светот, црквата и верските организации се на трето место, независните научно – истражувачки институции на четврто, а потоа следуваат синдикатите, посебно во оние држави каде е дозволено синдикално здружување во безбедносниот систем. Во некои земји постои и институцијата омбудсман која остварува значајна улога. Со степенот на демократизација на општеството, споменатите институции и организации добиваат сè поголема улога во контролата над безбедносниот систем, во неговите реформи и во неговото димензионирање.²⁷⁷

Процесот на контрола е цикличен процес, што значи дека тој никогаш не завршува. Контролирањето води кон препознавање на нови проблеми на кои ќе одговори преку востановување на нови стандарди, мерење на реализација на вработените и др. Вработените често на контролата гледаат како на негативен процес, што е сосема разбирливо затоа што менаџментот преку контролирањето бара менување на однесувањето на вработените. Во безбедносната сфера таквите промени најчесто се позитивни и се во правец на подигање на степенот на подготвеност за извршувањето на безбедносните задачи, личната безбедност, заштита на животот и имотот на граѓаните итн. И покрај тоа, сепак вработените во безбедносните агенции на тој процес гледаат како на процес кој може да ги загрози нивните интереси или да им го наруши комодитетот во работењето.²⁷⁸

Системот на контрола и надзор над работата на безбедносниот систем во голема мера зависи од состојбата во која се наоѓа земјата. Степенот на политизација, независноста и чесноста на судството, како и ставот на јавноста кон корупцијата играат голема улога. Од друга страна пак, ефикасноста на контролата зависи најмногу од

²⁷⁷ За ова повеќе кај: Hadzic, M., Uloga parlamenta u reformi sektora bezbednosti u drzavama Zapadnog Balkana, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, Beograd, 2004, str. 133-134

²⁷⁸ Саздовска – Малиш, М., Дујовски, Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност, Скопје, 2009, стр. 23

ресурсите кои се на располагање за нејзино спроведување, вештините на оној кој контролира и подготвеноста на властите и раководството да ги применат резултатите. Како што се забележува политичката непристрасност, односно деполитизација на органите надлежни за спроведување контрола и надзор над безбедносниот систем и нивната независност се најважните предуслови за правилно функционирање и постигнување на целта.

2. ПОИМ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА

Најчесто поставувано прашања кога станува збор за контрола и надзор над полицијата е она на римскиот поет и сатиричар Јувенал: „*Quis custodiet ipsos custodes?*“ или во превод „*Кoj ќе стражари над стражарите?*“. Истото прашање се сретнува и во странската литература како „*Who guards the guards?*“. Овие прашања се постојани прашања на политиката. Моќта на полицијата е огромна и таа моќ мора да се држи под контрола.

Додека граѓаните се согласни полицијата да применува монопол на сила за да одржи контрола во општеството и да ги спроведе нивните граѓански, економски и политички слободи, демократските полициски служби се обврзуваат дека нивните овластувања ќе се проверуваат и контролираат од страна на јавноста преку процесот на контрола и надзор.²⁷⁹

Контролата и надзорот над работата на полицијата денес се јавува како императив на правната држава и основен елемент за владеење на правото. Контролата над работата на полицијата не е воопшто лесна задача, туку напротив изразито потребен предизвик и процес. Сложеноста на овој процес се огледа највеќе во природата на полициската улога во општеството и начинот на вршење на полициските задачи и активности.

Во полицијата како и во останатите елементи на безбедносниот систем, контролата се остварува како функција на раководење, како управно - инспекциски надзор и како цивилна контрола. Во контролата како функција на раководење, се применуваат сите видови и форми на контрола со тоа што некои се применуваат повеќе во полицијата од другите безбедносни органи.

²⁷⁹ Прирачник за демократско полициско работење, ОБСЕ, Виена, 2008, стр. 33

Специфичностите на контролата како функција на раководење во полицијата се согледуваат во:²⁸⁰

- *посебното значење на контролата на законитоста во работата;*
- *нагласен интензитет на облиците на проверки во процесот на работа во однос на контролирање на ефектите и резултатите од работата;*
- *контролирање на дејноста како посебен вид контрола во полицијата.*

Контролата над работата на полицијата по правило се спроведува со цел да се откријат и да се елиминираат недостатоците и пропустите во работењето на полициските службеници. Според тоа, со самата контрола се проверува нејзината основна функција дали е во согласност со законите и другите прописи. Контролата и надзорот имаат за цел да ги идентификуваат однесувањето и дејствијата на припадниците на полициската служба кои не ги почитуваат вредностите, правилата, нормите и однесувањето што полициската служба и нејзините припадници мораат и обврзани се да ги почитуваат.

Постоењето и функционирањето на систем за контрола и надзор над работата на полицијата претставува еден од најважните елементи на правната држава. Контролата како една од компонентите на демократскиот процес се јавува во сите фази и може да се каже дека не би постоела демократија доколку полицијата не би била одговорна пред граѓаните. Контролата и надзорот над полицијата придонесуваат за работата на полицијата да биде транспарентна и ги ограничува можностите за незаконитоста да се прикрие под превезот на тајноста. Постоењето на контрола е значајна и за легитимитетот на полицијата т.е. да постои позитивен однос на граѓаните и јавноста кон нејзината цел, мисија и нејзините законски утврдени задачи и методи.

Контрола над работата на полицијата може да се опише како сложен процес, односно дејност на надлежните органи која се состои од неколку фази и тоа:

1. Проверување – вршење увид во планираното и реализираното.
2. Оценување – потврдување или негирање на контролираните активности.
3. Интервенција – преземање на мерки за отстранување на негативните резултати.

Контролата и надзорот над работата на полицијата мора да бидат опсежни и да ги опфатат како сите професионални постапувања, така и сите прекршувања, незаконитости и злоупотреби. Тие всушност треба да претставуваат постојана

²⁸⁰ Шетка, Г., Спољашна формална контрола рада полиције, Безбједност-Полиција-Граѓани, Баља Лука, година IV, број 3-4/10, стр. 575

системска активност на следење и вреднување на работата на полициските службеници во согласност со правилата и критериумите кои се однапред утврдени.

Основната цел на контрола над работата на полицијата во демократското општество се состои во тоа да се утврди дали полицијата делува во согласност со очекувањата на општеството засновани на правото. Во случај да се утврдат несогласности помеѓу прописите и практичните акции на полицијата се преземаат мерки за одговорност на полициските службеници.²⁸¹

Создавање на механизми за контрола и надзор не значи и нивно функционирање поради консензусот помеѓу полицијата и Владата кои се залагаат за нивната вредност. Многу често, тие произлегуваат од борбата и компромисите постигнати помеѓу оние кои ги поддржуваат контролата и надзорот, оние кои се спротиставуваат кон нив и меѓу оние со натпреварувачки дух кон тоа како треба тие да изгледаат. На различни места и во различно време, всушност и самата полиција има спротиставен однос кон механизмите за контрола и надзор.

2.1. Потреба од контрола и надзор над работата на полицијата

Контролата над работата на државните органи, а посебно над работата на полицијата е важна заради афирмација на владеењето на правото, градење на современо демократско општество и заштита на универзалните вредности. Од друга страна контролата над државните органи кои користат средства за присила е посебно значајна од гледна точка на заштита на угледот на државата, носителите на државните функции и вршителите на овие работни места.

Потребата за воспоставување на контрола над работата на полицијата произлегува од специфичностите на овластувањата и значењето на дискреционите права што и се дадени и кои таа ги употребува. Надзорот и контролата на работата на полицијата претставуваат основен предуслов за функционирањето на едно демократско општество. Заради обезбедување на законитоста во полициската работа, почитувањето на етичките начела и другите хуманистички принципи и правила, таа заштита на човековите права и слободи кои на граѓаните се загарантирани со уставот и законот, контролата и надзорот над работата на полицијата е незаменлив инструмент.

²⁸¹ Vasilevic, D., Kontrola policije u demokratskoj pravnoj drzavi, Tematski zbornik radova, Položaj I uloga policije u demokratskoj drzavi, Kriminalisticko – policijska akademija – Belgrad, 2013, str. 13

Законските овластувања на полицијата се такви, што со нивна евентуална злоупотреба неминовно може да дојде до сериозно нарушување на основните човекови слободи и права. Поради тоа, за заштита на таквите права од пресудно значење е воспоставување на законско работење на полицијата, односно усогласување на постапките и одлуките на полицијата со правните прописи. Без тоа незамисливо е функционирањето на едно демократско општество. Целокупната полициска работа, од однесувањето на секој полициски службеник, преку стратегиите за полициско делување, па сè до раководењето со буџетот, треба да биде надгледувано од страна на различни механизми кои вршат контрола и надзор.

Мониторингот над работата на полицијата е од огромно значење ако се има во предвид капацитетот на тие државни органи, законските можности за легална употреба на средства за принуда и овластувањата со кои се ограничуваат човековите права (задржување на лица, лишување од слобода, претрес на лица и простории, одземање на предмети, следење на комуникации и др.).²⁸²

Воведувањето на контрола и надзор над органите за спроведување на законот е констатирано уште во 1979 година во резолуцијата на ООН со која е усвоен Кодексот на ООН за однесување на лицата одговорни за примена на законот. Во тој документ е потенцирано дека официјален надзор над работата на полицијата мора да биде обезбеден и тоа преку: истражна комисија, посебно министерство, јавниот обвинител, правосудството, правобранителот, комитетот на граѓани или со комбинирање на неколку од наведените органи или по пат на посебно тело за надзор и контрола. Државите членки на ОБСЕ во Копенхаген во 1990 година се договорија дека полицијата мора да биде под контрола и надзор на цивилните органи и нив да им полага сметка. Целокупната полициска работа, почнувајќи од поединечното однесување на полициските службеници, па сè до сложените полициски операции мора да биде надгледувана и контролирана од страна на различни институции и тела.

Конкретни одговори на проблемот за контрола над работата на полицијата се добиваат во последните педесетина години. Причината поради која во општеството заостанува оваа потреба се наоѓа во одбивањето на полицијата да се подложи на било каква контрола. Таквиот отпор е реалност, иако познатиот научник од областа на полицијата, Бејли со право оценува дека тој отпор е повеќе емоционален, отколку промислен. Секој полициски систем се темели на конфликтните принципи и идеи:

²⁸² Никач, Ж., Концепт полиције у заедници и почетна искуства у Србији, Криминалистичко - полициска академија, Београд, 2012, стр. 39

полицијата треба да биде јака и ефикасна во спроведување на законот и спречување на вршење на КД, но не и да биде контролирана и ограничена, треба да биде моќна, но не и угнетувачка.²⁸³

Развојот на системите на контрола над работата на полициските службеници, не значи недоверба и напад врз полицискиот систем, туку императив на секое демократско општество во кое владеењето на правото и концептот на човековите права се на самиот врв на вредносната матрица. Неопходноста од постоење на надзор над работата на полицијата е предвидена многу одамна.²⁸⁴ Остварувањето на полициската функција подразбира и постоење на можност за жалба, ефективни механизми кои ќе ја овозможат реализацијата на жалбата во практика и соодветни тела кои ќе бидат инволвирани во набљудувачките процеси, во истрагите и во дефинирањето на санкциите. Ова правило не се однесува само на полицијата и не е смислено заради неа. Едноставно, човековите права влечат една од базичните причини на своето постоење во можноста да поставуваат одредени проверки над државата и нејзините активности (а, полицијата е инструмент на државата). Тие проверки немаат за цел да ги направат овие органи неефективни и неефикасни, туку да обезбедат постоење на таква заедница во која индивидуата има централно место, која може да пружи вистинска заштита на индивидуата и која ги прилагодува формите на делување на државата кон оваа основна цел.²⁸⁵

Нискиот степен на демократија може да се наведе како глобален и најважен фактор од субјективна природа кој допринесува за кршење на човековите права и слободи од страна на полицијата. Тој се манифестира преку: *неефикасност на правосудниот систем, самата природа на полицискиот систем, неказнивоста за кршење на човековите слободи и права, нефункционирањето на механизмите за надворешна контрола над работата на полицијата, идеолошка или политичка индоктринација на полицијата, неадекватно образование и обука на нејзините припадници кои како последица имаат непознавање и непочитување на меѓународните инструменти и закони.*²⁸⁶

²⁸³ Babovic, B., *Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji*, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 258

²⁸⁴ Полицијата и човековите права, Годишен извештај 01.11.2006-31.10.2007, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2007, стр. 19

²⁸⁵ Murgoski, B., Babanoski, K., *Some aspects of treatment and responsibility of state and police regarding human rights*, *Kultura ljudskih prava u 21 veku*, Kultura polisa, Beograd, 2012, p. 461

²⁸⁶ Babovic, B., *Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji*, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 257

Денес, не може да се негира фактот дека популарната перцепција за полицијата е на најниско ниво и се создава лоша слика воопшто. Во јавноста сè почесто дискутиран предмет е несовесното и неоправданото однесување на полициските службеници. Поткуп, нечесност, неефикасност, непрофесионалност, тортура, малтретирање и политизација се чести термини кои се врзуваат за активностите на полициските службеници. Затоа е потребно развивање на идеја и промоција на блиски односи помеѓу полицијата и граѓаните. Исто така, потребно е да се премости јазот помеѓу соработката и отчетноста пред граѓаните и полициските активности и задачи.

Постоењето на механизми за контрола и надзор над работата на полицијата при преземање на полициски овластувања и примена на средства за присилба, претставува одговор на прашањето: „Кој ги контролира оние кои со закон имаат право да употребуваат средства за присилба, па дури и употреба на смртоносна сила?“.

Без соодветни мерки за надзор, полицијата може да биде употребена како оружје за присилба на државата или самата таа да се однесува антисоцијално и незаконски во реализација на сопствени цели. *Постои можност власта да ја злоупотреби полицијата секогаш, секаде, во секое време и во секој политички систем.*²⁸⁷

Меѓутоа не е само важно дали полицијата формално - правно е подложна на контрола и одговорност, туку дали тие се реално остварливи и функционални. На тој начин во литературата се прави разлика помеѓу „контролирани“ и „неконтролирани“ полициски системи. Првите се оние системи во кои постојат општествени механизми за контрола над работата на полицијата и утврдување на одговорност, а другите се карактеризираат со потполно отсуство или постоење на безживотни механизми за контрола над полицијата.²⁸⁸

Контролата претставува една од најзначајните дејности во процесот на утврдување на одговорност на полициските службеници, но сигурно би била повеќе вреднувана ако се избегнат одредени недостатоци како што се:²⁸⁹

- отсуство на правна регулатива и стручна литература;
- недоволна едукација на кадрите кои ја спроведуваат контролата – односно потреба за водење на правилна кадровска политика, со што би се избегнале проблемите кои би настанале подоцна;

²⁸⁷ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 101

²⁸⁸ Vasilevic, D., Kontrola policije u demokratskoj pravnoj drzavi, Tematski zbornik radova, Polozaj i uloga policije u demokratskoj drzavi, Kriminalisticko – policijska akademija – Belgrad, 2013, str. 14

²⁸⁹ Talijan, M., Rukovodjenje unutrašnjim poslovima, Beograd, 2004, str. 212

- недоволна операционализација на контролните активности, односно прецизно одредување на сите релевантни фактори и придржување до пропишаната методологија за да се избегне субјективизмот во оценување на работата на полициските службеници;
- недостаток и доцнење на повратна информација на резултатите од извршената контрола, како и недоволното објаснување и образложување за изречените мерки, со што недостасува воспитна функција и насочување која и дава вистинска смисла на контролата.

Отчетноста и одговорноста претставуваат важни карактеристики на демократските општества. Тоа е од суштинско значење за да се обезбеди легитимитет на владеењето на правото и да се промовира концептот на полицијата во демократското општество која треба да биде во служба на народот. Граѓаните имаат право да се жалат и да поднесуваат претставки против грубиот, некоректен и несоодветен третман од страна на полициските службеници. Слободно може да кажеме дека контролата и надзорот над работата на полицијата е многу сложен процес поради различните надлежности кои ги има полицијата, постоењето на различни видови на контрола и надзор и одговорноста која треба да се докаже во случај на повреда на човековите права и слободи.

2.2. Видови контрола и надзор над работата на полицијата

Механизмите на заштита од можни злоупотреби на службената положба и овластувањата на полициските службеници не се ништо друго, туку механизми на нивна контрола.

Механизмите за контрола над работата на полицијата, кои денес постојат во најголем број земји, настанале на еден од следните начини.²⁹⁰

- *доделени контролни и надзорни овластувања на постоечките органи и тела на јавната власт;*
- *создавање на нови владини, невладини или мешовите тела за контрола и надзор над полицијата;*

²⁹⁰ Milosavljevic, B., Gradjanski nadzor nad policijom – moguci model za Srbiju, Beograd, 2004, str. 19

- експлицитни и имплицитни улоги во вршењето на контрола или само право на иницирање на постапка за контрола, односно одредени субјекти како неформални средства за контрола на полицијата.

Класификацијата на контролата над работата на полицијата претставува начин на кој се подобрува испитувањето на квалитетот на полициската активност. Во продолжение ќе бидат интерпретирани неколку видови на контрола кои најчесто се среќаваат во стручната литература.

Како критериум за поделба на контролата над полицијата може да се земе тоа дали тие механизми на контрола се исклучиво специјализирани за контрола на полицијата или тоа им е само една од задачите кои ги работат. Првите се нарекуваат ексклузивни, а вторите инклузивни облици на контрола. Во комбинација со критериумите за организациона припадност на носителите на контролните облици над работата на полицијата, може да се направи поделба на:²⁹¹

Табела бр. 1. Облици на контрола над работата на полицијата

облици на контрола	Надворешна	Внатрешна
Ексклузивни	<ul style="list-style-type: none"> • Парламентарни и владини ad hoc тела за контрола на полицијата • Граѓански одбори за контрола на полицијата 	<ul style="list-style-type: none"> • Хиерархиска контрола • Контрола од дисциплинска комисија • Меѓусебна контрола на полициските службеници • Процеси на социјализација
Инклузивни	<ul style="list-style-type: none"> • Судови • Обвинителство • Политички партии • Медиуми • Народен правобранител 	<ul style="list-style-type: none"> • Контрола на синдикатот • Посветеност на работата • Награди • Комуникација со заедницата

Внатрешната контрола ги опфаќа сите аспекти и активности започнати и извршени во рамките на полицијата. Под внатрешна контрола се подразбира правна контрола на управната работа која ја остварува некој друг вршител на управата, дејствувајќи сам посредно и непосредно во тој единствен процес на управно дејствување. Притоа, контролорот може да биде од таа иста управна структура или пак од некоја друга, но сепак од управниот, а не од некој друг дел на државниот апарат.²⁹² Целите на ваквата контрола тешко може да се остварат онаму каде постапката во врска

²⁹¹ Зекавица, Р., Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Књига 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 71

²⁹² Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 52

со жалбата се води во рамките на истата организација каде постои солидарност и колективност. Секој припадник на полицијата е должен да го извести старешината за недозволените постапки на своите колеги со кои се кршат човековите права. Меѓутоа, во полициската супкултура често се почитува правилото на молчење за грешките на колегите и дека полицискиот службеник кој поднесува такви пријави на старешината би можел да трпи одредени последици, како и дека е можно старешината во врска со таквата пријава да не преземе ништо. Ако полициските службеници пријават случаи на пречекорување на полициските овластувања кај нивните претпоставени, како што е наведено во кодексот на однесување на ООН и забележат дека по нивната пријава не се постапило и не се презеле никакви мерки или истрага, тие може да го пријават надвор од командната структура.

Спроведените контролни мерки надвор од полициската служба се однесуваат на надворешната контрола. Без механизми за спроведување на надворешна контрола и надзор, полициските раководители би можеле да не покренуваат истраги или да не казнуваат во услови на пречекорување на овластувањата, што би довело до неефикасна внатрешна контрола. Со самиот развој на демократските процеси во светот на ваквиот вид на контрола се придава огромно значење. Механизмите за надворешна контрола и надзор може да постигнат поголема непристрасност, барем во очите на јавноста при истрага на сериозни обвинувања против полициските службеници. Покрај тоа овие механизми се подобро поставени да ги охрабрат полициските службеници да приложуваат докази против други полициски службеници, а посебно против претпоставените.²⁹³ Системите за контрола пружаат внатрешна и надворешна сигурност дека „системот за раководење“ на полициската служба работи добро. Посебно место во рамки на надворешните механизми на контрола зазема цивилната контрола која се остварува преку НВО, граѓанскиот сектор, медиумите и сл.

Во поглед на структурата и мисијата која ја извршуваат, се разликуваат четири модели на надворешна контрола над полицијата.

Првиот модел на надворешна контрола над работата на полицијата се однесува на прием и разгледување на жалби од граѓани за лошо постапување на полицијата од страна на лица кои не се полициски службеници. Овие лица водат независна истрага и за таа цел постојано се ангажираат од страна на советите на општините или државата. Со оглед дека постапката на испитување на наводите во жалбите на граѓаните за лошо

²⁹³ Прирачник за демократско полициско работење, ОБСЕ, Виена, 2008, стр. 34

постапување на полицијата не го водат припадници на полициските сили во државата, ваквиот модел на надворешна контрола се смета за најнезависен. Во рамките на генералниот модел на разгледување на жалбите на граѓаните постојат одредени разлики во постапката, поточно во поглед на телото кое е надлежно да ги разгледува и постапува по извештаите на истражителот за наводното лошо постапување на полицијата. Одредени модели се конципирани така што ваквите извештаи ги разгледува совет од независни експерти кои потоа гласаат во однос на меритумот на случајот и со извештајот го запознаваат шефот на полицијата. Други модели на контрола имаат надворешни општински или државно формирани агенции со извршен директор кој треба да даде мислење по поднесениот извештај од независниот истражител и со истиот да го запознае шефот на полицијата (локално, регионално или државно).²⁹⁴

Вториот модел на надворешна контрола над полицијата ја врзува истрагата по жалбите на поединци за лошо постапување на полицијата за самата полиција – поточно одделот за внатрешна контрола или професионални стандарди. Извештаите по спроведената истрага се праќаат до телата за надворешна контрола формирани за цели да дадат мислење по истите и да одлучат за тоа дали има прекршување на овластувањата на полицијата во конкретниот случај и со тоа да го запознаат шефот на полицијата. Со оглед дека истрагата по жалбите на граѓаните е лоцирана во самата полиција, при што надворешно контролните тела се јавуваат само како дополнителен механизам во разгледување на жалбите на граѓаните, овој модел на надворешна контрола над работата на полицијата се разгледува како помалку независен од првиот.²⁹⁵

Третиот модел е вид на жалбена постапка по извештајот на телото за внатрешна контрола над полицијата. Така индивидуалните жалби се примаат, разгледуваат и по истите се носи одлука од самата полиција. Доколку лицето не е задоволно со конечната одлука на полициското тело надлежно за разгледување и одлучување по неговата жалба, предметот може да го достави на разгледување и одлучување пред независно тело формирано за таа цел. Во овој случај се работи за постапка на надворешна контрола која има низок степен на независност и ефикасност во спроведувањето на контрола и надзор над работата на полицијата.

²⁹⁴ Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 68

²⁹⁵ Ibid, str. 69

Четвртиот модел на надворешна контрола над работата на полицијата е познат како „ревизорски“. Жалбите на лицата за лошо постапување на полицијата се примаат, се спроведува истрага и се носи конечна одлука од страна на самата полиција. „Ревизорот“ како надворешно контролен механизам врши регуларни проверки на работата на телата за внатрешна контрола во полицијата и за истата поднесува периодични извештаи кои се јавни. Исто така, ревизорот го испитува и начинот на кој е водена постапката по жалбите на граѓаните и дали во текот на истата има одредени пропусти кои би влијаеле на конечната одлука. Вообичаено „ревизорите“ се постојано вработени во општините или државната администрација кои за својата работа одговараат пред оној кој ги назначил на таквата функција. Во одредени случаи се работи за договорно ангажирани правници за фиксен временски период.²⁹⁶

Предноста на внатрешната контрола над полицијата е во самиот факт што е во рамките на полицијата и што може да ги добие информациите од прва рака, додека предноста на надворешната контрола е тоа што таа, дава дополнителна гаранција за одговорноста на полицијата. Како основна слабост на внатрешната контрола на полицијата може да се истакне недостатокот на објективност и непристрасност. Нормално и природно е носителите на оваа функција на внатрешна контрола на полицијата да имаат поголем степен на солидарност кон своите колеги бидејќи и тие доаѓаат од истите редови и до скоро ја извршувале истата работа. Како слабост на надворешната контрола може да се земе во предвид нејзиниот репресивен карактер. Со самото тоа што постојано ја испитува работата на полицијата, не успева да делува превентивно. Поради таа причина кај полицијата многу често се јавува извесен степен на анимозитет кон надворешната контрола воопшто, заради недостатокот на доверба во квалитетот на нивната работа и степенот на објективност.

Не е секогаш возможно да се повлече јасна црта помеѓу механизмите за внатрешна и надворешна контрола кои честопати се поврзани. На пример, кривичното гонење на полициски службеник е процес кој не секогаш, но често поминува низ неколку институции, започнувајќи од полициската служба, па низ комисији, одбори за жалби, независни инспекциски тела, канцеларија на народниот правобранител или извршители пред да биде изведен пред суд.²⁹⁷

За да го исполнат својот мандат, на надворешните и внатрешните надзорни и контролни тела им се потребни ресурси, законски овластувања и независност од

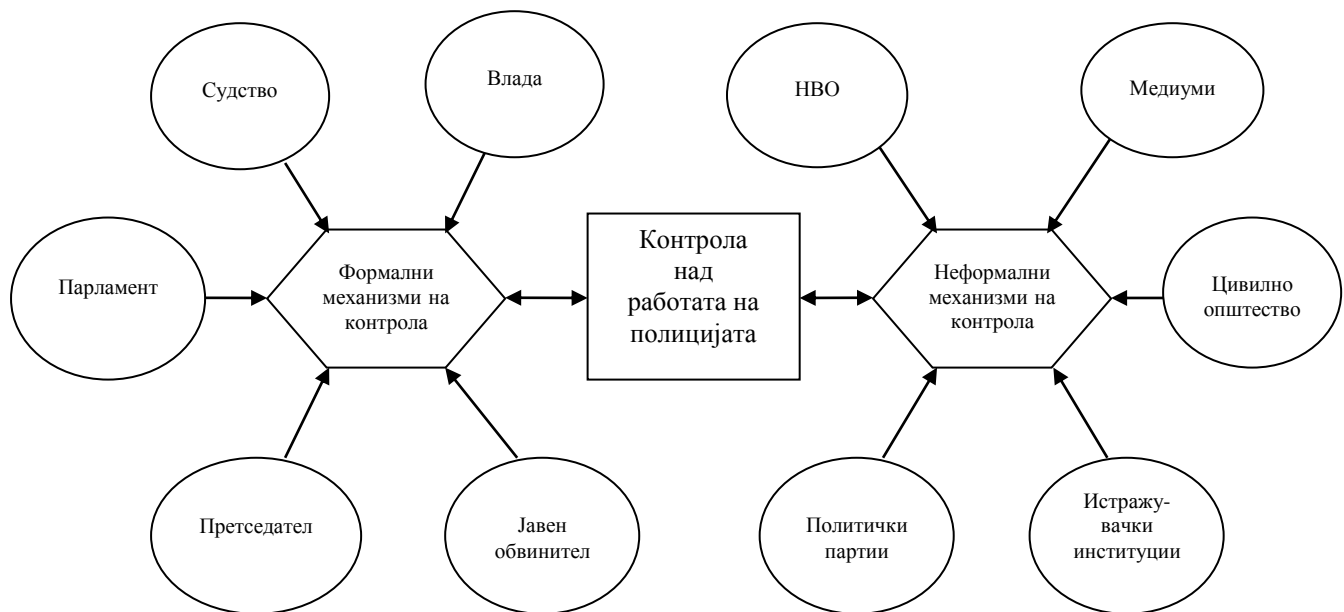
²⁹⁶ Ibid, str. 70

²⁹⁷ Прирачник за полициски интегритет, DCAF, 2012, стр. 175

влијание на извршната власт. Поврзано со овие фактори на контролните и надзорните институции им треба политичка поддршка од Владата, Парламентот и полициското раководство. Исто така, притисокот од страна на јавноста и вклучувањето на медиумите може да имаат клучна улога во поддршката на нивната работа.²⁹⁸

За нас, интересна е и поделбата на средствата за контрола на полицијата на формални и неформални, за кои што ќе следи поделно објаснување во наредните делови од докторската дисертација. Критериумот за поделба на ваков начин е во тоа дали контролата ја вршат правно овластени субјекти како што се парламентот, владата, судовите и сл. или други општествени субјекти како: здруженија на граѓани, НВО, медиуми, политички партии и др. Истите може да се согледаат од следниот шематски приказ:

Шематски приказ бр. 3 Формални и неформални механизми на контрола и надзор над работата на полицијата



Контролата и надзорот врз начинот на кој полицијата ги остварува своите функции се одвива по хоризонтала и по вертикала. Хоризонталната контрола и надзор ги остваруваат непосредно повисоките полициски старешини, кои имаат овластувања во секое време непосредно или посредно (преку увид во службените поднесоци, преку разговор, од поплаки или пофалби од граѓани и сл.) да се запознаат со начинот на

²⁹⁸ Прирачник за демократско полициско работење, ОБСЕ, Виена, 2008, стр. 35

однесувањето на полицискиот службеник во вршење на неговите службени задачи. Вертикалната контрола и надзор се законска обврска на повисоките ресорни органи и претпоставени старешини.²⁹⁹

Исто така, контролата може да се сретне како претходна и дополнителна во однос на моментот кога таа се спроведува. Претходна е тогаш кога се контролира дали се исполнети условите за почеток на вршење на работите, а последователна е во текот на самиот процес кога се оценуваат резултатите од работата. Разлика се прави и во однос на начинот на кој таа се планира. Така, разликуваме планирана – која е усогласена во обемот и динамиката на процесот на спроведување и непланирана – за која не постои план, а за да спроведе е укажана потреба односно *ad hoc* во посебни случаи. Во литературата се сретнува и поделба на контролата на: управна и административна; општа, специјална и комбинирана; посредна и непосредна; репресивна и корективна; авторитативна и советодавна; хоризонтална и вертикална; политичка и бирократска и сл.

Фактот што постојат истовремено толку голем број на механизми и средства за контрола, неминовно отвара неколку прашања како што се: зошто постојат толку голем број на средства за контрола, дали сите тие вршат активна улога во системот на контрола или се работи за спонтан процес, каква е вистинската применливост поединечно на тие средства и каков е нивниот меѓусебен однос.

Како што засега не постои пример дека полициската организација е идеална и беспрекорна во почитување на законот и правилна примена на полициските овластувања, така и ни едно решение за контрола и надзор над работата на полицијата нема таква вредност за да може да биде означено како универзално најцелисходно и кое би ги исполнило очекуваните цели.

2.3. Опасност од прекумерна контрола и надзор над полицијата

За да постои вистински баланс, покрај обврските и правата на полициските службеници потребно е да постои и висок степен на професионална одговорност. Работата на полицијата е јавна и таа секогаш е оценувана од граѓаните кои имаат мошне строги критериуми кога е во прашање нејзината работа и однесување.

²⁹⁹ Полицијата и човековите права - Прирачник за полициска обука, Хелсиншки комитет за човекови права на Р. Македонија, OSCE, Скопје, 2003, стр. 127

Важно е да се размислува и за негативните страни и опасностите од прекумерната контрола и надзор над работата на полицијата. Сè си има своја цена, како недоволната контрола, така и прекумерната контрола. Очигледна опасност постои кога се подобрува внатрешната контрола, а тоа е тенденцијата на „прекумерно централизирање“, односно држење на контролата и надзорот на високо ниво во рамките на организацијата и подалеку од полицискиот службеник, наместо потпирање на пишаните политики и активности за надгледување за да се провери усогласеноста. Исто така, важно е да бидеме свесни дека со спроведување на мерки за контрола може да се испратат погрешни сигнали на полицијата. Мерките за контрола на полицијата може да бидат сфатени како знаци на недоверба и не преземање на лична одговорност од страна на полициските службеници. Еден начин да се избегне ваквото толкување е да се направат напори да им се пренесе на полициските службеници зошто се спроведуваат разни контролни активности и да се промовира контролна средина која ќе поттикне позитивен став кон контролите како „најдобар пријател на полицискиот службеник“.

Постои опасност да се стави преголем фокус на процедурите по цена на учинокот или постигнатите резултати. Сите овие предизвици може да имаат негативно влијание врз мотивацијата и иницијативата на полициските службеници. Од самата полициска служба ќе зависи дали таа ќе биде свесна за ваквите негативни последици и внимателна и дали ќе биде подготвена да го прилагоди и подобри системот на контрола, бидејќи најдобрата движечка сила во секоја реформа на полицијата се мотивираните полициски службеници.³⁰⁰

Често полицијата и полициските службеници гледаат непријатели во оние кои спроведуваат различни видови на контрола. Тој негативен став произлегува од опасноста да бидат казнети поради одредени нерегуларности во нивната работа. Меѓутоа, не е целта по секоја цена само да биде изречена одредена санкција туку, подобрување на полициската активност и превентивно укажување на грешките.

Полициската организација настапува од позицијата дека одговорноста за сопствената работа треба да ја презентира единствено пред правото, бидејќи на тој начин и граѓаните ќе имаат најдобра заштита од можните злоупотреби на власта. Меѓутоа, секоја полиција која своите активности ги врши согласно правните прописи, не треба да се плаши од било каков облик на контрола и надзор над нејзината работа.

³⁰⁰ Прирачник за полициски интегритет, DCAF, 2012, стр. 198

2.4. Планирање и подготовка на контролата

Како при извршување на секоја друга дејност, така и контролата не може да биде квалитетно реализирана без претходно утврден план. Плановите за контролата како и кај останатите планови може да бидат различни на организациско ниво, времето, содржината и формата. Начелно еден конкретен – поединечен план за извршување на конкретна контрола треба да содржи:³⁰¹

- основ и време на вршење контрола (план, наредба, одлука);
- име на органот кој ја врши контролата, нејзин состав и име на раководител;
- организациона единица или дејност кои ќе бидат предмет на контрола;
- цел и задачи на контролата;
- видови и начини (форми) на вршење на контрола;
- потребни материјални средства за вршење на контрола;
- време за подготовка на контролата;
- време за изработка на извештај од извршената контрола;
- време за соопштување на резултатите и предложени мерки.

За контролата да ја оствари целта, неопходно е да се извршат соодветни подготовки, кои исто така, треба да се испланираат со изработка на соодветен план за подготовка на контролата кој најчесто ги опфаќа следните елементи:³⁰²

- изучување на организационата единица или активностите кои треба да бидат предмет на контрола (резултати од работата, проблеми, задачи и сл.);
- проучување на прописите за контрола;
- проучување и избор на видот и формата на контрола;
- изучување на нормите и критериумите како референтни вредности;
- изучување на системот за оценување и вреднување и изеднувачување на критериумите за оценка;
- подготовка на материјално – финансиски средства и
- одредување начин на анализа на извршената контрола.

После извршената контрола се изработува извештај или елаборат за завршена контрола, кои во основа треба да ги содржи следните елементи: назив на органот кој ја

³⁰¹ Stevanovic, O., Rukovodjenje u policiji, drugo izmeneto i dopuneto izdanje, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2012, str. 214

³⁰² Ibid, str. 215

извршил контролата; организациона единица која била предмет на контрола; утврдени (факти) од резултатите од контролата; заклучоци од извршената контрола; преземање на итни мерки; предлог мерки за отстранување на утврдените недостатоци; предлог мерки кон оние кои се контролирани (казни) и прилози (белешки, изјави, акти и др.).

2.5. Меѓународни документи со кои треба да се усогласи системот на контролата и надзорот над полицијата

Секоја држава во делот на спроведување на каков било вид на контрола и надзор над работата на полицијата потребно е да изврши усогласување на домашното законодавство со следните меѓународни документи кои се однесуваат токму на оваа проблематика:

1. Група на начела на ООН за заштита на сите лица кои се под било каква форма на притворање или затворање (оригинален наслов: UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment)
2. Декларација за основните принципи на правдата во врска со жртвите на криминалните дејствија и жртвите на злоупотреба на власта (оригинален наслов: UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power)
3. Кодекс за однесување на лицата одговорни за примена на законот (оригинален наслов: UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials)
4. Конвенција на ООН против мачењето и другите свирепи, нехумани и понижувачки казни или постапки (оригинален наслов: UN Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
5. Меѓународна конвенција за укинување на сите форми на расна дискриминација (оригинален наслов: International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination)
6. Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права (оригинален наслов: International Covenant on Civil and Political Rights)
7. Основни принципи за употреба на сила и огнено оружје од полициски службеници (оригинален наслов: UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)
8. Универзална декларација за правата на човекот (оригинален наслов: Universal Declaration of Human Rights)

9. Декларација за заштита на сите лица од мачење и друго свирепо, нехумано и понижувачко постапување или казнување (оригинален наслов: Declaration on the protection of all persons from being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)
10. Принципи на ООН за ефективна истрага и документирање на мачење и друго свирепо, нехумано и понижувачко постапување или казнување (оригинален наслов: UN Principles on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)
11. Декларација на ООН за полицијата (оригинален наслов: Declaration on the Police)
12. Европска конвенција за човекови права (оригинален наслов: European Convention for Human Rights)
13. Европски кодекс на полициска етика (оригинален наслов: European Code of Police Ethics)
14. Европска конвенција за заштита од мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување и Протоколите број 1 и 2, Совет на Европа (оригинален наслов: European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
15. Основни принципи на ООН за независноста на судството (оригинален наслов: UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary).

3. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ВОЈСКАТА

Војската отсекогаш има значајна улога во државниот механизам. Под војска се подразбира целокупноста на вооружените сили на една држава. Еден од основните услови за постоење на војската е одбраната на земјата. Војската е автономен и издиференциран фактор од една страна и државен орган, односно составен дел на државниот апарат од друга страна. Таа има задача да ја спречи окупацијата на земјата од агресорот, а и да дејствува превентивно, односно да го одврати евентуалниот агресор од обидите или идеите за напад врз земјата. Една од основните функции на војската е одбранбената, односно заштитата на границите на земјата. Таквата задача е во функција на заштита на територијалниот интегритет и суверенитетот на земјата.³⁰³

³⁰³ Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 314

Војската по дефиниција била и останува недемократска институција. Таму владее дисциплина, хиерархија и субординација, таму нема простор за развој на индивидуализмот, слободата на мислата и дејствувањето. Кога зборуваме за војската во еден демократски систем треба да се тргне од премисата од потребата на војската да и се додели еден стабилен, легитимен и институционализиран статус во рамките на поредокот. Основна цел на секоја демократска власт е да развие динамичен систем на цивилно - војнички односи кои ќе ја максимизираат воената безбедност во државата по цена на најмало жртвување на другите општествени вредности. Суштествените вредности на секое демократско општество се состојат во реализација на човековите права и слободи, владеење на правото и автономија на граѓанското општество.³⁰⁴

Не постојат конкретни меѓународно прифатени стандарди и законитости во областа на контролата и надзорот над војската, бидејќи одбраната се смета за дел од националната сувереност со сите нејзини карактеристики. Поради тоа, механизмите и процедурите за контрола и надзор над војската може да бидат со различен интензитет што покажуваат и искуствата на современите држави.

Дефинирањето на терминот „командување“ и „контрола“ („надзор“), како и нивното комбинирање, во различни документи различно се толкува. Carol McCann и Ross Pigeau го дефинираат командувањето како креативна состојба на многу потребната човекова одлучност во спроведувањето на задачите, додека контролата како средство на оваа структура преку која се управува со ризик. Командувањето и контролата, според нивното мислење, е зацврстување на заедничката намера да се дејствува во координација.³⁰⁵

Контролата над војската претставува важна функција на државата каде има можност да изврши увид во работата и состојбата на војската и да преземе мерки за подобрување на таквата состојба. Целта на контролата е да ја доведе војската во состојба на организираност и функционалност и да обезбеди најоптимален начин на извршување на законски утврдените задачи. За да се спречи можноста одредени органи на власта да ја злоупотребат војската, таа е контролирана од претседателот на државата и од парламентот, нормално по одредени прашања кои се конкретно разграничени во позитивните прописи.

³⁰⁴ Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009, стр. 113

³⁰⁵ Министерство за одбрана на Р. Македонија, официјална веб страна, достапно на: <http://www.morm.gov.mk/?shtit=26464&lang=mk>, [пристапено на 10.02.2014]

Во врска со самиот поим на контрола над војската се појавуваат три термини и тоа: *цивилна, парламентарна и демократска*.³⁰⁶

Цивилната контрола како атрибут за поим на контрола над војската се однесува на контрола која ја извршуваат цивилни органи и тела. Нејзината потреба се огледа во тоа што војската е државна институција, па нејзиниот потсистем е логично да биде потчинет под контрола на цивили. Карактеристичен модел на цивилна контрола е во земјите со еднoпартиски систем. Цивилната контрола не подразбира да таа биде и демократска, бидејќи по степенот на општост таа е потесен поим од демократската контрола.

Парламентарната контрола над војската се одредува преку извршителите на таквата контрола, односно дефинирање на органите кои имаат законско право да ја контролираат војската. Парламентот како највисоко законодавно тело своите функции на контрола над системот за одбрана може да ги изврши преку политиката за одбраната, контрола на министерството за одбрана, единиците на војската, донесување на закони и сл. Во сите демократски земји парламентот го одобрува буџетот за одбраната и има право да го контролира. Таквото право се остварува преку формирање на посебни одбори, комисии и тела во зависност од земјите. Најважен парламентарен механизам за контрола е контролата над буџетот. Парламентарниот надзор со право се смета за темел на демократијата и главен носител на спречување на воспоставување на авторитарска власт.

Демократската контрола е определена со воспоставување на политички односи во државите и подразбира начин на кој се спроведува контрола над војската. Сите демократско ориентираните земји, концептот на демократија го засноваат на поделба на власта на законодавна, извршна и судска. Поради таа причина, покрај парламентот контрола над војската може да вршат и другите органи на власта. Ако цивилната контрола не е секогаш демократска, тогаш демократската секогаш мора да биде цивилна.

Сите три вида на контрола над војската се користат како синоними, меѓутоа демократската контрола е најширока и најсеопфатна која детално ги содржи сите карактеристики на контролата.

Кога се зборува за практичното остварување на демократската контрола над војската се издвојуваат три димензии на нејзина контрола: *вертикална, хоризонтална и*

³⁰⁶ Zujic, R., *Civilna kontrola vojske, kontrola budzeta*, Vojnoizdavacki zavod, Beograd, 2007, str. 36 -37

самоконтрола.³⁰⁷ Под вертикална контрола се подразбира контрола од врвот па надолу. Поради својот појавен облик може уште да се нарече и институционална, бидејќи на организациската и формациската структура се точно утврдени правата и обврските, почнувајќи од поединците, па се до највисоките нивоа на командување. Хоризонталната контрола подразбира контрола која е спроведувана од органи, организации и поединци кои не се во хиерархиска поврзаност со војската, а се заинтересирани за нивната работа. Од тој аспект може да се разбере како во институционален облик на контрола на војската. Ваквата контрола не смее да се занемари, бидејќи тука спаѓаат невладините организации, медиумите, поединците, претставниците на верските заедници и др. Самоконтролата подразбира прифатен кодекс на чест, морал, почит, одговорност и патриотизам на поединците кои се дел од војската кои се подготвени да го дадат сопствениот живот за одбрана на државата. Затоа војската треба да ужива големо почитување и доверба кај народот и државата.

Покрај наведените видови на контрола над војската од исклучително значење е и цивилната контрола над војската. Таа се смета за една од основните принципи на демократијата во современите држави, која во себе содржи право демократски избраните органи на власта транспарентно да остваруваат контрола над одбраната и војската. Тоа подразбира размена на информации за планирање на одбранбените работи, ангажирање на средства, локации на единиците, јавност на буџетот, странска воена помош, јавност на меѓуармиската воена соработка, отвореност кон цивилните органи, владините и невладините организации и средствата за јавно информирање.³⁰⁸ За да реализира ваквата контрола потребно е да се обезбеди соодветно ниво на транспарентност во областа на одбраната со што критичната јавност би можела да ги применува мерките кон нив. Затвореноста и тајноста на војската треба да биде разбиена и потребна е поголема транспарентност во функционирањето на вооружените сили и воените активности.

Двата основни вида цивилна контрола над војската битно се разликуваат не само според субјектите кои се одговорни за нејзино спроведување, туку што е далеку позначајно според мотивите кои ги раководат во тоа. Првиот облик на цивилно – политичка контрола е карактеристичен за плуралните демократски системи. Во нив цивилната супрематија над војската се јавува како посебен аспект на ограниченоста и подреденоста на јавната власт во однос на демократската општествена контрола. Во

³⁰⁷ Todorovic, S., *Modele demokratske kontrole vojske*, Vojno delo, Beograd, 2002, str. 26

³⁰⁸ Zujic, R., *Civilna kontrola vojske, kontrola budzeta*, Vojnoizdavacki zavod, Beograd, 2007, str. 46

такви услови војската му се подредува на политичко – државните фактори и институции кои се основни носители на оваа контрола. Оваа дејност се врши со една основна цел: дистанцирање на војската од центрите на политичка моќ и гарантирање на слободата и интегритетот на цивилното општество. Во такви услови, политичката подреденост на војската не се поврзува со лојалноста кон одредена владејачка гарнитура и нејзината политика и идеологија. Всушност основната интенција се состои во подведување и на политичката власт и на војската под уставот и законите. Вториот тип на цивилна контрола е карактеристичен за недемократските системи. Во нив, по правило оваа функција е целосно концентрирана во рацете на владејачката, поточно во единствената политичка партија. Ова се должи на фактот што семоќната партија во овие системи претставува вистинска еманација на цивилната власт. Сите најважни ингеренции во оваа сфера се фактички концентрирани во партијата, а се реализираат низ два паралелни процеси: *прво со засилена идеолошко – политичка хомогенизација во редовите на војската и второ, со поставување на важни партиски личности на највисоките воени позиции.*³⁰⁹

Генерално гледано видот и ефектите од цивилната контрола над војската во секое општество се детерминирани од карактерот на општиот и начелен однос помеѓу цивилната и воената област. Всушност целосна и апсолутна контрола и надзор над војската е тешко остварлива задача. Воената организација функционира и дејствува следејќи ја логиката на дејноста заради која постои, што секогаш не мора и не може да биде јасна и сфатлива на цивилното општество. За да не дојде до целосно располагање со моќта на војската преку овој вид на контрола, потребно е и носителите на оваа контрола да бидат ограничени во рамки на уставот и законите.

4. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ АГЕНЦИИ

Разузнавачките агенции претставуваат клучна компонента и имаат круцијална улога во секоја држава, поради тоа што обезбедуваат навремени и ефективни информации и даваат независна анализа на тие информации кои се однесуваат на безбедноста на државата и заштита на нејзините витални интереси. Поради заканите и ризиците по внатрешната безбедност, државите во светот на разузнавачките агенции

³⁰⁹ за ова повеќе кај: Ванковска-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995, стр. 103-106

им имаат дадено огромни овластувања за борба против тероризмот, организираниот криминалитет, трговијата со дрога, оружје, луѓе и сл.

Исто така, разузнавачките агенции претставуваат специјализиран дел од државната управа што прибира, класифицира, анализира, проценува и презентира пред државниот врв податоци, оценки и предлози од политички, воен, економски, културен и друг карактер, во врска со виталните државни интереси и цели, се ангажира на извршување на други задачи добиени од државниот врв, а се однесуваат на остварување на стратешки национални цели и ги заштитува сопствените интереси од противникот.³¹⁰

Природата на работата на разузнавачките агенции е најчесто со висок степен на тајност поради прибирањето и анализата на разузнавачките информации и податоци. Императивот на тајноста на разузнавачките служби може да биде злоупотребен и да води кон противзаконски и недозволен акции, неефикасност, злоупотреба на моќта или употреба за политички цели. Големата моќ и важноста на информациите кои ги поседуваат разузнавачките агенции многу често може да претставуваат закана за државата и политичкиот систем кој го штитат. Затоа е потребно да бидат подложени под контрола и надзор од релевантни институции и тела. Главните причини зошто државите креираат системи за контрола и надзор над разузнавачките служби се: зголемување на демократското владеење на разузнавачките служби, почитување на владеењето на правото и осигурување на ефикасноста и ефикасноста на активностите на службата.

Во демократските општества, разузнавачките служби треба да се стремат да бидат ефективни, политички неутрални, да се придржуваат кон професионалната етика, да работат во рамки на законските овластувања и во согласност со уставно – законските норми и демократски практики на државата. Демократската контрола и надзор над разузнавачките структури треба да започне со јасна и експлицитна рамка, според која во рамки на законот ќе се формираат разузнавачките служби. Законите исто така, треба дополнително да ги утврдат границите на овластувања, методите на работење и средствата со кои ќе се сметаат за отчетни.³¹¹

Разузнавачките агенции подлежат на сите закони што се однесуваат на приватноста на личните податоци и комуникации. Ако конкретни околности бараат

³¹⁰ Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање), Скопје, 2008, стр. 18

³¹¹ Fluri, P., Born, H., Parliamentary oversight of the Security Sector, DCAF, Geneva, 2003, p. 64

тајно набљудување на комуникациите, во тој случај законот го утврдува судскиот механизам со проверен персонал кој ќе биде овластен да врши контрола и ревизија на таквите активности.

Во земјите во светот контролата и надзорот над разузнавачките агенции честопати се ограничени. Тие се помалку отворени и развиени во споредба со другите контролни и надзорни механизми над другите безбедносни служби. Формата на контрола и надзор зависи од законската традиција на државата, политичкиот систем и сл. Во многу земји контролните и надзорните механизми се поделени помеѓу законодавната, извршната и судската власт.

Секој актер или институција за контрола и надзор има различна функција. Извршната власт ги контролира разузнавачките служби со тоа што им дава насоки, преку давање задачи и приоритети, како ресурси за нивно остварување. Парламентот се грижи за надзорот, што е ограничен на општи прашања и овластувања за буџетот. Тој повеќе е реактивен во воспоставувањата на анкетни комисии заради истражување на незаконско работење. Судството има задача да го следи користењето на овластувањата. Граѓанското општество и граѓаните можат да го ограничуваат функционирањето на службите преку давање алтернативни гледишта, откривање на скандали и кризи - медиумите или преку вложување поплаки во врска со прекршоци - граѓаните. Најверодостојните информации за незаконските активности на разузнавачките агенции најчесто доаѓаат токму од внатре. Разузнавачките служби не смеат да бидат над законот. Затоа, вработените што се сомневаат или откријат незаконски активности и наредби во рамките на службата треба да имаат обврска тоа да го пријават.

Земајќи го во предвид „надзорот“ над разузнавачките агенции се појавуваат првобитни прашања: Кон кого службите треба да покажат одговорност? (владата, парламентот или некое независно тело) Но прашањето е За што? (трошок, политика или операции) и Кога? (пред или после извршувањето на операциите). Операциите очигледно се чувствителни, но и покрај тоа може да предизвикаат политички прашања кои се од областа и се во интерес на државата. Ако едно тело за контрола и надзор има предзнаење за чувствителните и контроверзни операции, тоа ќе ја попречи нивната способност во објективното контролирање и надзирање подоцна. Долгорочната

природа на работата на разузнавачките агенции, поделба на прегледот и тековните активности се тешки во практиката.³¹²

Одговорноста на разузнавачките служби има неколку нивоа. Некои од нив се поврзуваат со внатрешната контрола на разузнавачките служби која се врши внатре во службата и надворешната, која се врши од претставниците на извршната власт. Други се однесуваат на надзорот кој го спроведува претседателот, парламентот, владата, судството и граѓанските надзорни тела. Овластувањата и легитимитетот на разузнавачките агенции почива врз легислативното одобрување на нивните овластувања, операции и трошоци. Но, поради практични причини и поради чувствителната природа на самата материја, ефикасната надворешна контрола над овие агенции мора да почива врз извршната власт.³¹³ Целта на надзорот над разузнавачките служби е да се спречи и санкционира нивната несоодветна активност. Спротивно на контролата, која се однесува на директното управување со една служба, надзорот вклучува мониторинг, евалуација, темелно испитување и ревизија. Со промовирање на отвореност и транспарентност, надзорните тела можат да ги ограничат тенденциите за злоупотреба во една служба и на претставниците кои спроведуваат контрола да им обезбедат корисни информации и експертиза.

Главната цел на контролата и надзорот е да се држат разузнавачките служби одговорни за нивните политики и активности во поглед на законитоста, пристojноста, ефективноста и ефикасноста. Процесот со кој еден контролен и надзорен орган ја повикува разузнавачката служба на одговорност вообичаено има три јасно поделени фази:³¹⁴

1. *Надзорниот орган собира информации за разузнавачката служба.*
2. *Врз основа на овие првични информации, надзорниот орган започнува дијалог со разузнавачката служба.*
3. *Надзорниот орган издава наоди и препораки.*

Разузнавачката работа е сложена и динамична која вклучува повеќе актери, процедури и политики. Заради оваа причина, широк опсег на прашања може да биде субјект на контрола и надзорот над разузнавачките служби. Најдобриот начин да започне процесот на контрола и надзор е да се состави листа на сите можни прашања и да се спореди таа листа со надлежноста на надзорното тело.

³¹² Born, H., Jonson, L., Leigh, I., Who's watching the spies?, Establishing Intelligence Service Accountability, Washington, 2005, p. 83

³¹³ Born, H., Making Intelligence Accountable, DCAF, 2005, p. 59

³¹⁴ Wills, A., Born, H., Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, DCAF, Geneva, 2012, p. 7

Обуката и создавањето на професионални стручњаци во областа на разузнавањето претставуваат важен аспект на контрола и надзор. Особено, професионализмот, посветеноста на демократските норми и принципи на човековите права, како и чувството за граѓанска одговорност се клучни аспекти за обука на вработените во разузнавачките агенции. Многу често демократските земји обучуваат и вработуваат цивили во разузнавачките агенции за да се избегне вмешаност на вијската и полицијата.

Друг структурален фактор што може да ја олесни контролата и одговорноста на разузнавачките служби е тоа разузнавачките информации да бидат достапни на јавноста по одреден временски период. Ова може да биде промовирано со слободен пристап до информации кои имале доверлив карактер по одреден период. На ваков начин може да се овозможи транспарентност на разузнавачките служби и може да се подобри демократската контрола.

Демократскиот надзор над разузнавачките служби треба да започне со јасна и експлицитна правна рамка според која во законите на државите ќе се формираат разузнавачки агенции одобрени од парламентот. Законите понатаму треба дополнително да ги утврдат границите на овластувањата на таквите служби, методите на работење и средствата со кои ќе се сметаат за отчетни. Генерално, демократскиот надзор над разузнавачките служби подразбира:³¹⁵ *внатрешна контрола; контрола од извршната власт; законодавна контрола; судска контрола; контрола од невладини организации, медиуми и истражувачки институти; контрола од независни органи и од независни ревизорски бироа.*

Контролата и надзорот над разузнавачките служби не бара само преземање на координирани мерки од страна на неколку државни органи, туку и активна контрола и надзор од страна на граѓанското општество, медиумите и сл. Тајноста на разузнавачката работа, заканата за човековите права и недостатокот од парламентарна и судска контрола иницираат потреба за ефективен надзор од страна на органи и тела независни од Владата. Предност на ваквиот вид на надзор над разузнавачките служби е тоа што тие немаат ограничување на нивната способност за анализа и критика на владините политики.

³¹⁵ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 89

ДЕЛ IV
ФОРМАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР ВРЗ
БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ

Во основата на начелото на поделбата на власта за трите основни функции на државната власт: *законодавна, извршна и судска, неопходно е да се формираат различни органи, односно да се организира така државната власт за да не се случи, како што забележал Монтескије, оној кој што го донесува законот во исто време да суди и да управува – и обратно.* Затоа, било потребно секоја власт да се ограничи со власт. Тоа можело да се направи само ако секој сегмент од власта има посебни органи. Поделеноста на власта на повеќе органи е брана таа да се соедини во рацете на ист човек или исто тело. Вака поделената власт помеѓу повеќе органи воспоставува определени облици на взаемно сопирање и балансирање, односно постојат инструменти со кои власта се ограничува и контролира од друга власт.³¹⁶

Во демократските општества, политичките одлуки се донесуваат преку избраните претставници на граѓаните. Таквите претставници ја практикуваат законодавната власт во рамки на репрезентативните институции како што е Парламентот. Законодавната власт парламентот ја врши целосно без можност за делегирање на друг орган, односно обврската е само негова врз основа на уставните овластувања, да донесува закони и други акти. Законодавната власт остварува контрола и надзор над безбедносниот систем преку донесување на закони со кои ги дефинираат и ги регулираат службите за безбедност и нивните овластувања. Исто така, законодавната власт е должна да врши контрола и надзор над спорведување на усвоениот буџет и на тој начин да поттикнува одговорност.

1.1. Поим за парламентарна контрола и надзор

Парламентот има обврска да обезбеди извршната власт да работи за доброто на граѓаните. Тој е во самата суштина на демократијата, служејќи како бедем против автократското владеење. Парламентите во современите општества не се ништо друго,

³¹⁶ За ова повеќе кај: Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 270

туку претставништва на граѓаните кои вршат политичка контрола, па логично и контрола над безбедносниот систем. Парламентот остварува повеќе функции, но особено исполнува три основни функции и тоа: законодавна функција, контролна функција и репрезентативна функција.³¹⁷

Во една демократска земја ниедна област од државното работење не треба да биде забранета зона за парламентот, вклучувајќи го тука и безбедносниот систем. Вклученоста на парламентот носи легитимитет и демократска отчетност. Тоа би помогнало да се обезбеди дека безбедносните и разузнавачките органи и служат на државата како целина и дека го штитат уставот, а не дека служат само на потесни политички или одделни интереси. Соодветната контрола гарантира стабилен, политички двопартиски пристап кон безбедноста, што е добро за државата и за самите државни органи. Вклученоста на парламентарците може да помогне да се обезбеди дека користењето на државните пари во безбедноста се правилно овластени и оправдани.³¹⁸

Многу различни зборови се однесуваат на инволвираноста на парламентот во безбедносниот систем. Еден од концептите е надзорот, кој се однесува на надгледување на владата поставувајќи и широки насоки на делување. Друг концепт кој е важен е „доброто владеење“ а се однесува на целиот систем на демократскиот менаџмент во безбедносниот систем во кој парламентот треба да одигра важна улога. Значајно е дека контролата е често употребуван концепт. Така, таа има широко значење во споредба со другите концепти. Секој концепт си има свои предности: доброто владеење се однесува на системско достигнување, надзорот се однесува на широко достигнување, додека контролата значи моќен зафат од страна на парламентот без кој не би можел да функционира целиот безбедносен систем.³¹⁹

Најважната функција на парламентот е да врши контрола над извршната власт. На парламентот како и на која било област во политиката, му се доверува контролата и надзорот над извршната власт. Имајќи предвид дека во многу држави, владата настојува да игра надмоќна улога во однос на безбедносните прашања, клучно е парламентот да има моќ и ресурси за ефикасен надзор. Во воспоставените демократии,

³¹⁷ Bryden A., Fluri, P., Security Sector Reform: Institution, Society and Good Governance, Baden-Baden, 2003, p.66

³¹⁸ Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Осло, 2005, стр. 83

³¹⁹ за ова повеќе кај: Born, H., Learning from best practices of parliamentary oversight of the security sector, Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva, 2004, p.136

оваа значајна функција е проширена на: надгледување на мандатот, операциите, организацијата и финансирањето на безбедносниот сектор.³²⁰

Парламентарниот надзор не е цел сам по себе. Во суштина главната цел на парламентарниот надзор е *да обезбеди рамнотежа помеѓу безбедносната политика и општеството во остварувањето на целите, политиките и на процедурите на воените, полициските и политички раководители.*³²¹

Пратениците како претставници на интересите на граѓаните имаат клучна законодавна и надзорна улога и во рамки на безбедносниот систем. Тие се единствени избраници на национално ниво кои можат да зборуваат за сите граѓани и да ги бранат нивните безбедносни интереси.

Парламентот е политичка институција, репрезентативен инструмент каде во принцип се практикуваат законодавните операции и контролата на Владата, а во нејзини рамки и на безбедносниот систем (парламентарна контрола). Парламентот има обврска да обезбеди извршната власт да работи за доброто на граѓаните.³²²

Парламентарната контрола и надзор може да се дефинира како: „Законодавната власт врши парламентарна контрола и надзор, така што носи закони кои ги дефинираат и регулираат безбедносните служби, нивните овластувања и усвојуваат соодветни средства во буџетот. Ваквата контрола може да опфати и востановување парламентарен народен правобранител или комисија која може да започне истрага поради поплаки од јавноста.“³²³

Во зависност за која одделна држава станува збор постојат некои активности кои што може да ги преземе парламентот за да го надгледува безбедносниот систем:³²⁴

- Да одобрува предлага или отфрла измени на безбедносните политики и законите за одбрана.
 - да одржи парламентарна расправа;
 - да постави пратеничко прашање и да покрене интерпелација;
 - да повика на национални консултации за безбедносни прашања.
- Да ги усвои и надгледува буџетски одредби поврзани со безбедноста.

³²⁰ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 159

³²¹ Дојчиновски, М., Петрески Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во РМ и нивното влијание во борбата против криминалитетот, Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 101

³²² Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010, бр. 19, стр. 41

³²³ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and Inter-Parliamentary Union (IPU), Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Geneva, 2003, pp. 22

³²⁴ Луциак, И., Парламентарен надзор над безбедносниот сектор и родот, ОБСЕ, 2008, стр. 1

- Да прогласи или заврши вонредна состојба или војна.
- Да отфрли или одобри владини предлози за:
 - меѓународни договори, сојузи или испраќање војска во странство;
 - назначување на безбедносен персонал на високо ниво;
 - големи набавки за оружје.
- Ги набљудува и проценува безбедносните политики и програми.
 - да започне парламентарна истрага или расправа;
 - да побара оценка за спроведување на некоја политика/програма од власта;
 - да го институционализира или ревидира функционирањето на механизмите за ревизија.

Иако не постои единствен приод на начелата на демократски и парламентарен надзор, се смета дека во либералната демократија следните главни начела треба да бидат применети за парламентарен надзор над безбедносниот систем.³²⁵

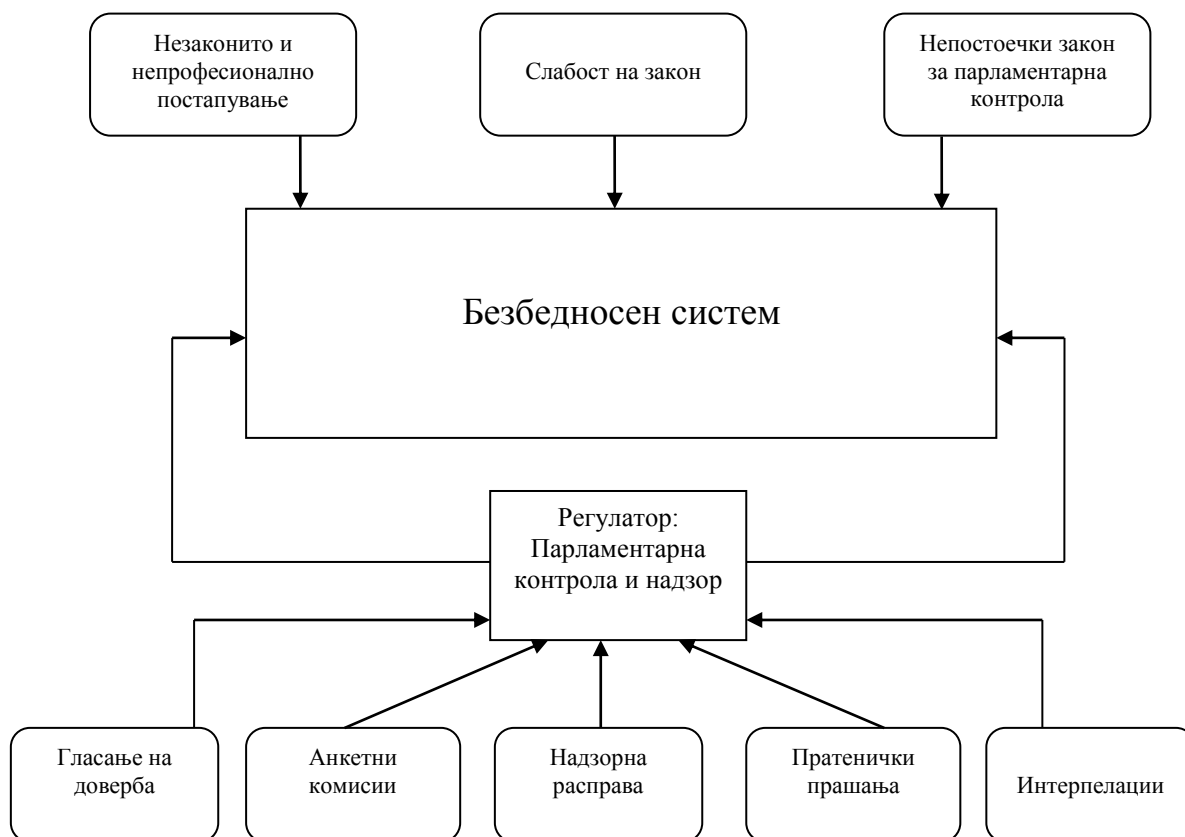
- државата треба да биде единствен актер во општеството која има легитимен монопол на сила, а со тоа и безбедносниот систем ќе биде отчетен пред легитимните демократски власти;
- парламентот е суверен и ја смета извршната власт одговорна за развојот и реализацијата на безбедносната политика;
- парламентот има уставна улога да го одобрува и да го контролира буџетот наменет за потребите на безбедносниот систем;
- парламентот игра важна улога во однос на прогласувањето и укинувањето на вонредна или воена состојба;
- начелата на добро владеење и владеење на правото се применуваат во сите сектори на Владата, па според тоа и во безбедносниот систем;
- персоналот на безбедносниот систем лично дава отчет пред судовите за прекршување на националните и на меѓународните закони;
- безбедносниот систем треба да е политички неутрален.

Поврзаноста и условеноста на парламентарната контрола и надзор брз безбедносниот систем може да се претстави на следниот начин преку шематски приказ.³²⁶

³²⁵ Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010, бр. 19, стр. 43

³²⁶ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 62

Шематски приказ бр. 4 Местото и улогата на парламентарната контрола и надзор



Извор: Примарно развиени од проф. д-р Козарев Анастас

Кога е во прашање односот на парламето кон полицијата, тој однос произлегува од контролните овластувања кои парламентот ги има над органите на државната управа. Парламентот е главен и круцијален носител на политичката контрола над работата на полицијата. Контролата и надзорот кои ги извршува парламентот, а се директно насочени кон полицијата се препознаваат во коригирање на владините цели кои имаат очигледни политички мотиви и мешање на владата во работата на полицијата. Така парламентот треба да ја спречи владата во настојувањата полицијата да ја подреди во парцијалните политички интереси.

Парламентот остварува контрола и влијае на полицијата преку следните мерки:³²⁷

- Донесува закони со кои се уредуваат организацијата, овластувањата и одговорностите на полицијата, воспоставуваат правни механизми на контрола,

³²⁷ Milosavljevic, B., Gradzanski nadzor nad policijom – moguci model za Srbiju, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004, str. 41

ги пропишуваат кривичните дела и постапката, овластувањата на судот и другите прашања кои што се од значење за работата на полицијата;

- Утврдување на политиката за национална безбедност и собраниските расправи за состојбата на безбедност и работата на полицијата;
- Одобрување на буџетски средства за работата на полицијата и вршење на буџетска контрола;
- Избор и разрешување на министерот за внатрешни работи и разгледување на извештајот за работата на полицијата;
- Формирање на анкетни комисии за истраги во работата на полицијата, пратенички прашања и интерпелација;
- Формирање на посебни парламентарни тела за вршење на контрола и надзор над работата на полицијата.

Како што може да се забележи од претходно изнесеното, пратениците може да побараат интерпелација на министерот за внатрешни работи, а имаат и право на денот за пратенички прашања да поставуваат прашања на кои што министерот е должен да усно да одговори. Доколку не во можност веднаш да одговори, може во рок од осум дена писмено да го достави одговорот. Потешките прашања најчесто ги поставува опозицијата, додека пратениците на владејачката партија поставуваат нарачани прашања за да се создаде претстава дека постои активна контрола и надзор. Парламентарните прашања обично се однесуваат на конкретни случаи од работата на МВР, но и општи прашања за политиките на МВР, приоритети и идни активности. Пратениците често се обраќаат и до Премиерот во однос на внатрешните работи, како и за работата на министерот.³²⁸ Од големо значење е и контролата на Парламентот во однос на одредување на буџетот на МВР, а посебно во контролирањето на материјалните средства кои се искористени или треба да бидат искористени.

Значаен начин на парламентарен надзор се и надзорните расправи. Надзорна расправа се одржува со цел да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа.³²⁹

³²⁸ Богдановски, А., Лембовска М., Кон втората генерација реформи на безбедносниот сектор во Македонија, Аналитика тинк тенк, Скопје, 2012, стр. 55

³²⁹ Закон за Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 104/09

Надзорната расправа ја спроведува матичното работно тело на Собранието кое може на седница да покани овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа. На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Поканетите овластени претставници имаат обврска да присуствуваат на седницата на која ќе се одржи надзорната расправа.

За одржувањето на надзорната расправа, претседателот на работното тело го известува претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието за одржувањето на надзорната расправа писмено ја известува Владата. Со известувањето претседателот на Собранието ќе побара Владата да определи овластен претставник (претставници) за прашањата што се предмет на надзорната расправа.

Претседателот на матичното работно тело овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа, писмено го поканува на седницата на работното тело на која ќе се одржи надзорната расправа и го известува за прашањето кое е предмет на расправата и може од него да побара информациите, мислењата и ставовите да ги достави и во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото.³³⁰

Средства за одржување на надзорни расправи се обезбедуваат од средствата на Собранието предвидени во Буџетот на Р. Македонија. За одржувањето на надзорната расправа јавноста се информира преку веб страницата на Собранието и Собранискиот канал.

Иницијатива за одржување на надзорна расправа може да покрене еден член од матичното работно тело. За одржување на надзорна расправа работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови.³³¹

Надзорната расправа, по правило, се снима фонографски и за истата се води записник, а технички и други исправки можат да се направат во договор и во согласност со лицето чија изјава е во прашање. Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци кои се доставуваат и до Владата на Р.

³³⁰ Ibid, член 20

³³¹ Ibid, член 21

Македонија. Заклучоците од надзорната расправа се објавуваат на веб страницата на Собранието.³³²

Покрај наведените начини на контрола кои ги спроведува Собранието врз работата на полицијата, тоа најопширно го прави преку парламентарните комисии кои што се задолжен за вршење на таква контрола и надзор, а кои што ќе бидат разработени поединечно во понатамошниот дел од докторската дисертација.

1.2. Видови на парламентарна контрола и надзор

1.2.1. Парламентарни комисии

Политичкиот карактер на заштита на слободите и правата на граѓаните се врзува за највисокиот законодавен орган во државата – Собранието на Р. Македонија.

Во однос на улогата на Собранието на Р. Македонија во остварувањето на безбедносниот систем на државата, треба да се истакне потребата во него да се донесат соодветни документи за да се добие јасна визија за безбедноста (безбедносното опкружување, надлежностите на сите елементи на безбедносниот систем, неговиот менаџмент и контрола). Таквите документи треба да бидат предмет на јавни и широки дискусии и да имаат поддршка од јавноста. Јасно е дека јавната поддршка може да се добие врз основа на анализа на повеќе варијанти и можни алтернативи.

Парламентарните комисии се најмоќни тела во рамки на Парламентот и неговата работа. Тие претставуваат значаен уставен механизам за контрола и надзор од страна на Парламентот, чиј што уставен основ е содржан во чл. 76 од Уставот на Р. Македонија, каде што е утврдено дека Собранието на Р. Македонија може да основа анкетни комисии за сите области и за сите прашања од јавен интерес. Комисиите овозможуваат директна комуникација помеѓу парламентарците од различни политички партии.

Парламентарните комисии се неопходни заради фактот што овозможуваат да се дискутира за безбедносните прашања на повеќе партиска основа. Постигнувањето консензус на политичко ниво е особено значајно во оваа област. Потребно е да се истакне фактот дека по прашањето за членството на Р. Македонија во НАТО и ЕУ постои консензус меѓу сите политички партии. Собранието на Р. Македонија како

³³²Ibid, член 23

носител на законодавната власт треба поенергично и поцврсто да ја спроведува оваа функција. Тоа има надлежности во остварувањето на надзорот на безбедносниот систем, па оттука со реформите се јавува потреба од зајакнување на неговата контролна функција, која во овој момент не се чувствува.

Комисиите стануваат центар на оној дел од работниот процес во Собранието кој му претходи на одлучувањето во самото Собрание и нивната работа ќе има смисла само ако тие подготвуваат материјали за расправа во Собранието врз основа на проверени факти, а не нудат готови предлози за усвојување. Тоа значи дека тие треба да иницираат и да ги елаборираат можните алтернативи со можните последици, создавајќи услови за одговорно одлучување на Собранието.³³³

Предлог за основање на анкетни комисии за кое било јавно прашање можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување на постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавни функции, со што анкетните комисии ги отстрануваат недостатоците на пратеничките прашања и на интерпелацијата. Тие навлегуваат подлабоко во одредени случаи, поврзани со одговорноста на Владата и со нејзините членови или со работата на јавните установи и претпријатија.³³⁴

Комисиите се можност, но и еден од начините за поширока расправа каде што постојат предуслови за конструктивни дискусии и можност за поголема легитимност во расправата на одделни прашања, затоа што во основа тука ќе се испреpletат односите меѓу партиите кои се партиципенти во Собранието. Координацијата на политичкото ниво за овој сегмент е особено важна и во основа ќе се релативизира преку меѓупартискиот консензус.³³⁵

Во Собранието на Р. Македонија се основаат работни тела - комисии за разгледување предлози за донесување закони, нацрти на закони, предлози на закони и други општи акти што ги донесува Собранието, за следење на извршувањето на актите на Собранието, како и за проучување и претресување на други прашања од неговата надлежност. Кандидатите на комисиите се кандидираат од страна на парламентарните групи. Претседателите, замениците на претседателите, членовите на работните тела и нивните заменици се избираат од редот на пратениците во Собранието. Во работата на работните тела учествуваат претседателот и членовите на работното тело, а во случај

³³³ Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010, бр. 19, стр. 44

³³⁴ Шкариќ, С., Управно право, втора книга, Унион траде, Скопје, 1995, стр.656

³³⁵ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 175

на нивна спреченост за присуство на седницата на комисијата, определуваат нивен заменик од редот на замениците на членовите на комисијата.

Во однос на времетраењето се формираат постојани и повремени или *ad hoc* собраниски комисии. Надзорната функција на овие комисии делува на еден реактивен начин, односно откако проблемите ќе настанат. Потребно е надзорната функција да е проактивна за да не постои несоодветно дејствување на институциите од безбедносниот систем.

Од доменот на безбедносниот систем, постојат неколку комисии кои што вршат контрола и надзор во оваа област и тоа:

- Комисија за одбрана и безбедност;
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање;
- Комисија за надзор за спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана;
- Комисија за финансирање и буџет и
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот.

Овие комисии имаат моќ да вршат парламентарна контрола во името на Парламентот. Во понатамошниот дел од трудот ќе бидат разгледани секоја комисија поединечно во однос на нивната функција, надлежности и делокруг на работа. Од анализата на извештаите за работата на Собранието, може да се заклучи дека работењето на комисиите од областа на безбедноста и одбраната е мошне минимално во однос на другите анкетни комисии. Така, Комисијата за одбрана и безбедност има одржано 2002-2006 година – 37 седници, 2007 година – 20 седници, 2008 година – 3 седници, 2009 година – 19 седници. Комисијата за надзор над работата на УБК и АР има одржано 2002 – 2006 година – 9 седници, 2007 година – 8 седници, 2008 година – 0 седници, 2009 година – 2 седници. Комисијата за надзор на спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО има одржано 2008 година – 1 седница, 2009 година – 3 седници.

1.2.1.1. Комисија за одбрана и безбедност

Комисијата за одбрана и безбедност е постојано работно тело на Собранието на Р. Македонија, во која се застапени сите политички партии и членуваат претставници од сите заедници. Таа има претседател, дванаесет членови и нивни заменици. Комисијата начелно ги поддржува ставовите на Владата, а пратениците поставуваат прашања и предлагаат алтернативни решенија. Понекогаш учество во работата на оваа Комисија земаат и надворешни соработници и експерти од одредена област во зависност од проблематиката која се разгледува. Одлуките најчесто се донесуваат со консензус, но има и надгласување.

Согласно Деловникот на Комисијата за одбрана и безбедност и беше овозможено да бара информации и податоци од сите органи од областа на безбедноста и одбраната, како и на своите седници да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислење за проекти и прашања кои се однесуваат на одбраната и безбедноста.³³⁶

Комисијата за одбрана и безбедност ги разгледува прашањата што се однесуваат на:³³⁷

- заштита на поредокот утврден со Уставот;
- остварување на надзор во доменот на одбраната и безбедноста;
- одбрана на Републиката и цивилна заштита;
- соработка со колективни системи на безбедност и одбрана во кои Р. Македонија пристапила;
- интеграција на Р. Македонија во евроатлантските организации и односите со тие организации;
- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот;
- производство, промет, набавување и носење на оружје, делови на оружје и муниција;
- обезбедување на личности и објекти;
- држвјанство;

³³⁶ Дојчиновски, М., Петрески Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во РМ и нивното влијание во борбата против криминалитетот, Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 103

³³⁷ Собрание на Р. Македонија, Комисија за одбрана и безбедност, официјална веб страна, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=5DA06A757E494B4A882891E3C7806796>, [пристапено на 30.07.2013]

- јавните собири и јавните приредби;
- одржување на јавниот ред и мир;
- безбедност на патниот, железничкиот, воздушниот и езерскиот сообраќај;
- заштита од природни непогоди и епидемии;
- пријавување и одјавување на живеалиште и престојувалиште;
- премин на државните граници, движење и престој во граничниот појас;
- движење и престој на странци;
- утврдување и решавање на граничните инциденти и други повреди на државните граници;
- други прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста.

Комисијата за одбрана и безбедност во Р. Македонија е клучната компонента за создавање на здрава институционална рамка за ефикасно работење по прашањата од националната безбедност и одбрана. Комисијата има ексклузивна можност да биде вистински финансиски контролор на работењето на клучните институции кои ја остваруваат одбраната и безбедноста и има можност постјано да ја следи ефективната, односно неефективната употреба на ресурсите во одбраната и безбедноста. Меѓу другото, со ова се обезбедува редовната одговорност за официјалната политика во оваа област, да се совпадне со годишната примена на финансиската одговорност што го претставува земањето на буџетот во предвид. Клучот на правилен буџет е транспарентноста и одговорноста.³³⁸

Комисијата за одбрана и безбедност во изминатиот период остварила бројни активности за унапредување и остварување на цивилната демократска контрола и надзор во областа на одбраната и безбедноста. Заради потребата за прилагодување кон стандардите на НАТО и ЕУ извршени беа голем број на измени и дополнувања на законите кои што се однесуваат на одбраната и безбедноста. Тука спаѓаат: Законот за полиција, Законот за внатрешни работи, Законот за одбрана, Законот за следење на телекомуникации, Законот за управување со кризи, Законот за полициска академија, Законот за воена академија, Законот за оружје, Законот за ратификација на меѓународната конвенција за сузбивање на финансирање на тероризмот, Законот за ратификација на меѓународната конвенција за сузбивање на терористички напади со експлозивни направи, Националната концепција за одбрана и безбедност, Законот за странци, Законот за надзор над државната граница и др.

³³⁸ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 176

Сепак, во работата на Комисијата за одбрана и безбедност, клучна е политичката волја на одделни парламентарци. Исто така, клучни се и прашањата: „Дали парламентарците доволно ги следат своите надзорни овластувања?, Дали парламентарците прописно ги користат надзорните овластувања, особено кога во Владата се наоѓаат нивните „политички пријатели“?, Дали се ангажираат доволно да ги согледаат комплексните прашања? и Дали се волни да вложуваат време, енергија и политичка волја за воспоставување систем на правилна власт во безбедносниот систем?“³³⁹

1.2.1.2. Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање

Располагањето со информации, увидот во приватноста на граѓаните, преземањето на тајни мерки и ограничувањето на човековите слободи и права претставува можност за големи незаконитости и злоупотреби и им дава огромна моќ на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање во Р. Македонија, па поради тоа потребно е да постои нивно контролирање и спроведување на надзор.

Комисијата за надзор над работата на УБК и АР е формирана во 1995 година како дел од реформите со кои се воспоставија УБК и АР. Таа е работно тело на Собранието на Р. Македонија и има претседател, осум членови и нивни заменици. За цели на градење доверба меѓу политичките субјекти, прифатено е претседателот на Комисијата да биде од редот на најголемата опозициска партија претставена во Собранието на Р. Македонија. Седниците на комисијата се од затворен карактер, поради специфичноста на дискусиите за време на кои се разменуваат класифицирани информации. Директорите на УБК и АР се должни да овозможат увид и да ги дадат сите извештаи и податоци на располагање на Комисијата.

Оваа комисија ги разгледува прашањата што се однесуваат на:³⁴⁰

- почитување на правата и слободите, утврдени со Уставот и законите од страна на УБК и АР на граѓаните, претпријатијата и други правни лица;

³³⁹ Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010, бр. 19, стр. 51

³⁴⁰ Собрание на Р. Македонија, Комисија за надзор над работата на УБК и на АР, официјална веб страна, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=088C90AB05DB0842B173F0B7F14D6C0C>, [пристапено на 30.07.2013]

- законитоста во спроведување на овластувањата на УБК и АР од аспект на пречекорувања на овластувањата, пеземање на неовластени постапки, злоупотреби и други негативности во работењето, спротивно на нивните права утврдени со закон;
- методите и средствата што ги користат УБК и АР од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти;
- материјалната, кадровската и техничката опременост на УБК и АР;
- други прашања што се однесуваат на УБК и АР.

Комисијата располага со неограничен пристап до класифицирани информации и е овластена да спроведува теренски посети на безбедносно разузнавачките служби над кои врши надзор.

Во парламентарната практика, Комисијата за надзор над работата на УБК и АР побарува годишен извештај од АР и УБК и таквиот извештај заеднички го разгледува. АР доставува резиме од својот извештај, додека УБК го доставува во целина. Со оглед дека извештаите се од доверлив карактер тие се разгледуваат само од членовите на Комисијата, а останатите пратеници не ги добиваат споменатите извештаи.³⁴¹ Заклучоците кои произлегуваат од извештајот на оваа комисија, Собранието ги проследува до Претседателот и Владата на Р. Македонија.

Работата на оваа комисија не е целосно регулирана со примарното законодавство. Одредбите со кои се регулира надзорот може да се најдат во повеќе закони и тоа: Закон за агенција за разузнавање³⁴², Закон за внатрешни работи³⁴³, Закон за следење на комуникациите³⁴⁴, но сите тие не содржат доволно информации за надлежноста на комисијата и механизмите кои и стојат на располагање за вршење на таквата дејност. Од тука може да се констатира дека оваа комисија слабо функционира и недоволно ја контролира разузнавачката заедница во Р. Македонија.

³⁴¹ Надворешен надзор на органите за спроведување на законот – Анализа на меѓународните стандарди, домашното законодавство, механизми, институции и практика, Скопје, 2008, стр. 111

³⁴² Закон за агенцијата за разузнавање, Сл. Весник на Р.Македонија, бр. 19/95

³⁴³ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р.Македонија, бр. 92/09

³⁴⁴ Закон за следење на комуникациите, Сл. Весник на Р.Македонија бр.121/2006

1.2.1.3. Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО

Можноста на МВР и МО да применуваат мерки за следење на комуникациите, доведува до задирање во човековите слободи и права доколку тие не се применуваат согласно закон. Оттука произлегува и потребата за формирање на тело кое ќе може да врши контрола и надзор над начинот на спроведување на ваквите чувствителни мерки. Истото е пропишано во Законот за следење на комуникациите.³⁴⁵ За таа цел од 2006 година како работно тело на Собранието постои Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите на МВР и МО. Оваа комисија во своите надлежности има јасни елементи кои се однесуваат за заштита на човековите права.

Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникации од страна на МВР и МО има претседател, четири члена и нивни заменици. Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Р. Македонија во рок од два месеца по завршувањето на тековната година, за извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:³⁴⁶

- вршењето на надзорот над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и на МО;
- законитоста во спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите и
- други прашања што се однесуваат на МВР и МО во врска со мерките за следењето на комуникациите.

Комисијата донесува Деловник за својата работа со кој се уредуваат прашањата за постапката и начинот на работа. Оваа комисија има овластување да побара да изврши посета на МВР и МО и да изврши увид во расположливата документација во врска со примена на мерките за следење на комуникациите за одредени случаи, а целта

³⁴⁵ Ibid, чл. 35-39

³⁴⁶ Собрание на Р. Македонија, Комисија за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и од МО, официјална веб страна, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=8608F9D2973DFD4EAB951DD13354E2C4>, [пристапено на 30.07.2013]

е да прибави релевантни информации за да може да изгради став дали е постапувано согласно законот.

Во досегашните комисијски расправи и дебати, примената на мерките за следење на комуникации од страна на МО не биле нејзин предмет. Тоа може да биде причина што военото разузнавање не било вмешано во некоја афера, а пратениците сметаат дека е помалку интересно за јавноста.

Комисијата за надзор врз следењето на комуникациите остварува соработка и со граѓанскиот сектор повикувајќи надворешни експерти на нивните комисијски расправи, а исто така се најавува и потребата за надворешна експертска поддршка и соработка со странски парламентарни тела.

Со измените на законот за следење на комуникациите, се отстрани директната вклученост на МВР при одобрување на следење и со цел за подобра контрола и надзор на процесот од страна на јавниот обвинител и релевантниот собраниски надзорен комитет. Но употребата на специјалните истражни техники сè уште треба да се зголеми во практиката за успешно спроведување.³⁴⁷

1.2.1.4. Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот

Основна цел за формирање на Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот е утврдување на политичка одговорност на носителите на јавни функции во почитувањето на слободите и правата на граѓанинот. Формирањето на оваа комисија е утврдено во уставот на Р. Македонија со што се издигнува во уставна категорија за разлика од другите работни тела на Собранието.

Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот има претседател, осум членови и нивни заменици. Претседателот се избира од редот на опозицијата, шест члена се од владејачката партија, додека три члена се од опозицијата. Оваа комисија не може да врши истражни или други судски функции, а политичкиот карактер ја ограничува да претставува тело што ќе обезбеди ефикасна заштита на потенцијалните жртви на полициска злоупотреба.

³⁴⁷ Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2012 година, достапно на [http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012_MK3\(2\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012_MK3(2).pdf), [пристапено на 15.02.2014]

Претставки до оваа комисија може да поднесе секој граѓанин на кого му се загрозени слободите и правата во писмена или усна форма. Претставката што се упатува до оваа комисија нема строго пропишана форма, ниту мора да биде доставена во вид на однапред подготвен формулар. Кон претставката мора да се достават документи и списи врз основа на кои може да се утврди фактичката состојба, а доколку тоа не е направено на подносителот му се сугерира да постапи на тој начин. На подносителот исто така, може да му се укаже помош во формулирање на претставката со цел за точно утврдување на правото на чие кршење упатува таа. Претставките се праќаат до надлежниот орган за кого се упатени дека ги повредиле правата, со цел да се произнесат по нив. Наодите на Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавни функции. Доколку се утврди незаконско постапување, може да се побара од министрите политичка одговорност или давање предлог за преземање на законски мерки за казнување.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:³⁴⁸

- начелни прашања, предлози и мислења во врска со остварувањето на одредбите на Уставот, закони и други прописи и акти од значење за остварување и заштита на слободите и правата на граѓанинот;
- укажување на потребата од донесување на закони и други прописи и акти заради поцелосна заштита на слободите и правата на граѓанинот;
- следење, разгледување и анализирање на остварувањето на ратифицираните меѓународни акти кои ја регулираат заштитата на слободите и правата на граѓанинот;
- разгледување на дописите на граѓаните и заземање на ставови по истите;
- соработува со научни и стручни организации од областа на заштитата на слободите и правата на граѓанинот;
- соработување со соодветни странски и меѓународни тела од областа на заштитата на слободите и правата на граѓанинот и
- други прашања што се однесуваат на заштитата на слободите и правата на граѓанинот.

³⁴⁸ Собрание на Р. Македонија, Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, официјална веб страна, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=334C6DD00873D74D802B2A1B79B2E437>, [пристапено на 30.07.2013]

Постојаната анкетна комисија нема свој посебен деловник за работа туку ги користи процедурите за работа, вклучително и правилата за јавност и гласање и методите за постапување по претставки кои се предвидени со Деловникот на Собранието на Р. Македонија за постапување на останатите работни тела на Собранието.³⁴⁹

Неефикасноста на оваа комисија во постапувањето по конкретните претставки поднесени од страна на граѓаните се должи на фактот дека таа се уште нема разработена соодветна процедура и методологија на работа, ниту пак располага со неопходните технички и кадровски капацитети. Затоа и граѓаните кои се жалат на незаконито полициско постапување не пројавуваат интерес за презентирање на нивните случаи пред ова Собраниско тело.³⁵⁰

1.2.1.5. Посебни ad hoc комисии

Посебните „ad hoc“ комисии обично се основаат на одреден временски период и им се дава многу специфичен мандат. Честопати им се даваат широки овластувања за да собираат информации релевантни на нивниот мандат. Тие бараат помош од органите за спроведување на законот за да им помогнат да обезбедат соработка со релевантните лица.

Посебните „ad hoc“ комисии се формираат кога се работи за некаков настан кој што е поврзан со одредена интервенција на полицијата или другите безбедносни институции. Овие комисии се формираат само за поединечни случаи и се овластени да ги истражуваат тие случаи заради утврдување на пречекорени службени овластувања. Членовите на тие комисии се овластени и имаат право да вршат увид и да ги добиваат сите потребни информации во врска со настанот, да вршат разговор со полициските службеници и да ги анализираат посебните и значајни околности. По завршување на истрагата, комисијата доставува извештај до Собранието, со што би се презентирала констатираната состојба. Не често ваквите комисии имаат големи резултати во истрагата од причина што членовите на комисијата немаат доволно стручно знаење од таа област.

³⁴⁹ Деловник на Собранието на Република Македонија, Сл. весник, број 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013, член 117-131

³⁵⁰ Полицијата и човековите права, Годишен извештај 01.11.2006-31.10.2007, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2007, стр. 39

Во досегашната работа на Собранието на Р. Македонија основани се вкупно 21 посебна „ad hoc“ анкетна комисија. Покрај останатите прашања за кои се основаат ваквите комисии, од аспект на функционирањето на полициските и безбедносните институции, основани се следните посебни „ad hoc“ комисии.³⁵¹

1. Одлука за основање на анкетна комисија за настанот на „Бит пазар“ во Скопје на 06.11.1992 година (63 та седница на Собранието на Р.Македонија, Сл. весник на Р.Македонија бр. 41/1993 година). Комисијата до крајот на мандатот не го разгледала извештајот.
2. Одлука за основање на анкетна комисија за согледување на евентуални пречекорувања на овластувањата при интервенцијата на полицијата во Гостивар на 09.07.1997 година (Сл. весник на Р.Македонија бр.49 и 58/1997 година). На 87 та седница на анкетната комисија е усвоен извештајот.
3. Предлог одлука за основање на анкетна комисија на Собранието на Р.Македонија за испитување на состојбите за текот и резултатите од истрагата што се водеше во врска со извршениот атентат врз претседателот на Р.Македонија, г-н Киро Глигоров. (формирана на 86 та седница од 19.03.1998 година).
4. Анкетна комисија за испитување на јавните набавки. Изготвен е извештај на анкетната комисија за испитување на јавните набавки на Собранието на Р.Македонија во МВР, МО, Архив на Р.Македонија, МАНУ и Републички завод за судски вештачења за период од 08.01.1991 до 19.11.1998 година (Сл. весник на Р.Македонија бр. 07/1999 година).
5. Иницијатива за формирање на анкетна комисија поднесена од Демократскиот сојуз, која требало да ја утврди одговорноста на носителите на јавни функции во врска со терористичкиот акт во Арачиново (Сл. весник на Р.Македонија бр. 04/2001).
6. Одлука за основање на анкетна комисија за испитување на презентираниите видео материјали и други податоци на ВМРО-ДПМНЕ и на целокупните видео материјали и други податоци и службени документи од испрашувањата на Петрит Аме, со кои располагал МВР (Сл. весник на Р.Македонија бр. 24/2003 година). Одлуката е донесена на 13 та седница на Собранието на Р.Македонија одржана на 21.03.-01.04.2003 година.

³⁵¹ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот систем во Р.Македонија, Скопје, 2011, стр. 101

7. Предлог одлука за основање на анкетна комисија за испитување на шверцот со нафта во Р.Македонија (Сл. весник на Р.Македонија бр. 02/2004 година).
8. Одлука за основање на анкетна комисија за испитување на поседувањето на прислушни уреди од страна на политичките партии донесена на 12 та седница на Собранието на Р.Македонија одржана на 08.11.2006 година.
9. Предлог одлука за основање на анкетна комисија за утврдување на околностите на загинувањето на Претседателот на Р.Македонија, г-н Борис Трајковски, основана на 104 та седница на Собранието на Р.Македонија од 29.02.2008 година.

1.2.2. Парламентарна контрола и надзор над буџетот на безбедносниот систем

Во демократските земји, парламентите им алоцираат буџетски средства на државните служби за да можат да ги извршуваат своите функции и да ги исполнат своите законски мандати. Според тоа, парламентите во соработка со другите надзорни тела го следат трошењето на тие средства за да се осигураат дека нивната употреба е легална и ефикасна. Сите државни служби мора да бидат подложени на овој процес.³⁵²

Контролата и надзорот над буџетот на безбедносниот систем е централната функција на парламентарната контрола и надзор. Парламентот има должност да влијае врз буџетот на безбедносниот систем бидејќи финансирањето се врши со државни пари, односно парите на граѓаните.

Во секоја држава парламентот има различна улога во изготвувањето на буџетот и на сметководствените процедури во безбедносните служби, на пример во поглед на обемот на контролата на буџетот, во овластувањето да ги менува буџетите, овластувањето да одобрува дополнителни буџетски барања, пристапноста до доверливите информации и постапувањето на независните финансиски ревизори. Колку се поголеми овластувањата на парламентот во овие области, толку тој ќе биде поуспешен во дебатите со владата.³⁵³ Целите на парламентарната контрола над буџетот во безбедносниот систем се да се формира способност за да се обезбедат националните

³⁵² Борн, Х., Вилс Е., Надзор над службите за разузнавање: Прирачник, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, 2012, стр. 171

³⁵³ Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Осло, 2005, стр. 103

потреби, но и да се обезбеди соодветен баланс на ресурси помеѓу безбедносниот систем и другите институции во државата.³⁵⁴

Согласно Уставот на Р.Македонија и Законот за буџет, Собранието е задолжено за усвојување на буџетот. Меѓутоа предлог буџетот се поднесува до Владата, а Владата го поднесува до Парламентот. Предлозите за буџетот и завршната сметка на буџетот се анализираат и од релевантните парламентарни комисии и на пленарно ниво. Буџетот кој што е определен за безбедносниот систем во Р.Македонија го одобрува Собранието како дел од вообичаениот процес за изготвување на буџет преку Комисијата за финансирање и буџет на Собранието.

Во секоја демократска држава, Собранието ја има „моќта над паричникот“, односно можноста да го даде последниот збор кога се работи за алокација на јавните пари, т.е. усвојувањето на буџетот.

Кога се работи за планирањето на буџетот, Комисиите немаат јасни надлежности да бидат вклучени во подготвителната фаза. Сепак, тие можат да го прават тоа индиректно преку поднесување амандмани на предлог буџетот.

Со моќта да го каже последниот збор во процесот за усвојување на буџетот, Собранието прави „*ex ante*“ контрола на планираните расходи на безбедносните актери и процентот кој тие го добиваат од вкупниот државен буџет. Ако се прегледа поновата историја од работата на Комисијата за финансирање и буџет, податоците покажуваат дека оваа парламентарна комисија не дискутирала за легислатива која се однесува на безбедносниот сектор.³⁵⁵

Честа појава е членови на Комисијата за надзор над работата на УБК и на АР и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и од МО да бидат и членови на Комисијата за финансирање и буџет на Собранието, што им нуди разни можности да започнат расправа за буџетот на безбедносно-разузнавачките служби.³⁵⁶

Во Р. Македонија донесена е програма за унапредување на одбрамбените и безбедносните активности и поттикнување на МО како носител на овие активности да продолжи со интензивирање на процесот за влез во НАТО.

³⁵⁴ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 178

³⁵⁵ Богдановски, А., Лембовска М., Кон втората генерација реформи на безбедносниот сектор во Македонија, Аналитика тинк тенк, Скопје, 2012, стр. 47

³⁵⁶ Богдановски А., Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија, Скопје, 2012, стр. 20

Буџетот што се издвојува за безбедносниот систем во Р. Македонија најчесто е детерминиран од неколку фактори: од потребите на соодветните министерства за одбрана, за внатрешни работи, одредени дирекции и сл., од специфичноста на задачите кои ги реализираат, од големиот степен на одговорност што ја имаат при извршување на планираните активности, од уставната обврска итн. Исто така, *самиот пристап на изработна на буџетот во овој сегмент се фокусира на инпутите, давајќи ги притоа трошоците на соодветните ресори за одбрана и безбедност, како и на разните безбедносни дирекции и агенции.*³⁵⁷

Покрај парламентарниот надзор над буџетот, Државниот завод за ревизија врши ревизија и финансиска контрола на јавните институции, каде што спаѓаат и институциите од безбедносниот систем. МВР, МО и АР се редовен предмет на контрола на Државниот завод за ревизија. Оваа независна институција е сочинета од професионалци кои се специјализирани за откривање неправилности во финансиското работење, а истовремено уживаат пристап до класифицирани информации.

Односот помеѓу Собранието и Државниот завод за ревизија е регулиран со Законот за државна ревизија.³⁵⁸ Државниот завод за ревизија поднесува годишна програма до Собранието, а исто така и посебни извештаи за извршени ревизии како и годишен извештај за спроведената работа. проблемот кој може да се констатира е недоволната комуникација помеѓу Собранието и Државниот завод за ревизија која треба да се интензивира за да даде поголеми резултати во финансиската отчетност.

Во однос на транспарентноста на буџетот и неговите ставки, македонскиот процес на буџетирање може да се подобри, особено во безбедносниот систем. Буџетите за МО и МВР содржат големи суми за функционирање на АРМ и функционирање на АР, што не кажува јасно за што се користат тие суми. Тоа е посебно важно бидејќи веќе буџетот содржи посебни ставки за опрема и други капитални расходи и плати, така што таквите ставки не се објаснети соодветно. Ова овозможува дискрециони измени на буџетот на безбедносните институции како што се случи во 2008 година, кога буџетот на УБК беше зголемен на 25 милиони евра без дополнително објаснување или оправдување. Иако институциите имаат законско право да префрлат ограничена

³⁵⁷ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 179

³⁵⁸ Закон за државна ревизија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.66/10

сума на средства од една во друга буџетска ставка, категориите во буџетот не се доволно јасни за да се разбере за кои цели ќе се искористат овие средства.³⁵⁹

2. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

Ефикасна надворешна контрола врз безбедносниот систем мора да се извршува од страна на извршната власт. Таквата контрола и надзор во Р. Македонија се одвива преку Владата и Претседателот.

2.1. Поим за владина контрола и надзор

Владата како централно тело на извршната власт е одговорна за националната безбедност во целина и за потребните способности на земјата, особено во рамки на нејзината уставна моќ. Таа ги насочува и врши мониторинг на активностите на државните органи и дирекции кои директно оперираат на полето на националната безбедност и одбраната. Владата води грижа за способностите на земјата, за обезбедување на безбедносниот сектор со различни видови на материјални ресурси. Владата дејствува на во согласност со одлуките на Парламентот и директите на Претседателот кои се однесуваат на оваа специфична област на нејзина одговорност. Владата исто така, ги координира и ги контролира активностите на централната извршна власт (министерства, државни сектори и дирекции), како и на локалната извршна власт и го формира државниот буџет за имплементација на специфични програми во областа на националната безбедност.³⁶⁰

Во согласност со Уставот, владата е носител на извршната власт и како таква таа е овластена да извршува контрола на државната администрација. Владината контрола и надзор генерално се одвива преку соодветните министри за одбрана и внатрешни работи или преку директорите на различни дирекции од оваа сфера, кои Владата ги назначува. На чело на министерствата за одбрана и внатрешни работи стојат министри. Министрите треба да имаат соодветна контрола и информации за да бидат во состојба да му дадат отчет на Парламентот за користењето на правните овластувања и трошоци од страна на безбедносниот систем.

³⁵⁹ Богдановски, А., Конеска, Ц., Транспарентност на безбедносниот сектор во Македонија, Скопје, 2012, стр. 48

³⁶⁰ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 187

Правата што ги има Владата спрема управата отвараат дилеми во врска со можноста Владата да бара од управата извесно делување кое е незаконско. При решавање на таквите дилеми треба да се има во вид начелото според кое широките права на владата кон органите на управата да не се во спротивност со принципите на самостојност на органите на управата во извршување на нивните уставни и законски надлежности. Тоа значи дека контролните и насочувачки функции на Владата не можат да бидат спротивни на обврските на органите на управата кои треба да делуваат строго во границите на уставноста и законитоста. Оттука, мешањето на Владата во работата на органите на управата на начин кој подразбира барање да се делува незаконски не може да биде правно обврзувачки за управата или оправдување за кршењето на законот, исто како што ни за Владата таквото мешање не може да биде легитимно. Ако сепак до тоа дојде, проблемот се решава низ институтот на министерска одговорност (министерот е должен да ја предупреди Владата на незаконитоста на нејзиното барање и да поднесе оставка во случај на инсистирање на Владата на таквото барање).³⁶¹

Владата како носител на извршната власт, во исто време се појавува и како носител на најмоќните објективни влијанија врз МВР и Полицијата. Ова може да се каже бидејќи полициските организации се одговорни пред Владата (извршната власт) и соодветна на тоа тие се должни да поднесуваат извештаи до Владата за нивната работа и се одговорни за безбедносната состојба.

Владата, својата контрола над работата на полицијата ја извршува преку: вршење надзор врз работата на министерот и заменик министерот кои ги предлага и кои се одговорни пред Владата, донесува подзаконски акти за спроведување на законите, предлагање на буџетот и негово извршување, ги утврдува начелата за внатрешна организација, ги поништува и укинува незаконските управни акти кои се донесени од полицијата и сл. Од ова може да се констатира дека Владата има нормативни, организациони, персонални и економско-финансиски овластувања над полицијата.

Широките права кои што ги има Владата над полицијата доведуваат до сомневање дека Владата може да ја злоупотреби полицијата за сопствени цели. За да не дојде до тоа, Владата треба да ја разбере својата улога на начин дека треба да се грижи

³⁶¹ Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр. 256

за законитото работење на полицијата и дека нејзината контрола треба да биде строго во рамки на уставноста и законитоста.

2.1.1. Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР на Р.Македонија

Внатрешната контрола како што кажавме претходно е контрола која ја врши самата полиција, внатре во своите рамки. Најнапред се јавувала во облик на самоконтрола, подоцна во облик на хиерархиска контрола, за денес да имаме и формирање на посебен сектор кој ја извршува оваа активност.

Секој оној кој гледал емисии или серии за полицијата на телевизија, познат му е Секторот за внатрешна контрола на полицијата. Името може да се разликува во различни држави, но се работи за истата единица и истите принципи на работа. Секторот за внатрешна контрола е единица во рамките на полицијата која е задолжена за истражување на жалбите и претставките против полициските службеници. Транспарентноста на истрагите зависи од државата и локалните закони.³⁶²

Како основна проверка која се јавува за можните злоупотреби на полицијата е поставена во правото. Концептот на владеење на правото не значи само формална законитост која обезбедува доследност и регулираност во функционирањето на полицискиот сервис, туку многу повеќе: правда заснована врз признавање и целосно прифаќање на човековата личност како најголема вредност и се јавува како круцијално во контролата над полицијата. Улогата на внатрешната контрола во превенцијата и спречувањето на кршењето на човековите права мора да биде клучна, бидејќи во рамките на полицијата постојат најнепосредни сознанија за однесувањето на нејзините службеници. Основната цел на оваа контрола е одговорно да се надгледува примената на полициските овластувања и непристрасно да се преземаат мерки против полициските службеници кои ги прекршуваат правилата за вршење на тие овластувања.

Транспарентноста претставува едно од основните и приоритетните начела без кое не може да се замисли функционирањето на институциите на системот во кое било демократско општество. Неговата примена не значи само конкретен показател за институционалната зрелост и почитување на демократските стандарди, туку

³⁶² Бејкер М., Бери, Да се биде полицаец – водич за полициска кариера, Нампрес 2009, стр. 55

претставува одлична можност за граѓаните да извршат увид во јавните работи, како нивно уставно загарантирано право.

Свеста кај граѓаните расте и тие почнуваат да си ги бараат своите права доколку им се прекршени. Како одговор на ваквите барања на граѓаните, МВР има воспоставено механизам – СВКПС за почитување на човековите права со што се развива и кодексот на полициска етика, за контрола на полициското однесување и за подигање на свеста кај полицијата за почитување на човековите права.

Секогаш кога полицискиот службеник во своето работење постапува спротивно на стандардите и правните норми со кои се гарантираат човековите права и слободи и, при тоа таквото постапување овие права и норми ги повредува и го загрозува или попречува уживањето на тие права и слободи, граѓанинот има право да поднесе претставка до МВР, односно до СВКПС.³⁶³

Како што е познато, Р. Македонија веќе подолго време минува низ процесот на демократски реформи. Како составен дел на тој процес е и демократизација и трансформирање на полицијата. Со реформата во македонската полиција е постигнато многу на планот на регулирање на нормативите на полициската работа. Ваквиот процес на реформи во полицијата е резултат на зголемените демократски потреби на заедницата, односно потреба од соодветна заштита на човековите слободи и права, согласно Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори. Придонесот на полицијата кон концептот на слободата е исклучително голем бидејќи без соодветен полициски сервис, слободата на многумина ќе биде загрозувана. Реформите исто така, придонесоа за промени и правилен напредок и на СВКПС.

Законот за полиција како правна рамка за спроведување на Стратегијата за реформи во полицијата, дава основа за целосно трансформирање на СВКПС. Имено, со Законот за полиција се прави дистинкција помеѓу МВР како класичен орган на државната управа задолжен за спроведување на владината политика во сферата на внатрешните работи и полицијата како професионална служба задолжена за извршување на полициските работи.³⁶⁴

СВКПС претставува посебна и независна организациона единица во рамките на МВР, која е формирана за потребите на истата. Самото име „внатрешна“ укажува дека субјектот кој ја извршува оваа дејност е позициониран внатре, во самата институција,

³⁶³ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 92/09, член 38

³⁶⁴ Надворешен надзор на органите за спроведување на законот – Анализа на меѓународните стандарди, домашното законодавство, механизми, институции и практика, Скопје, 2008, стр. 83

односно во МВР. Дејноста на овој Сектор е во рамките на вршење на контрола и надзор над вработените во бирото за јавна безбедност и управата за безбедност и контраразузнавање, со цел откривање и спречување на сите видови на незаконито и непрофесионално постапување при преземање на тековни активности. Како орган на МВР, својата работа ја извршува во согласност со уставот, законите и другите подзаконски акти кои ја регулираат оваа област.

СВКПС е надлежен за документирањето на секое незаконско и непрофесионално постапување на вработените во МВР, кое се однесува на непочитување на корпусот на човековите слободи и права при преземање на мерки и активности од страна на полицијата.

„Полицијата ја испитува полицијата“ е прашање кое генерално предизвикува сомневање во непристрасноста и затоа мора да се обезбеди систем кој не само што не е непристрасен туку и треба да биде сфатен како непристрасен заради обезбедување на довербата кај јавноста.³⁶⁵

Во Р. Македонија во рамки на МВР со одлука на министерот за внатрешни работи во 1998 година е воведен Сектор за внатрешна контрола, кој тогаш имал задача да спроведува постапки за утврдување на случаи на кршење на човековите права од страна на овластени службени лица, како и утврдување на други случаи на незаконито работење. Се постапувало по претставки од страна на граѓаните добиени преку министерот или директорот на БЈБ, се спроведувало постапка и повторно извештајот се доставувал до министерот или директорот. Во првите години од постоењето на овој сектор немало значителни резултати од неговото работење, бидејќи немало исполнето нормативни, кадровски, технички и други претпоставки за успешно функционирање. Во рамки на оваа служба работеле раководител и тројца инспектори без дефинирани правила за својата работа, така што и немало водење на статистички евиденции, а не биле правени ниту аналитички прегледи. Во тој период ниту граѓаните знаеле, ниту вработените во МВР немале сознанија дека постои таква служба која врши внатрешна контрола над работата на полицијата.³⁶⁶

Напредок во работењето на овој Сектор се извршил во 2003 година кога се проширува со уште едно одделение, а тоа е единица за професионални стандарди, за

³⁶⁵ за ова повеќе во: Меморандумот за објаснување на Европскиот кодекс за полициска етика, Препорака бр. Rec (2001) 10 : За европскиот кодекс за полициска етика, European Code of Police Ethics, Усвоена од комитетот на министри на СЕ на 19.09.2001

³⁶⁶ за ова повеќе кај: Авзиу, К., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010

денес да го има називот СВКПС, правно да се уреди неговото работење според Правилник за вршење на работите на СВКПС на МВР и да брое околу 50 вработени. Исто така, значајни промени за зајакнување на ефикасноста и ефективноста во работењето на СВКПС беа направени во 2007 година, кога се воведоа промени во актот за систематизација на работните места во МВР. Со тоа се направи јасна поставеност на СВКПС во рамки на МВР со дефинирани надлежности, прецизен опис на работите и работните задачи за секое работно место и прецизно дефинирани компетенции, критериуми, услови и вештини кои треба да ги поседува вработениот во СВКПС. Од исклучителна важност беше и промената на статусот на вработените во СВКПС односно кинење на дотогашната врска со полицијата, така што, вработените во СВКПС се вработени во МВР со статус на Виши советници, кои надзорот и контролата врз работата на полицијата ја вршат од позиција на организиран, овластен механизам на МВР, а не на полицијата. Според организационата поставеност СВКПС работите ги врши во име и по налог на министерот за внатрешни работи. Тоа овозможува да има широки овластувања и надлежност врз целиот систем на МВР, а за сметка на тоа на чело стои Помошник министер. Седиштето на СВКПС е лоцирано непосредно до МВР и како резултат на тоа истите се одделени од дневните работи на МВР во сите форми. Исто така, има и советници во неколку градови низ земјата кои го покриваат тој реон, а тоа се: Битола, Прилеп, Охрид, Тетово, Гостивар, Штип, Велес, Струмица, Кочани и Куманово. И овие деташирани советници работат директно под Помошник министерот на СВКПС при МВР на Р. Македонија.

Независноста на вработените во СВКПС произлегува од тоа да избегнуваат било какви надворешни или внатрешни притисоци, закани и влијанија и да ја зачуваат објективноста при постапувањето. Тие исто така треба да бидат непристрасни, да се грижат за имиџот на полицијата и максимално да го почитуваат професионалните стандарди. Но, во практиката овие принципи не се почитуваат во целост.

Покрај проблемите со независноста и непристрасноста со право истакнати во јуриспруденцијата на ЕСЧП, тој е незаменлив како најстручен орган кој обично постапува прв. Неговите „услуги“ ги користат и Јавниот обвинител и Народниот правобранител кога постапуваат по случаите пријавени кај нив. За информации и соургенции и претставки до СВКПС впрочем се обраќаат и НВО за човекови права. Од друга страна и искуствата од споредбеното право укажуваат дека внатрешната

контрола секаде е незаменлив инструмент во борбата против полициските злоупотреби.³⁶⁷

Уште може да се каже дека таа се дефинира и како „елитна“ единица на МВР. Елитна единица не се смета поради силата што ја има, туку елитна може да се нарече поради тоа што се јавува како директен протектор на МВР и граѓаните, бидејќи истовремено ги штити и двата интереса.³⁶⁸

СВКПС според структурата е составена од следните организациони единици:

- Одделение за внатрешна контрола;
- Одделение за професионални стандарди;
- Одделение за внатрешна контрола и професионални стандарди за град Скопје;
- Detaширани советници низ републиката;
- Аналитичко – статистичка служба.

Одделението за внатрешна контрола е задолжено за спроведување на истрагата по дознавањето за инволвираност во криминални активности од страна на вработените во МВР. Ова одделение е овластено да спроведува истрага врз сите вработени во МВР, освен над министерот, кој подлежи на владина контрола. Покрај во Бирото за јавна безбедност одделението за внатрешна контрола спроведува контрола и над Управата за безбедност и контраразузнавање. Со ова одделение раководи началник, кој се избира од страна на министерот по предлог на помошник министерот на СВКПС.

Одделението за професионални стандарди е задолжено за спроведување на постапка за да се оцени употребената сила или огнено оружје од страна на припадниците на МВР дали се законски и според пропишаните правни критериуми. Припадниците на ова одделение мора тоа да го прават на крајно објективен начин. Со одделението за професионални стандарди, раководи началник кој исто така се избира како во случајот со одделението за внатрешна контрола.

СВКПС континуирано презема мерки за следење на состојбите со почитувањето на човековите слободи и права, заради утврдување на неправилностите и давање на насоки за нивно отстранување и повикување на одговорност на полициските службеници кои ги злоупотребиле овластувањата и ги прекршиле основните слободи и права на лицата во полициската постапка.

³⁶⁷ Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 8

³⁶⁸ Авзиу, Ќ., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010, стр. 156

2.1.1.1. Преземање мерки и дејствија од страна на СВКПС

СВКПС својата работа како што споменавме ја врши врз основа на Правилник (подзаконски акт). Со овој правилник се пропишува начинот на постапување на СВКПС при утврдување на појави на незаконито постапување на полициските службеници во вршење на полициските работи, на овластените службени лица во вршење на посебните должности и овластувања и во постапувањето на останатите работници во МВР, при вршење на контрола на квалитетот на работење на организационите единици во МВР и Полицијата, водење на евиденција, како и посебната заштита на работниците во СВКПС.³⁶⁹

Во рамките на своите надлежности СВКПС постапува врз основа на:³⁷⁰

- податоци, информации и сознанија до кои самостојно доаѓа;
- по барања што ги доставуваат или непосредно ги презентираат работниците на МВР и Полицијата;
- врз основа на претставки кои се однесуваат на незаконито и непрофесионално постапување на работниците и
- по наредба од министерот за внатрешни работи.

Врз основа на прибраните податоци информации, и сознанија до кои ќе дојде СВКПС се превземаат плански, организирани контроли и акции со цел документирање и докажување на незаконското, непрофесионално и коруптивно постапување на вработените во МВР. Работите од својата надлежност СВКПС ги врши стручно, компетентно и согласно закон, почитувајќи ги при тоа угледот, честа, достоинството и приватноста на секој граѓанин и работник на МВР.

Принципите на правда и правичност се главна задача на вработените во МВР. Вработените во Министерството мора да ги спроведуваат Законите кои ќе се раководат според принципите на еднаквост, рамноправност и недискриминација по било кој основ. Истите не смеат да ги користат службените овластувања за да добијат корист, погодност или интерес за себе или за друго лице и постапувајќи согласно Уставот и законите секогаш мора да ги почитуваат стандардите на професионалното работење. Во случаи во кои вработени лица во МВР за време на извршување на

³⁶⁹ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, мај 2007, член 1

³⁷⁰ Ibid, член 3,

работните задачи преземаат дејствија постапки и активности со кои вршат злоупотреба или пречекорување на овластувањата или коруптивно се однесуваат, како и кога вон работното време се осомничени за сторени кривични дела или прекршоци против јавниот ред и мир, СВКПС по применото известување веднаш презема мерки согласно утврдениот делокруг на надлежностите со цел објективно, стручно и законито расчистување на настаните. Со ова се зголемува степенот на професионално работење како и доверба на граѓаните во полиција.³⁷¹

Според Правилникот за работа на СВКПС, незаконито постапување претставува злоупотреба или пречекорување на овластувањата кои ги имаат работниците, како при вршење на нивните работни задачи, така и при спроведување на пропишаните стандардни постапки и процедури во секој сегмент од работата на МВР и Полицијата, со што се крши корпусот на човековите слободи и права и нивно коруптивно однесување и постапување спротивно на одредбите на Кодексот на полициска етика, Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници во МВР и Правилата за начинот на однесување и меѓусебните односи на лицата со посебни должности и овластувања во МВР, како и спротивно на одредбите на законот и прописите што се однесуваат на работниците во полицијата.

Во согласност со Законот за полиција, право на претставка има секое лице кое смета дека е жртва на полициска злоупотреба или дека при преземање на полициските овластувања се повредени неговите права.³⁷² Под поимот претставка се подразбира секое писмено или усно обраќање на подносителите до органите кои постапуваат по претставките, односно предлозите заради остварување на своите права, интереси, јавни интереси утврдени со закон или заради поведување на друга иницијатива од јавен интерес.³⁷³ Претставките по правило се поднесуваат во писмена форма, во секоја полициска станица на територијата на Р. Македонија или непосредно до СВКПС. Во СВР претставките се поднесуваат до деташираните работници на СВКПС. Претставките поднесени во Полициска станица, веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа се доставуваат до СВКПС. Работникот на СВКПС или полицискиот службеник кој ќе ја прими претставката, истата ја евидентира и на подносителот му издава потврда за примена претставка. По исклучок, претставките се поднесуваат и усно, со јавување во Дежурниот центар за состојба во Бирото за јавна безбедност, на телефонскиот број 199

³⁷¹ Програма за работа на СВКПС за 2013 година, достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130>, [пристапено на 19.06.2013]

³⁷² Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/2006, 148/2008, 6/2009, член 8,

³⁷³ Закон за постапување по претставки и предлози, Сл. Весник на РР, бр.82 од 08.07.2008

или во непосреден разговор со работник на СВКПС или Полицијата. Може да се каже дека поднесувањето на претставките е едноставно, без граѓанинот да има тешкотии и нема никакви финансиски трошоци при поднесувањето. Анонимните претставки се разгледуваат и по нив се постапува само доколку истите содржат проверливи податоци за сторено кривично дело од работник, за коруптивно однесување на работник или за сериозно кршење на човековите слободи и права од страна на работник на МВР.³⁷⁴

Во Европскиот кодекс на полициска етика е наведено дека јавните власти треба да обезбедат ефикасни и непристрасни постапки за жалби против полицијата. Она што е дадено како коментар на оваа точка е дека жалбите е потребно да се испитуваат на непристрасен начин, при што контролата која ја врши полицијата врз одреден полициски службеник може да предизвика сомневање во непристрасноста, па оттаму е потребно не само да се има непристрасен систем, туку тој и да биде прифатен како таков со што ќе се обезбеди довербата на јавноста.³⁷⁵

Во Правилникот за вршење на работите на СВКПС се утврдува дека СВКПС треба да го заврши постапувањето по конкретни претставки најдоцна во рок од 30 дена од денот на поднесување на претставката. Овој рок е предвиден и во Законот за полиција со кој се утврдува дека *„Полицијата е должна да изврши проверка по наводите во претставката и во рок од 30 дена од денот на приемот на претставката во писмена форма да го извести подносителот за преземените мерки“*. Меѓутоа, може да се дозволи продолжување на постапката во траење од 3 месеци, со одобрување на раководителот на СВКПС, кога во наводите на претставката има основа за покренување иницијатива за поведување на постапка за утврдување на кршење на работниот ред и дисциплина. Во случај кога наводот изнесен во претставката се однесува на постапување на работник со кое е сторено кривично дело, раководителот на СВКПС со одобрение од министерот, може да го продолжи рокот, но најдолго 6 месеци од денот на поднесување на претставката. Кога постапувањето трае подолго од 30 дена од денот на поднесување на претставката, СВКПС е должен да го извести подносителот во законски утврдениот рок дека постапувањето продолжува заради утврдување на дополнителни факти.

Како извори од кои СВКПС најчесто добива претставки се граѓаните, меѓутоа исто така, може да биде и од други државни институции, Народниот правобранител,

³⁷⁴ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, мај 2007, член 12-16,

³⁷⁵ Човековите права во полициската постапка, правна анализа за 2011, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2012, стр. 37

медиумите, невладините организации, здруженија на граѓани, адвокати и сл. Добиените претставки се доставуваат до Помошник министерот на СВКПС, каде што тие се евидентираат, за потоа да бидат соодветно распределени до советниците кои се надлежни да извршат истрага.

Како посебна ситуација се наведува употребата на средствата за присилба. Доколку полицискиот службеник го употребил средството за присилба во границите на полициските овластувања, тогаш се исклучува неговата одговорност, а воедно се исклучува и одговорноста на раководниот полициски службеник кој ја наредил употребата. Врз основа на писмениот извештај поднесен од полицискиот службеник, непосредно раководниот полициски службеник ја оценува основаноста, оправданоста и правилноста на употребата на средството за присилба, при што за секоја употреба на огнено оружје должен е да го извести надлежниот јавен обвинител. Кога пак е предизвикана тешка телесна повреда или настапи смрт на некое лице или кога средството за присилба е употребено кон повеќе лица, тогаш основаноста, оправданоста и правилноста на употребата на огненото оружје и употребата на средството за присилба ги оценува СВКПС, кој врз основа на околностите на случајот доставува извештај со свое мислење до министерот за внатрешни работи.³⁷⁶

Откако претставката ќе биде примена, СВКПС го известува работникот против кого е поднесена претставката за поднесената претставка и за наводите во неа. Исто така, задолжително се повикува подносителот на претставката на службен разговор со работник од СВКПС. Како што споменавме претходно, вработените во СВКПС имаат широки овластувања и во нивно реализирање опфаќаат широк спектар на мерки и активности насочени кон утврдување на незаконитото постапување. Тие се должни по преземените мерки и при утврдување на вистинитоста на наводите во претставката да изготват конечен извештај кој ќе го достават до раководителот на СВКПС.

Конечниот извештај содржи податоци за:³⁷⁷

1. утврдена фактичка состојба;
2. заклучоци донесени по однос на наводите изнесени во претставката и
3. предлог - мерки.

Заклучоците може да гласат:

³⁷⁶ Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, одбранета докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011, стр. 335

³⁷⁷ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија, Скопје, мај 2007, Член 20,

1. „основано” - кога резултатите од постапката го потврдуваат сомневањето дека работникот незаконито или непрофесионално постапувал;
2. „без доволно докази” - кога нема доволно докази за да се потврди или отфрли сомневањето дека работникот против кого била поднесена претставката незаконито или непрофесионално постапувал;
3. „ослободувачки” - кога резултатите од постапката ќе покажат дека работникот е одговорен за настапени последици, но постојат околности кои го ослободуваат од одговорност и
4. „неосновано” - кога резултатите на истрагата ќе покажат дека постапувањето на работникот било во согласност со закон или со други прописи.

Во случај да наводите содржат елементи на кривична одговорност, тогаш СВКПС ја известува и криминалистичката полиција. Исто така, СВКПС е овластен да ангажира и инспектори од други организациони единици во зависност од потребата, а многу често врши консултации со Јавниот обвинител.

Кога во текот на постапувањето на СВКПС ќе се утврди дека незаконитото постапување на работникот на МВР претставува основ за поведување постапка за престанок на работниот однос со отказ поради кршење на работната дисциплина, СВКПС дава иницијатива за поведување на оваа постапка пред надлежна комисија во МВР, формирана со решение на министерот, согласно Колективниот договор.

Доколку СВКПС констатира дека раководителот на организационата единица или друг надлежен орган знаел или бил должен да знае, а не презел мерки за санкционирање на незаконитото или непрофесионалното однесување на полицискиот службеник или го прикрил случајот, тогаш СВКПС иницира постапка на одговорност против нив.

Исто така, со Правилникот за вршење на работите на СВКПС е регулирано и вршењето на контрола на квалитетот на работењето. Таквата контрола ја организира раководителот на СВКПС, а може и тој да учествува непосредно во вршење на таквата контрола. Најпрво се избира организационата единица каде ќе се врши контрола, а потоа се запознава раководителот на таа организациона единица со предметот на контрола со наредбата од министерот. Раководителот и работниците на организационата единица во која се врши контролата се должни да соработуваат со работниците на СВКПС. Работниците на СВКПС кои ја вршат контролата имаат право да земат фотокопии од документацијата што е од значење за утврдување на релевантните факти кои се предмет на контрола или со потврда за привремено

одземени предмети истата да ја одземат во оригинал. За извршената контрола, работниците на СВКПС се должни да состават писмен извештај, кој содржи податоци за:³⁷⁸

- 1) име и презиме на работниците на СВКПС кои ја вршеле контролата;
- 2) назив на организационата единица каде е извршена контролата;
- 3) предметот на контролата;
- 4) сите утврдени факти за документирање на затекнатата состојба на предметот на контрола;
- 5) доказните средства врз основа на кои е утврдена фактичката состојба, со забелешка за начинот на кој се прибавени;
- 6) мислење на раководителот на организационата единица во која е извршена контролата и
- 7) заклучок за извршената контрола со предлог мерки.

На крај во Правилникот за вршење на работите на СВКПС постои член со кој се заштитуваат самите вработени во СВКПС. Со оглед на фактот што тие извршуваат дејност која по својата природа е многу чувствителна, а кај вработените во МВР и не е баш омилена, тој член гласи дека работник на СВКПС не може да биде повикан на одговорност, да биде распореден на друго работно место или да му престане работниот однос заради вршење внатрешна контрола, контрола на почитување на професионални стандарди или заради вршење контрола на квалитетот на работењето.³⁷⁹

Во борбата против незаконското и непрофесионалното постапување, СВКПС соработува со Управата за безбедност и контраразузнавање, Бирото за јавна безбедност, Центарот за сузбивање на организиран и сериозен криминал во МВР, Обвинителството, Царината, Финансиската полиција, Државната комисија за спречување на корупцијата, Управата за спречување на перење пари и финансирање на тероризам и надлежните државни инспекторати при ресорните Министерства во сите случаи каде што постојат основи на сомнение дека станува збор за казнени дела особено на дела кои имаат елементи на организиран криминал и корупција во кои што се инволвирани вработени во МВР.

Заради спроведување на најдобрите европски искуства за контрола и надзор на вработените во МВР, претставници на СВКПС разменуваат искуства со службите од

³⁷⁸ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, мај 2007, член 27

³⁷⁹ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, мај 2007, член 29

ваков вид од земјите на Европската унија, каде во целост би ги презеле искуствата на современите трендови на полициските системи од европскиот простор.

Работата на СВКПС се фокусира на следните приоритети:³⁸⁰

- целосна афирмација на принципите за професионализам во МВР со строго почитување на Уставот и законите;
- зајакнување на капацитетите и кадровско пополнување на работните места согласно новата систематизација на СВКПС и материјално-техничко доопремување;
- континуирано спроведување на обуки и стручно оспособување и надоградување на вработените во СВКПС;
- зајакнување на институционална и меѓу институционалната соработка на СВКПС со институции задолжени за спроведување на законот во борба против незаконско и непрофесионално постапување;
- јакнење на соработката со институциите за надворешна контрола на МВР, невладиниот сектор и граѓаните;
- координација на активностите во врска со имплементација на Антикорупциската програма на МВР;
- меѓународна антикорупциска соработка;
- транспарентност, отчетност и одговорност на работата на СВКПС.

Исто така, поставени се и сандачиња во сите полициски станици со цел граѓаните да можат да остават претставка или поплака која што се однесува на полициското постапување. Новина е и поставеното посебно прозорче на веб страницата на МВР, каде што секоја граѓанин може директно и да достави претставка до СВКПС, а отворена и е посебна e-mail адреса на која анонимно ќе може да се поднесува претставки за злоупотреба или непрофесионално постапување на некој полициски службеник.

2.1.1.2. Улогата на СВКПС во сузбивање на корупцијата во полицијата

Корупцијата претставува штетен и опасен феномен кој ги отвора вратите на сите облици на криминал, со кој се соочуваат сите земји во светот без разлика дали се во транзиција или имаат голема демократска традиција. Најопштата дефиниција

³⁸⁰ Програма за работа на СВКПС за 2013 година, достапно на:
<http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130>, [пристапено на 19.06.2013]

изразена во нејзината квинтесенција е „злоупотреба на јавните овластувања и позиции за лични, приватни и партиски користи“.³⁸¹ Потребно е создавање на погодни услови и место за нејзино навлегување во сите сегменти од човековото живеење и функционирање. Кривичните дела со елементи на корупција спаѓаат во КД кои најтешко може да се докажат, од која причина резултира потребата за неопходна, финансиска, техничка и експертска помош за обука и опремување на полицијата за да може истата на најефикасен начин да се пресмета со оваа појава. Спречувањето на корупцијата е најголем предизвик за секое демократско општество, па и за нашето.

Под поимот корупција во МВР и полицијата се подразбира секое дејствие или пропуст кое вработениот ќе го стори при вршење на својата должност, а за тоа како возврат бара или прифаќа некаква корист, погодност или интерес за себе или за друго лице како и секое пречекорување и прекршување на стандардните постапки и процедури, злоупотреби на службената должност или пречекорување на законските овластувања заради директно или индиректно ветена, понудена, дадена, побарана, прифатена или очекувана материјална, нематеријална корист, погодност, предност или друг интерес од страна на вработен во МВР, за себе или за некој друг со намера да изврши или да се воздржи од извршување на дејствие кое законски е должен да го изврши или да не го изврши.

И покрај разновидноста на контролните механизми сепак реалноста говори за присуство за корупција во полицијата. Како недостатоци во смисла на контролата се наведени непризнавањето дека во полициската организација постои корупциски активности, начинот на организација на контролата како критичка анализа.³⁸²

Општествената потреба за сузбивање на корупцијата произлегува од темелот на правната држава, вклучувајќи го и почитувањето на важечките меѓународни прописи и конвенции. На тој начин контролата над работата на полицијата неразделно се вклопува во широката општествена рамка и институционалниот систем на сузбивање на корупцијата. Таквата рамка претставува основа на стратешки цели и оперативни задачи, визии за работењето на полициските службеници како и контрола со цел сузбивање на корупцијата и постигнување на целите заради кои постои контролата.

Корупцијата во редовите на полициските службеници претставува реална закана за демократијата, правната држава и претставува опасност за стабилноста и позитивната слика на МВР. Еден од стратешките приоритети на МВР е борбата против

³⁸¹ Лабовиќ, М., Власта корумпира, Де Гама, Скопје, 2006, стр. 47

³⁸² Kutnjak, S., *Fallen blue knights, controlling police corruption*, Oxford, 2005, p.97

корупцијата и коруптивното однесување помеѓу вработените во МВР и полицијата. Успешноста од вака зацртаните цели ќе биде предуслов за враќање на довербата кај граѓаните и предуслов за важење на правото за еднаквост на сите.

Најчесто корупцијата во МВР се јавува при:³⁸³

- констатирање на извршени прекршоци или престапи;
- составување на акти, изрекување на глоби и други санкции;
- пропусти во спроведување на истрагата да не се идентификуваат сторителите или истите да се ослободат од кривична одговорност;
- извршување на правосилни судски пресуди односно нивно одлагање;
- земање поткуп и уценување странски државјани кои аплицираат за престој во Р. Македонија;
- пропуштање на лица со забрана за влез и излез или ограничување на лица со неисправни документи преку граничните премини;
- преку редно преминување на граѓани на граничните премини и невршење на гранична контрола.

За успешна борба против корупцијата во рамки на полициската структура, со примена на превентивни и репресивни мерки, СВКПС секоја година донесува Антикорупциска програма чија основна цел е да воспостави поле на проактивна политика во борбата против корупцијата пред сè внатре во полицијата. Исто така, СВКПС воспоставува систем на мерки кои ќе ги сведат на минимум можностите за коруптивно однесување на ниво кое може перманентно да се следи контролира и санкционира во сите конкретни случаи. Превентивните антикорупциски мерки се во насока на спречување, откривање на причините и условите за корупција и нивно отстранување, додека репресивните активности се корективни мерки насочени за санкционирање на незаконското работење со отстранување на штетните последици.

Покрај, Антикорупциската програма СВКПС изготвува и Акциски план за нејзина реализација во која се дефинирани активностите, временската рамка за реализација, носителите на активности и индикатори на успех.

СВКПС ги следи современите трендови на полето на сузбивање на корупцијата и се стреми кон преземање на мерки фокусирани на намалување на можностите и создавање на неповолни услови за извршување на КД со елементи на корупција.

³⁸³ Антикорупциска програма, СВКПС, Скопје, 2011, стр. 3

Лицата кои се надлежни за контрола над работата на полициските службеници треба да имаат релевантни познавања од полициската работа, одлуките кои ги носат да бидат базирани на законски прописи и факти, бидејќи незаконската одлука и одлуката заснована врз гола проценка без докази и факти може да предизвика негативни ефекти и да биде оспорувана и негирана. Добро организираната и стручно спроведена контрола во рамки на полициската организација овозможува да се откријат причините зошто одредени полициски службеници подlegнуваат на корупција, дали се работи за организирани групи или се во прашања поедини полициски службеници и на тој начин со примена на соодветни во зависност превентивни или репресивни мерки брзо и адекватно да се реагира што овозможува спречување на развојот на корупцијата. Постојаната контрола над работата на полициските службеници може да доведе до елиминирање на одредени грешки и пропусти, односно да резултира со подобро полициско постапување и разбивање на групата, доколку станува збор за организирана полициска корупција во рамки на полициската организација. Меѓутоа доколку грешките или пропустите на полициските службеници се од таква природа што претставува тешко кршење на законските норми и правила, тогаш единствено решение е примена на соодветни репресивни мерки кои најчесто се санкции.³⁸⁴

Ефикасна мерка во борбата против корупцијата е нејзино откривање во раната фаза и спроведување соодветна контрола. Можни облици на полициско постапување кои имаат превентивно влијание врз коруптивното однесување би биле:³⁸⁵

- 1. Цврсто раководење во кое раководителите мора да даваат пример и да избегнуваат секако непримерно однесување.*
- 2. Промена во селекцијата, изборот и социјализацијата на новите полициски службеници.*
- 3. Промена во полициската организација и во полициското постапување.*
- 4. Постојана грижа за етичко воспитување и поддршка на професионализмот во полициската организација.*

Со цел примена на најдобрите европски практики во борбата против корупцијата, МВР соработува со сродни служби за борба против корупцијата. Како дел од процесот на меѓународната интеграција веќе се донесени голем број на обврзувачки меѓународни документи на ова поле. МВР е активно во сите форми на взаемна соработка на ова поле помеѓу земјите членки на ЕУ и земјите кандидати и во иднина

³⁸⁴ Boshkovic, M., *Aktuelni problem suzbijanje korupcije*, Beograd, 2000, str. 116 - 117

³⁸⁵ Стојановски, Т., *Полициска етика и деонтологија*, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2006, стр. 36

внимателно ќе ги спроведе сите задачи кои произлегуваат од членството во Европските институциите за борба против корупцијата.

2.1.1.3. Анализа на статистички податоци од СВКПС при МВР

Табела бр. 2. Преглед на поднесоци до СВКПС³⁸⁶

години	Писмени претставки	Записник за усна претставка	Анонимни поднесоци	Тел. број 199	Невладини организации	Народен правобранител	Адвокати	други	вкупно
2006	271	225	106	12	77	112	42	28	873
2007	496	342	104	220	56	50	35	18	1321
2008	594	298	67	219	59	51	17	14	1319
2009	493	262	85	193	66	70	23	19	1211
2010	495	256	72	168	25	41	23	17	1097
2011	419	233	62	106	14	26	31	34	925
2012	596	346	64	103	9	32	35	85	1270
2013	652	352	108	17	14	23	48	49	1263

Во табелата бр. 2 дадени се вкупниот број на примени поднесоци до СВКПС за период од осум години.

Како што може да се забележи во 2006 година до СВКПС биле поднесени 873 поднесоци за случаи на посочени пречекорувања на овластувања и злоупотреби на службената положба и овластување на службени лица. Примени биле 271 писмена претставка, направени биле 225 записници за усна претставка, добиени биле 106 анонимни поднесоци каде најчесто граѓаните се жалеле за непрофесионално и незаконско однесување на полициските службеници. На телефонскиот број 199 се јавиле 12 лица да пријават прекршување на човековите права, додека од страна на невладините организации биле примени 77 поднесоци, 112 поднесоци од Народниот правобранител, 42 од страна на адвокати кои ги застапуваат своите клиенти и 28 поднесоци од други институции и фирми.

Во 2007 година во СВКПС биле примени најголем број поднесоци и тоа вкупно 1321. Во однос на начинот на добивање и категориите кои поднесуваат бројот се движел вака: 496 писмени претставки од граѓани, земени биле и 324 записници за усно поднесени претставки, во кои граѓаните реагирале на одредени неправилности во

³⁸⁶ Статистички податоци од СВКПС при МВР, добиени за потребите на докторската дисертација по упатено барање за таа намена.

работењето претежно на полициските службеници и овластените службени лица. Добиени биле 104 анонимни поднесоци, во кои граѓаните укажувале на одредени неправилности во работењето на вработени лица во МВР, меѓутоа од најразлични причини не ги кажувале сопствените генералии. По телефонска пријава на телефонскиот број 199 примени биле 220 поднесоци. Исто така поднесоци биле примени и од страна на невладините организации – 56 поднесоци и Народниот правобранител - 50. Претставки и жалби биле добивани и преку адвокати како полномошници на граѓани и тоа 35 и 18 поднесоци кои се класифицирани како други и тоа 6 од Владата на Р. Македонија, по 5 од Министерството за правда и Државната Комисија за спречување на корупцијата и 2 од Министерството за надворешни работи на Р. Македонија.

Слична е состојбата и во 2008 година, каде во СВКПС биле примени 594 писмени претставки од граѓани, што споредено со минатата година се во зголемување за 19,7%. Намален бил бројот на примени записници за усно поднесени претставки на 298, во кои граѓаните реагираат на одредени неправилности во работењето претежно на полициските службеници. Исто така, намален бил бројот на примени анонимни поднесоци – 67, а на приближно исто ниво, 219 пријави како и претходната година се пријавите за непрофесионално и незаконско постапување на припадници на МВР по пријава на телефонскиот број 199. Писмени реакции во вид на претставки биле добиени и од невладините организации и тоа вкупно 60. Исто така, добиени биле и 51 поднесок од Народниот правобранител, како и 17 поднесоци од адвокати како полномошници на граѓани и 14 поднесоци од фирми и други правни лица.

Во 2009 година во СВКПС биле примени вкупно 1211 поднесоци од кои 493 писмени претставки од граѓани, што споредено со истиот период минатата година се во намалување за 17%. Намален бил и бројот на примени записници за усно поднесени претставки на 262, додека зголемен број имало од примените анонимни поднесоци и тоа 85. За 12% во однос на минатата година намален бил бројот на пријавите за непрофесионално и незаконско постапување на припадници на МВР по пријави на телефонскиот број 199 со вкупно 193 пријави. 66 писмени реакции во вид на претставки жалби и поплаки против работата на вработените во МВР биле добивани и преку невладини организации, а 70 поднесоци биле примени од Народниот правобранител. Од страна на адвокатите како полномошници на граѓаните биле примени 23 поднесоци и 19 од категоријата други каде спаѓаат фирми, правни лица и др.

Во текот на 2010 година во СВКПС биле примени 495 писмени претставки од граѓани, што е приближно на исто ниво споредено со минатата година. Намален бил бројот на примените записници за усно поднесени претставки во 256 случаи. Во овој едногодишен период намален бил и бројот на примени анонимни поднесоци кој бил вкупно 72. Намалување од 14,9% се бележи и кај пријавите добиени преку телефонскиот број 199, каде биле добиени 168 пријави. Невладините организации во текот на оваа година доставиле 25 писмени реакции во вид претставки, жалби и поплаки каде што бројката е во значителен пад за 62,1% во однос на 2009 година. Народниот правобранител до СВКПС се обратил со 41 поднесок што исто така, е во намалување, а 23 поднесоци се регистрирани од страна на адвокати кои ги застапуваат своите клиенти. Останатите пријави кои вкупно биле 17 се препишуваат на претставки од страна на фирми, институции и правни лица.

СВКПС во 2011 година добил вкупно 925 поднесоци против вработените во МВР. Од оваа бројка 419 бил писмени претставки од граѓани, што претставува 15% намалување на примени писмени претставки споредено со минатата година. За 0,9% намален бил и бројот на примени записници за усно поднесени претставки – 233. Во овој едногодишен период биле примени 62 анонимни поднесоци, што е помалку за 10 поднесоци од претходната година. За 37% во однос на минатата година е намален бројот на пријавите за непрофесионално и незаконско постапување на припадници на МВР по пријава на телефонскиот број 199 и тоа вкупно 106 телефонски пријави од кои 40 од нив немале основ за постапување или не биле во надлежност на СВКПС поради што и биле препратени до други организациони единици во МВР за понатамошно постапување. Невладините организации можноста за поднесување на писмени поднесоци ја искористиле во 14 случаи. Нивниот број спореден со минатата година е значително намален и тоа за 44%. Како и кај останатите видови на пријави и кај оние од страна на Народниот правобранител се бележи намалување од 36,6%, што значи дека Народниот правобранител поднел 26 поднесоци. Понатаму претставки биле добиени и преку адвокатите во 31 случај и 34 поднесоци од категорија други.

Зголемување на бројот на поднесоци се забележува во 2012 година каде СВКПС добил 1270 поднесоци. Во текот на оваа година примени биле 596 писмени претставки од граѓани, што претставува пораст за 42% на примени писмени претставки споредено со минатата година, а за 48% зголемен бил и бројот на примени записници за усно поднесени претставки, односно вкупно 346. За две претставки бил зголемен и бројот на анонимните поднесоци – 64, каде лицата поради најразлични причини не

сакале да се претстават. Во намалување за околу 3% биле пријавите по телефонски пат на бројот 199. Од вкупно 103 телефонски пријави, во 35 случаи немало основ за постапување или не биле упатени на правилно место. Невладините организации во текот на 2012 година биле помалку активни и поднеле поднесоци за 9 случаи што е во пад од 36% од минатата година. Претставки до СВКПС доставиле и адвокатите во 35 наврати и 82 поднесока од другите (фирми, правни лица и сл.)

Во изминатата 2013 година, најголем број случаи кои биле предмет на работа на СВКПС биле добиени во вид на писмени претставки од граѓани. Регистрирани биле 652 писмени поднесоци со што бил забележан пораст од 9,4% од периодот на 2012 година. Незначително зголемување од 1,7 % било забележано и кај примените записници за усно поднесени претставки - 352 случаи. Исто така, за 69 % е зголемен и бројот на примени анонимни поднесоци, вкупно 108. Меѓутоа пак, големо намалување за околу 84 % е забележано на бројот на пријавите за непрофесионално и незаконско постапување на припадници на МВР по пријава на телефонскиот број 199. Само 17 пати било пријавено преку овој начин. Зголемување на бројот на писмените поднесоци имало кај невладините организации и тоа за 55 % бидејќи тие интервенирале во 14 случаи поврзани со незаконско и непрофесионално работење на вработените во МВР, а намалување за 28% било евидентирано кај Народниот правобранител, бидејќи до него се обратиле 23 граѓани кои побарале помош и преземање на мерки. Адвокатите застапувајќи ги своите клиенти до СВКПС се обратиле во 48 случаи, а претставки, поплаки и жалби биле примени и од другите субјекти во 49 случаи.

Табела бр. 3. Поднесоци против полициски службеници
за употребена физичка сила³⁸⁷

години	вкупно поднесоци	основани	неосновани	нема докази
2004	54	22	27	5
2005	86	11	56	19
2006	83	9	51	23
2007	61	9	33	19
2008	64	4	36	24
2009	79	6	37	36
2010	64	5	38	20
2011	63	8	44	11
2012	73	4	46	23
2013	57	1	33	23
вкупно	684	79	401	203

³⁸⁷ Извор, Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди, Годишни извештаи, достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130>, [пристапено на 20.02.2014]

Табелата бр. 3 ги содржи податоците за период од десет години за примени и постапени поднесоци против полициски службеници за употребена физичка сила. Улогата на СВКПС во овој дел е да оцени дали употребената физичка сила била неопходна, како и дали таа била правилно употребена (законски и целисходно), т.е. дали употребената физичка сила е во границите на дозволеното или прекумерна.

Во текот на 2004 година СВКПС добил најмалку поднесоци од сите години, односно 54, но карактеристично е тоа што од тие поднесоци најголем број биле основани, дури 22 случаи. По преземените мерки било утврдено дека 27 поднесоци се неосновани, односно полициските службеници не употребиле физичка сила или пак употребата на физичка сила и средствата за присилба се оправдани и правилно употребени, а во 5 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за ваков вид на постапување. За 2004 година и за наредните две години од страна на СВКПС не била водена евиденција за поединечно преземени мерки и за изречените санкции против полициските службеници.

Од статистичките податоци кои ги води СВКПС за примени поднесоци против полициски службеници за употребена физичка сила во 2005 година биле примени најголем број, односно 86 поднесоци. Исто така, во анализираниот период за оваа година најголем е и бројот на неосновани поднесоци – 56. Во 19 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за употребена физичка сила. Додека во 11 случаи наводите во поднесоците биле основани каде што било утврдено дека полициските службеници при вршење на полициските овластувања неоправдано и неосновано употребиле физичка сила.

СВКПС за периодот во 2006 година постапувал по 83 поднесоци против полициски службеници за употребена физичка сила. Најголемиот дел од нив односно 51 случај биле неосновани, немало докази за 23 случаи, а само 9 биле основани и постоело можност СВКПС да презема мерки против полициските службеници.

Во 2007 година СВКПС постапувал по 61 поднесок против полициски службеници за употребена физичка сила. Од сите поднесоци 33 од нив биле неосновани, а во 19 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за употребена физичка сила. Само во 9 случаи СВКПС утврдил неосновано и неоправдано била употребена физичката сила и заради тоа биле преземени мерки за утврдување на одговорноста на полициските службеници.

Во текот на 2008 година, СВКПС постапувал по 64 поднесоци, од граѓани во кои било наведено дека спрема нив од полициски службеници била употребена

физичка сила. По преземените мерки било утврдено дека 36 поднесоци биле неосновани, во 24 случаи поради немање на доволно докази не може да се утврдат наводите во претставката за употребена физичка сила, додека во 4 случаи било утврдено дека истата е неосновано и неоправдано употребена. Во 2 од тие случаи, од страна на СВКПС биле поднесени 2 кривични пријави против тројца полициски службеници, при што против истите е предложено да се покрене постапка пред Комисијата за отказ. Во останатите 2 случаи против полициските службеници било предложено да се поведе постапка за утврдување на одговорност пред надлежната Комисија за отказ.

Во 2009 година, СВКПС постапувал по 79 поднесоци, од граѓани во кои било наведено дека спрема нив од полициски службеници била употребена физичка сила. По преземените мерки било утврдено дека 37 поднесоци биле неосновани, а во 36 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за употребена физичка сила, при што за 5 од тие случаи биле поднесени Посебни извештаи до јавното обвинителство за негово запознавање и постапување. Додека во 6 случаи било утврдено дека физичката сила е неосновано и неоправдано употребена. За еден од тие случаи од страна на СВКПС била поднесена кривична пријава за КД „тешка телесна повреда“ и против полицискиот службеник била изречена задолжителна мерка поведување на постапка за утврдување на одговорност пред надлежната Комисија за отказ, за еден случај од страна на СВР Скопје била поднесена кривична пријава за сторено КД „насилство“, а од страна на СВКПС била изречена задолжителна мерка поведување на постапка за утврдување на одговорност пред надлежната Комисија за отказ. Во останатите 3 случаи до Основните јавни обвинителства во Скопје и Тетово се поднесени Посебни извештаи за нивно запознавање и натамошно постапување, а во еден од тие случаи била изречена и задолжителна мерка против тројца полициски службеници поведување на постапка за утврдување на одговорност пред надлежната Комисија за отказ. Во последниот случај за неоснованоста на употребата на физичка сила од страна на раководителот на организационата единица каде е вработено лицето кое неосновано и неоправдано употребил физичка сила била поведена постапка за утврдување на одговорност пред надлежната Комисија за отказ.

СВКПС во текот на 2010 година постапувал во 64 случаи на посочени настани во кои било наведено дека од полициски службеници била употребена физичка сила. По преземените мерки било утврдено дека 38 поднесоци биле неосновани, во 20 случаи

поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за употребена физичка сила, во еден случај било утврдено дека наводите изнесени во претставката биле делумно основани, додека во 5 случаи било утврдено дека истата е основана. За основаните случаи било утврдено дека неосновано била употребена физичка сила од полициските службеници, во еден случај била поднесена кривична пријава, а во еден случај Посебен извештај до Основното јавно обвинителство за негово запознавање и понатамошно постапување, а против полициските службеници била изречена мерка да биде покрената постапка за утврдување на одговорноста за кршење на работниот ред и дисциплината до надлежната Комисија за водење на дисциплински постапки, а за еден полициски службеник била изречена мерка да биде отстранет од работното место до завршување на постапката. За два случаи била изречена задолжителна мерка покренување на постапка пред Комисијата за отказ, а за последниот случај било утврдено дека се работи за настан кој што е случен за време додека полицискиот службеник бил на работа, но не е поврзан со извршување на службени дејствија, при што против него била поднесена прекршочна пријава за физички напад, а од страна на СВКПС била изречена задолжителна мерка непосредниот старешина да покрене постапка за утврдување на одговорност.

И во текот на 2011 година, СВКПС непосредно работел на документирање на пречекорувањето на законските овластувања на овластените службени лица, во 63 случаи на поднесоци за употреба на физичка сила. По преземени мерки во 8 случаи било утврдено дека полициските службеници при вршење на полициските овластувања неоправдано употребиле физичка сила, во 11 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за ваков вид на постапување. Во останатите 44 случаи полициските службеници не употребиле физичка сила или пак употребата на физичка сила и средствата за присилба биле оправдани и правилно употребени. За осумте случаи каде било утврдено дека неосновано била употребена физичка сила во 5 од тие случаи од страна на СВКПС биле доставени Посебни извештаи до Основното јавно обвинителство за нивно запознавање и натамошно постапување, а против полициските службеници кои неоправдано и неосновано употребиле физичка сила била изречена задолжителна мерка да биде покрената постапка за утврдување на одговорност за кршење на работниот ред и дисциплина до надлежната Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност (освен за еден случај кога бил поднесен Посебен извештај, а не била изречена дисциплинска мерка поради настанета застареност), додека во останатите 2

случаи изречена била само задолжителна мерка да биде покрената постапка за утврдување на дисциплинска одговорност, а во третиот мерката укажување.

Во текот на 2012 година, СВКПС постапувал по 73 поднесоци во кои било наведено дека од полициски службеници била употребена физичка сила (70 поднесоци се од страна на граѓани и 3 поднесоци по известување од организациони единици во МВР). По преземените мерки било утврдено дека 46 поднесоци се неосновани, односно полициските службеници не употребиле физичка сила или пак употребата на физичка сила и средствата за присилба се оправдани и правилно употребени, во 23 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за ваков вид на постапување. Додека во 4 случаи наводите во поднесоците биле основани каде што било утврдено дека полициските службеници при вршење на полициските овластувања неоправдано употребиле физичка сила. За четирите случаи каде било утврдено дека неосновано е употребена физичка сила, од страна на СВКПС против полициските службеници кои неоправдано и неосновано употребиле физичка сила била изречена задолжителна мерка да биде покрената постапка до надлежната Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност, а за еден случај покрај мерката бил поднесен и Посебен извештај до јавното обвинителство за негово запознавање и евентуално постапување. При тоа СВКПС во таа година и во оние случаи каде што немало докази за да се потврди употребата на физичка сила, односно постоеле недоречености и одредени контрадикторности во изјавите, а граѓаните имале телесни повреди во 8 случаи поднесе Посебни извештаи до надлежните Јавни обвинителства за нивно запознавање и натамошно постапување. Инаку, СВКПС за сите случаи за кои бил известен дека има било какво незаконско и непрофесионално постапување спрема граѓаните од полициските службеници, без исклучок постапувал и крајно професионално ги испитувал сите наводи во претставките, без селективен пристап во работата, со еднаков третман кон сите граѓани, а по извршените проверки благовремено се доставувале одговори до подносителите на претставките.

Во 2013 година до СВКПС за употреба на физичка сила стигнале 57 поднесоци од граѓани и известувања од организациони единици на МВР. По преземените мерки било утврдено дека 33 поднесоци се неосновани, односно полициските службеници не употребиле физичка сила или пак употребата на физичка сила и средствата за присилба се оправдани и правилно употребени, во 23 случаи поради немање на доволно докази не можело да се утврдат наводите во претставката за ваков вид на постапување. За еден случај било утврдено дека неоправдано била употребена

или била употребена прекумерна физичка сила, поради што СВКПС против полицискиот службеник и едно граѓанско лице поднел кривична пријава за сторено КД „Мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување“. Против полицискиот службеник, покрај кривичната пријава, СВКПС изрекол и задолжителна мерка непосредниот раководител, согласно одредбите од Колективниот договор на МВР да поднесе предлог за утврдување на дисциплинска одговорност пред надлежната Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност, а до завршување на постапката да биде отстранет од работното место - суспендиран, додека пак против друг полициски службеник, кој бил присутен за време на настанот, а не презел мерки за заштита на граѓанинот била изречена задолжителна мерка, поведување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност до надлежната Комисија. Во текот на оваа година, СВКПС во 7 наврати ја испитувал основаноста, оправданоста и правилноста од употребата на средства за присилба и тоа во 5 случаи била употребена физичка сила и други средства за присилба, заради воспоставување на нарушен јавен ред и мир од поголем обем и во еден случај огнено оружје за спречување на сторител во извршување на КД, при што на истиот му била нанесена телесна повреда. За сите случаи по преземени мерки СВКПС оценил дека употребата на средствата за присилба од страна на полициските службеници, со цел да се отстрани опасноста од загрозување на безбедноста на граѓаните, имотот, како и нивната лична безбедност е основана, оправдана и правилно применета.

2.1.1.4. Анализа на случај –

Кривична пријава за полициски службеник - сменоводител во ПС Неготино³⁸⁸

1. Опис на настанот:

На 28.05.2011 година околу 05,00 часот, полицискиот службеник Ј. Ѓ. од Полициско одделение (ПО) за Безбедност во патниот сообраќај (БПС) Полициска станица (ПС) Неготино при сообраќајна контрола на ул. „Индустриска“ во Неготино, сопрел патничко моторно возило (ПМВ) „Фиат Брава“ со бугарски национални ознаки. Поради нецелосна документација за возилото како и констатиран прекршок –

³⁸⁸ Извор: МВР, достапно на:
<http://www.mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=12514&mid=1367&tabId=358&tabindex=0>
[пристапено на 30.06.2013]

“управување под дејство на алкохол“, возилото било донесено во кругот на ПС од ОН Неготино.

Истиот ден во 16.00 часот во полициската станица дошол возачот на одземеното возило заедно со сопственикот на возилото и донеле целосна документација за возилото. По ова, полицискиот службеник Т.Ц. (38) од Неготино, полициски службеник - сменоводител во ПС Неготино при СВР Велес, без да ги запознае раководителите, без да се консултира со Царинската управа и без да ја разгледа важноста на приложените документи со потврда за вратени предмети му го вратил возилото на возачот и направил фотокопија од приложената документација.

2. Преземени мерки и дејствија од СВКПС:

По добиеното сознание за претходно опишаниот тек на настанот, од страна на СВКПС биле извршени следниве мерки и дејствија:

- проверки во ПС од ОН Неготино (увид во документацијата на возилото, увид во документацијата составена од полициските службеници при одземање и враќање на ПМВ, разговор со полициските службеници кои работеле на овој настан и нивните раководители);
- направени биле консултации со Царинската управа (дали било поднесено барање за поведување на прекршочна постапка од ПС Неготино) и
- проверки во Националниот координативен центар за гранично управување во Скопје (време, место и број на влез и излез на ПМВ во Р. Македонија).

3. Утврдена фактичка ситуација:

По направените проверки од СВКПС било констатирано дека предметното возило ја нема напуштено територијата на Р. Македонија во периодот од 01.07.2010 година до 30.06.2011 година. Исто така, од увидот во документацијата на возилото е утврдено дека зелениот картон бил со важност до 19.10.2010 година што значи дека за истото на денот на одземањето, возачот не поседувал валиден зелен картон. Согласно наведеното, возилото не смеело да биде вратено на лицето кое што го управувало, ниту пак на сопственикот, а од страна на ПС од ОН Неготино требало да биде поднесено Барање за поведување на прекршочна постапка до Царинската управа на Р. Македонија против сопственикот на возилото за прекршок по член 263 став 1 точка 8 од Царинскиот закон како и против лицето кое го управувало возилото за сторен прекршок по член 265 став 3 в.в член 263 став 1 точка 8 од Царинскиот закон на Р. Македонија.

4. Изречени мерки од страна на СВКПС:

СВКПС при МВР до Основното јавно обвинителство во Кавадарци поднел кривична пријава полициски службеник - сменоводител во ПС Неготино при СВР Велес, поради постоење на основано сомнение дека незаконски вратил одземено возило што било предмет на царински и сообраќаен прекршок, со што сторил кривично дело – “злоупотреба на службената положба и овластување“ казниво по член 353 став 1 од КЗ на Р. Македонија.

Покрај кривичната пријава, СВКПС изрекол задолжителна мерка, непосредниот раководител согласно одредбите од Колективниот договор на МВР да поднесе предлог за утврдување на дисциплинска одговорност пред надлежната Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност. Од друга страна СВКП ја задолжил ПС од ОН Неготино да го пронајде наведеното возило и против сопственикот и возачот да биде поднесена прекршочна пријава до Царинската управа на Р. Македонија, согласно Царинскиот законик.

2.1.1.5. Генерален и стручен надзор во полицијата

Важноста за потребата од вршење надзор врз полицијата расте паралелно со нивото на распределба на надлежностите и тоа колку повеќе надлежности се распределени, толку е поголема потребата од проверка и супервизија. Оценката за спроведување на законот, професионализмот, квалитетот, квантитетот, навременото извршување на задачите и работите, успехот и ефективноста на полициските единици и индивидуалци се основната цел на проверката. Доколку задачите и должностите се извршуваат правилно можно е да се постигне целта на организационата единица.³⁸⁹

Покрај СВКПС кој спроведува контрола и надзор во работењето на МВР, со стапувањето на сила на Законот за полиција исто така, се врши и генерален и стручен надзор. Начинот на вршење на генерален и стручен надзор во полицијата е регулиран од страна на МВР со донесување на Упатство за начинот на вршење на генерален и стручен надзор во полицијата.³⁹⁰

Според член 2 од Упатството генералниот надзор е општ надзор кој се врши од страна на БЈБ врз Централните полициски служби, Регионалните центри за гранични

³⁸⁹ Стандардни процедури и постапки за вршење надзор во полицијата, Министерство за внатрешни работи на Р. Македонија, Скопје, 2007, стр. 1

³⁹⁰ Упатство за начинот на вршење на генерален и стручен надзор во полицијата, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.42 од 04.04.2007, член 1

работи и Секторите за внатрешни работи. Ваквиот надзор се врши еднаш на четири години од работна група формирана од страна на директорот на БЈБ. Во членот 3 е пропишан стручниот надзор кој се смета за надзор кој се врши од страна на организационите единици на БЈБ на една организациона единица на Централните полициски служби, Регионалните центри за гранични работи и Секторите за внатрешни работи. Стручниот надзор се врши еднаш во период од две години.

Содржината на генералниот и стручниот надзор претставува прибирање на информации, податоци и известувања кои непосредно се поврзани со извршување на работите и задачите од страна на полициските службеници.³⁹¹ Во член 5 од Упатството се пропишува целта заради која се вршат генералниот и стручниот надзор. Така со генералниот надзор се обезбедува доследно извршување на законските и другите прописи кои се во надлежност на полицијата, подигање на нивото на професионализмот и квалитетот во работата на полицијата, како и почитување на поставените рокови за извршување на работите и задачите во полицијата. Со генералниот надзор се проверува и дали дејствувањето на секторот за внатрешни работи односно регионалниот центар за гранични работи е во согласност со среднорочните и годишните оперативни цели, планови, концепти, стратегии и тековни насоки дадени од страна на БЈБ. Додека пак со стручниот надзор се обезбедува координираност во извршувањето на оперативните цели и задачи од страна на полицијата, ефективност и ефикасност во работата на организационите единици на полицијата, унифицирање на полициските постапувања според единствена методологија и согласно пропишаните стандарди и постапки за работа на полицијата. Стручниот надзор опфаќа и примарна проверка на содржините од завршените задачи, како и на работи и задачи кои се во тек на извршување во една организациона единица во СВР.

Преку спроведување на надзорот раководителот може да констатира дали вработените се стремат кон постигнување на целта во насока на очекувањата и потребите, односно може преку резултатите кои се добиени од надзорот да ја оцени потребата од регулирање на состојбите, непосредно да се вклучи во работата или да ја коригира ако е тоа потребно во дадената ситуација.

Пред започнување на генералниот надзор, раководителот на групата кој е определен со наредбата, изготвува оперативен план за спроведување на надзорот за

³⁹¹ Ibid, член 4

содржината на надзорот и конкретните задачи на персоналот овластен да го спроведе надзорот.

Надзорот кој треба да се спроведе треба задолжително да содржи:

- која е целта за спроведување на надзорот;
- кој овластени лица ќе го извршуваат;
- што точно или прецизно треба да се провери;
- дали проверката треба претходно да биде најавена или ненајавена итн.

Спроведувањето на генералниот и стручниот надзор се врши преку: проверка на конкретни настани, досиеја, извештаи, планови и програми, индивидуални поднесоци, непосреден увид во работните и оперативните евиденции, интервјуа со определени полициски службеници како и организирање на работни состаноци по одделни области од работата на полицијата. Работната група која е определена да го извршува генералниот и стручниот надзор потребно е тоа да го прават професионално, чесно и љубезно без да ги нарушуваат редовните работи и задачи на полицијата, да комуницираат со полициските службеници на јасен, разбирлив и недвосмислен начин, да известуваат објективно и да постапуваат согласно прописите за заштита на личните податоци и класифицирани информации.

За спроведениот генерален надзор од страна на раководителот на работната група се поднесува писмен извештај до Министерот за внатрешни работи, директорот на БЈБ и надлежните организациони единици на полицијата во рок од десет дена по извршениот надзор, додека пак за спроведениот стручен надзор писмен извештај се поднесува само до директорот на БЈБ и организационите единици на полицијата во рок од пет дена. Важно е во писмените извештаи за двата спроведени надзора да бидат констатирани неправилностите и недостатоците во работата на полицијата доколку ги има и да предложат мерки за нивно отстранување и подобрување на квалитетот на работата.³⁹²

Повторен надзор се спроведува по истекот на крајните рокови за отстранување на претходно констатираниот извесни неправилности и недостатоци и заради проверка дали истите се отстранети и дали предложените мерки се спроведени.

Исто така, во Упатството е пропишано дека постои можност за спроведување на вонреден генерален или стручен надзор само по барање на министерот за внатрешни работи доколку се утврди дека претходно извршениот надзор е спроведен спротивно на

³⁹² Ibid, член 11

одредбите, прописите, утврдените методи и пропишаните стандарди и постапки за работата на полицијата. Вонредниот надзор го спроведува персонал кој не учествувал во претходниот редовен надзор.

Според стандардните процедури и постапки за вршење надзор во полицијата пропишано е дека полицискиот персонал кој е одреден за вршење надзор за време на планирањето, подготовката и спроведувањето на надзорот е овластен да:³⁹³

- бара податоци од сите видови документи и евиденции што се водат во организационата единица;
- разгледува досиеја, официјали документи, податоци и информации кои ги создаваат полициските единици или се примени од други организациони единици;
- обавува интервјуа со полицискиот персонал;
- непосредно набљудува, фотографира или снима полициски изведби и процедури;
- биде непосредно присутен при непосредното спроведување на полициските изведби (работи и задачи, примена на овластувања)
- влегува во објекти и простории кои ги користи полицијата за нивното редовно работење;
- бара податоци и информации за сместување и чување на материјално техничките средства и опрема како и за техничката опременост на организационата единица;
- документира конкретни ситуации ако е потребно и ангажира стручна служба од криминалистичка техника за изготвување на скици, фото-албуми и сл.
- бара експертска помош за конкретна индивидуална област на дејствување;
- бара писмено појаснување од персоналот за конкретна состојба.

За време на вршење на сите овие активности за кои се овластени лицата кои вршат надзор, лицата врз кои се спроведува надзорот се должни да пружаат сестрана помош која ќе биде побарана од нив и ќе овозможат непречено извршување на задачите предвидени за спроведување на надзорот.

³⁹³ Стандардни процедури и постапки за вршење надзор во полицијата, Министерство за внатрешни работи на Р. Македонија, Скопје, 2007, стр. 7-8

2.1.1.6. Контрола и надзор од страна на локалната самоуправа над локалната полиција во Р. Македонија

Главна одлика на демократското полициско работење е идејата дека полициските активности се извршуваат со согласност на народот. Бидејќи полицијата не може да претпостави дека тие постојано делуваат во согласност со сите граѓани, тие мора постојано да работат за да се осигураат дека јавноста ги одобрува нивните постапки.³⁹⁴ Во член 62 од Кодексот на полициската етика е пропишана насоката за развивање на односите помеѓу полицијата и јавноста, за што е потребно промовирање на механизми на одговорност засновани врз комуникација и взаемно разбирање меѓу полициските службеници и јавноста. Полициските службеници се одговорни за своите постапки пред граѓаните на Р. Македонија.³⁹⁵

Во Р. Македонија, со имплементирањето на процесите на децентрализација на локалната самоуправа, од посебно значење за градењето на односите помеѓу локалната полиција и локалната заедница претставува нормативната основа содржана во член 18 од Кодексот на полициската етика³⁹⁶, кој определува дека полицијата се организира согласно принципот за полициско работење во заедницата (*community policing*), што овозможува воспоставување односи на релација полиција – јавност, а со тоа и ефикасна соработка со други државни органи, единиците на локалната самоуправа, здруженија на граѓани и др. Исто така, овој елемент на односи може да се сретне и во одделни одредби од Законот за полиција и Законот за локална самоуправа. Во рамките на овој модел на полициското работење:³⁹⁷

- полицијата укажува помош на државните органи, општините и на градот Скопје, на правни и физички лица во спасувањето на луѓето, материјалните добра од природни непогоди и други несреќи. Заради заштита на безбедноста на Р. Македонија, кога јавниот ред и мир е нарушен во поголем обем или заради спасување на луѓето и имототпри природни непогоди и други несреќи, директорот на БЈБ може од полициските службеници да формира полициски единици за извршување на определени задачи.

³⁹⁴ Прирачник за демократско полициско работење, достапно на: <http://www.osce.org/mk/spmu/109907>, [пристапено на 17.02.2014]

³⁹⁵ Кодекс на полициска етика, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 72/2007, член 62

³⁹⁶ Ibid, член 18

³⁹⁷ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 33

- полицијата укажува помош (асистенција) за спроведување на извршна одлука, доколку при спроведување на извршувањето, надлежниот државен орган, односно лицата кои со посебен закон се овластени да го спроведат извршувањето, наидат на физички отпор или таков отпор може да се очекува.
- полицијата ја известува јавноста за прашања од нејзина надлежност. На барање на граѓаните, државните органи, јавните претпријатија и на другите правни лица полицијата им дава информации, податоци и известувања за прашања од својот делокруг за кои тие се непосредно заинтересирани.
- полицијата соработува со граѓаните, државните органи, здруженија на граѓани и други правни лица заради спречување или откривање на КД и прекршоци. Полицијата соработува со органите на општините и градот Скопје за работите кои се однесуваат на јавната безбедност и безбедност на сообраќајот на патиштата. Заради зацврстување на соработката и зацврстување на влијанието на јавноста во работата на полицијата можат да се формираат советодавни и координативни тела (совети и комисии) со цел да се изградат заеднички препораки за подобрување на јавната безбедност за подрачјето на општината и на град Скопје, градење на доверба и партнерски однос во превенирањето на појавите што влијаат на безбедноста.

Моделот на локална контрола и цивилен надзор над работата на полицијата во Р. Македонија е од понов датум, се поврзува со процесите на децентрализација и во себе ги вклучува следните надлежности на локалната самоуправа во однос на функционирањето на локалната полиција.³⁹⁸

1. Овластување на советот на општината да изврши избор на командир на полициска станица од општа надлежност (член 24, ст. 3-6 од Закон за полиција³⁹⁹ и член 36, т. 12 од Закон за локална самоуправа⁴⁰⁰). Преку овој контролен механизам најдиректно доаѓаат до израз релациите помеѓу локалната самоуправа и локалната полиција, затоа што овозможува непосредно влијание на општините при поставување на лице кое ќе раководи со полицијата. Со тоа е овозможено нејзино директно учество и влијание врз менаџментот на локалната полиција. Имено, со полициската станица раководи командир, кој се избира со мнозинство на гласови од вкупниот број советници од страна на

³⁹⁸ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 33

³⁹⁹ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/2006, член 24

⁴⁰⁰ Закон за локална самоуправа, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 5/2002, член 36

советот на општината во која што е сместена полициската станица од општа надлежност, од листа која содржи најмалку три кандидати предложена од страна на министерот за внатрешни работи, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини. Ако и по спроведувањето на оваа постапка советот на засегнатата општина не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставување на листите, министерот ќе предложи втора листа која содржи најмалку тројца нови кандидати меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини. Доколку и по спроведувањето на оваа постапка советот повторно не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставување на листата, министерот во консултација со Владата, ќе го избере командирот на полициската станица од општа надлежност од двете листи на кандидати предложени од министерот, како и тројца дополнителни кандидати предложени од страна на советот на засегнатата општина. Меѓутоа, општината нема никакви ингеренции во однос на прашањето за разрешување на командирот, бидејќи министерот го задржува овластувањето за разрешување на командирот на полициската станица од општа надлежност.

2. Законска обврска на командирот на полициската станица на секои шест месеци писмено да го информира советот на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата. (член 25, ст. 1-2 од Законот за полиција⁴⁰¹ и член 36, т. 13 од Законот за локална самоуправа⁴⁰² Командирот по барање на советот, го информира советот на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата.
3. Давање на препораки од советот на локалната самоуправа до командирот на полициската станица од општа надлежност со цел подобрување на севкупното работење на полициските службеници. (член 25 ст. 3 од Закон за полиција⁴⁰³ и член 36, т. 14 од Закон за локална самоуправа⁴⁰⁴). Командирот од советите на засегнатите општини прима препораки за подобрување на јавната безбедност и

⁴⁰¹ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/2006, член 25

⁴⁰² Закон за локална самоуправа, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 5/2002, член 36

⁴⁰³ Закон за полиција, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 114/2006, член 25

⁴⁰⁴ Закон за локална самоуправа, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 5/2002, член 36

безбедноста на собаќајот на патиштата, заради градење на доверба помеѓу полицијата и локалното население.

Исто така, големо значење имаат и локалните совети за превенција. Локалните совети за превенција имаат за цел да воспостават приближување на полицијата со граѓаните, зголемување на довербата и засилување на соработката со граѓаните и полицијата на локално ниво. Формирањето на локалните совети во рамките на локалната самоуправа произлегува повторно од Законот за локална самоуправа како и од Законот за полиција според кој „заради остварување на соработката и зацврстување на влијанието на јавноста во работата на Полицијата од ставовите 1 и 2 на овој член можат да се формираат советодавни и координативни тела (совети и комисии), со цел да се изградат заеднички препораки за подобрување на јавната безбедност на подрачјето на општината и на градот Скопје, градење доверба и партнерски односи во превенирањето на појавите што влијаат на безбедноста”.

2.1.2. Контрола и надзор во рамки на МО на Р.Македонија

Министерството за одбрана врши внатрешна контрола преку инспектори за одбрана кои проверуваат дали работењето на вработените е во согласност со важечките закони. Тие имаат слободен пристап до сите информации и простории заради успешно и ефективно извршување на нивната работа. Вработените во МО се должни да соработуваат и да им ги обезбедат сите документи и информации кои им се потребни. Зачудува фактот што според МО, главното тело за внатрешна контрола не иницирало постапка за утврдување дисциплинска, прекршочна или кривична одговорност против вработен во МО во последните неколку години. Освен инспекции, постои и можноста граѓаните да поднесуваат претставки и предлози до ова министерство.

Правната рамка која ја регулира внатрешната контрола во МО е задоволителна за вршење соодветна контрола. Сепак, единствениот механизам за надзор кој е пропишан во Законот за одбрана е инспекциски надзор врз примената на Законот за одбрана и другите прописи од областа на одбраната. Инспекцискиот надзор не е само внатрешен во рамките на министерството, туку се изведува и во други државни институции, јавни претпријатија, служби од посебно значење за одбраната, единици на локална самоуправа итн.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ Закон за одбрана, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 185/11, член 163

Инспекторите за одбрана се обврзани да даваат препораки за пронајдените нерегуларности. Доколку посочените нерегуларности не се отстранети или ако инспекторот за одбрана смета дека повредата на прописите е кривично дело или прекршок, тој е обврзан за поднесе барање за иницирање на соодветна постапка – кривична или прекршочна.

Законот за одбрана предвидува три вида на инспекциски надзор:⁴⁰⁶

- *Редовен* – надзор над спроведувањето на законот и другите прописи од областа на одбраната, се врши според годишна програма донесена од министерот за одбрана;
- *Вонреден* – по барање на министерот, орган на државната власт, правно или физичко лице или по пријава на инспекторот за одбрана;
- *Контролен* – проверување дали недостатоците утврдени при извршениот редовен или вонреден инспекциски надзор се отстранети.

Во рамки на МО, покрај постоењето на Секторот за инспекција во одбраната кој содржи посебен оддел за инспекција во цивилната одбрана, постои и лице кое е назначено за постапување по претставки и предлози во Секторот за поддршка на Министерот.

2.1.3. Контрола и надзор над приватниот безбедносен систем во Р.Македонија од страна на МВР на Р.Македонија

Приватната безбедност е релативно млада дејност во вкупниот безбедносен систем на Р. Македонија. Во нејзиното функционирање, се појавија голем број на нерегуларности, пропусти, недостатоци и грешки. Сите тие се однесуваат на различни аспекти – недоволно законско и подзаконско уредување на оваа област, недоречени одредби, пребрзо и нестручно издавање на лиценци, па сè до судир на интереси.

Контролата и надзорот врз работењето на приватниот безбедносен систем во Р. Македонија ја врши МВР. Според новиот закон за приватно обезбедување⁴⁰⁷ се воведуваат поригорозни критериуми за работа и поголема контрола над агенциите за обезбедување. Порано, иако контролата и надзорот беа во надлежност на МВР, односно Отсекот за оружје, експлозивни и опасни материи при СВР - Скопје, сепак не беше прецизиран начинот на вршење на таквата контрола и надзор.

⁴⁰⁶ Ibid, член 165

⁴⁰⁷ Закон за приватно обезбедување, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 166/12.

Редовен надзор над работата на Комората за обезбедување на лица и имот и правните лица за приватно обезбедување врши МВР најмалку еднаш во календарската година.⁴⁰⁸

Овластените службени лица на МВР согласно Законот за приватно обезбедување ги вршат следните работи на надзор:⁴⁰⁹

1. утврдуваат дали и како се спроведува Законот и прописите донесени врз основа на Законот за приватно обезбедување;
2. проверка на евиденцијата на склучени договори;
3. преглед на деловни простории, технички средства, уреди и возила кои се употребуваат во вршењето на работи на приватното обезбедување;
4. проверка на начинот на чување и носење на огненото оружје, како и на способноста на ракување и употреба на огнено оружје;
5. проверка на начинот на примена на овластувањата на работниците за обезбедување;

По потреба овластените службени лица на МВР вршат и други мерки и активности со кои се врши контрола и надзор. За извршениот надзор во правните лица кои вршат приватно обезбедување МВР составува записник.

Контролата која што ја врши МВР врз работењето на приватниот безбедносен систем се обавува по претходно добиени сознанија од најразлични извори на дознавање (анонимни и псевдонимни пријави, масовните медиуми и сл), како и врз основа на сопствена проценка на овластените службени лица при МВР. Надзорот и контролата која досега се спроведувала е најчесто од превентивен карактер, во смисла на укажување, предупредување и наложување на мерки за спроведување на одредени активности во даден временски интервал, а многу ретко од репресивен карактер, преку санкционирање со прекршочни и кривични пријави за неовластено вршење на дејност.

МВР има можност доколку правното лице кое врши обезбедување на лица и имот не ги исполнува условите кои се предвидени или не ги отстрани недостатоците да им ја одземе дозволата за обезбедување. Исто така, постои можност МВР да и ги одземе јавните овластувања на Комората за приватно обезбедување.

Согласно Законот за приватно обезбедување⁴¹⁰ одговорното лице во правното лице кое врши приватно обезбедување или лице овластено од него и Комората се

⁴⁰⁸ Ibid, член 66, став 2

⁴⁰⁹ Ibid, член 67

⁴¹⁰ Ibid, член 68

должни да го овозможат вршењето на надзорот и да ја стават на располагање соодветната документација и да ги дадат потребните податоци и известувања. Ако при вршењето на надзорот се констатира дека правното лице кое врши приватно обезбедување, односно Комората не се придржуваат кон одредбите во Законот за приватно обезбедување, МВР донесува решение за отстранување на недостатоците во рок кој не може да биде подолг од 60 дена од денот на приемот на решението.

Исто така, предвидена е обврска за водење на посебни евиденции на Комората и на агенциите за обезбедување. Комората води евиденција на сите правни лица на кои МВР им издала дозвола за вршење на дејност, како и евиденција на сите работници кои имаат лиценца и легитимација за работа. Правните лица се должни да водат евиденција за сите склучени договори за обезбедување и истата да ја достават на увид на инспекторите од МВР, надлежни за вршење на контрола и надзор. Комората и агенциите за обезбедување се должни прибирањето, користењето и чувањето на податоците од своите евиденции да го вршат согласно прописите кои се однесуваат на заштита на личните податоци и класифицираните информации.

За разлика од полициските службеници каде секое користење на средство за присилба го контролираат претпоставените старешини, СВКПС, како и јавниот обвинител во посебни случаи на употреба на огнено оружје, во случај на прекршување на овластувањата одговараат кривично, дисциплински или прекршочно, приватните обезбедувачи се без целосна и ефикасна контрола. Државата мора да обезбеди надворешен независен механизам кој ќе обезбеди ефикасна контрола врз приватното обезбедување и ќе ги заштити човековите слободи и права. Во овој сегмент е значајно да се спомене потребата од парламентарна контрола и надзор над приватниот безбедносен систем, каде би се формирала посебна комисија која ќе ја спроведува ваквата контрола. Исто така, приватниот безбедносен систем, односно агенциите за обезбедување треба да бидат под мониторинг и на јавноста, цивилното општество, медиумите, невладините организации и сл. Само на тој начин успешно би се подобрило функционирањето на овој систем кој зазема сè поголем дел од безбедносната заедница.

Во рамки на приватниот безбедносен систем во светот се среќаваат и приватни воени компании. Тие всушност претставуваат фирми кои што нудат специјализирани услуги кои се однесуваат на војна и конфликт, вклучувајќи борбени операции, стратешко планирање, прибирање на доверливи информации, оперативна и логистичка поддршка, обука, одржување и сл. Со активностите кои што ги изведуваат и

овластувањата кои ги имаат директно може да ги повредат човековите права на граѓаните. Поради тоа потребно е воспоставување на механизми за вршење на контрола и надзор над ваквите приватни воени компании.

Потребно е донесување на конвенција која ќе ги утврди минималните стандарди за контрола и надзор, вклучувајќи:⁴¹¹

- систем за давање на дозволи со точно наведување на услугите што ги даваат приватните воени компании, известување пред конкурирање и регистрирање на поединци кои ќе бидат вработени;
- минимални барања за давање на дозволи во поглед на вработување на персонал, корпоративна структура на компанијата, нејзините надлежности и нејзината политика во поглед на законот за вооружени конфликти и човекови права;
- парламентарен или независен надзор над активностите на приватните воени компании;
- минимални барања за конкурентноста и транспарентноста при процесот на набавки, конкурирање и склучување на договор.

2.2. Контрола и надзор од страна на Претседателот на Р. Македонија

Реалната власт на претседателот на Р. Македонија одредена со Уставот можеме да ја систематизираме во повеќе домени, и тоа се групираат во четири т.н. групи на функции: а) *надворешно-политичка*, б) *одбрамбено-безбедносна и вонредна*, в) *судско-контролна и корективна* и г) *други функции*.⁴¹²

Покрај останатите субјекти кои што вршат контрола и надзор врз безбедносниот систем и претседателот исто така, има значајна улога. Претседателот задира директно во сегментот на вооружените сили, со тоа што стои на нивно чело како врховен командант. Во согласност со Уставот, претседателот има право да назначува и разрешува началник на Генералштабот на АРМ, поставува и разрешува генерали. Началникот кој што командува со единиците на војската одговара директно пред претседателот и министерот за одбрана. Исто така, контролата може да се препознае и со тоа што претседателот потпишува одобрување за сите нови закони, што му дава сила да примени вето. Во рамки на ингеренциите на претседателот спаѓа и донесување

⁴¹¹ Private Military Companies, достапно на: file:///D:/Downloads/%25E2%2580%258E.pdf, [пристапено на 21.07.2013]

⁴¹² Ѓуровски, М., Илиќ, Д., Местото и улогата на претседателот на РМ во безбедносниот систем, Меѓународен годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2012, стр. 46

бројни акти кои понатаму е проследуваат до МО заради нивно понатамошно спроведување. Тој претседава со еден посебен советодавен орган - Советот за безбедност на Р. Македонија и именува тројца од членовите на Советот. Претседателот е еден од овластените предлагачи на воена и на вонредна состојба, кога Собранието не може да се состане и има можност да именува и разрешува Влада и на други функционери во време на воена состојба.

Во однос на разузнавачките служби, претседателот го именува и разрешува директорот на Агенцијата за разузнавање, со тоа што тој директно одговара пред претседателот и обврзан е да поднесува извештај најпрво до претседателот.

3. СУДСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ

Во државите кои почиваат врз начелата на владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, судството е главниот носител на заштитната функција во остварувањето на индивидуалните слободи и права на човекот и граѓанинот. Таа своја функција и надлежност судството може да ја исполни само доколку се заснова и се раководи од начелата на уставност и законитост, независност и непристрасност и тоа како од индивидуален, така и од функционален аспект.

Цели и функции на судската власт се:

- непристрасно применување на правото независно од положбата и својството на странките;
- заштита, почитување и унапредување на човековите слободи и права;
- обезбедување еднаквост, рамноправност и недискриминација по било кој основ;
- обезбедување правна сигурност врз основа на владеењето на правото.

Едно општество не би било демократско, ниту би функционираше според принципите на правната држава ако судската власт не би зела учество во спроведување на контрола над безбедносниот систем. Судската власт претставува значаен субјект на надворешна контрола која секојдневно остварува контрола и надзор врз безбедносниот систем.

Судската контрола се состои во организацијата на судството, кое пред сè треба да го заштити од мешање, интервенции, наметнување на другите власти, кои ќе значат

мешање во судската власт со наметнување и загрозување на кој било начин неговата независност и самостојност.⁴¹³

Судската власт го надгледува безбедносниот систем и го гони секое незаконито работење на вработените во оваа област преку граѓански и кривични постапки.

Во Р. Македонија, судската власт ја остваруваат судовите. Судовите се самостојни и независни и судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Во однос на организацијата на судството, судската власт ја вршат: основните судови, апелационите судови, врховниот суд и управниот суд.

Судовите имаат овластувања за директен надзор над безбедносниот систем. Но, во што се состои судската контрола? Одбранбените и безбедносните системи по својата природа се поставени хиерархиски т.е. постои ланец на командување и извршување на одлуки. Меѓутоа, што се случува кога доаѓа до кршење на законите или другите прописи? Тука се поставува прашањето: Како да се заштитат припадниците и/или вработените во безбедносниот систем од самоволието на нивните претпоставени? и Како да се заштитат правата што ги имаат припадниците во безбедносните структури? Судската контрола се сведува на ефикасна заштита на секој поединец кој на било кој начин ќе се најде во правен однос со одделни институции и органи на системот на национална безбедност. Поради тоа, судската контрола е законско обезбедување на заштита на правата на поединецот, без разлика дали се работи за човекови права.⁴¹⁴

Судовите, заедно со полицијата и обвинителството се наоѓаат на иста страна во борбата против криминалитетот, иако се работи за три одделни институции каде што секоја од нив има специјализирани задачи и одговорности во борбата против криминалитетот. Прашање е дали судовите, обвинителствата и полицијата ги делат истите убедувања за нивната улога во општеството? Одговорот би требало да биде позитивен бидејќи тие се институции кои се дел од еден систем и нивните верувања треба да се единствени како и нивната соработка.

Улогата на судот во заштитата на човековите права и слободи доаѓа до израз во текот на целата постапка, особено преку контролата која ја врши врз работата на полицијата. Покрај тоа што за определени полициски овластувања е потребно

⁴¹³ Тумановски, Д., Независно судство во функција на заштита на правата и слободите на човекот, Скопје, 2007, стр. 335

⁴¹⁴ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 199

претходно одобрение од судот, тој контролата ја врши и преку испитување на полицискиот службеник дали постапил законски. Така судската контрола е обезбедена уште во самата предистражна постапка кога лицето спрема кое МВР ги презело дејствијата може да бара од судијата на претходната постапка на надлежниот суд да ја испита нивната законитост и евентуалната повреда на правата. Судијата на претходната постапка е должен тоа да го утврди со решение кое го доставува до лицето кое тоа го побарало, МВР и надлежниот јавен обвинител.⁴¹⁵

Судовите контролата над работата на полицијата ја вршат преку:

- давање налог за лишување од слобода;
- давање налог за вршење претрес;
- давање налог за користење на ПИМ;
- проверување дали се почитувани човековите права за време на постапката;
- проверување на времето поминато во полициска станица и сл.

Судовите како носители на судската власт имаат овластувања да ја контролираат полицијата на различни начини. Една од основните форми на контрола над работата на полицијата од страна на судот се манифестира преку водење на кривичната постапка против полициските службеници за кривични дела во врска со извршување на службените должности. Покрај контролата која ја остварува во кривичната постапка, судот ја контролира работата на полицијата и на начин како што се граѓанските парници, иницирани од граѓаните против полицијата како институција. Во овие постапки граѓаните се јавуваат како жртви и процедурите се водат во насока на заштита на правата и имотот на граѓаните. Овој тип на контрола од страна на судовите спречува полицијата да ги крши правата на граѓаните и да им го оштетува имотот.⁴¹⁶

Улогата на судовите во контролата над работата на полицијата е особено значајна кога се работи за примена на средствата за присилба и огнено оружје. Граѓаните во ваквите случаи можат пред независен суд со редовни правни средства да ја бараат правдата во смисла на казнена и материјална одговорност на овластените службени лица.

⁴¹⁵ За ова повеќе кај: Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, одбранета докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011, стр. 342

⁴¹⁶ Шетка, Г., Спољашна формална контрола рада полиције, Безбједност-Полиција-Граѓани, Баља Лука, година IV, број 3-4/10, стр. 575

Судовите имаат можност да ја контролираат законитоста на поединечните управни акти донесени од страна на полицијата во посебните судски постапки (управни спорови). Освен управните спорови кои често се водат против актите на полициските служби, можна е и заштита на уставните слободи и права повредени од незаконските поединечни управни акти, а во двата случаи надлежни се судовите од општа надлежност.⁴¹⁷

Може да се каже дека најважниот аспект на влијанието на судовите над работата на полицијата е тоа што судовите при одлучувањето за кривичната материја каде полицијата учествува во суштина го потврдува или го негира квалитетот на работата на полицијата. Така судот врши непосреден увид и контрола на значајни аспекти на полициската работа.

Судовите понекогаш сакаат да добијат овластувања за вршење на еден вид хиерархиски надзор над сите активности на полицијата за што не постои разумна основа. Ниту полицијата не е возможно да биде над судовите бидејќи тогаш имаме класичен пример на полициска држава.⁴¹⁸

Од погоре изнесеното произлегува дека на судот му се дадени овластувања со кои може да оценува дали полициските службеници постапувале законито при примена на полициските овластувања. Како што е предвидено во ЗКП судот е должен да внимава, вистинито и наполно да ги утврди фактите што се од важност за донесување на законита одлука, со тоа што неговата одлука не може да се заснова на докази кои се прибавени на незаконит начин или со кршење на човековите права и слободи, како и на докази кои што се произлезени од нив – член 12 ст. 2.

Како што рековме соработката помеѓу полицијата и судовите треба да почива на нивната заедничка задача во борбата против криминалитетот. Меѓутоа многу често тие односи се односи на „љубов и омраза“. Полицијата претендира доказите кои се собрани во преткривичната постапка да не бидат доведени во прашање во текот на истражната постапка, додека судовите слободно ги ценат презентираниите докази при што често им замеруваат на полицијата за нивото на познавање и начинот на примена на законите. Додека полицијата им замерува на судовите дека не може да го согледаат вистинското лице на криминалитетот преку „лабораториските услови“ и дека нивната казнена политика е многу блага, како и самото сфаќање на правдата. Овој однос многу лошо се

⁴¹⁷ Milosavljevic, B., Nauka o policiji, Beograd, 1997, str. 324

⁴¹⁸ Jovic, D., Nadzor nad radom policije, Interna skripta, Banja Luka, 2010, str. 44

одразува врз мислењето на граѓаните за нивната соработка и довербата дека ќе може да ги заштитат.⁴¹⁹

За нормално функционирање потребно е двете институции да покажат добра волја за воспоставување на постојана комуникација во која ќе се решат проблемите кои се јавуваат во нивните меѓусебни односи.

4. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

Јавното обвинителство, согласно Уставот на Р. Македонија е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон казниви поведенија и врши и други работи утврдени со закон. За кривичните дела кои се гонат по службена должност јавниот обвинител, согласно член 39 од ЗКП е надлежен да презема потребни мерки за нивно откривање и пронаоѓање и гонење на сторителите. Јавниот обвинител во предметите за кривичните дела кои се гонат по службена должност има право и должност да:⁴²⁰

- ги насочува дејствијата на органите надлежни за откривање и пријавување на кривичните дела и на нивните сторители,
- предлага или издава наредба за преземање на посебни истражни мерки, под услови и на начин определени со ЗКП,
- донесува наредба и да спроведува истражна постапка,
- пронаоѓа, предлага и обезбедува докази, под услови и на начин определени со ЗКП,
- предлага привремени мерки заради обезбедување на имот или предмети прибавени со кривично дело или заради извршување на мерката конфискација,
- одлучува за одлагање на кривичното гонење под услови и на начин определени со ЗКП,
- предлага издавање на казнен налог под услови определени со ЗКП,
- преговара и се спогодува со обвинетиот за признавање на вина, на начин и под услови определени со ЗКП,
- поднесува и застапува обвиненија пред надлежниот суд,

⁴¹⁹ Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 81

⁴²⁰ Закон за кривична постапка, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 150/10, 51/11 100/12, член 39, став 2

- поднесува жалби против неправосилни судски одлуки и вонредни правни лекови против правосилни судски одлуки,
- одлучува по жалба на оштетениот во случаи утврдени со ЗКП и
- презема и други дејствија утврдени со закон.

Од самата уставна поставеност и надлежностите кои ги има јавното обвинителство, произлегуваат и неговите односи со другите органи кои активно се вклучени во откривање, разјаснување, докажување и превенирање на криминалитетот.

Заради остварување на функцијата на кривично гонење, јавниот обвинител раководи со предистражната постапка и ја има на располагање правосудната полиција. По потреба, заради ефикасно спроведување на кривичната постапка, на јавниот обвинител по негова наредба може да му бидат доделени на работа припадници на правосудната полиција кои исклучиво му се на располагање на јавниот обвинител, работат под негова контрола и надзор, ги почитуваат и извршуваат неговите наредби, работат согласно со неговите насоки и упатства и за својата работа му одговараат нему. За дисциплинска одговорност на припадниците на правосудната полиција во врска со вршењето на функциите, надлежниот јавен обвинител може да поднесе иницијатива за поведување дисциплинска постапка до надлежниот орган каде што се вработени припадниците на правосудната полиција, согласно со закон.

Посебно значење за целите на овој труд се односите кои ги има јавното обвинителство со припадниците на МВР во вршењето на своите активности како дел од правосудната полиција. Во ЗКП се пропишува дека државните органи се должни да пријават казниви дела кои се гонат по службена должност, а за остварување на оваа цел припадниците на МВР се овластени да преземаат мерки и активности во предистражната постапка. Во целата постапка, јавниот обвинител има улога на координатор на активностите и дејствијата на останатите субјекти, кои се должни да постапуваат согласно неговите наредби и за утврдените состојби и појави да му доставуваат извештај. Посебно во член 33 до член 35 од ЗЈО се посветени токму на односот помеѓу јавниот обвинител и припадниците на МВР.⁴²¹

Јавното обвинителство се грижи за законитоста на мерките и дејствијата преземени во предистражната постапка и врши надзор над почитувањето на човековите права од страна на полициските службеници. Во случај кога јавниот обвинител ќе дознае дека од страна на полициските службеници се пречекорени

⁴²¹ Закон за Јавното обвинителство, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 150/07, 111/08

службените овластувања и се повредени слободите и правата на граѓаните има право да бара веднаш да му се достават податоци за тоа дали е покрената постапка за утврдување одговорност против овие лица, како и за текот, односно резултатот од спроведената постапка.

Од ова произлегуваат контролата и надзорот кој ги врши јавниот обвинител, кој како државен орган има право да оствари стручен надзор и увид во работењето на полицијата и останатите институции на безбедносниот систем. Исто така, контролната активност се остварува и преку оценувањето на кривичната пријава која се проследува до јавниот обвинител кој може да констатира дека доказите кои се содржани таму не се прибавени на законит начин.

Ако се работи за употреба на огнено оружје од страна на полициски службеник, чија последица е смрт или тешка телесна повреда, тогаш јавниот обвинител по службена должност:

- покренува постапка за утврдување на одговорност и за утврдување оправданост од употребата на огнено оружје;
- го добива извештајот од СВКПС за утврдување на оправданоста од употреба на огнено оружје;
- остварува увид во сите докази и списи врз основа на кои е донесена оцената за оправданоста од употреба на огнено оружје од СВКПС и
- го известува непосредно повисокиот јавен обвинител.

За правилно оценување на веродостојноста на наводите истакнати во пријавата, јавниот обвинител не треба само да ги разгледува наводите во прилог на обвинението, туку и оние во прилог на одбраната.

Покрај овој облик на надзор над незаконитото постапување на полицијата и безбедносните припадници, значаен елемент кој се однесува на контролата на обвинителството е санкционирање на повредите на уставно загарантираните човекови права и слободи, кои во КЗ се инкриминирани во главата XV. Имено, доколку припадниците на безбедносниот систем во текот на своето работење, не постапуваат професионално, на законит начин и во согласност со меѓународните стандарди и етички норми, може да бидат предмет на интерес на обвинителството и во случаи на сторување на голем број кривични дела.⁴²²

⁴²² Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија, Скопје, 2011, стр. 30

Иако се инсистира на интензивна и непосредна соработка помеѓу јавниот обвинител и полицијата кога се работи за кривични дела против човековите слободи и права извршени од страна на полициски службеници, најчесто, како недостатоци на веќе воспоставените односи се наведуваат:⁴²³

- *наместо сам да презема дејствија (да собере потребни известувања, да преземе соодветни мерки) за утврдување на постоењето на кривично дело и кривична одговорност, на јавниот обвинител му е полесно да се обрати до полицијата;*
- *полицијата често пати поднесува некомплетни пријави;*
- *поминува подолг временски период помеѓу барањето на јавниот обвинител за доставување на определени податоци/докази и одговорот на полицијата по истите, кој често пати е нецелосен;*
- *поради ограничените финансиски средства со кои располага, јавниот обвинител не е во можност да побара медицински вештачења, а медицинската документација која му се доставува и со која можат да се потврдат повредите врз определено лице е некомплетна и е со неопределен опис на повредите (од неа не може да се утврди кога и како настанале повредите, што ги предизвикало, нивна локација, големина и сл.);*
- *постои пристрасност и колегијалност на јавниот обвинител кон своите колеги – полициските службеници, со кои заедно ја водат битката против криминалитетот и сл.*

Од ова произлегува дека јавниот обвинител има несомнено значајна улога во вршењето на контрола и надзор над полициските службеници во сите ситуации кога постои пречекорување на полициските овластувања.

5. МЕЃУНАРОДЕН КОНТРОЛЕН МЕХАНИЗАМ – КОМИТЕТ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА ОД ТОРТУРА

Преземените мерки од страна на полицијата се разгледуваат со одредбите на внатрешното право, но и со норми и ставови на голем број меѓународни инструменти кои се однесуваат на човековите права и слободи. Полицијата е обврзана да ги

⁴²³ Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, одбранета докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011, стр. 340-341

почитува одредбите од меѓународните договори во кои имплицитно се нагласуваат човековите права. Таквите инструменти непосредно се однесуваат на полицијата кои беа претходно наведени.

Во меѓународната заедница веќе неколку децении се прават напори за воспоставување на утврдени општи стандарди за сузбивање на противправното постапување на полицијата и воспоставување на ефикасна контрола.

Системот на меѓународна заштита на човековите права го сочинуваат голем број на органи и тела на светско и регионално ниво, како што се комисији, комитети и други органи на ООН: Комисија за човекови права, Комитет за човекови права, Комитет против тортура, Високи комесар за човекови права, Центар за човекови права, Европска комисија за човекови права, Европски суд за човекови права, Европски комитет за спречување од тортура, Интерамеричка комисија за човекови права, Интерамерички суд за човекови права, Афричка комисија за човекови права и права на народот итн.

Суштината на проблемот не е во непостоењето на инструменти, туку во нивното неспроведување. Затоа постојат барања, постоечкиот меѓународен систем за заштита на човековите права да биде што повеќе систематизиран и да има поголеми овластувања отколку сега. Позитивните ефекти на планот на унапредување на односот на полицијата кон човековите права се должи и на развојот на меѓународното полициско право. Таму каде што механизмите на надворешна и внатрешна контрола над работата на полицијата и казнувањето за кршење на човековите слободи и права не постои или не функционираат, потребно е формулирање на меѓународно утврдени обврски на полицијата во поглед на почитување на законот во еден посебен инструмент, што би било преземање на значаен чекор во унапредување на оваа сфера.⁴²⁴

По донесувањето на Европската конвенција за човекови права во чии рамки веќе постои систем за надзор што се заснова на поднесување на жалби од поединци или држави кои сметаат дека има кршења на човековите права, тој е дополнет со вонсудски механизам од превентивен карактер. Така се формира КПТ, чија задача е да го испита постапувањето со лицата лишени од слобода, односно задржаните, притворените или затворените лица. Целосниот назив е *„Европски комитет за спречување на тортурата и нечовечното и понижувачко постапување или*

⁴²⁴ Babovic, B., *Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 274*

казнување”. Со тоа се нагласуваат две значајни особености: прво, неговиот обем на делување кој ја опфаќа Европа, и второ, не ја покрива само тортурата, туку и широк спектар на ситуации кои можат да се подведат под „нечовечно и понижувачко постапување или казнување“. Ваквиот контролен механизам има овластување да ги посетува сите места во рамки на јурисдикцијата на државите потписнички на ЕКПТ каде лицата се лишени од слобода од страна на јавен орган. Така, основната функција на КПТ е спроведување на посети во просториите за задржување на лица, притвор или затвор за да утврди како се постапува со нив, а и да се заштитат лицата лишени од слобода од тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување. КПТ се надополнува на работата на Европскиот суд за човекови права.

КПТ е формиран од страна на Собранието на Совет на Европа уште во 1987 година, а првата посета била реализирана во 1990 година. Комитетот го сочинуваат независни и непристрасни експерти од различни области, вклучително и правници, пенолози, криминолози, медицински работници, политичари и специјалисти за прашања поврзани со затворите и полицијата. Не се наведуваат областите од каде може да се избираат членовите, туку тие треба да бидат личности со висок морал, познати по својата компетентност во областа на човековите права или личности кои имаат професионално искуство во областите кои се предмет на нејзин интерес. Комитетот на министри на СЕ избира по еден член во КПТ од секоја земја членка. Членовите на КПТ истапуваат лично (односно тие не ја претставуваат државата во однос на која се избрани). Со цел да се обезбедат натамошни гаранции за независноста, членовите на КПТ не одат во посети на државите во однос на кои се избрани.⁴²⁵

Организациската поставеност и работењето на КПТ е утврдено со ЕКПТ. Првата глава на ЕКПТ се однесува на формирањето на КПТ и на обврската на секоја држава потписничка да одобри посети на места под нејзина јурисдикција каде лицата се лишени од слобода, како и на соработката помеѓу државите и КПТ (чл. 1-3). Втората глава е посветена на членовите на КПТ – нивниот број, условите кои треба да ги исполнуваат и постапката за избор, како и начинот на работа на КПТ (чл. 4-6). Главата три ги содржи одредбите за начинот на реализација на посетите на КПТ на државите потписнички, обврските кои ги имаат за да овозможат непречен тек на посетите, извештаите кои КПТ ги подготвува за секоја реализирана посета, можноста за јавна изјава доколку државата потписничка не соработува или не ги имплементира

⁴²⁵ Европски комитет за спречување од тортура и нечовечно и понижувачко постапување или казнување, достапно на: <http://www.cpt.coe.int/macedonian.htm>, [пристапено на 15.08.2013]

препораките на КПП, доверливоста и тајноста на сите податоци до кои ќе дојде КПП во текот на посетата, обврската на КПП да подготви Општ годишен извештај за своите активности, како и можноста КПП да ангажира експерти (чл. 7-14). Четвртата глава опфаќа повеќе разновидни одредби: обврска на државата потписничка да достави податоци за органот и офицерот за врска кои ќе ги примаат известувањата упатени до неа, привилегии и имунитет на членовите на КПП, укажување дека со ЕКП не се повредуваат одредбите со кои се обезбедува поголема заштита на лицата лишени од слобода, дека не се ограничуваат или укинуваат надлежностите на органите на ЕКЧП или обврските кои државите ги презеле со пристапување кон таа конвенција и дека КПП нема да ги посетува местата што ги посетуваат претставниците или делегатите на Заштитничките сили или Меѓународниот комитет на црвениот крст врз основа на Женевските конвенции и Дополнителните протоколи (чл. 15-17). Потпишувањето, ратификацијата, стапувањето во сила како и откажувањето од ЕКПП се регулирани во петтата глава (чл. 18-23).⁴²⁶

Според Деловникот на КПП, внатрешната организациона поставеност се состои од членови, претседателство, биро и секретаријат. Исто така, на ова супервизорско тело му е дадена можност за формирање и на ad hoc работни групи составени од определен број на членови. Деловникот ги утврдува и правилата на работа на КПП кои опфаќаат состаноци, начин на работа, одлуки, извештаи, известувања и сл.

Она што е карактеристично за КПП се посетите кои што ги остварува во државите потписнички. Посетите може да бидат редовни, вонредни или последователни, односно дополнителни. КПП мора да ја извести државата дека има намера да изврши посета. По известувањето, делегацијата на КПП може, во кое и да е време, да ги посети местата каде што лицата можат да бидат лишени од слобода. Целта на таквите посети не е јавно да ги критикува државите, туку да им помогне во пронаоѓањето на начини за зајакнување на владеењето на правото и заштита на човековите слободи и права. Ова значи дека КПП нема судски функции и не донесува никакви пресуди за извршени прекршувања на релевантни меѓународни инструменти.

Може да се каже дека при определена посета, КПП ја истражува генералната фактичка ситуација во државата, а особено:

- ги истражува општите услови во посетените установи;

⁴²⁶ Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, одбранета докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011, стр. 60-61

- го набљудува однесувањето на службениците кои го спроведуваат законот и на останатиот персонал кон лицата лишени од слобода;
- ги интервјуира лицата лишени од слобода за да разбере како тие го доживуваат определеното незадоволство кое може да го имаат;
- ја проучува правната и административната рамка на која се темели лишувањето од слобода.⁴²⁷

По извршената посета КПП изготвува посебен извештај во кој се изложуваат фактите утврдени во текот на посетата, кој се доставува до посетената држава. Извештајот на КПП е извонредно значаен за меѓународните организации, креатори на меѓународната политика, бидејќи ја објаснува состојбата и зрелоста во државата во однос на владеењето на правото и заштитата на човековите права и слободи. Извештајот на КПП е значаен и за националната власт, затоа што тој го утврдува правецот во кој треба да се прават реформите за зацврстување на владеењето на правото и човековите права. Исто така, извештаите на КПП претставуваат значајна можност да се согледа меѓународната практика по однос на барањата предвидени во ЕКЧП, домашната практика и поставеност, како и предлози за подобри решенија во однос на чл. 2 и 3 од ЕКЧП.⁴²⁸ КПП исто така, бара детален одговор на прашањата покренати во неговиот извештај. Овие извештаи и одговорите претставуваат дел од постојаниот дијалог што комитетот го води со засегнатите држави.

Самата држава може да бара објавување на извештајот на КПП, заедно со нејзиниот одговор. Досега, повеќето држави одбраа овие документи да се објават. Доколку државата не соработува или одбива да ја подобри состојбата според препораките на КПП, тој може да одлучи да даде „јавна изјава“.⁴²⁹

За големата улога што овој регионален механизам ја има на европско тло, говори и податокот дека во периодот на неговото постоење (заклучно до 20.03.2012 година) КПП спровел 316 посети (192 периодични посети и 124 *ad hoc* посети).⁴³⁰ Дури 267 од изготвените извештаи се објавени, а голем дел се употребени како извор од страна на Европскиот суд за човекови права во предмети по барања што се однесуваат на наводи за повреда на членот 3 и/или членот 5 од ЕКЧП.

⁴²⁷ Наведено според: Извештај СРТ/inf (2001) 20, стр. 7

⁴²⁸ Надворешен надзор на органите за спроведување на законот – Анализа на меѓународните стандарди, домашното законодавство, механизми, институции и практика, Скопје, 2008, стр. 66

⁴²⁹ Европски комитет за спречување од тортура и нечовечно и понижувачко постапување или казнување, достапно на: <http://www.cpt.coe.int/macedonian.htm>, [пристапено на 15.08.2013]

⁴³⁰ Council of Europe, СРТ, достапно на: <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>, [пристапено на 02.10.2012]

Р. Македонија како членка на Советот на Европа од 1995 година ги има ратификувано Европската конвенција за заштита од мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување, Протоколите 1 и 2, и Европската конвенција за човекови права, а со тоа има и создадено услови за спроведување на посети од страна КПП.

Во изминатиот период КПП има спроведено неколку редовни и вонредни посети во Р. Македонија. Таквите посети имаа за цел да увидат дали постои примена на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување, да ги утврдат материјалните услови на полициските ќелии, дали задржаните лица имаат пристап до храна и вода, како и тоа дали се применуваат заштитни мерки против малтретирање на лица лишени од слобода и дали тие лица се информирани за своите права. Во рамки на досегашните спроведени посети, членовите на КПП оствариле средби со претставници од највисоко ниво во Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи, Министерството за здравство и Министерството за труд и социјална политика. По сопствена иницијатива членовите на КПП оствариле посети во повеќе објекти на министерствата во кои престојуваат лица лишени од слобода и затвореници.

Предмет на наш интерес за целите на овој труд се извршените посети од страна на КПП во полициските станици, како и изнесените мерки и препораки на КПП до македонските власти за тоа како треба да се постапи во надминување на констатираните состојби.

МВР, односно БЈБ и УБК биле најголем предмет на интерес за КПП. Така посетени биле повеќе полициски станици и разни оддели на БЈБ, но и просториите на УБК во рамки на целата држава.

При посета на полициските станици, каде што се прави увид на просториите за задржување, членовите на КПП оствариле разговори со лица кои во тој момент биле задржани, потоа со лица кои претходно биле задржани, како и со полициски службеници во врска со начинот на евидентирање на преземените дејствија и постапувањето со задржаните лица. При посетите на КПП забелешките се однесувале на непостапување по процедурите утврдени со пропис. Генерално КПП се интересира за конкретни резултати и преземени конкретни мерки за конкретни, индивидуални случаи, но и за начелните забелешки за системските недостатоци.⁴³¹

⁴³¹ Надворешен надзор на органите за спроведување на законот – Анализа на меѓународните стандарди, домашното законодавство, механизми, институции и практика, Скопје, 2008, стр. 65

Врз основа на своето искуство КПТ често нагласува дека периодот веднаш по лишувањето од слобода, е периодот кога ризикот од заплашување и физичко малтретирање е најголем. Не ретко КПТ утврдил постоење на сомнителни предмети во полициските простории. Присуството на такви предмети во повеќе случаи ги поткрепува наводите кои КПТ делегациите ги добиваат дека лицата кои се задржуваат во предметните простории добиле закани и/или биле изложени на удари со такви предмети.

Ефикасното испитување од страна на судските и другите релевантни власти на сите жалби за лошо постапување извршено од страна на службениците за спроведување на законот, и кога е соодветно, изрекувањето на соодветна казна ќе имаат силен ефект на одвраќање. Исто така, доколку овие власти не преземат ефективни дејствија по жалбите кои им се упатени, службениците за спроведување на законот кои имаат намера да малтретираат лица кои се задржани ќе веруваат дека тоа можат да го направат без да бидат казнети.⁴³²

Извештаите на КПТ и другите меѓународни тела покажуваат неефикасност на македонските механизми за контрола и надзор. Една од најчестите забелешки која КПТ му ја упатува на СВКПС е тоа што не може да се смета за орган кој е независен од полицијата. Оваа „зависност“ се покажува преку начинот на кој постапува во поднесените претставки, односно постапувањето во најголем број случаи не е итно, темелно и делотворно. Во суштина, пред СВКПС *се наметнува предизвикот за сузбивање на полициската солидарност преку создавање на клима во рамките на МВР за пријавување на колегите кои неправилно постапиле, преку усвојување на заштитни мерки за оние кои укажуваат на противправно постапување, преку навремено, темелно и сеопфатно постапување по поднесените претставки, преку соодветно санкционирање на полициските службеници кои со своето незаконито постапување ги повредиле човековите права и слободи.*⁴³³

Во однос на механизмите за контрола и надзор, КПТ во неколку наврати препорачува да се оформи целосно независен истражувачки орган кој ќе биде задолжен за процесирање на жалби за однесувањето на припадниците на безбедносниот систем во делот на третман на лицата кои се лишени од слобода. Ваквиот орган би имал

⁴³² Европски комитет за спречување од тортура и нечовечно и понижувачко постапување или казнување, достапно на: <http://www.cpt.coe.int/macedonian.htm>, [пристапено на 15.08.2013]

⁴³³ Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, одбранета докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011, стр. 408

овластување да ги иницира сослушувањата на припадниците на МВР, да нареди поведување на дисциплинска постапка и да препраќа случаи на повторно разгледување од страна на ЈО за понатамошно покренување на постапка. Таквиот орган исто така, ќе може да спроведува посети на местата што се користат за задржување на лица и да обавува разговор со нив. Наводите до кои ќе дојде независниот орган треба да се достават до полицијата, но и до другите релевантни власти независни од неа.

ДЕЛ V
НЕФОРМАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР
ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Граѓанското (цивилното) општество или поточно здруженијата на граѓани кои се дел од него претставуваат важна алка во општествено - политичкото уредување на секоја земја. Граѓанскиот сектор е систем на дејствување каде што граѓаните се здружуваат заради остварување на конкретни граѓански потреби и права и се во тесна корелација со јавниот интерес на државата.⁴³⁴

Идејата за обезбедување на заштита за доброто на демократското општество беше реализирана преку реформите на институциите на безбедносниот систем со воведување на цивилна контрола. Безбедносните програми е потребно да се фокусираат на заштита на човековите слободи и права и безбедноста на граѓаните. Ефективниот надзор на цивилното општество е продукт на нивната експертиза и капацитет за независно оценување и контролирање на владините одлуки кои се однесуваат на одбраната и безбедноста. Цивилното општество станува сè посвесно за потребите на локалното население отколку владата и министерствата. Тоа може да обезбеди детални информации за потребите и интересите на специфични категории на граѓани и корисни експертизи за специфичните прашања на социјалните групи.

Главните начини на кои граѓанското општество учествува во контролата и надзорот врз безбедносниот систем се⁴³⁵:

- Како извор на совети за политиката и техничка експертиза што може да ги информира креаторите на политики и да обезбеди увид во потребите и интересите на заедницата во однос на безбедносните прашања.
- Преку унапредување на домашната сопственост и вклучување опфаќајќи различни групи во дискусиите за темите поврзани со безбедноста.
- Како „куче чувар“ за да бидат властите одговорни за нивните активности преку лобирање, кампањи за подигање на свеста кај јавноста или директен притисок од населението.

⁴³⁴ Томшиќ, А., Бошковски, Д., Национални механизми за заштита на човековите права, Коалиција – Сите за правично судење, Скопје, 2011, стр. 73

⁴³⁵ Барнс, К., Албрехт, П., Надзор на граѓанското општество врз безбедносниот сектор и родот, ОСЦЕ/ОДИХР, Женева, 2008, стр. 2

- Преку олеснување на дијалогот и преговорите меѓу креаторите на политики, институциите и официјалните претставници на безбедносниот систем и населението.
- Преку кампањи за застапување кои ја подигаат свеста за клучните безбедносни грижи и прашања, за кршењето на човековите права, несоодветно користење средства или други такви прекршувања.
- Преку пружање услуги и обезбедување алтернативни извори на безбедност и правда во случаите кога државата не е во можност/или не сака да ги преземе овие улоги, или кога граѓанското општество е подобро поставено за да обезбеди вакви услуги.

Граѓанската контрола и надзор над безбедносниот систем преку проверување дали се почитуваат човековите права ја засилува способноста на локално и национално ниво проверувајќи го нивото на транспарентност и одговорност на институциите на безбедносниот систем, независноста на судството, како и реформите потребни во безбедносната сфера и практика.

Цивилното општество често е повикано на дискусија за контролата и надзорот врз безбедносниот систем. Иако, спаѓа во редот неформални (надворешни) механизми на контрола и надзор, сепак јавното надгледување во работењето на институциите кои обезбедуваат безбедност во државата и барање на нивна одговорност и отчетност е од непроценливо значење.

Ефективноста на цивилното општество за влијание врз владините ставови и практики во рамки на безбедносниот систем зависи од неколку променливи. Прво, од карактерот на домашната структура на политички можности или фактори кои го олеснуваат или го забавуваат менувањето на политичкиот систем. Второ, како гледа политичката администрација на граѓанските организации, општо и посебно, на надворешната и на внатрешната безбедносна политика. Трето, до кој степен се вклучени граѓанските организации во работата со иницијаторските движења и воведувањето на дијалог во ова поле. Четврто, дали тие функционираат како локални клонови на нивните поголеми дарители и петто, дали го искажуваат зборот на граѓанскиот стремеж или не одат по тој пат.⁴³⁶

Прашањето за улогата на цивилното општество е клучно за транспарентноста и отчетноста на безбедносниот систем. Цивилното општество има три критички улоги во

⁴³⁶ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2008, стр. 211

тој контекст, а тоа се: промени во побарувачката, функција на мониторинг и технички инпут. Во однос на мониторингот, цивилното општество може да го задржи вниманието на власта за прашања како што се: безбедносната политика, расходите за потребите на безбедносниот систем, набавките и сл. Независни анализи направени од цивилното општество не се само предизвик за владата, туку и основа за покренување на јавни дебати за важни безбедносни прашања кои претставуваат важен инпут при донесувањето на одлуките.⁴³⁷

Полицијата во многу земји во светот уште во минатото сметала дека претставките за лошото постапување на нејзините припадници треба да се решава интерно, во рамки на организацијата, а не од страна на граѓаните. Таа не е подготвена и не сака да прифати граѓанска контрола над нејзината работа и за тоа има повеќе причини, а позначајни се следните:⁴³⁸

- полициската работа бара конспиративност во постапувањето;
- граѓаните поради непознавање на полициската субкултура и методологија на постапување во полициското работење, нема да бидат во можност правилно и квалитетно да ја проценат полициската работа;
- граѓаните (кои треба да ја спроведуваат контролата) не го одразуваат јавното мислење на заедницата во целост;
- прифаќањето и присуството на граѓанската контрола претставува можност за пенетрирање на одделни политички влијанија во полициската организација;
- во полициската организација, но и кај поголемиот број критичари на граѓанската контрола над полицијата, преовладува сфаќањето дека лошото полициско однесување кое не од криминален карактер, во основа е техничка грешка на организацијата и дека треба интерно да се поправи, бидејќи е тоа најделотворен начин за разрешување на тој проблем.

Контролата и надзорот од страна на граѓанското општество над работата на полицијата може да се спроведе со директен апел до граѓаните дека во согласност со демократската идеја тие треба да имаат влијание врз нивното раководење. Веројатно, ова е особено важно во врска со полицијата, со оглед на нивната значајна моќ во текот на секојдневниот живот на граѓаните. Полицијата е најважна централна јавна служба во една модерна држава. Додека во демократските општества полицијата постои за да се заштитат основните слободи и права на граѓаните, со нивните овластувања, исто

⁴³⁷ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 194

⁴³⁸ Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр. 257

така може да се извршат тешки злоупотреби на овие слободи и права. Овластувањата на полицијата вклучуваат моќ да применат и употребат сила против граѓаните. Механизмите за надзор може да обезбедат важен начин на кој полицијата може да стане повеќе одговорна пред граѓаните. Повторно, ова размислување е важно да се разгледа во прилог на загриженоста кон ефикасноста на контролата и надзор.⁴³⁹

Транспарентноста на полицијата како систем, но и како начин на постапување би значело таа да биде отворена кон општеството и граѓаните и да функционира како служба која е постојано под контрола на јавноста. Односот на полицијата и граѓаните е однос на неравноправни субјекти во кои активностите на полицијата се јавуваат како авторитативни и кои содржат наредби и ограничувања како и примена на сила. Поради тоа е потребно самото граѓанско општество да врши контрола врз одредени нерегуларности направени од страна на полициските службеници.

Прашањата за цивилната контрола над работата на полицијата се постојано актуелни, но одговорите на тие прашања не се воопшто едноставни. Нивната сложеност се карактеризира со противречни фактори, но и фактори од политичка природа. Полицијата има интерес да биде контролирана од страна на граѓаните на кои им служи и има потреба нејзината работа да биде оценета позитивно од оние на кои им е во служба. Проблемите во реализација на ваквите интереси и потреби во практиката сепак постојат и најчесто се состојат во следното:⁴⁴⁰

- различните политички и општествени структури често се стремат да ја држат полицијата под свое влијание, односно преку контролата која често оневозможува полицијата да делува надвор од влијанието на политиката;
- правото за спроведување на контрола може да биде злоупотребено за манипулација и злоупотреба на полицијата, па поради тоа мора да постои заштитен механизам од тие манипулации и злоупотреби. Тоа подразбира дека и органите кои вршат контрола мора да бидат контролирани и одговорни за сопствениот однос кон полицијата.
- контролните органи мора да ги претставуваат потребите и интересите на граѓаните и да бидат стручни од областа на организација и работа на полицијата што е тешко да се обезбеди посебно во конфликт со различните интереси во врска со контролата над полицијата;

⁴³⁹Civilian Oversight of policing, Lessons from the literature, достапно на: http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian_oversight.pdf [пристапено на 28.02.2014]

⁴⁴⁰ Stevanovic, O., Rukovodjenje u policiji, drugo, izmeneto I dopunjeto izdanje, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2012, str. 219

- транспарентноста на цивилната контрола е важен услов за нејзина ефикасност која бара размена на информации помеѓу контролните механизми, полицијата и јавноста во најоптимален обем, квалитет и време. Таа потреба многу често е во конфликт со потребата за заштита на конспиративни податоци и потребата на полицијата да одредени задачи ги изврши без информирање на јавноста во одредено време и да биде заштитена од непотребни лажни критики, обвиненија и пријави;
- често спроведуваните контроли, водењето на чести постапки против полициските службеници како резултат на спроведените контроли и честото информирање на јавноста за тоа дека полицијата работи лошо од друга страна ги деморализира полициските службеници, ја зголемува нивната неефикасност и ја отежнува полициската работа.

Ваквите и слични проблеми кои произлегуваат во спроведувањето на цивилната контрола имаат потреба од воспоставување на меѓусебна рамнотежа, што воопшто не е едноставно да се постигне.

Во овој контекст, корисно е да се земат во предвид некои од аргументите за потребата од постоење на граѓанскиот (цивилниот) надзор.

Низа на аргументи покажаа дека постапувањето по жалбите и санкционирањето на недолично однесување делуваат поефикасно кога цивили се вклучени во процесот, отколку кога полицијата сама се справува со овие прашања. Фокусирајќи се на прегледувањето на жалбата, се нагласуваат голем број на аргументи од овој вид. На пример, постојат тврдења дека надзорот обезбедува повеќе темелни и праведни истраги, дека повеќе жалби се поддржани, или дека тие се резултат на повеќе дисциплински постапки и како резултат на тоа, сè повеќе е заплашена полицијата поради нивното лошо однесување. Може да се аргументира и за другите области на полициската организација. На пример, може да се тврди дека полициските политики и приоритети се поефикасни и поодговорни кон заедницата, кога цивили се вклучени во процесот, отколку кога полицијата донесува одлуки без цивилен придонес. Аргументите за ефективностa веројатно повеќето се релевантни во контекст каде внатрешните системи на контрола се слаби или речиси не постојат, каде што злоупотребите од страна на полицијата се очигледни или каде што полициските организации се многу лошо управувани и организирани. Ова може да биде случај, на

пример, во земјите во процес на транзиција кон демократија, на кои историски гледано им недостигало одговорност.

Граѓанскиот надзор не гарантира легитимитет и секако, постојат примери каде надзорните тела не ја подобриле довербата во полицијата, кога надзорот не се гледа како независен или кога тој се смета за неуспешен. Сепак, прашањето на легитимноста е важно да се разгледа, во склоп на прашањето за ефикасност.

Контролата и надзорот од страна на граѓанското општество над работата на полицијата се врши по пат на поднесување на критики, тужби, предлози и петиции од страна на граѓаните. Решавањето на овие жалби е навистина значајно прашање посебно кога се работи за злоупотреби како што е примената на присила од страна на полициските службеници. Добрите односи со граѓанското општество бараат граѓаните да имаат слобода да се жалат за работата на полицијата кај одредени инстанци. Заради градење на однос на доверба, потребно е развивање на демократски начин за решавање на жалбите од граѓаните кон постапките на полициските службеници и работата на полицијата во целина, вклучувајќи и претставник на јавноста во донесувањето на одлуки. Доколку, полицијата ги игнорира жалбите на граѓаните со тоа покажува дека не го почитува граѓанското општество, а и ќе поттикне негативен став на граѓаните кон полицијата. Во спротивно, доколу полицијата внимателно и детално ги разгледува нивните жалби, тогаш придонесува во подобрување на односот со граѓаните и ја враќа довербата на нивната контрола над работата на полицијата.⁴⁴¹

Улогата на граѓанското општество во полициската област е можеби поприфатливо отколку во воената област, особено во демократските држави каде што демократската полиција, која исто така е позната како граѓанска полиција постанала водечка институција. Накратко демократското работење бара од полицијата:⁴⁴²

- секогаш да управуваат заедно и да го одржува владеењето на правото;
- да ја заштити јавноста со целосна почит на човековите права и слободи;
- да обезбедува фер работење;
- да се неутрални;
- да се под граѓанска контрола и да имаат граѓанска, а не воена ориентација во делот на обуката и практиката;
- да имаат професионален и личен интегритет;

⁴⁴¹ Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 90

⁴⁴² Caparini, M., Civil society and democratic oversight of the security sector: A parliamentary investigation, Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva, 2004, p. 186

- да се оперативно одговорни на потребите на индивидуалците и групите во општеството;
- да се индивидуално одговорни кон општеството во нивното делување;
- да се транспарентни и одговорни кон пошироката јавност, наспроти пошироките надзорни механизми – внатрешни и надворешни.

Во Р. Македонија експертите укажуваат на фактот дека цивилната контрола над работата на безбедносните служби, која во принцип треба да ја вршат медиумите, невладиниот сектор и во еден дел стручните (образовни) институции, дури и не постои. Освен парцијалните укажувања како дел од проектните извештаи на невладини организации што го следат полициското работење, комплетно отсутуваат специјализирани проекти што ќе се однесуваат првенствено на контролата над работата, пред сè, на тајните служби и оправданоста на примената на тајните методи и во тој контекст почитувањето на човековите слободи и права.⁴⁴³

2. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА НВО СЕКТОРОТ И ЗДРУЖЕНИЈАТА НА ГРАЃАНИ

Директна врска постои помеѓу различните концепти на граѓанското општество и граѓанската свест и различните мислења на државата за одредени прашања. Граѓаните кои имаат чувство на одговорност и сметаат дека државата е водена во погрешна насока и кај нив постои потреба од преземање на одредени активности за промена на истото, може да се поврзат со истомисленици и да формираат организации и здруженија. Ваквите организации може да дадат придонес во превенирање на концентрацијата и злоупотребата на државната власт. Невладините организации и фондациите се формираат врз основа на принципот дека граѓаните имаат право слободно да се здружуваат.

Основен облик на организирање на граѓаните е здружението. Здружение може да основаат најмалку пет основачи, од кои тројца од нив мора да имаат живеалиште или престојувалиште во Р. Македонија. Здружението се основа на основачко собрание кога се донесува акт за основање, програма, статут и се избираат органите на здружението, а членувањето во здруженијата на граѓани е доброволно. Основната разлика помеѓу здруженијата и фондациите е тоа што здруженијата се здружување на

⁴⁴³ Утрински весник, официјална веб страна, достапно на: <http://www.utrinski.mk/?ItemID=003F11751500C84D909497A993184394>, [пристапено на 15.02.2014]

луѓе заради остварување на заеднички цели, а фондациите се здружување на капиталот за остварување на одредени цели. Основачи на фондација можат да бидат физички и правни лица.⁴⁴⁴

Невладините организации се непрофитабилни здруженија на граѓани, чија цел е чување и унапредување на психофизичкото здравје, социјалното, професионалното и семејното функционирање, кои во Р. Македонија започнуваат со преземање на активности уште во средината на деведестите години од минатиот век. Името го добиле од страна на ООН во 1945 година. Исто така, може да се каже дека невладината организација е секоја непрофитна организација која се состои од граѓани кои волонтираат и е организирана на локално, национално или интернационално ниво. Лицата кои членуваат во таквите организации имаат заеднички интереси и цели. Тие извршуваат различни видови на услуги и хуманитарни функции и на посреден начин ги пренесуваат интересите на граѓаните до државните институции.

Одредени НВО се фокусирани на специфични теми и прашања како што се: човекови права, животна средина, здравје итн. Тие прават анализи, експертизи и служат како механизам за рана детекција и предупредување од можни грешки и пропусти и ги имплементираат интернационалните спогодби. НВО со својата моќ на покренување на прашања од витален интерес за еден народ успеваат да ги покренат сите фактори од локално, државно и меѓународно ниво, да ги поттикнат разните корпорации, академски и истражувачки институции, разните фондации како и медиумите со цел да ги мотивираат да овозможат простор и време за соработка со глобалното управување преку промовирање на плурализираното партнерство.⁴⁴⁵

Помеѓу НВО кои денес активно дејствуваат на национален, регионален, меѓународен и транснационален план постојат енормни разлики во структурата, функционирањето и содржината на работата. Поради тоа најголем број од аналитичарите се откажале од барањето на заедничка дефиниција. Наместо тоа напорите ги насочиле кон идентификација на клучните критериуми врз чија основа може да се идентификуваат НВО, а тоа се:⁴⁴⁶

1. НВО се доброволни организации со долгорочни програми кои преку мобилизација на општествената енергија ги задоволуваат социјалните потреби кои не може да ги оствари јавниот или државниот сектор или тоа не може да го

⁴⁴⁴ за ова повеќе во: Закон за здруженија и фондации, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 52/10

⁴⁴⁵ Данова, Г., Невладините организации и партнерство за соработка, Демократија и младите, Скопје, 2003, стр. 233

⁴⁴⁶ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 220-221

постигнат на адекватен начин. Предноста на НВО во однос на државата е тоа што тие силата за својата акција ја црпат од социјалната енергија, за разлика од државата чија моќ се базира на принуда. Доброволноста подразбира работа за добробит на другите луѓе или на заедницата без никаков надомест.

2. НВО се независни од владата на чија територија делуваат. Како репрезентативни тела на цивилното општество, тие дејствуваат како некој вид коректив во однос на државниот апарат.
3. НВО се непрофитабилни организации и се произлезени од приватната иницијатива, а ги остваруваат некомерцијалните цели.
4. НВО се доброволни по својот карактер. Притоа, се поаѓа од претпоставката дека нејзините членови се алтруистички определени и се мотивирани со општиот интерес. Врз основа на ваквата премиса не може доследно политичките партии, мултинационалните компании или герилските движења да се подведат под поимот НВО.
5. НВО, мора да поседуваат статус што ја дефинира нивната формална структура, го регулира изборот на раководните тела, затоа што без јасно дефинирани цели и цврста институционална структура, ваквите организации не може да функционираат.

Јасно е дека НВО не смее да бидат отстранети од политичката арена во демократските земји бидејќи имаат есенцијална улога во мониторингот на злоупотребата на човековите права, мобилизирајќи го националното мислење против овие злоупотреби и токму затоа значењето на НВО за демократскиот процес е многу важен.

Функционирањето на граѓанските здруженија е регулирано со Законот за здруженија на граѓани и фондации, но во овој дел исто так значајни се и Законот за донации и спонзорства, како и Националната стратегија за соработка со НВО на Владата на Р. Македонија.

Во рамките на Владата на Р. Македонија е формирано Одделение за соработка со невладини организации. На тој начин Владата на Р. Македонија ја промовира целта за поблиска институционализирана соработка со граѓанскиот сектор и охрабрување на активното вклучување на граѓанските организации во процесот на креирање политики. Се создаде рамка за развој на современото граѓанско општество во Р. Македонија и истовремено се стимулира демократизацијата и модернизацијата во сите сегменти на општеството.

Транспарентен, одговорен и ефикасно управуван безбедносен систем е важен дел од демократските процеси. Контролата и надзорот од страна на НВО е важен механизам за поддршка и реализација на овие вредности преку артикулирање и пренесување на безбедносните потреби и интереси на населението до креаторите на политиките и преку обезбедување на експертиза и набљудување на службите од безбедносниот систем. *Слабо регулирани или неодговорни безбедносни сили може да доведат до зголемена несигурност и несоодветно алоцирање на ресурсите и може да ги поткопаат напорите за добро владеење.*⁴⁴⁷

Одговорноста на полициските службеници, односно нивното незаконито постапување е примарна грижа и тема на голем број НВО кои во малку случаи може да обезбедат релевантни информации. Различни НВО имаат различни вештини во процесот на работа со кој придонесуваат за вршење на јавен надзор врз безбедносниот систем.

2.1. Специјализирани невладини организации за контрола и надзор врз безбедносниот систем

НВО во основа имаат интерес и потреба да остваруваат мониторинг над функционирањето на безбедносниот систем, пред сè во однос на законитото, професионално и етичко постапување на неговите припадници. Од друга страна пак реформите во безбедносниот систем како значајни за демократскиот процес се загрозени доколку истите се остваруваат надвор од очите на граѓаните кои се заинтересирани за тоа каков е моделот и структурата на безбедносниот систем, неговата демократизација и колкава е неговата функционалност во смисла на гарантирање на нивната лична безбедност (индивидуална безбедност), но и безбедноста на нивниот имот и државата во целост (национална безбедност). Во тој правец организациите на цивилното општество може да придонесат за унапредување на процесот на менаџирање со безбедносниот систем на следните начини:⁴⁴⁸

- ја информираат најшироката јавност и покренуваат дебати за најзначајните безбедносни прашања;

⁴⁴⁷ Барнс, К., Албрехт, П., Надзор на граѓанското општество врз безбедносниот сектор и родот, ОСЦЕ/ОДИХР, Женева, 2008, стр. 1

⁴⁴⁸ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 37

- организираното застапување на идеите и интересите на граѓаните претставуваат мост помеѓу институциите на државата и граѓаните што придонесува за разбирање помеѓу државата и нејзините граѓани. НВО ги информираат државните институции во рамки на безбедносниот систем за тоа како активностите кои ги спроведуваат државните органи влијаат на јавноста и на општеството воопшто;
- експертите на НВО поради тоа што не се дел од државните безбедносни структури може да имаат критички поглед за безбедносниот систем и со своите анализи, предлози и јавни расправи може да ги унапредат постоечките решенија кои се во подготовка;
- НВО ги застапуваат интересите и потребите на малцинските групи кога станува збор за безбедносните прашања (жени, етнички малцинства, малди и сл.).

2.1.1. Невладини организации и здруженија на граѓани во Р. Македонија за заштита на човековите права

Концептот на заштита на човековите права повредени во полициска постапка при преземање на мерки и дејствија во делот на полициските овластувања постои и во Р. Македонија како слободно граѓанско општество во кое улогата на невладиниот сектор во борбата за заштита и почитување на човековите слободи и права, иако не е доволно сериозно сфатена, е од суштинско значење, заедно со другите институционални форми на државниот апарат кои се во функција на заштита на основните човекови слободи и права под покровителство на државните институции.

Во Р. Македонија постојат определен број на невладини организации и здруженија на граѓани кои се занимаваат и чија примарна цел сè токму заштитата на човековите слободи и права. За потребите на овој труд ќе ја разгледаме заштитата на човековите права и слободи повредени од полицијата, а пријавени преку НВО и здруженијата на граѓани кои нудат правна помош.

МВР соработката со НВО во делот на контрола и надзор ја остварува преку СВКПС со примањето на претставки и жалби за работата на полицијата. НВО многу често им помагаат на граѓаните чии права и слободи се прекршени по било кој основ од страна на полициските службеници и им пружаат правна и стручна помош во таквите ситуации.

НВО го набљудуваат/следат начинот на процесирањето на поднесените претставки од страна на расположливите механизми, како резултат на што извлекуваат заклучоци и препораки за соодветни подобрувања и измени на постојната нормативно-правна рамка и практика. Тука се наметнува прашањето колку сериозно државата им пристапува на препораките на граѓанскиот сектор и дали воопшто ги зема предвид при креирањето на политиките.⁴⁴⁹

Табела бр. 4. Добиени и одговорени поднесоци од невладини организации⁴⁵⁰

Невладини организации	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	прим	одгово	прим	одгово	прим	одгово	прим	одгово	прим	одгово	прим	одгово	прим	одгово
Хелсиншки комитет	29	26+3	39	38+3	35	33+1	11	11+1	4	4	4	4	7	7
Здружение на ромите – Штип	1	1	/	/	/	/	/	/	/	/	1	1		
Амнести интернационал	1	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Арка	4	4+2	4	4	4	2	4	2	/	/	/	/	/	/
Коали. „Сите за правично судење“	12	11+2	3	3+1	9	8	3	3	4	4+1	1	1	2	2
Центар за граѓанска иницијатива	4	4+1	6	6	6	6	4	3	3	3	1	1	1	1
НВО Избор	8	8	3	3	8	7	1	1	2	2	/	/	/	/
Центар за демократски развој	1	1	3	3	1	1	1	1	/	/	/	/	/	/
ХДЗР Месечина	/	/	/	/	1	1	/	/	1	1	/	/	/	/
Нова надеж	/	/	1	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ХОПС	/	/	1	1	/	/	1	1	/	/	/	/	/	/
Достоинство	/	/	/	/	1	1	/	/	/	/	/	/	/	/
Поезија	/	/	/	/	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Транспаренси интернационал	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2	2	3	3
Европски центар за ромски права	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	1	1
Вкупно	60	56+8	60	59+4	66	59+1	25	22+1	14	14+1	9	9	14	14

Како што може да се забележи од табелата бр. 4, до СВКПС при МВР секоја година пристигнуваат голем број претставки од страна на невладините организации. Најактивни во оваа улога се: Хелсиншкиот комитет, Здружението на ромите, Амнести интернационал, Арка, Сите за правично судење, Избор, Центар за граѓанска иницијатива, Центар за демократски развој, ХДЗР – Месечина, Нова надеж, ХОПС,

⁴⁴⁹ Надворешен надзор на органите за спроведување на законот, Анализа на меѓународните стандарди. домашното законодавство, механизми, институции и практика, Скопје, 2008, стр. 114

⁴⁵⁰ Извор, Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди, Годишни извештаи, достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130>, [пристапено на 30.06.2013]

Достоинство, Поезија и др. Сепак, може да се забележи опаѓачки тренд на поднесување на претставки, а причината треба да се бара во тоа дека граѓаните сè помалку се обраќаат до НВО за заштита на нивните слободи и права.

Парламентот и Владата многу често го охрабруваат учеството на невладините организации во јавните дебати за националната безбедност, вооружените сили, полицијата и разузнавачките агенции. На тој начин овие дебати придонесуваат за транспарентно работење на безбедносниот систем и негово унапредување.

2.2. Целта и улогата на невладините организаци и здруженијата на граѓани во остварување контрола и надзор врз безбедносниот систем

НВО се справуваат со безбедносните прашања на незаштитените (ранливите) категории на граѓани и групи и ги истражуваат институциите кои се занимаваат со безбедноста. Дијапазонот на НВО може да игра голема улога во реформите на безбедносниот систем. Одговорноста и демократската контрола и надзор врз безбедносниот систем се често поврзани со прашања за човековите права, граѓанската слобода и социјалната правда. Малцинствата и другите маргинализирани групи може да бидат жртви на прекумерна употреба на сила и други видови на пречекорувања од страна на вработените во безбедносните органи.

Интересите на граѓаните кои се трудат да ги остварат преку НВО се навистина значајни за развојот на демократијата и свеста на јавноста, каде што постои потреба да се воспостават односи засновани на доверба и почитување помеѓу НВО и безбедносниот систем. Токму преку организирање на јавни дебати, тркалезни маси, работилници, семинари и најразлични обуки за прашања поврзани со безбедноста, НВО ги реализираат своите цели на контрола и надзор над безбедносниот систем во едно демократско општество.

НВО имаат изразито позитивна улога која ја играат во развојот на националната безбедност и конкретната помош што ја даваат со независни експерти во креирање на безбедносната политика. Овој алтернативен избор на експертиза, надвор од безбедносниот систем е широко прифатен како придонес на ефикасна демократска контрола над безбедносниот систем. Сепак НВО може да го засилат надзорот над безбедносниот систем преку конкретни форми како што се:⁴⁵¹

⁴⁵¹ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 224

- давање независни анализи и информации за безбедносниот систем, воените односи и прашања од областа на безбедноста до парламентот, медиумите и јавноста;
- набљудување и поттикнување на почитување на владеењето на правото и човековите права во работата на безбедносниот систем;
- обработување на прашања од безбедноста кои се важни за општеството во целина и поставување на политичката агенда;
- придонес кон парламентарната надлежност и градење капацитети преку одржување курсеви за обука и семинари;
- давање на алтернативен експертски став во однос на владината политика за безбедноста, буџетот за безбедноста и одбраната, опциите за набавка на ресурси, поттикнување на јавни дебати и формулирање на можни политички опции;
- едуцирање на јавноста и овозможување на алтернативни расправи во јавниот домен.

Во Р. Македонија постои „Проект за поддршка на човековите права“, во чии рамки се преземаат активности чија основна цел е заштитата на човековите слободи и права во полициската постапка на граѓани во ситуации кога полициските службеници ги пречекориле или незаконски и непрофесионално ги примениле своите овластувања во изведување на полициската работа. Овој проект започнал со имплементација во јануари 2004 година од страна на три невладини организации, и тоа: регионот на Тетово го покрива невладината организација Центар за демократски развој (ЦДР) од Тетово, во Кумановскиот регион НВО Форум за правата на ромите - АРКА од Куманово и Информативниот центар за граѓанско општество Скопје (ИЦГО) за регионот на Скопје. Проектот бил финансиски и технички поддржан и помогнат од страна на Набљудувачката мисија на Организацијата за безбедност и соработка на Европа во Скопје (НМ ОБСЕ), а денес и од Фондот за жртви од тортура на Обединетите нации и Институтот Отворено општество од Будимпешта.

Основна цел е давање на бесплатна правна помош на граѓани кои се жртви на злоупотреба од страна на полициските службеници во полициското постапување и бараат заштита на нивните права преку расположивите административни и правни

механизми. Бесплатната правна помош дадена од страна на стручни лица како правни советници вклучени во проектот се состои од следните активности.⁴⁵²

- Интервјуирање и документирање на наодите на жртвите;
- Фотографирање на повредите и други докази;
- Помагање на повредените лица да добијат медицинско лекување и да обезбедат соодветна документација за физичките и душевните повреди;
- Собирање на дополнителна документација;
- Пренесување на информации за случајот до меѓународните организации;
- Давање на совети за правните лекови кои им стојат на располагање на наводните жртви, вклучувајќи и полномошна за поднесување на претставки до СВКПС, канцелариите на Народниот правобранител, јавните обвинителства и поднесување на приватни тужби;
- Помагање на наводните жртви во изготвување на писма, жалби и поднесоци до наведените институции;
- Застапување на потенцијалните жртви пред државните институции и судот;
- Обезбедување на финансиски средства за социјално загрозените лица за покривање на трошоците за вадење на лекарските уверенија.
- Мониторинг на судските постапки на потенцијалните жртви од полициска злоупотреба или тортура.

Во текот на 2005 година се вклучиле и две нови здруженија на граѓани „Избор“ од Струмица за регионот на југоисточна Македонија и Центарот за граѓанска иницијатива (ЦГИ) од Прилеп за регионот на југозападна Македонија, додека пак за скопскиот регион наместо ИЦГО која го откажала проектот, ја заменила коалицијата на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“ со седиште во Скопје, како најголема коалиција на здруженија на граѓани кои се занимаваат со овој феномен во државата. Така, и формално е воспоставена мрежа на здруженија на граѓани кои активно работат на полето на заштитата на човековите права и слободи од полициската злоупотреба, со што се зголемува капацитетот и моќта на граѓанското општество, со цел поефикасно справување со недостатоците на општеството во транзиција во заштитата на човековите права.

⁴⁵² Коалиција сите за правично судење, официјална веб страна, достапно на: http://www.all4fairtrials.org.mk/4_Zloupotreba.html, [пристапено на: 24.02.2014]

Имено целта на проектот е да им помогне на граѓаните во остварување на нивните права, но и да ја подигнат свеста кај полициските службеници за потребата од почитување на домашните и меѓународните стандарди за правата на граѓаните во полициското постапување.⁴⁵³

Интересен обид на заедничка соработка помеѓу неколку тела за контрола и надзор над полицијата бил направен во рамки на претходно споменатиот проект, а тоа се однесува на воспоставување на принцип на соработка помеѓу правните советници на невладините организации и деташираните инспектори од СВКПС и замениците на Народниот правобранител преку заедничките локални координативни состаноци, на кои треба да се следат и разгледуваат случаите на пријавената злоупотреба и да се поднесените претставки, а имаат за цел зајакнување и подобрување на односите помеѓу невладините организации и државните институции.

Настаните во Р. Македонија поврзани со убиството на еден младинец на политичко - партиска манифестација од страна на припадник на полицијата, го актуелизираа прашањето што го покренала НВО за зголемената потреба од цивилна контрола меѓу кои најактивни беа „Движење против полициската бруталност“. Ова движење организираше неколку мирни протести во државата со цел за искажување на револтот и гневот против полициската бруталност.

Тие се залагаат за формирање цивилно стручно граѓанско тело, како замена за постојниот СВКПС при МВР. Ова тело би имало контролна улога врз работата на припадниците на полицијата, а во соработка со останати фактори, но и самиот МВР, ќе утврдува одговорност и ќе врши интерни истраги во рамките на полицијата и сите нејзини структури. Тоа го објаснуваат активистите во ова движење.⁴⁵⁴

3. МЕДИУМСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР

3.1. Поим на медиумска контрола и надзор

Медиумите (латински *media* – средство) се подразбираат средства за пренесување на информации, а доколку овие средства се наменети за поширок круг на корисници, тогаш зборуваме за средства за масовна комуникација (*mass media*). Под

⁴⁵³ Човековите права во полициска постапка, Правна анализа за 2011, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2012, стр. 6

⁴⁵⁴ Утрински весник, официјална веб страна, достапно на: <http://www.utrinski.mk/?ItemID=003F11751500C84D909497A993184394> [пристапено на 15.02.2014]

средствата за масовни комуникации или мас-медиуми се подразбира информирање на граѓаните за случувањата во општеството преку печатот и видео и аудио снимките со помош на технички средства. Во рамки на средства за масовни комуникации спаѓаат: телевизијата, радиото, весниците, книгите, плакатите и интернетот кои имаат за цел објективно и непристрасно информирање на граѓаните за настаните кои се случуваат во потесното и поширокото подрачје во државата, но и настаните во светот воопшто.

Главната улога на медиумите е пред сè објективно информирање на граѓаните за политичките, економските, социјалните, културните и другите настани во околината и светот, но освен информативната улога, тие имаат намера да предизвикаат и определена реакција и влијание врз граѓаните со што на некој начин учествуваат во формирањето на нивните ставови, мислења и однесување во потесното и поширокото опкружување во општествената сфера.

Во земјите во транзиција, медиумите се соочуваат со рестрикција на слободата на говорот поради одредени културни разлики, политичка нетолеранција, економските услови и сл. Затоа слободните и независни медиуми се сметаат како клучен елемент во демократијата, каде што играат витална улога како мост помеѓу општеството и власта. Медиумите со покажување на нивното присуство и пренесувајќи што навистина се случува, тие помагаат во јавното изложување на работата на власта и со тоа ги држат политичките актери одговорни и транспарентни.

Во основа медиумите имаат право да собираат и да шират информации за прашања поврзани со безбедносните прашања кои се од интерес за јавноста, а имаат и соодветна одговорност да дадат вести кои ги задоволуваат стандардите за вистина, точност и правичност. *Со тоа медиумите поради природата на својата работа се повикани да ги поттикнуваат граѓаните за зголемена безбедносна култура во јавниот живот. Тоа можат да го направат на тој начин што прво ќе го подигнат сопственото ниво на професионалност, а потоа истото ќе го бараат и од другите субјекти во општеството.*⁴⁵⁵

Телевизијата претставува најпогодно средство за постигнување на позитивни ефекти во спротивствувањето на негативните појави во општеството. Со помош на телевизијата, најшироката јавност ги добива неопходните информации и го сфаќа нивното значење, затоа што таа овозможува и аудио и визуелно претставување на нештата. За таа цел потребно е организирање на најразлични емисии и програми во кои

⁴⁵⁵ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 234

како гости ќе бидат вклучени лица од најразлични професии и со активно учество преку дебати за актуелните проблеми ќе придонесат за нивно решавање.

Особено важно средство за масовна комуникација е весникот. Весникот се развил во XVII и XVIII век, и почнал силно да влијае на јавноста последните децении на XIX век. Независноста и слободата на печатот се загарантирани со Уставот и се сметаат за неопходен услов за демократски развој. Како критичари на злоупотребата на власта, печатот може да се смета и како инструмент кој ја контролира законодавната, извршната и судската власт и ги штити граѓанските права од незаконитости на власта. Слична улога имаат и другите средства за масовна комуникација.⁴⁵⁶

Медиумите во демократските земји треба да играат главна улога во олеснување на можностите за јавно презентирање и изложување на недостатоците и пропустите во работењето на безбедносните органи и институции.

Демократската цивилна контрола и надзор над полицијата и другите институции на безбедносната инфраструктура се познати како добро структурирани норми на демократското владеење па развојот на овие институции е поврзан со демократската контрола. Сепак од сите јавни сектори, секторите од безбедносниот систем се покажале во практиката како едни од оние кои пружаат најголем отпор против надворешните надгледувања и јавен надзор и контрола.

Во Р. Македонија уставно е загарантирана слободата на печатот и слободата на говорот. Согласно член 16 се гарантираат слободата на личните убедувања, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Исто така, се гарантира и слободниот пристап до информациите, слобода на примање и пренесување на информациите, како и правото на дистрибуирање на јавната информација и воспоставување на институции за јавни информации. Според Уставот на Р. Македонија постои забрана за цензурирање.

3.2. Начин на остварување на медиумска контрола и надзор

Демократскиот и цивилен надзор може единствено да биде остварен преку трансформација на безбедносниот систем во структура што е контролирана и надгледувана од медиумите. Слободата на медиумите е неприкосновено право. Овој механизам на надворешна контрола и надгледување не треба да биде само вршител на

⁴⁵⁶ Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 91

активности кои се прилагодуваат на државните институции, туку треба да ја инкорпорира страната на отчетност пред граѓаните.

Медиумите постојано известуваат за безбедноста и одбраната во државата и праќаат одредени пораки за активностите на безбедносните институции кои се дел од безбедносниот систем. Дел од таквите активности ги актуелизираат и им придаваат големо значење, а дел пак од нив од најразлични причини ги занемаруваат и ги сокриваат. Медиумите имаат улога во надгледување на моќта на безбедносните институции со тоа што имаат можност да го подигнат гласот и да дадат најразновидни погледи и мислења и сето тоа да го процесуираат како информација во јавноста.

Информациите, јавните дебати и дискусии овозможени од медиумите треба да им служат на граѓаните полесно да ги разберат и вреднуваат настаните поврзани со безбедносните случувања и активностите на надлежните органи. Новинарите многу често во својата работа базирана на истражување можат да откријат одредени негативни појави за лицата вработени во безбедносниот систем како корупција, непрофесионално однесување, пропусти во надлежностите и овластувањата кои ги имаат и на посреден начин да остварат контрола и надзор во овој сегмент.

Според условите на цивилна контрола, медиумите се одговорни за дисеминација на следните информации.⁴⁵⁷

1. Стратешки важни документи, како што е документот за Национална безбедност;
2. Годишни буџети и извори на финансиски средства на сите безбедносни органи во рамки на безбедносниот систем;
3. Важни парламентарни дискусии и одлуки, амандмани кои се однесуваат на безбедносниот систем, како и неделни пресконференции одржани од органите на безбедносниот систем;
4. Промоција на интернет страни кои вклучуваат дискусии и средби во парламентот и работата на парламентарните комисии кои се фокусираат на безбедноста;
5. Промоција на годишни извештаи и публикации кои се однесуваат на безбедносни прашања и проблеми;
6. Истражувања и ревизии на извештаи поднесени до судовите;

⁴⁵⁷ Cizre, U., *Democratic Oversight and Reform on the Security Sector in Turkey*, 2006, p. 294

7. Информации кои се однесуваат на протоколи за внатрешната безбедност, а се воспоставени од актерите на безбедносниот систем, како и билатерални или мултилатерални договори со други безбедносни органи од други земји.

Работата на полициските службеници е особено важна за медиумите. Секојдневно сме сведоци дека во медиумите се објавуваат вести или некаков друг облик на информација за работата на полицијата. Без разлика каква е содржината на она што се објавува, сепак медиумите имаат моќ која полицијата не може да ја занемари. Медиумите имаат најголемо влијание за тоа каква слика за полицијата се пренесува во јавноста.

Особено важна е нивната улога во контролата над работата на полицијата, така што нивните вистински влијанија зависат од тоа што е заедничко за сите надворешни неформални средства за контрола на нивниот развој и степенот на демократизација на општествените односи. Добро пласирана, аргументирана критика која е изнесена во медиумите (телевизија, весник и сл.) влијае на понатамошното постапување на полицијата во смисла на преиспитување на критикуваната извршена активност. Во едно истражување спроведено во Германија се покажало дека повеќе од половина граѓани или 50% својот став го темелат врз основа на извештаите од медиумите. Тие имаат особено голем впечаток врз младите и граѓаните со ниско образование, додека кај повозрасните лица и граѓани со повисоко образование имаат помало влијание бидејќи тие се способни да формираат сопствени ставови.⁴⁵⁸ До слични резултати дошле и истражувачи во Англија кои утврдиле дека од вкупниот број испитаници 40% го градат својот став од лични искуства и контакти со полицијата, додека 60% од испитаниците формираат мислење за полицијата во главно од вестите, весниците, телевизиските серии, книгите, филмовите, радиото и другите медиуми.

Согледувајќи ги односите помеѓу медиумите и полицијата како целина може да се забележи дека медиумите како контролни механизми многу ретко или воопшто не се занимаваат кога се во прашање рутински или вообичаени активности на полицијата, бидејќи тоа и не е нивен предмет на интерес. Од друга страна, што е и разбирливо, медиумите се интересираат за спроведените полициски акции, евентуалните грешки на полициските службеници, односно сè она што може да се пласира како сензационална вест со што би се зголемил тиражот или гледаноста на медиумот.

⁴⁵⁸ Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 92

Добро пренесен и аргументиран критички натпис или сторија може да биде од огромно значење за насочување на јавноста кон таквите проблеми и подигање на свеста и при тоа остварување на контрола.

Во светот најголемите афери и злоупотреби поврзани со полицијата ги откриле самите медиуми, отколку другите контролни механизми. Еден од условите за таквата улога на медиумите е слободата. Пишаните и електронски медиуми се бројни и лесно достапни, во нив нема забранети теми и „недопирливи личности“. Темите поврзани со безбедноста релативно често се на дневен ред. Во неделните и дневните вести се објавуваат голем број на интервјуа со актуелни или поранешни носители на одредени функции во безбедносниот систем. Сепак експертите забележуваат дека на медиумите во работата поврзана со безбедносниот систем им недостига аналитички пристап и истражувачки метод. Следењето на случувањата е поврзано со инциденти, а во структурата на извештаите преовладуваат обични вести.⁴⁵⁹

Медиумите покрај тоа што вршат промоција на контролата и надзорот над безбедносниот систем тие и се одговорни за неговата транспарентност, но сепак застапуваат теза дека постои потреба од правно регулирање и постоење на официјални документи во безбедносната сфера за нивна меѓусебна интеракција.

Најефикасниот и најефективниот начин за усогласување со потребата од транспарентност на полицијата е информирање на јавноста преку медиумите. Сепак, мора да постојат начела кои ќе одредат кои информации треба да се пуштат во јавноста, на пр. информации кои ја зголемуваат јавната доверба или даваат чувство на безбедност, или општи факти за целите на полицијата и како таа работи. Информации кои не смеат да се објават се оние кои би ги загрозиле полициските истраги и доверливи информации битни за одржување на јавната безбедност или на презумпцијата на невиност. За да се има добра соработка со медиумите потребно е да постојат правила за контакти со медиумите, јасно дефинирани улоги на портпаролите и обука за работа со медиумите за полициските службеници.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Jankovic, S., *Demokratska civilna kontrola obavestajno-bezbednosnih sluzbi u Srbiju*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2006, str. 4

⁴⁶⁰ Прирачник за демократско полициско работење, достапно на: <http://www.osce.org/mk/spmu/109907>, [пристапено на 17.02.2014]

3.3. Значење на медиумската контрола и надзор

Слободата на печатот е неопходен елемент во правилното функционирање на демократијата. Печатот треба да има добро заслуженото реноме за неговото истражувачко новинарство, скептицизам, тврдоглавост, и храброст во заплашувањето. Пресот е тој што треба да ги презентира скандалите во општеството. Новинарите е потребно да го истражат недоличното однесување, неспособноста, нечесноста, недостатокот на интегритет и несоодветните внатрешни механизми за контрола и надзор во безбедносниот систем. Работата на еден просечен весник треба да опфаќа истражување на недостатоци во безбедносните установи како јавни установи и треба да е подготвен да ја преземе улогата на чувар, но новинарите мора да научат како подобро да го прават тоа.

Медиумите истовремено може да бидат и главен актер, но и механизам за контрола над работата на безбедносниот систем. Тие заедно со здруженијата на граѓани, невладините организации, истражувачките институти и групи помагаат во едукација на граѓаните за специјализирани теми како: национална безбедност, јавна безбедност, контрола и надзор и сл.

Во државите каде што медиумите не се независни од владините тела, лесно може да се случи тие да бидат злоупотребени од страна на власта за пропагандни цели. Во вакви случаи медиумите едноставно не може да ја подобрат транспарентноста и демократскиот надзор над безбедносниот систем.⁴⁶¹

Врската помеѓу медиумите и претставниците на безбедносните институции без разлика дали се работи за полиција, војска, разузнавачки агенции е речиси секогаш тензична поради длабоките разлики во институционалните култури, вредности и функции. Полициските служби се бирократски, базирани на хиерархија, послушност, авторитет, дисциплина и тајност. За разлика од нив кај медиумите се јавува постојан натпревар помеѓу самите себе и се саморегулирачки и отворени. Како голем проблем во оваа интеракција се јавува недостатокот на доверба во медиумските претставници. Медиумските куќи многу често се „гладни“ за обезбедување на ексклузивни вести и информации без грижа за последиците кои може да настанат заради непроверените извори на своите информации.⁴⁶²

⁴⁶¹ Parliamentary Oversight of the Security Sector, Inter – Parliamentary Union and DCAF, Geneva, 2003, p. 39

⁴⁶² за ова повеќе кај: Caparini, M., Media and Security Sector: oversight and accountability, DCAF, 2009, 15-49

За да се разбере улогата на медиумите во контрола над работата на полицијата потребно е да се има во предвид дека полициските активности и проблематиката која е поврзана со тие активности е навистина интересна за медиумите. Пренесувањето на информации поврзани со работењето на полицијата за многу медиумски куќи е сведено на голем бизнис.

Медиумите се наоѓаат во самиот центар помеѓу граѓаните и јавноста и тие го креираат или менуваат угледот на полицијата во јавноста. Со одговорите на новинарските прашања на пресовите и во сите други прилики се реализира едно значајно демократско право, а тоа е право на јавноста на слободен пристап до информации од јавен карактер. Одговорите на новинарските прашања се всушност одговори на прашања на граѓаните упатени со посредство на медиумите и затоа полицијата е должна да им ги даде на коректен и професионален начин. Од друга страна, новинарите често имаат и свои извори на информации и се во можност да дојдат до вистината и да откријат афери и други полициски грешки. На тој начин медиумите ја вршат својата контрола без разлика колку тоа им пречи на полицијата и потребно е таа да биде подготвена да ги поправи грешките во својата работа кога медиумите аргументирано тоа го докажуваат.⁴⁶³

Кај полициските службеници преовладува мислење дека медиумите им пречат во извршување на полициските работи, па од тоа произлегува и неподготвеноста да се прифати одредена критика или да се реши одреден проблем. МВР веќе ја има согледано потребата од соработка со институционализираната јавност каде што спаѓаат и медиумите и комуникацијата се одвива многу често. Контактите со новинарите ги остварува надлежно лице кое е овластено од страна на министерот.

Важноста на медиумите во создавањето на слика за безбедносната ситуација и безбедносните органи кои се одговорни за нејзино спроведување е од клучно значење. Ова е пред сè повеќе од точно со оглед на тоа дека општите карактеристики на денешното општество е тоа што не се гледа објективно за нешто или некого, туку се суди врз основа на стекнатиот имиџ. Поради тоа, медиумите влијаат врз изградба на имиџот на полицијата и остварување на своите надлежности и авторитет.

Кога станува збор за објективноста на медиумското информирање на граѓаните за општествените случувања, тоа е релативна работа, бидејќи зависи од голем број фактори кои посредно или непосредно влијаат врз работата на медиумите.

⁴⁶³ Milosavljevic, B., Gradjanski nadzor nad policijom, Beograd, 2004, str. 59

Сопственоста на одделни медиуми, идеолошката поставеност, финансирањето, политичко – партиските влијанија итн. се само дел од причините кои имаат свое влијание врз медиумското работење и објективноста на нивните информации. Во Р. Македонија, медиумите почнаа сè повеќе да се класифицираат во група на „*партиски поддржувачи*“, „*партиски оцрнувачи*“, „*промотори на националните интереси*“, „*поттикнувачи на етничка нетрпеливост и нетолеранција*“, „*безбедносни провокатори*“ итн. Ова широко милје на медиумски атрибути не наведува на фактот дека медиумската политика во Р. Македонија не е во потполна координација со националните интереси, односно со внатрешно – политичките и надворешно – политичките аспирации на државата.⁴⁶⁴

Како што веќе напоменаваме, во демократските држави, медиумите не само што имаат право да собираат и пренесуваат информации поврзано со безбедносните прашања во државата, туку имаат и одговорност да информираат согласно принципите на точност, објективност и вистинитост. Во овој контекст, медиумите го отвораат патот на цивилното општество и даваат придонес во мониторингот врз безбедносниот систем.

4. КОНТРОЛА ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ ОД СТРАНА НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Политичката партија е дел од политички активниот народ, односно населението или државите. Политичките партии постојат таму каде што на неорганизираните општествени групи им е потребна акциона способност, движење и јасност на целите во политичката борба. Политичката партија ги има следните конститутивни елементи: постојан облик на организација, се бори за освојување и вршење на власта, има своја идеологија изразена во посебна програма и заложба за интересите на пошироките општествени групи. Политичките партии се трајни институции и во нив се одвиваат низа активности како што се: *мобилизирање на членството, формулирање на целите, решавање на конфликтите, донесување на норми за устројство и начинот на работа, избор на функционери и чиновници и сл.*⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 235

⁴⁶⁵ за ова повеќе кај: Мојаноски, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002, стр. 224-229

Во одредени случаи покрај останатите контролни и надзорни механизми и политичките партии може непосредно да ја контролираат работата на полицијата.

Во демократските земји се разликува контролната улога на политичките партии кои се на власт и оние кои се во опозиција. Кога се зборува за политичките партии кои се во опозиција, тие би требало да претставуваат конструктивно средство на неформална контрола посебно над полицијата, со тоа што полициската улога е во тесна врска со задоволството на граѓаните од Владата. Меѓутоа, односите помеѓу полицијата и опозиционите политички партии повеќе претставува критично подрачје, наместо да биде подрачје каде ќе се почитуваат сопствените улоги во општеството. Опозиционите политички партии во својот интерес често ја имаат полицијата како предмет на критика, но истовремено гледаат и како на сила која сака да изврши притисок и контрола. Од друга страна, полицијата е често стимулирана од страна на власта на некоректно однесување кон опозицијата, каде може да бидат вклучени и отворени мерки против нив. Поради сето тоа полицијата попрво би имала тенденција да ги игнорира легитимните критики од опозициските партии, наместо таквите критики да ги прифати како легитимни и на нив да одговори на демократски начин.⁴⁶⁶

За да може целосно да се разбере начинот на кој политичките партии може да ја контролираат полицијата, потребно е да се дадат неколку обележја за односот помеѓу полицијата и политиката. Таквите односи помеѓу полицијата и субјектите на политичкиот процес се сложени и условени од бројни фактори. Од карактерот на таквите односи зависи и односот на полицијата со своето опкружување: граѓаните, социјалните групи, етничките заедници, медиумите и др. Најзначаен аспект на односот помеѓу полицијата и политиката е улогата на полицијата во врска со одржување на системот на власта, во смисла што полицијата е носителот на поредокот со можноста за користење на овластувањата кои ги има на располагање. Така, полицијата е поставена во центарот на политичките процеси и може да интервенира против активности кои ја нарушуваат политичката стабилност.⁴⁶⁷

Зависноста помеѓу улогата на полицијата во едно општество и карактерот на политичкиот режим може да се определува преку карактерот на полициските акции, па така ако политичкиот режим е демократски тогаш полициските акции се контролирани и ограничени, а доколку е авторитативен (полициска држава), тогаш полициските

⁴⁶⁶ Milosavljevic, B., *Graganski nadzor nad policijom*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004, p. 65

⁴⁶⁷ Марковиќ, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 94

акции се неконтролирано репресивни. Покрај овие фактори, од големо значење во самиот однос е и вмешаноста на полицијата во политичките процеси, односно идентификација на полициските службеници со политичките партии и придобивките кои би ги имале од нив.

Од претходно изнесените односи помеѓу полицијата и политиката може да се забележи дека тие се во постојана интеракција. Политичките партии непосредно или посредно се мешаат во работата на полицијата, а полицијата од друга страна може да влијае на политиката и политичките процеси. Таквите меѓусебни влијанија може да бидат легални (правно дозволени) или нелегални (правно недозволени). Легалните влијанија на работата на полицијата се објаснети во делот кој се однесува на контрола на работата на полицијата од страна на владата и парламентот, додека нелегалните влијанија постојат кога имаме пречекорување на контролните овластувања на политичките субјекти или таквите овластувања се користат за спротивна цел.⁴⁶⁸

За да се избегне и да се спречи можноста од негативни политички влијанија врз работата на полицијата, многу современи држави го промовираат принципот на политичка неутралност на полицијата. Ваквиот принцип подразбира полицијата да биде самостојна во границите на законот и самостојно да презема акции кои се во рамки на нејзините надлежности и овластувања и да дејствува без ограничување или насочување од страна. Во потесна смисла пак се подразбира забрана на отворена или прикриена употреба на полицијата да се постигнат партиски интереси на партијата на власт или други политички групи. Може уште да се каже дека се подразбира и забрана за полициските службеници да членуваат во политичките партии и да се ангажираат во политичкиот живот. Ваквите забрани се имплементирани во голем број земји, додека во помал број земји се уште е дозволено политичко ангажирање на полициските службеници.

Во повеќе - партиските системи, каде што полицијата тргнува од претпоставката за нивната еднаквост во политиката и потребата за сите политички партии да бидат подеднакво третираны, без оглед на нивната реална политичка моќ и усогласување со партијата на власт, политичките партии може да бидат многу корисна алатка за неформалната контрола.

⁴⁶⁸ Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 95

5. КОНТРОЛА И НАДЗОР ОД СТРАНА НА АКАДЕМСКИ И НЕЗАВИСНИ ИСТРАЖУВАЧКИ ИНСТИТУЦИИ И ЕКСПЕРТИ

Во светот, академските и независните истражувачки институции и експерти заземаат значајно место во делот на контролата и надзорот врз безбедносниот систем. Постојат голем број на специјализирани институции кои разработуваат и анализираат прашањата од областа на безбедноста и одбраната и активно се вклучени во процесот на правење анализи за контролата и надзорот врз безбедносните субјекти.

Исто така, во Р. Македонија иако малубројни сепак, постојат неколку институции кои се специјализирани и активно посветени на изучување на прашања и едуцирање на кадри од областа на безбедноста. Најдиректно вклучен во оваа дејност е Факултетот за безбедност – Скопје, правен наследник на Полициска академија кој е во рамки на Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола. На Факултетот за безбедност – Скопје се спроведува високообразовна, научно-истражувачка и применувачка дејност. Овој факултет на неколкуте студиски програми преку своите Катедри успешно се занимава со оваа дејност. Организира конференции, стручни расправи, тркалезни маси и спроведува проекти кои навистина успешно ги поврзуваат теоријата и праксата и праќаат јасни пораки за недостатоците во безбедносниот систем и нудат предлог решенија за надминување на истите. Иста или слична улога имаат и Институтот за одбранбени и мировни студии, Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања во рамки на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Центарот за стратемски истражувања при Македонската академија на науките и уметностите, Воената академија „Михајло Апостолски“, како и неколку приватни универзитети кои се дел од образовниот процес.

Улогата на ваквите високообразовни институции, односно наставничкиот кадар и експертите во поединечни области кои се дел од Универзитетите во Р. Македонија и се автономни во правење на независни анализи и проекти кои се однесуваат на контролата и надзорот врз безбедносниот систем и праќање на порака до надлежните институции за подобрување на нивната работа, како и почитување на демократските принципи и доближување до развиените земји во светот. Тие треба да помогнат во подобрување на законските решенија и во методологијата на работа на државните институции. Исто така, преку специјализирани проекти потребно е да ја следат работата на полицијата и другите институции од безбедносниот систем и да вршат контрола за подигнување на нивото на почитување на човековите слободи и права.

Општата констатација во нашата држава е дека влијанието на независните институции и на аналитичарите се одразува во моментов, повеќе на неформалната подготвителна фаза во процесот на донесување на одлуки, отколку по некакви формални патишта. Иако, тоа се сепак позитивни знаци, може да се каже дека во моментот институциите кои едуцираат кадри од областа на безбедноста и одбраната, академиците и независните експерти се неформално прифатени како дополнителни советодавци за безбедноста и воените прашања, но не постои законски систем на постојани консултации.⁴⁶⁹

Она што е особено загрижувачка тенденција е отсуството на цивилна контрола не само за законските решенија што ги нуди Владата во собраниска процедура, туку за ефикасноста, законитоста и ефектите од примената или нивното неприменување. Помеѓу припадниците на академската заедница постои голема доза страв отворено да се говори за незаконитостите и злоупотребите на принудниот апарат на државата односно МВР.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 236

⁴⁷⁰ Утрински весник, официјална веб страна, достапно на:
<http://www.utrinski.mk/?ItemID=003F11751500C84D909497A993184394>, [пристапено на 16.02.2014]

ДЕЛ VI
СПЕЦИЈАЛНИ МЕХАНИЗМИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР
ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ПОИМ ЗА НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Народен правобранител или омбудсман е лице (орган), кое најчесто (но не секогаш) е именувано од владата или парламентот и кое е овластено да ги претставува интересите на граѓаните преку постапување по жалби (претставки) поднесени од поединечни лица. Зборот потекнува од старо-норвешкиот „*umbođsmađr*“ и зборот „*umbuds*“, што значи претставник и „*man*“ – човек кој не е специфициран по пол. Прв пат е употребен во Шведска. Од 1552 година е во употреба и во другите скандинавски јазици како во Исланд „*umbođsmađur*“, Норвешка „*ombudsman*“ и во Данска „*ombudsmand*“. Современата употреба на терминот започнува во Шведска со Шведскиот Парламентарен Омбудсман, востановен во 1809 година, за заштита на правата на граѓаните преку основање на супервизорска агенција независна од извршната власт. Прототип за оваа установа била службата Канцелар на правдата (Justitiekanslr), која кралот ја востановил во 1713 година, со цел во негово име да го контролира извршувањето на должностите на јавните службеници. Поради фактот што Канцеларот на правдата не е независен од владата, воведена е институцијата омбудсман за да во име на парламентот, ефикасно ја штити законитоста и интересите на граѓаните.⁴⁷¹ Во тој период во Шведска за омбудсман можело и морало да биде избран човек кој имал чувство за законитост и истакнат интегритет. Пошироко објаснување за овој поим, може да секаже дека е човек, односно лице кое е овластено некого да застапува или да штити нечии права или интереси. Омбудсманот мора да биде политички неутрален и поради тоа не смее да биде член на политичка партија, ниту јавно да ги изразува своите политички мислења.

Доколку тргнеме од принципот дека секаде каде што постои јавна власт мора да постои и независна јавна контрола доаѓаме до институцијата омбудсман која има задача да ги заштититува основните слободи и права на граѓаните во случаите кога тие се загрозени и непочитувани од страна на органите на државната управа, локалната самоуправа и јавните служби.

⁴⁷¹ Eklundh, C., Svedski parlamentarni ombudsman, Megjunarodni naucni skup, „Ombudsman – zastitnik prava gradjana“, Novi Sad, 1989, str. 1

За одредување на поимот омбудсман важна е улогата која тој ја има со самото свое постоење и тоа: самата свест на граѓаните и органите на управата за неговото постоење придонесува за подобра работа на државната управа, граѓаните знаат дека постои институција во која може да се обратат заради заштита на своите права, а органите на управата и службениците се свесни дека нивната работа може да биде ставена на јавна критика доколку не е во склад со законите и усвоените стандарди.⁴⁷²

2. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Народниот правобранител, познат во светот под името Омбудсман, како нова институција во правниот систем на Р. Македонија е востановен со Уставот на Р. Македонија⁴⁷³. Со Законот за народниот правобранител⁴⁷⁴ уврдена е надлежноста за заштита на уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.

Иако, во основа ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од државните органи, неговото дејствување има и поширока улога, значење и цел бидејќи Народниот правобранител ги насочува своите дејствувања и кон унапредување, усовршување и подобрување на работата на државната управа како сервис на граѓаните со цел поефикасно и побрзо да го остварат своето право без одолжување на управните и избегнување на непотребните судски постапки.⁴⁷⁵

Народниот правобранител е делигиран парламентарец или агент на правдата, граѓански бранител, застапник кој истражува, но не пресудува по жалбите на граѓаните против евентуалната злоупотреба од страна на администрацијата. Тој е супер администратор овластен да ја нотира секоја грешка на јавната администрација и секогаш да даде конкретни одговори на проблемите со кои се среќава современото управување на државата. Значи, Народниот правобранител се занимава со поплаките од јавноста кои што се однесуваат на одредени одлуки, активности и пропусти на јавната администрација. Оттука, улогата на Народниот правобранител е да ги заштити луѓето од повреда на правата, злоупотреба на овластувањата, грешки, пропусти,

⁴⁷² Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 100

⁴⁷³ Устав на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 52/91, бр. 1/92, бр. 31/98 и бр.91/01

⁴⁷⁴ Закон за народниот правобранител, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 60/03

⁴⁷⁵ Збирка на прописи, Народен правобранител на Република Македонија, достапно на: <http://www.osce.org/skopje/87913>, [пристапено на 24.07.2013]

неисправни одлуки и лошо работење на администрацијата со цел да ја подобри јавната администрација и да ги направи активностите на владата поотворени, а владата и нејзините службеници повеќе отчетни пред јавноста.⁴⁷⁶

Народниот правобранител треба да се движи по нормативно проектираната траекторија на чувар на законитоста и заштитник на граѓанските права, слободи и интереси и со тоа да биде катализатор во создавањето на еден професионален, дебиروقратизиран, етички искристализиран и дехуманизиран јавен сектор во ентитет, што ќе дејствува продуктивно и рационално и ќе биде во служба на клиентите (граѓаните и правните субјекти).⁴⁷⁷

Како специјална институција Народниот правобранител спаѓа во механизмите на надворешна контрола над безбедносниот систем воопшто, со тоа што остварува екстерна контрола преку разгледување на жалбите против злоупотребите на одредени функции во безбедносниот систем и повредите на загарантираните права на граѓаните. Уште може да се каже дека ваквиот надзор и контрола што го врши Народниот правобранител е двостран и тоа: ги контролира уставноста и законитоста на актите донесени во безбедносниот систем и ги штити правата на вработените во безбедносниот систем.

Во Р. Македонија, Народниот правобранител (омбудсман) веќе 10 години ги штити правата на граѓаните кога се повредени од страна на органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Меѓу другите, особено внимание се посветува на заштита на правата на граѓаните кога се повредени од страна на полицијата.⁴⁷⁸

2.1. Организациона поставеност и начин на работа

Во член 31 од Законот за Народен правобранител, иако поместена во делот за надлежностите и начинот на работа, за Народниот правобранител е утврдена надлежност и обврска да ги следи состојбите на почитување и заштита на уставните и законските права на лицата во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е ограничена. Ваквата дополнителна законска обврска всушност го

⁴⁷⁶ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 238

⁴⁷⁷ Витански, Д., За институцијата народен правобранител, Годишник на правниот факултет во Кичево, Кичево, 2011, стр. 36

⁴⁷⁸ Аќимовска-Малетиќ, И., Народниот правобранител на Република Македонија (Омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните, Скопје, 2010, стр. 69

детерминира Народниот правобранител како независен контролен механизам кој преку превентивно делување треба да придонесе за зголемување на нивото на почитување на човековите права и основните слободи на човекот и граѓанинот загарантирани со Уставот, законите и меѓународните акти и документи ратификувани од Собранието на Р. Македонија и со тоа за унапредување на демократскиот развој на општеството.⁴⁷⁹ За таа цел, односно остварување на превентивната функција има извршено посети на голем број полициски станици од општа надлежност.⁴⁸⁰

Народниот правобранител⁴⁸¹ е независна, самостојна, професионална и стручна институција и во извршувањето на функциите и надлежностите пред сè ги почитува принципите на објективност, непристрасност, одговорност, чесност, совесност, ажурност, итност, експедитивност, партиска неприпадност, еднаквост во заштитата на правата и слободите на граѓаните без разлика на пол, боја, раса, вера и слично.

Од досегашните искуства за функционирањето на Народниот правобранител, како институција која допринесува за транспарентноста на работата на државната управа, се покажало дека реалната моќ на Народниот правобранител се наоѓа во фактот што тој редовно се обраќа до јавноста, преку медиумите или другите средства за јавно информирање. Принципот на јавност на оваа институција и дава поголема популарност, но и одредено ниво на публицитет кој е неопходен за нејзино успешно функционирање. Редовните годишни и повремени (специјални) извештаи се веќе вообичаен начин на обраќање на Народниот правобранител кон јавноста, меѓутоа покрај тоа потребни се и публикации за работата, брошури наменети за граѓаните во кои ќе бидат изнесени податоци за институцијата, како и податоци за надлежностите, овластувањата и начинот на кој граѓаните ќе може да се обратат до носителите на оваа функција.

⁴⁷⁹ Информација за посетата и увидот во полициските станици од општа надлежност, Народен правобранител, Скопје, 2008, стр. 2

⁴⁸⁰ Народен правобранител на Р. Македонија, Посети на ПС, официјална веб страна, достапно на: http://www.ombudsman.mk/МК/nacionalen_preventiven_mehanizam/poseti/2013.aspx [пристапено на 05.01.2013]

⁴⁸¹ Народниот правобранител има 10 заменици, четири во Скопје и шест во подрачните канцеларии. Народниот правобранител на Република Македонија има неколку организациски единици:

1. Организациска единица за стручно-аналитички работи
2. Организациска единица за меѓународна соработка и односи со јавност
3. Организациска единица за човечки ресурси и финансиско работење
4. Организациска единица за координација на работата на народниот правобранител

Подрачни канцеларии Народниот правобранител има во Тетово, Куманово, Кичево, Битола, Штип и Струмица.

Фактите за Народниот правобранител се преземени од официјалната веб страна на Народниот правобранител достапно на: <http://www.ombudsman.mk>, [пристапено на 05.01.2013], Законот за народниот правобранител и Уставот на Република Македонија.

Работите од својата надлежност Народниот правобранител ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите, како и меѓународните правни акти за човековите слободи и права.

Поаѓајќи од уставната поставеност на Народниот правобранител, во Законот за народниот правобранител се утврдени надлежностите на институцијата, кои се во согласност со Париските принципи и други применливи меѓународни документи.⁴⁸²

Народниот правобранител во Р. Македонија нема законодавни, судски или извршни овластувања ниту е орган за кривично гонење или инспекциски орган. Во надлежноста на Народниот правобранител не спаѓа донесувањето одлуки со кои мериторно се одлучува за правата на граѓаните како што е случај со судовите, органите на државната управа и други органи и организации на кои правно-политичкиот систем им обезбедил присилен инструментариум. Напротив, Народниот правобранител е предвиден како еден вид контролен механизам кој интервенира со предлози, укажувања, сугестии, забелешки, препораки и слично.

Народниот правобранител, особено ги следи состојбите на почитувањето и заштитата на уставните и законските права на лицата во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е ограничена.

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката или пак се направени други неправилности може: да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди; да предложи повторно да се спроведе определена постапка согласно со законот; да покрене иницијатива за поведување дисциплинска постапка против службено, односно одговорно лице и да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување постапка заради утврдување казнена одговорност.

Народниот правобранител го предлага Комисијата за прашања на избори и именувања, а Собранието на Р. Македонија го избира и разрешува. Тој се избира од редот на правниците со работно искуство над девет години, кои имаат докажан и забележлив ангажман во својата струка. Народниот правобранител се избира за време од осум години со право на уште еден избор. Неговата функција е неспоива со вршење на друга јавна функција или професија, ниту пак членство во некоја политичка партија.

⁴⁸² Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 35

Во извршувањето на функциите и надлежностите на народниот правобранител му помагаат заменици избрани од Собранието на Р. Македонија.⁴⁸³

Изборот и разрешувањето на народниот правобранител и неговите заменици Собранието на Р. Македонија го врши со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Р. Македонија.⁴⁸⁴

2.2. Начин на поднесување претставки

Секој граѓанин може да поднесе претставка на еден од следните начини: писмено (лично или по пошта); усно на записник во просториите на Народниот правобранител; по телефон или телефакс; по електронска пошта.

За да може Народниот правобранител да поведе постапка пред надлежните органи и организации потребно е:

- претставката да биде потпишана и да содржи лични податоци на подносителот (име и презиме, адреса, телефон и др);
- да ги содржи околностите, фактите и доказите врз кои претставката се темели (решение, одлука, жалба, заклучок, уверение, потврда, мислење и слично);
- во претставката треба да бидат наведени и органот, односно организацијата или службеното лице на кое се однесува претставката и актот (решение, заклучок, уверение и сл.) со кој е повредено неговото право и
- да биде образложено дали и какви правни средства вложил подносителот.

Претставката треба да е разбирлива и јасна.

Народниот правобранител во постапувањето по претставката секогаш ја почитува приватноста и тајноста на податоците на подносителот на претставката и за таквата преземена активност подносителот не може и не смее да трпи штетни последици од органот кој му го повредил правото. За поднесената претставка не се плаќа такса.

За поднесување на претставката не се бара строго определена форма, односно претставката може да биде во ракопис. Во канцеларијата на Народниот правобранител постои неформален образец за поднесување претставка.

⁴⁸³ Устав на Република Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, 52/91, член 77

⁴⁸⁴ *ibid*, Амандман XI од 20.11.2001

Помош и интервенција од Народниот правобранител може да бара секој граѓанин на Р. Македонија и странец (лично или преку свој полномошник) кога ќе оцени дека некое негово уставно и законско право му е повредено со акти или дејства на органи на државната управа и други органи и организации што имаат јавни овластувања.

Заштита на правото пред Народниот правобранител може да се бара откако претходно граѓанинот се обратил (поднел барање, молба, побарал помош, интервенција или друго дејство) до надлежниот орган или организација, а притоа тој орган или организација донел или не донел акт, презел, односно не презел соодветно дејство.

Постапката пред Народниот правобранител се иницира со поднесување претставка (поплака, жалба) која може да се достави лично во канцеларијата на Народниот правобранител, по пошта, усно на записник кај народниот правобранител, по телефакс или по електронска пошта.

Народниот правобранител може да покрене постапка и по сопствена иницијатива, но за продолжување на постапката потребна е согласност од граѓанинот кому му е повредено уставното или законското право.

Народниот правобранител интервенира кога:

- се повредени поединечни права на граѓаните со акти или дејства на органите на државната управа и другите органи и организации што имаат јавни овластувања;
- по барања на граѓани се донесени управни акти (решенија, заклучоци, уверенија, потврди, мислења и сл.) со кои погрешно е утврдена фактичката состојба, погрешно е применет материјалниот закон, повредена е управната или друга постапка;
- се дејствувало самоволно, бирократски, недолично и нехумано спрема граѓаните;
- не се постапувало по барањата или се донело позитивно решение по барањето без законска основа;
- се оддолжува постапката по барањето;
- не се вклучува заинтересирана странка во постапката;
- странката се упатува од еден на друг шалтер или од еден на друг орган за работи и прибирање докази што органот може и службено да ги прибави;

- не се спроведуваат извршните и конечните управни акти, и не се постапува по упатствата на второстепените управни и судските органи.

Повредите⁴⁸⁵ на уставните и законските права може да бидат од разни области извршени на разни начини и форми: намерно и ненамерно, бирократско, самоволно, недолично и нехумано однесување, непостапување по барање на граѓанин, недонесување акт, решение, заклучок, неиздавање уверение, потврда, мислење и сл., одолжување на постапка, нееднаков третман на граѓани, погрешно донесен акт, акт заснован на погрешна и непотполно утврдена фактичка состојба, акт заснован на погрешен материјален закон, повредена постапка и сите други намерни и ненамерни однесувања и постапувања со кои се повредуваат правата и слободите на граѓаните загарантирани со Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори и конвенции.

Кај полициските постапки Народниот правобранител реагира при повреди во постапките за стекнување и престанување на државјанството на Р. Македонија, злоупотреба и пречекорување на службените овластувања на полицијата и ускратување на правото на одбрана при водење на полициските постапки, повреди во постапките за времено одземени предмети, повреди на постапките при издавање лични документи, патни документи, непостапување по кривични пријави поднесени од граѓаните, повреда и одолжување на постапката за регистрација на моторни возила, повреди на правата на осудените и притворените лица во казнено-поправните и воспитно-поправните установи и другите установи во кои слободата на движење е ограничена и др.

Во областа на правосудството, реагира при повреда на правата на граѓаните со неоправдано одложување на судските постапки, неизготвување судски пресуди или нивно неблагоприятно доставување до странките, ненавремено доставување на изјавени редовни правни лекови на надлежност, неодговарање на барањето за давање податоци од трговски регистар, неизвршување на извршни налози, злоупотреба на овластувањата од страна на судската полиција, неоправдано одолжување на административно-судски постапки (издавање разни уверенија, работа со странки во судска писарница, архивата и др.), одолжување на постапката или непостапување по

⁴⁸⁵ Повреди за кои граѓаните можат да бараат заштита на нивните права се од следните области: пензиско и инвалидско осигурување, здравствена заштита, работни односи, урбанизам и градежништво, имотно-правни односи, полициска постапка, дискриминација, јавни услуги и потрошувачки права, финансии, правосудство, социјални права, станбена област, образование, локална самоуправа, заштита на животната средина, детска заштита, царинско работење, одбрана, национални и малцински права, наука, спорт и култура и други права.

доставени барања од граѓани заради преземање кривично гонење и покренување обвиненија, повреда на правата на лицата кои се наоѓаат во установи во кои слободата на движење е ограничена (затвори, воспитно-поправни домови) и сл.

Во областа на одбраната реагира при повреда на правата на воените обврзници при регрутацијата и други права што се остваруваат при служувањето на воениот рок, повреда на правата во постапката за служење во резервниот состав, повреда на постапката за ослободување од обврската за учество во воена вежба и сл.

Народниот правобранител надлежно постапува пред: Владата на Р. Македонија (служби, комисии, секретаријати), министерства (органите во состав на министерствата и подрачните единици).

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени правата на подносителот од органите од член 2 од Законот за Народниот правобранител може:

- да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди (препорака дава кога со сигурност е утврдено дека станува збор за повреда на правата со конкретен акт или дејствие, а мислење дава кога ќе оцени дека е потребна измена или дополнување на општ акт на органот или организацијата. Укажувања се упатуваат во случај кога од фактичката состојба произлегува дека со продолжувањето на одредено однесување на органот или организацијата би се повредиле правата на подносителот на претставката);
- да предложи повторно спроведување определена постапка во согласност со закон, ако се исполнети законските услови за повторување или обнова на постапката по барање на странката или ако има основ за промена на управниот акт по службена должност;
- да покрене иницијатива за поведување дисциплинска постапка против службено или одговорно лице, ако оцени дека со неговото постапување, односно непостапување има основ за сомнение дека ја прекршило работната или службената должност;
- да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за утврдување казнена одговорност доколку се оцени дека постои основано сомение за сторен прекршок или кривично дело предвидени со закон;
- да побара времено одложување на извршувањето на управниот акт до одлуката на второстепениот орган или до донесување одлука од надлежен суд, ако

констатира повреда на правата, а извршувањето на управниот акт би предизвикало ненадоместлива штета за некоја од странките во спорот.

Народниот правобранител, кога е тоа можно, во текот на постапката се залага за спогодбено решавање на предметот. Со спогодбеното решавање на предметот постапката по предметот се смета за завршена. Спогодувањето мора да биде во согласност со Уставот и со законите.

Во текот на постапката народниот правобранител може да се повика и на начелото на правичност кога од објективни и субјективни околности и постојното позитивно право произлегува дека со примена на законските одредби би дошло до очигледна неправичност.

По добивање на претставката Народниот правобранител може да одлучи да не покрене постапка или да не ја земе во разгледување претставката ако е анонимна, не е поднесена во определениот рок или ако претставува злоупотреба на правото на жалба, но е должен во што пократок рок да го извести подносителот, да му ги објасни причините за тоа и по можност да го упати на кој начин да го оствари правото.

Народниот правобранител ќе ја отфрли претставката ако:

- од податоците што му стојат на располагање произлегува дека не се работи за повреда на основните слободи и права на човекот и граѓанинот;
- претставката не е комплетна и ако подносителот по претходно укажување од народниот правобранител не ја дополнил и
- по предметот на претставката во тек е судска постапка.

Народниот правобранител не покренува постапка ако од дејството или од последната одлука на органот, односно организацијата изминало повеќе од една година, освен ако оцени дека иницијаторот рокот го пропуштил од оправдани причини.

Ако народниот правобранител одлучи да покрене постапка за тоа го известува подносителот на претставката и органот, односно организацијата на која се однесува претставката.

Во рамките на својата надлежност, по приемот на претставката, во постапката Народниот правобранител може да:

- побара потребни објаснувања и дополнителни информации од органите, односно организациите за наводите во претставката;
- изврши непосреден увид во работите од надлежност на органите, односно организациите;

- покани на разговор функционер или службеник на органот, односно организацијата и секое друго лице, како и да побара мислење од научни и стручни институции.

Органите и организациите се должни да соработуваат со Народниот правобранител и на негово барање да му ги обезбедат сите податоци и информации без оглед на степенот на доверливост и да му овозможат спроведување на постапката. Прописите за чување тајна го обврзуваат Народниот правобранител.

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека на подносителот на претставката му е повредено некое уставно или законско право, до органот или организацијата што го повредило правото може да:

- предложи органот, односно организацијата да спроведе одредена постапка согласно со законот;
- поднесе барање до надлежниот орган за поведување управен спор;
- поднесе барање до органот, односно организацијата за времено запирање од извршување на актот;
- предложи поведување на дисциплинска постапка против службено лице на органот, односно организацијата;
- поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување постапка заради утврдување на прекршочна или кривична одговорност;
- даде предлози за подобрување на работењето и однесувањето на органите, односно организациите со странките.

Органите и организациите се должни да постапат по предлозите, мислењата и препораките на Народниот правобранител и во рок не подолг од 30 дена да го известат за преземените мерки и активности по неговите барања. Доколку органите и организациите не постапат и не го известат Народниот правобранител за спроведување на неговите предлози и препораки или пак истите само делумно ги прифатат Народниот правобранител за тоа може да го извести непосредно повисокиот орган, надлежното министерство, Владата на Р. Македонија, а со посебен извештај да го извести и Собранието на Р. Македонија или предметот јавно да го објави.

Откако Народниот правобранител ќе ја заврши постапката задолжително го известува подносителот на претставката.

Народниот правобранител соработува, остварува контакти и испраќа информации со владини и невладини институции и асоцијации што работат на полето

на заштита и унапредување на човековите права и слободи, заштита на правата на децата и недискриминацијата и соодветаната и кои работат на спречување на тортура и друг вид на сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување.

Р. Македонија како држава се стреми да ги достигне стандардите на правната држава, демократијата и владеењето на правото и со една ваква институција каква што е омбудсманот – Народниот правобранител има извесни потешкотии во постигнување на вистински потребното ниво на прифатеност од страна на оние кои би требало да ги спроведуваат неговите одлуки. Со оглед на начинот на функционирање на Народниот правобранител, огромно е значењето на јавноста во неговото работење, која дефинитивно би можела да влијае врз доследно применување на неговите одлуки, а во тој контекст и влијанието на печатените и електронските медиуми.⁴⁸⁶

Постоењето на специјализирани омбудсмани за одделни управни области или за заштита на одделни категории на граѓани не е воопшто нова појава. Прв омбудсман од таков тип е воведен во Шведска во 1915 година како воен омбудсман. Специјализирани омбудсмани постојат и во други области како што се: здравствената заштита, заштита на личните податоци, заштита на децата и сл.⁴⁸⁷

За разлика од кај нас, некои земји имаат воведено специјализирани воени правобранители за работата со вооружените сили. Граѓаните или воените лица кон кои војската лошо се однесувала може да побараат од воениот правобранител да поведе истрага. Покрај тоа парламентарците може да побараат од него да истражи наводни злоупотреби и жалби. Најчесто случаите што ги истражува се однесуваат на ослободување или одложување на задолжителното служење на воен рок, преместување за време на воена служба, исхрана, демобилизација, отсуство, дисциплински и казнени повреди итн. Доколку правобранителот утврди дека жалбата е основана, тој може да даде препораки, но и да побара од соодветната институција да ја смени или повторно да ја разгледа одлуката.⁴⁸⁸

Воениот народен правобранител е механизам кој е независен од воената командна структура кој врши надзор над воениот систем како дел од безбедносниот систем и помага да се обезбеди почитување на начелата и практиките на добро владеење. Воениот народен правобранител помага.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Аќимовска-Малетиќ, И., Народниот правобранител на Република Македонија (Омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните, Скопје, 2010, стр. 84-85

⁴⁸⁷ За ова повеќе кај: Milosavljevik, B., Gragjanski nadzor nad policijom, Beograd, 2004, str. 94

⁴⁸⁸ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 240

⁴⁸⁹ Воен народен правобранител, DCAF – Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007

- да се оствари демократска контрола над воениот систем како дел од безбедносниот систем;
- да се обезбеди почитување на владеење на правото во вооружените сили;
- да се унапреди транспарентност и отчетност во одбрамбените структури;
- да се насочи вниманието на проблеми во воената пракса кои бараат корективна акција;
- да се зголеми ефикасноста и ефективноста на секторот за одбрана;
- да се зголеми довербата како на јавноста, така и на персоналот од секторот за безбедност во војската.

2.3. Анализа на годишните извештаи на Народниот правобранител во Р. Македонија

Професионалноста, стручниот пристап и над сè законитоста во вршењето на работите од страна на вработените во МВР, а во неговите рамки и на полициските службеници во Полицијата претставува основен предуслов за успешно остварување на функцијата на овој исклучително значаен орган на извршната власт, но исто така и значаен гарант за обезбедување непречено и целосно уживање на основните човекови слободи и права на граѓаните.

Полициското постапување, наспроти загарантираните уставни и законски права на граѓаните, претставува една од позначајните сфери на делување под мандат на Народниот правобранител.

Се работи за посебно чувствителна сфера во која многу е тенка линијата на разграничување помеѓу правата на граѓаните, нивното почитување и уживање од една страна, како и законските обврски на полицијата, која е должна да го одржува јавниот ред и мир и да ја обезбеди нивната сигурност и безбедност, од друга страна.

Притоа не треба да се занемари фактот дека полицијата не е единствен државен орган кој има законско право и овластување во услови предвидени со закон да употреби физичка сила и средства за присилба со кои може да биде загрозен физичкиот интегритет, па дури и животот.

Народниот правобранител е еден од клучните независни контролни механизми кои вршат надзор и контрола на примената на полициските овластувања, а неговото законско овластување да може да побара мислење од стручна институција, му

овозможува преземање мерки и дејствија пред надлежните државни органи за покренување постапка заради утврдување казнена одговорност и во случај кога внатрешниот контролен механизам на МВР - СВКПС оценил дека одредено полициско овластување било основано, оправдано и во рамките на законските овластувања. Исто така, Народниот правобранител има надлежност да побара истрагата да ја спроведи специјализираното тело за вршење контрола и надзор над полицијата како што е СВКПС. Од ова произлегува дека за успешно функционирање неопходно е да постои добра соработка и координација помеѓу внатрешната и надворешната контрола.

Следењето и надзорот над постапувањето на полициските службеници во извршувањето на нивните работни обврски како припадници на МВР, а со тоа и на полицијата како негов составен дел, за Народниот правобранител како заштитник на основните човекови слободи и права секогаш претставува област од особено значење. Секако, тоа претставува резултат на фактот дека поради природата на работата која ја извршуваат на полициските службеници им се дадени овластувања кои, доколку бидат пречекорени, доведуваат до сурово кршење на основните слободи и права на граѓаните.

Народниот правобранител е важен како едно од средствата за контрола на полицијата, меѓутоа тоа не е специјализирано тело за контрола на полицијата и често немаат доволно кадри кои детално ја познаваат работата на полицијата. Неговите овластувања завршуваат со давање на мислење и препорака, а помош од него се бара кога се претходно испрпени сите правни средства. Од ова може да се констатира дека Народниот правобранител е едно од важните контролни средства, меѓутоа не и доволно за во целина да ги преземе жалбите на граѓаните против полициските постапувања.

За жал, речиси нема година во која јавноста не била вознемирена од настан во кој бил инволвиран припадник на полицијата.

Во понатамошниот текст на трудот ќе биде направена и презентирана анализа на содржината на годишните извештаи на Народниот правобранител (Омбудсманот) на Р. Македонија за периодот 2007-2012 година⁴⁹⁰ во однос на примените претставки за полициско постапување. Најпрво ќе биде разгледан процентуалниот удел на примените претставки за полициско постапување во вкупниот број на примени претставки, а

⁴⁹⁰ Анализата на содржината е направена врз следните извештаи: Народен правобранител, Годишен извештај 2007, Скопје, 2008; Народен правобранител, Годишен извештај 2008, Скопје, 2009; Народен правобранител, Годишен извештај 2009, Скопје, 2010; Народен правобранител, Годишен извештај 2010, Скопје, 2011; Народен правобранител, Годишен извештај 2011, Скопје, 2012

потоа и нивниот процентуален однос во однос на подобластите. Посебно ќе бидат анализирани исказите и мислењата на Народниот правобранител во однос на начелото на пресумпција на невиност и неговото кршење од страна на МВР - Полицијата.

Табела бр. 5. Процентуален удел на примените претставки за полициско постапување во вкупниот број на примени претставки до Народниот правобранител во периодот 2007-2012 година

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Примени претставки за полициско постапување	193	236	252	238	179	220
%	6,37	7,81	6,94	5,89	4,21	5,06

Графикон бр. 1. Примени претставки за полициско постапување до Народниот правобранител во периодот 2007-2012 година



Табела бр. 5 го прикажува процентуалниот удел на примените претставки за полициско постапување во вкупниот број на примени претставки до Народниот правобранител во периодот 2007-2011 година. Според процентуалните удели, претставките за полициско постапување заземаат најголем процент од вкупно поднесените претставки во 2008 година, а најмал процент во 2011 година. После 2008 година се забележува извесен пад на процентуалниот удел на претставките за полициско постапување во вкупните претставки, што доведува до заклучок дека кај граѓаните или се намалува довербата во Народниот правобранител и затоа не поднесуваат претставки или пак имаат страв од понатамошни импликации од страна на полицијата доколку поднесат претставки против нејзини припадници. Другата

варијанта, дека не постојат грешки или пречекорувања на овластувањата при полициското постапување не е можна, бидејќи голем број на невладини организации, заедно со Народниот правобранител укажуваат на бројни вакви злоупотреби и зголемување на нивниот број. Бројчано, како што е прикажано на графиконот 1. ситуацијата е поинаква – најголем број претставки се примени во 2009 година, дури 252, а најмалку во 2011 година, вкупно 179.

Табела бр. 6. Процентуален однос на примените претставки за полициско постапување до Народниот правобранител според подобласти во периодот 2007-2011 година

	2007	2008	2009	2010	2011
Непреземање мерки за заштита на животот и имотот на граѓаните	8,3	22,88	19,44	28,57	34,08
Неосновано или противзаконско лишување од слобода	-	-	1,19	10,08	2,79
Насилство или прекумерна употреба на сила	27,5	17,80	24,21	13,03	11,17
Одолжување	2,1	9,75	6,35	11,76	9,50
Задржување во полициска станица подолго од 24 часа	3,6	8,90	0,40	0,42	-
Друго	58,5	40,68	48,41	36,13	42,56

На табела бр. 6 е претставен процентуалниот однос на примените претставки за полициско постапување до Народниот правобранител според подобласти во периодот 2007-2011 година. Од прикажаните статистички податоци, може да се забележи дека низ години најголем број од поднесените претставки се однесувале на непреземање мерки за заштита на животот и имотот на граѓаните и за насилство или прекумерна употреба на сила од страна на полициските службеници при преземањето на полициските дејствија. Меѓутоа, карактеристично е тоа што од канцеларијата на Народниот правобранител сите останати причини со помал процент ги сместиле во категоријата друго, а нивниот процентуален удел изнесува околу половина од вкупно поднесените претставки за полициско постапување. Тука се сместени сите причини кои погоре не се наведени, но кои секако не се помалку важни од претходните.

Табела бр. 7. Преглед на примени претставки за полициско постапување и претставки во работата на канцелариите на Народниот правобранител

Полициско постапување	Скопје		Битола		Кичево		Струмица		Тетово		Штип		Куманово	
	постапувано	примени претставки	постапувано	примени претставки	Постапувано	примени претставки	постапувано	примени претставки	постапувано	примени претставки	постапувано	примени претставки	постапувано	примени претставки
2006	-	243	-	26	-	28	-	12	-	19	-	12	-	160
2007	-	184	-	21	-	30	-	8	-	28	-	9	-	67
2008	-	142	-	31	-	20	-	7	-	20	-	6	-	10
2009	-	149	-	27	-	19	-	15	-	18	-	8	-	16
2010	112	110	41	34	33	47	8	6	15	13	10	8	21	18
2011	75	96	32	27	30	29	8	3	7	5	10	7	18	13
2012	96	109	48	46	25	25	4	1	9	9	8	5	30	25

Од табела бр. 7 може да се забележат примените претставки за полициско постапување до Народниот правобранител и канцелариите кои функционираат во другите градови за период од 2006 – 2012 година. Само во последните три години е водена статистика за примените претставки и постапувањата по нив, а во другиот период само примените претставки.

Табела бр. 8 Преглед на подносителите на претставки за полициско постапување според етничката припадност во периодот 2006 – 2011 година

	Македонци	Албанци	Срби	Роми	Бошњаци	Власи	Турци	Не ја декларирале	Други
2006	47	34	4	14	1	/	8	115	1
2007	40	49	/	1	/	/	3	105	3
2008	58	48	2	2	3	1	/	230	/
2009	63	41	1	9	1	1	3	129	1
2010	87	38	1	9	1	/	2	96	1
2011	75	21	/	15	/	/	7	88	4

На табелата бр. 8 се претставени поднесените претставки за полициско постапување до Народниот правобранител за периодот од 2006 до 2011 година од страна на граѓаните според нивната етничка припадност. Податоци од овој вид не постојат во извештајот на Народниот правобранител за 2012 година. Може да се забележи дека најголем дел од нив не ја декларирале својата етничка припадност, потоа следуваат македонци, албанци, роми, турци, срби, бошњаци и други.

Во понатамошниот текст на трудот ќе биде направена и презентирана анализа на содржината на годишните извештаи на Народниот правобранител (Омбудсманот) на Р. Македонија за периодот 2007-2012 година во однос на почитувањето на начелото на пресумпција на невиност⁴⁹¹, како особено значајно начело во текот на кривичната постапка. Од извештаите ќе бидат издвоени забелешките, коментарите, сугестиите, препораките и предлозите на Народниот правобранител кои се однесуваат на повредата и кршењето на уставното и законско начело на пресумпција на невиност во текот на кривичната постапка од страна на органите на кривичен прогон.

Карактеристично е тоа што во годишните извештаи на Народниот правобранител за 2005 и 2006 година не се забележани никакви забелешки, препораки или сугестии во однос на начелото на пресумпција на невиност.

Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2007 година е наведено дека во текот на 2007 година забележани биле случаи на повреда на уставното и законско начело на пресумпција на невиност, гарантирано и со Европската конвенција за основните човекови слободи и права, при што за непречено остварување на правата на граѓаните Народниот правобранител смета дека е потребно доследно почитување на ова начело.

Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2008 година повторно биле регистрирани случаи на повреда на начелото на пресумпција на невиност што беше укажано и во претходниот извештај, при што Народниот правобранител препорачува дека во иднина е потребно воздржување од дејствија спротивни на начелото на пресумпција на невиност.

И во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2009 година не се забележани никакви забелешки, препораки или сугестии во однос на начелото на пресумпција на невиност.

Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2010 година, што се однесува до уставното начело за пресумпција на невиност биле забележани тенденции за негово повредување со јавно изложување на осомничените и пренагласен публицитет, особено кога станувало збор за носители на јавни функции и други лица кои биле експонирани во јавноста и општественото живеење. Јавното изложување, кое

⁴⁹¹ Пресумпцијата на невиност во Република Македонија е крената на ниво на уставно начело во чл. 13 од Уставот на Република Македонија. Уреден е и со чл. 2 од Законот за кривична постапка. Согласно член 13 став 1 од Уставот на Република Македонија, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. И според општата одредба на член 2 став 1 од Законот за кривичната постапка (ЗКП), лицето обвинето за кривично дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска пресуда.

како последица произведува обележување на осомничените со далекусежни последици не само за нив, туку и за нивните семејства, според Народниот правобранител, претставува појава која освен што ја повредува човековата личност, ја нарушува и целата демократска атмосфера во општеството и создава недоверба на граѓаните во правниот систем и системот на вредности во целина. Ова особено поради тоа што имало случаи каде од страна на одредени институции се изнесувале констатации што директно влијаеле на перцепцијата на граѓаните дека осомничените се виновни без притоа да се огласени за виновни со судска одлука. Главната оценка е дека и во текот на 2010 година начелото на презумпција на невиност било повредувано од многу субјекти и на различни начини.

Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2011 година, се наведува дека постоеше спектакуларно апсење на лидер на политичка партија кое беше изведено на начин кој директно го повредува принципот на презумпција на невиност, постапување за кое Народниот правобранител со години наназад укажува дека е недозволено. Несомнено е дека откривањето на сторителите на казниви дела, нивното лишување од слобода, обезбедувањето докази и изведувањето пред истражен судија се дел од основните функции на полицијата. Меѓутоа, полициските дејствија преземени при самиот чин на лишување од слобода, особено нивната транспарентност со нагласено медиумско презентирање, се непотребни и оставаат простор за сомневање дека постои тенденциозност во случаите од ваков вид. Оттука, Народниот правобранител уште еднаш и во овој извештај укажува дека при лишување од слобода и преземање какви било други дејствија, полициските службеници треба максимално да го почитуваат физичкиот и психичкиот интегритет на луѓето, а да му остават на судот да ја утврдува нивната одговорност кога постои сомнение за сторено кривично дело.

Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2012 година, повторно може да се забележи посочување на потребата од почитување на презумпцијата на невиност при изнесувањето на информации за преземените полициски акции.

Во последните неколку години, во Р. Македонија, Народниот правобранител оценил дека загрижувачка е тенденцијата на спектакуларни апсења и давање изјави од страна на високи функционери на МВР на Р. Македонија дека Полицијата располага со несоборливи докази. Исто така, и медиумите, поточно новинарите и уредниците на медиумските програми и политики, со нивните прилози, извештаи и написи често пати биле во ситуација да објавуваат податоци, информации и слики од лицата за кои била

поднесена кривична пријава, обивинителен акт, кои биле ставени во притвор, однесени на распит пред истражен судија или за кои сеуште е во тек судењето во македонските судови. Таквото однесување се оценило како флагрантно кршење на пресумпцијата на невиност. Секогаш кога имало случаи на полициска бруталност во постапувањето или пак припадници на полицијата биле сторители на кривични дела, очекувано постоел поголем интерес кај граѓаните за тие случаи да бидат соодветно третирали од страна на надлежните институции (полицијата, обвинителството и судството пред сè), но и од медиумите кои преку начинот на известување за тие настани и пренесување на информациите во јавноста создаваат јавно мислење кај граѓаните за ефикасноста на институциите.

Народниот правобранител оценил дека е забележана и пасивна улога на истражните судии кои можеле да реагираат во овие случаи, доколку со начинот на приведување или доведување на распит може да се влијае врз начелото на пресумпција на невиност. Вакви и слични коментари и забелешки во повеќе наврати се презентирани во рамките на извештаите од Народниот правобранител и Хелсиншкиот комитет, но и од страна на други НВО кои се занимаваат со областа на човековите права и слободи. Поради тоа прашањето што во последно време сè погласно и сè почесто се поставува во нашето општество гласи: Дали органите за кривичен прогон, т.е. институциите во рамките на безбедносниот систем во Р. Македонија го почитуваат начелото на пресумпција на невиност определено со Уставот на Р. Македонија, КЗ и ЗКП, како и со меѓународните документи (декларации, конвенции, протоколи) кои нашата држава ги има ратификувано, а со тоа истите се дел од нашиот правен систем. Емпириските сознанија упатуваат дека начелото на пресумпцијата на невиност во кривичната постапка во Р. Македонија докрај не се почитува коректно, туку се забележуваат негови бројни кршења и повреди од страна на полициските, истражните и судските органи, но и од страна на медиумите, за што често пати во јавноста е реагирано од страна на домашни и странски НВО, политички субјекти, граѓански здруженија, експерти за човекови права и сл. Сознанијата укажуваат дека прекршувањата се забележани и во текот на полициската истрага, истрагата, како и судската постапка, и тоа од страна на полицијата, судството, но и од медиумите, како нивни поддржувачи и подгревачи на атмосферата, а заради нивна поголема гледаност.

2.4. Примери од практиката на постапување на Народниот правобранител во Р. Македонија

Во годишните извештаи на Народниот правобранител може да се пронајдат и примери од практиката. Тие овде се презентирани согласно редоследот на постапувањето на Народниот правобранител. Во докторската дисертација се прикажани дел од оние претставки кои се однесуваат против полициското постапување. Еве неколку примери:

Пример бр. 1 - НП бр. 1830/07

До Народниот правобранител претставка доставил граѓанин, во која укажал на повреда на правата на нејзиниот малолетен син, кога полициски службеници од ПС Охрид за време на училишниот час побарале од наставникот, да дозволи ученикот да го однестат во полициската станица на испитување. Според наводите во претставката во полициската станица малолетното лице било подложено на психичко и физичко малтретирање, со цел од истото да биде изнудено признание за сторено кривично дело кражба.

Постапувајќи по претставката, Народниот правобранител се обратил до МВР, а понатаму бил известен од СВКПС дека во конкретниот случај, немало пречекорување на службените овластувања од страна на полициските службеници, како и дека приложените медицински извештаи не ги потврдиле наводите за психичко и физичко малтретирање и дека претставката била неоснована.

Имајќи ги предвид наводите од претставката, доставените и дополнително прибавените материјални докази, Народниот правобранител не се согласил со ставот на СВКПС, туку постапката ја продолжил со прибирање на дополнителни докази и врз основа на добиените резултати покрената постапка за утврдување казнена одговорност на инволвираните полицајци пред Основното јавно обвинителство - Охрид.

Врз основа на ваквото барање, Основното јавно обвинителство - Охрид го известил Народниот правобранител дека против четворицата полициски службеници - инспектори во СВР Охрид до Основниот суд Охрид подигнал обвинителен акт за кривично дело “Мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување“ по член 142 став 1 во врска со член 22 од Кривичниот законик, односно кривичната пријава поднесена од страна на Народниот правобранител била прифатена.

Пример бр. 2 - НП бр. 1042/12

Граѓанин од Скопје доставил претставка во која укажал на непрофесионален однос на полициски службеник со пречекорување на неговите службени овластувања и незаконска употреба на средство за присилба. Постапувајќи по претставката, Народниот правобранител побарал од СВКПС да бидат извршени потребните проверки на наводите и врз основа на констатираната фактичка состојба да бидат преземени соодветни законски мерки.

По извршените проверки СВКПС констатирал дека употребата на средството за присилба не било соодветно на целта која требало да се постигне што е спротивно на одредбите од Законот за полиција, па согласно со Колективниот договор на МВР предложил задолжителни мерки за покренување дисциплинска постапка против униформираниот полициски службеник.

Пример бр. 3 - НП бр. 3605/09

Граѓанин од Кичево поднел претставка против МВР, ПС Кичево за неосновано одземање и задржување на неговото патничко моторно возило и документацијата за возилото.

По интервенција на Народниот правобранител постапката за полициските проверки била забрзана по што возилото и документацијата му биле вратени на подносителот на претставката.

3. НАЦИОНАЛЕН ПРЕВЕНТИВЕН МЕХАНИЗАМ ВО РАМКИТЕ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Националниот превентивен механизам (НПМ) согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување е национално тело кое редовно го испитува постапувањето кон лицата лишени од слобода со цел зајакнување, ако е потребно, на нивната заштита од тортура и од друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, дава препораки на релевантните органи со цел подобрување на постапувањето и на условите на лицата лишени од слобода и спречување на тортура и друг вид сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, земајќи ги предвид релевантните норми на Обединетите нации, како и

поднесува предлози и согледувања во врска со постоечкото или со нацрт-законодавството.⁴⁹²

Целта на овој превентивен механизам е преку процес на континуиран дијалог со властите, низ кој се укажува на утврдените проблеми навремено да се корегираат и подобрат пропустите, а воедно и навремено да се превенираат можните несакани последици.

НПМ во Р. Македонија е воспоставен со Законот за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.⁴⁹³ Во членот 4 од овој Закон е наведено дека Народниот правобранител е назначен да делува како НПМ. Исто така, стои дека во соработка и врз претходна согласност на Народниот правобранител, невладините организации регистрирани во Р. Македонија и организациите кои имаат статус на хуманитарни организации во Р. Македонија, можат да преземаат некои од надлежностите на НПМ.

НПМ функционира како посебна издвоена организациска единица во рамките на Народниот правобранител на Р. Македонија чија основна задача е превенцијата од тортура и други вид на сурово, нечовечно и понижувачко постапување или казнување. НПМ изготвува и работи согласно сопствената програма за работа и согласно посебна методологија која меѓу другото опфаќа и систем на редовни посети на сите места на лишување од слобода кои се под јурисдикција на државата.

НПМ во Р. Македонија во својот состав, од самиот почеток има тројца советници за превенција на тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Членовите на НПМ се дипломирани правници кои ги исполнуваат потребните предуслови и критериуми за извршување на мандатот на Националниот превентивен механизам согласно ОПКАТ. Согласно надлежноста, тимот на НПМ има непречен пристап до сите информации што се однесуваат на: бројот на лица лишени од слобода, постапувањето со тие лица, условите на нивното лишување од слобода, како и пристап до сите места на лишување од слобода и нивните инсталации и објекти. Исто така, тимот може без надзор и без сведоци да разговара со лицата лишени од слобода, како и со кое било друго лице за кое НПМ смета дека може

⁴⁹² Народен правобранител на Р. Македонија, официјална веб страна, достапно на: http://www.ombudsman.mk/ombudsman/MK/nacionalen_preventiven_mehanizam/npm_vo_rm.aspx, [пристапено на 20.02.2014]

⁴⁹³ Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 165/08

да му даде релевантни информации, а воедно имаат и слобода при изборот на местата кои ги посетуваат и лицата со кои разговараат.

Согласно донесените акти, превенцијата се врши со востановување систем на редовни посети што можат да бидат најавени или ненајавени. НППМ врз основа на констатираните состојби подготвува извештај со соодветни препораки кој Народниот правобранител го доставува до надлежните органи и предлага мерки што треба да се преземат заради подобрување на севкупните услови во местата за лишување од слобода. Надлежниот орган до кој е испратен извештајот е должен да ги испита препораките на НППМ-от и да стапи во дијалог со истиот за можните мерки за примена.⁴⁹⁴

На крајот на секоја година НППМ изготвува и посебен годишен извештај, а огласно Факултативниот протокол, Р. Македонија е обврзана истиот јавно да го објави и дистрибуира.

Во текот на 2012 година, НППМ спроведе ненајавени посети на 12 полициски станици од општа надлежност (ПСОН) кои согласно решението на МВР се определени за места за задржување на лица. При посетите на полициските станици, НППМ наиде на конструктивна соработка од страна на службените лица и оствари непречен увид во сите простории и документи кои ја регулираат материјата на задржување на лица лишени од слобода.⁴⁹⁵

4. ПОТРЕБАТА ОД ПОЛИЦИСКИ ОМБУДСМАН ВО Р. МАКЕДОНИЈА

За жал, речиси нема година во која јавноста не била вознемирена од настан во кој бил инволвиран припадник на полицијата. Станува збор за случајот каде младинец беше усмртен од физички напад на полициски службеник на партиска манифестација. Овој настан илустрира дел од постојните слабости од аспект на професионализмот и свесноста за човековите права во работата на полициските службеници. Професионализмот на полициските службеници подразбира стручност, одговорност, чувство за праведност и психичка стабилност и правилно расудување при вршење на полициските работи. Затоа значајно е да се посветува особено внимание во сите фази на целокупниот нивен работен ангажман во МВР. Додека ваквите принципи не бидат

⁴⁹⁴ Томшиќ, А., Бошковски, Д., Национални механизми за заштита на човековите права, Коалиција – Сите за правично судење, Скопје, 2011, стр. 44

⁴⁹⁵ Годишен извештај за 2012, Народен правобранител, Национален превентивен механизам, Скопје, 2013, стр. 16

почитувани во целост, постои голема опасност и ризик да се случуваат прекршувања на човековите права и со тоа да се продлабочува недовербата на граѓаните кон полицијата и другите институции на системот.

Ваквите инциденти, а особено несоодветниот институционален одговор, условува да се постави прашањето дали Р. Македонија има потреба од независен, специјализиран, надворешен контролен механизам над полицијата како што тоа е пример за некои современи земји. Дали постои потреба од имплементација на институцијата Полициски Омбудсман во рамките на политичкиот систем во македонското општество со што би се стимулирало одговорното и транспарентно работење на полициските службеници. Полициски Омбудсман ја трасира правната рамка низ која ќе се овозможи заштита на човековите права од можна или сторена повреда од страна на полициските службеници но, исто така важно е дека со функционирањето на оваа институција ќе се допринесе кон демократскиот развој на македонското општество.

Граѓанската иницијатива против полициската бруталност која јавно подигна глас и почна да собира петиција за изнаоѓање на законски решенија за контрола на полицијата по повод убиството на младинец на партиска манифестација, директно побара замена на СВКПС во МВР со независен систем на контрола над МВР.

На седница на Постојаната анкетна комисија на Собранието на Р. Македонија, опозициските пратеници предложиле Закон за воведување на полициски омбудсман (адвокат на народот за злоупотреби од страна на полицијата).⁴⁹⁶ Како предности кои биле наведени во предлогот, посебно оние кои се однесуваат на независноста на ваквиот орган која е потребна за да се унапреди кредибилитетот, легитимитетот и објективноста на процесот по претставки против полициското неправилно постапување во очите на јавноста. Со тоа што во истрагата би биле вклучени поединци кои не се полициски службеници, треба да ја зголеми јавната доверба во полицијата и објективноста на истрагата. Целта на предлог - законот е да се основа независен орган, Полициски правобранител, кој ќе ги преземе надлежностите од СВКПС при МВР во делот на граѓанските поплаки и претставки за повреда на законските и уставни права од страна на овластените полициски службеници при службено постапување и согласно надлежностите кои ќе му бидат определени согласно овој закон ќе има

⁴⁹⁶ Предлог на законот за Полициски правобранител бил поднесен на 10.04.2012 година од страна на пратеничките групи на НСДП, ЛП, СДСМ, ПЕИ и СЛ до Претседателот на Собранието на Р. Македонија

можност ефикасно и непристрасно да ги штити основните човекови права од полициската бруталност.

Во образложението на ваквиот предлог, се објаснуваат одредбите кои би го регулирале Законот за полициски правобранител. Предложените решенија би имале за цел подобрување и унапредување на системот на заштита на граѓаните од полициската бруталност, односно повредувањето на човековите слободи и права, гарантирани со Уставот и законите на Р. Македонија, од страна на полициските службеници.

При изработката на Предлог Законот биле користени компаративни искуства од Северна Ирска, САД и бил искористен и Предлог механизмот за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, кој беше инициран и изготвен од страна на експертска работна група подржана од ОБСЕ.

Содржински, Предлог Законот за полициски правобранител е поделен во осум тематски целини (глави) со вкупно 53 членови и тоа: основни одредби и начела, услови за избор и разрешување на полицискиот правобранител, надлежности на полицискиот правобранител, јавност на работата, правна положба на полицискиот правобранител, стручна служба, средства за работа и преодни и завршни одредби.

Како придобивки кои би се очекувале од предложените решенија во Предлог Законот се следните:⁴⁹⁷

- Полицискиот правобранител ќе обезбеди целосна, фер и аналитичка истрага за обвинувањата за полициското лошо постапување и треба да ги отстрани или минимизира сомневањата во објективноста на спроведената истрага.
- Полицискиот правобранител ќе ги преземе сите случаи на поплаки на граѓаните кон полицијата, кои според сегашната законска регулатива се во надлежност на СВКПС при МВР.
- Полицискиот правобранител ќе ја зголеми ефикасноста и објективноста на системот на внатрешната контрола на полицијата и ќе биде силен поттик во креирањето на култура на почитување на одговорноста внатре во самата полиција.
- Полицискиот правобранител ќе ги оневозможи авторитарните тенденции во полициската структура во државата и ќе ја зголеми јавната доверба во начинот на кој полицијата ја врши својата функција во општеството.

⁴⁹⁷ Предлог закон за полициски правобранител, достапно на:
https://docs.google.com/file/d/1Oqj1_oGhEGxdu236IfDrRkT9qXBcDMzLoTU81xRXem_eDAR-1FBizYlcTIWQ/edit?usp=drive_web&pli=1 [пристапено на 02.10.2013]

- Полицискиот правобранител ќе ги унапреди и превенира можните повреди на правата и слободите на граѓаните од страна на полициските службеници.

Ваквата иницијативата за воведување на Закон за Полициски правобранител не беше прифатена од мнозинството, со тоа што таа остана само на хартија.

Бројките од страна на извештаите на Народниот правобранител на Р. Македонија не упатуваат на јасни случаи каде полициските службеници често пати истапуваат од границите кои се строго утврдени со Законите или пак не постапуваат во рамките на предвидените правила на нивната служба. Со таквото делување или неделување на директен начин ја нарушуваат стабилноста и интегритетот на концептот на човековите права. Со имплементацијата на институцијата Полициски омбудсман не само што во прв ред ќе се доведе до поголема заштита на човековите права на граѓаните кои се загарантирани со Устав и законите на Р. Македонија туку многу повеќе ќе придонесе за дисциплинирањето, одговорноста и професионалноста на полициските службеници.

5. ЦИВИЛНА ИНСПЕКЦИЈА

5.1. Поим на цивилна инспекција

Инспекциските органи кои постојат во рамки на органите на државната управа и остваруваат надзор над законитоста на работењето на субјектите се исклучително важна алка во спроведувањето на контролните и надзорните активности на државата. Не постоењето на контрола и надзор во вршењето на активности кои се предмет на инспекциските органи би создале безредие во државата. Оттука, важноста на овој вид на контрола во функција на спроведување на законите како и остварување на безбедносна компонента на државата е особено значаен.

Активни субјекти или носители на инспекцискиот надзор според важечките решенија во Р. Македонија се инспекторатите, организационите единици во рамки на други органи на државната управа и организационите единици на локалната самоуправа.

Цивилната инспекција претставува дел од државната управа, односно на управната власт. Таа е важна за безбедносниот систем пред сè заради остварување на управен надзор над овој сегмент на државните органи, како и поради фактот да се

максимализира приближувањето на припадниците на безбедносниот систем кон цивилниот сектор.⁴⁹⁸

Инспекциската контрола е непосредна контрола која ја вршат органите на управата во границите на своите овластувања и истата има за цел остварување на увид врз состојбите на односите и делувањето, односно законитоста во работата на државните органи и граѓаните и правните лица со управни мерки, со што би се воспоставило состојба и односи ускладени со закон.⁴⁹⁹ Целта на инспекциската контрола е утврдување на фактичката состојба. Тоа се прави во однос на утврдување на вистинитоста на документите, исправите, правните акти, договорите или утврдување на фактичката состојба на терен.

5.2. Начин на вршење на инспекциски надзор

Инспекцискиот надзор, како специфично контролно – надзорна дејност на управата, покрај останатите специфики, се води во посебна, односно специјализирана управна постапка (инспекциска постапка), која во суштина претставува: збир на правно уредени активности, специфични овластувања, тек и форма на дејствија, надлежност на инспекциските органи при применувањето на законите и другите прописи на конкретни ситуации. Законот за инспекциски надзор е конкретен во утврдувањето на посебноста на инспекциската постапка, велејќи дека инспекциската постапка е посебен тип на постапка утврдена со тој закон, законот за општа управна постапка или со друг закон кој го регулира постапувањето на инспекторите при вршењето на инспекцискиот надзор. Одредени прашања во врска со инспекцискиот надзор може да се уредуват со посебни закони.⁵⁰⁰ Субјектот кој што е предмет на надзор е должен на инспекторот да му овозможи непречено вршење на инспекцискиот надзор, односно да стави на увид исправи и податоци кои се потребни за утврдување на фактичката состојба. Заради правилно утврдување на фактичката состојба, инспекторот може да побара мислење и соработка од други стручни институции. Утврдената фактичка состојба се констатира во записник.

Во однос на тоа кој ја поднесува иницијативата, дали се врши согласно предвиден план и програма и дали е во насока на утврдување дали е постапено

⁴⁹⁸ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 242

⁴⁹⁹ Stepanovic, N., Lilic, S., *Upravno pravo – opsti deo*, Beograd, 1991, str. 162

⁵⁰⁰ Закон за инспекциски надзор, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 50/10, член 12

согласно донесените мерки од страна на инспектор, надзорот се врши како: редовен, вонреден и контролен надзор. При вршење на инспекцискиот надзор, инспекторот донесува заклучок и решение како поединечни акти. Со заклучок се решава за тековните прашања кои се јавуваат во постапката, а решение се донесува во ситуации кога имаме повреда на закон или друг пропис и кога има можност за донесување на инспекциска мерка.

Од посебно значење при навременото и целосното остварување на правата на граѓаните е и добрата координација и соработка меѓу различните инспекциски служби кои се во состав на повеќе министерства.⁵⁰¹

Заради меѓусебна координација и поголема ефикасност на инспекциските служби се формира и Инспекциски совет како постојано меѓуресорско тело. Инспекцискиот совет, меѓу другото, разгледува и прашања во врска со работењето на инспекциските служби и стручното оспособување и усовршување на инспекторите, како и примената на законите и другите прописи кои се однесуваат на инспекцискиот надзор.

⁵⁰¹ Томшиќ, А., Бошковски, Д., Национални механизми за заштита на човековите права, Коалиција – Сите за правично судење, Скопје, 2011, стр. 69

ДЕЛ VII
ОДГОВОРНОСТ НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ПОИМ ЗА ОДГОВОРНОСТ НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Поимот одговорност во последно време станува еден од основните темелни етички поими. Секој човек со своето работење во било која организација се стекнува со одредени права и истовремено презема одредени обврски и одговорности за спроведување на своите работни активности. Во согласност со законот и интерните прописи на организацијата се утврдуваат правата, обврските и одговорностите на секој член на организацијата, вклучувајќи и одговорност за нивното однесување во согласност со општествените и организациските обичаи и етички норми. Одговорноста разгледувана од општествен однос може да претставува законито, правилно, стручно, свесно, квалитетно, благовремено и ефикасно извршување на предвидените обврски.

Одговорноста како поим е поврзан со терминот компетенција, бидејќи одговорноста подразбира обврски на извршување на работи и задачи кои треба да ги извршат одредени субјекти во нивното работење. Притоа, тоа значи дека субјектите мора да поседуваат сопствено чувство на одговорност, т.е. способност за поддршка на нивните активности.

Одговорноста претставува комплексна категорија која во теоријата и праксата може да се појави како:⁵⁰²

1. статусна (мандатна, хиерархиска, формална, функционална)
2. стручна (професионална)
3. морална (етичка)
4. политичка
5. правна (дисциплинска, прекршочна, кривична, материјална)
6. објективна (институционална, командна)
7. субјективна (лична, индивидуална)
8. колективна (поделена)
9. интерна
10. екстерна

⁵⁰² Stevanovic, O., Rukovodjenje u policiji, Policiska Akademija, Beograd, 2003, str. 117

Во продолжение ќе биде разработена правната одговорност која што се однесува на одговорност при извршување на работничките обврски, работната дисциплина, обемот и квалитетот на завршената работа, односот кон доверениот имот и однесувањето во работата или во врска со работата кој ја извршува лицето. Ваквата одговорност е пропишана со закон или други прописи и може да биде дисциплинска, прекршочна, кривична или материјална.

Одговорноста уште може да биде опишана како термин „камелеон“ кој има повеќе значења, вклучувајќи ги отвореноста, управувањето со поредокот, учеството и послушноста кон законите и сл. Многу важна разлика се појавува помеѓу двата вида на одговорност, а тоа се: организациската и индивидуалната. Првата означува управување и контрола на организациските елементи, чиј интерес им е севкупниот приоритет на распределба на изворите и рсразличните начини на полициските активности. Втората се однесува на одговорноста преку легални правила или механизми за поднесување на поплаки и жалби од индивидуални полициски службеници кои произлегуваат од нивните секојдневни активности. Овие две димензии не се разликуваат многу во нивната примена, но однесувањето на полициските службеници е под влијание на пошироката организација и применетата политика на полицијата и обратно. И покрај тоа што тие се поврзани, аналитички гледано тие се две различни категории и како такви се разгледуваат одделно.⁵⁰³

Организациската одговорност се интересира за уставната рамка во оформувањето и надзорот над работата на полицијата. Ниту полициската одговорност, ниту механизмите на индивидуална одговорност може да бидат ефективни доколку функционираат сами по себе, а истото се случува доколку тие се одделени од внатрешните механизми на надгледување и контрола.

Прашањето на одговорноста на полициските службеници е едно од најчувствителните и најзначајните прашања на кое му се посветува особено внимание во секое демократско општество.

Во насока на развивање на односите помеѓу полицијата и јавноста, потребно е промовирање на механизми на одговорност, засновани врз комуникација и заемно разбирање меѓу полициските службеници и јавноста. Полициските службеници се одговорни за своите постапки пред граѓаните и законот.⁵⁰⁴

⁵⁰³ Newburn, T., Handbook of policing, Second edition, New York, 2011, p. 694

⁵⁰⁴ Кодекс на полициска етика, Сл. весник на Р. Македонија бр. 72 од 11.06.2007 година, член 62

Полициските службеници се задолжени за чување на јавниот ред и поредок, заштита на човековите права и откривање и спречувањето на разни форми на криминалитет. Во заштитата на овие функции и задачи, полициските службеници мора да работат согласно правата, должностите и овластувањата утврдени со Уставот, законите и подзаконските акти. Меѓутоа, во нивното секојдневно работење, тие може да направат некои неправилности, т.е. непрописни поведенија, со што се иницира нивна одговорност.

Одговорноста може да се разбере на два начини. Прво, како одржување на полицијата на одговорност во насока на испитување на активностите на поединечни полициски службеници и второ во смисла на контролирање на генералната насока на работењето на полицијата. Подоцнежната димензија на одговорноста се поврзува со пошироката контрола и насочување на полициското работење, во смисла на финансирање, воспоставување на приоритети и разгледување на однесувањето во службата како целина.⁵⁰⁵

Секој припадник на полицијата, како службено лице кое со закон е овластено да применува присила и директно да задира во човековите слободи и права, мора да сноси одредена лична одговорност за своите постапки во текот на извршување на службените задачи и активности. На таквата одговорност, работникот во МВР мора да биде свесен особено при донесување на своите одлуки. Успехот или неуспехот на секоја работа зависи од компетентноста и способноста на самиот полициски службеник. При секое постапување, полициските службеници мора да ги имаат во предвид критериумите на законитост, сразмерност и недискриминација. Тоа е неопходно како би можело да се открие евентуална одговорност кај припадникот на полицијата за пропустите или пречекорувањата на своите овластувања во секоја полициска интервенција.

Полициските службеници мора да ги третираат сите лица еднакво без разлики по било кој основ. Тоа значи дека секој треба да добие ист третман и иста почит. Секое лице кое ја гледа реакцијата на полицаецот во дадена ситуација формира мислење за него и за службата. Постапките на еден полициски службеник ако се неумерени или нефер, може да иницираат негова лична одговорност. Личната одговорност кај полициските службеници пред сè зависи од неговите карактерни особини (самоконтрола), но и од знаењето стекнато за време на обуката, како и постојаното надоградување и учење за правилно извршување на службените активности. Иако

⁵⁰⁵ Rowe, M., Introduction to policing, Sage publications, London, 2011, p. 124

полицискиот службеник треба да делува брзо и да донесе правилна одлука, сепак треба да биде свесен за личната одговорност.

МВР на Р. Македонија има воспоставено соодветни механизми за контрола и надзор над нивното професионално однесување во извршувањето на полициските работи. Со добро функционирање на ваквите механизми, може да се обезбеди јакнење на демократскиот капацитет и транспарентност на полицијата.

Сите мерки на конкретна одговорност – професионална, материјална, дисциплинска, прекршочна или кривична се изрекуваат низ една нормативно уредена и непристрасно водена постапка преку која се утврдуваат објективните и субјективните околности на еден настан. Во таа постапка секој полициски службеник има право да биде сослушан и да даде изјава за настанот, има право на бранител во секој сегмент од постапката, а во неа се вклучува и синдикалната организација која, покрај активното учество во разјаснување на околностите на случувањето, ги застапува интересите на работникот.

Специфично за одговорноста на полициските службеници е тоа што покрај конкретната одговорност на поединецот, одговорност понесува и МВР, особено во случаи кога со постапката е предизвикана одредена штета, независно дали е материјална или не.⁵⁰⁶

Прашањето за одговорноста на полицијата е неразделно од прашањето за контрола на полицијата. Одговорноста бара контрола, а контролата ја подобрува одговорноста.

1.1. Кривично-правна одговорност

Првата и основна брана од можните злоупотреби на полицијата е поставена во правото. Концептот на владеење на правото не значи само формална законитост која обезбедува доследност и регуларност на функционирањето на полициските обврски, туку многу повеќе – правда заснована врз признавање и целосно прифаќање на човековата личност и достоинство како најголема општествена вредност гарантирана од страна на институциите на државата.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Полицијата и човековите права - Прирачник за полициска обука, Хелсиншки комитет за човекови права на Р. Македонија, OSCE, Скопје, 2003, стр. 130

⁵⁰⁷ Ibid, стр. 127

Принципите на правда и правичност се главна задача на вработените во МВР. Полициските службеници мораат да го спроведуваат законот, без разлика на идентитетот на сторителот. Тие не смеат да издвојуваат одредени групи и мораат да се раководат според принципите на еднаквост, рамноправност и недискриминација по било кој основ. Тие не смеат да ги користат службените овластувања за да добијат одредена корист во општеството за приватни цели. Полициските службеници се чувари на Уставот и законите и не треба да излезат од нејзините рамки, а тоа значи дека секогаш мора да ги почитуваат стандардите на професионално работење.

Припадниците на МВР во однос на своите постапки во вршење на службените должности имаат дисциплинска, прекршочна и кривична одговорност. Тие треба да бидат запознаени со мерките кои против нив би се превземале во случај на нестручно или несоодветно извршување на задачите, со што би се зголемила посветеноста од страна на самите вработени.

Кривично е одговорен сторителот кој е пресметлив и делото го сторил со умисла или од небрежност и притоа бил свесен или бил должен и можел да биде свесен за забранетоста на делото. Одговорноста е најважен елемент на казната, а во вината се гледа смислата и оправдувањето на казната. За кривичната одговорност мора да постои вина на страна на сторителот која претставува еден психолошки однос на сторителот кон делото. Тој однос значи постоење на свест за поведението на сторителот и волјата тоа да се стори.

Кривична одговорност постои тогаш кога полицискиот службеник ќе изврши дејствија кои што со закон се забранети и се предвидени односно инкриминирани како КД. За да може да се иницира кривична одговорност, сторителот мора да биде пресметлив и делото да биде сторено со умисла или од небрежност. Инаку, како и за другите граѓани, така и за полициските службеници оваа постапка се иницира од страна на јавното обвинителство пред надлежен суд. Во оваа фаза СВКПС има голема улога со тоа што во предистражната постапка презема потребни мерки за да не дојде до прикривање на делото.

КЗ на Р. Македонија предвидува повеќе КД кои може да ги извршат лица преку злоупотреба на своите овластувања.

Со извршувањето на КД од страна на полициски службеник, граѓанинот може да трпи и други последици. Тој има право да бара и надомест на штета, која мора да ја плати државата, бидејќи таквата штета настанала од припадник на државата, кој применувал полициски овластувања. Граѓанинот во ваква ситуација има право и

директно да бара од полицискиот службеник надомест на штетата. Околу постоењето на штета и висината која треба да се надомести, одлучува надлежниот суд.

1.1.1. Кривични дела против слободите и правата на човекот и граѓанинот

Кривичните дела против слободите и правата на човекот и граѓанинот се исклучително значајни. Како што нема демократско општество без почитување на индивидуалните слободи и права, нема ни слободна личност без уважување и адекватна заштита на општествените вредности.

Групата кривични дела против слободите и правата на човекот и граѓанинот обезбедуваат кривично-правна заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот. Оваа група ги содржи оние кривични дела кои се однесуваат на личната слобода и основните права на човекот и граѓанинот. Со нив се инкриминираат оние активности со кои се оневозможуваат или ограничуваат граѓаните во користење на тие права и слободи.

Со оглед на тоа што постојат различни слободи и права на човекот и граѓанинот, кривичните дела од оваа група немаат единствен заштитен објект и се карактеризираат со хетерогеност на заштитениот објект. Она што сепак е заедничко и што претставува основна причина зошто се ставени во една група е тоа што се работи за основни, односно лични слободи и права на човекот и граѓанинот. Меѓусебно се разликуваат по начинот на кој што може да бидат извршени овие кривични дела.

Кривично-правната заштита на основните слободи и права е во знакот на дијалектичкото единство на спротивности: од една страна само целосното и што попотполното укажување на кривичноправна заштита, заедно со другите облици на заштита значи истовремено целосно уважување на тие слободи и права, нивно почитување како реална социјална даденост. Од друга страна пак, преширокиот обем на кривичноправна репресија значи истовремено упад во истите тие основни слободи и права, особено врз планот на кривичноправните санкции чијашто содржина се состои токму во нивното одземање или ограничување. Сето тоа налага кривичноправната заштита да биде последна и нужна мерка, кога повредите и злоупотребите на одделни слободи и права не можат да бидат попречени со други неказниви средства.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Камбовски, В., Тупанчески, Н., Казнено право – посебен дел, Правен факултет „Јустинијан Први“, 2-ри Август С - Штип, Скопје, 2011, стр. 90

Инкриминациите против слободите и правата на човекот и граѓанинот, содржани во оваа глава ги опфаќаат повредите на личните, политичките и граѓанските слободи и права.

Начинот на извршување може да се состои во употреба на сила или закана, односно дела на насилство, дела на присилно ограничување или лишување на определени слободи и права. Она што нас не интересира се кривичните дела кои може да бидат извршени во вршење на службената должност, односно злоупотреба на јавните овластувања каде одредени поединци кои по својата позиција се во можност да ги ограничат слободите и правата на граѓаните. Во овие ситуации кога како извршител се јавува службено лице, тогаш делото добива потежок облик и имаме потешки упади во овие заштитени вредности. Својството на службено лице е конститутивно обележје на повеќе дела кои може да бидат *delicta propria* – прави службенички кривични дела или квалификаторна околност на потешки облици на делата – неправи службенички кривични дела.

Во оваа група на КД за нашите потреби спаѓаат:

- Повреда на рамноправноста на граѓаните – чл. 137
- Повреда на правото на употреба на јазикот и писмото – чл. 138
- Присилба – чл. 139
- Противправно лишување од слобода – чл. 140
- Мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување – чл. 142
- Малтретирање во вршење на службата – чл. 143
- Нарушување на неповредливоста на домот – чл. 145
- Противзаконито вршење претрес – чл. 146
- Повреда на тајноста на писмата или други пратки – чл. 147
- Злоупотреба на лични податоци – чл. 149
- Неовластено прислушување и тонско снимање – чл. 151
- Неовластено снимање – чл. 152

Во контекстот на основните поставки за неповредливоста на слободите и правата, но и за нивната ограниченост со еднаквите слободи и права на друг, кривичното право ги зафаќа по правило дејствијата што се состојат не само во лишување на друг од неговите слободи и права, туку во воспоставување на себеси

поголема власт, узурпирање на слободите и правата, потиснување на туѓата слобода или право за да им се отвори простор за сопствените.

Како што рековме претходно потежок, односно квалифициран вид имаат повредите на основните вредности заштитени со овие дела што се вршат од страна на службено лице. Тие добиваат квалифициран вид зашто, во споредба со нападите врз овие добра од страна на поединци, тука е загубена последната заштитна инстанција, односно граѓанинот треба да биде сигурен дека ќе биде заштитен кога ќе биде загрошено некое негово право, да има полна доверба во оние кои што се должни да го заштитуваат, доверба во сопственото извршување на нивните службени и јавни овластувања.⁵⁰⁹

1.1.2. Кривични дела против служената должност

Со оглед на природата на работата на службените лица кои што настапуваат во има на државата, а и сами располагаат со определена моќ, разбирливо во одредени случаи таквите овластувања да ги злоупотребат.

Според класичната концепција, овие инкриминации се насочени против државниот интерес за неприкосновеноста на овластувањата на државните службеници, како и заштита на довербата во правилното исполнување на службените должности. Во таа смисла, во сите современи законодавства се заштитуваат јавните функции, нивното непречено и правилно вршење, но не во сите законодавства е еднаков обемот на заштита на овие вредности.⁵¹⁰

Во КЗ на Р. Македонија од 1996 година е направена кодификација на неколку појавни форми на КД против службената должност, но со измените и дополнувањата, оваа групација на КД е збогатена со уште неколку, а тоа е поради потребите на кои укажала практиката или реорганизацијата на нашиот безбедносен систем. Појавните облици на овие КД ќе ги разгледаме согласно законската класификација предвидена во посебна глава каде се систематизирани, а тоа е Глава XXX од КЗ на Р. Македонија.

Самиот поим „службена должност“ имплицира релација на подреденост: „должност“ значи должност спрема некого, по правило спрема државата, спрема службата како дел од државните функции. Во длабоката суштина на државата и државната власт која е по своите општествени корени ограничена, а по својата моќ

⁵⁰⁹ Ibid, стр. 93

⁵¹⁰ Ibid, стр. 468

неограничена, стои потребата од ограничување на овластувањата на носителите на функциите на власт: тие треба да бидат ставени во цврсти рамки, за да се оствари принципот на владеење на правото и да се спречи дуализмот на власта, изразен преку издвојување на посебен бирократски слој – административниот апарат. Покрај тоа службената должност подразбира и точно, уредно исполнување на службените овластувања, во онаа смисла во која таквото вршење на овие овластувања е неопходен елемент за правилно функционирање на правната држава.⁵¹¹

Заеднички објект на заштита за оваа група на кривични дела е правилно, свесно и законско вршење на службената должност и овластувања. Заштитениот објект го вклучува и интересот за доследно почитување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, што може да бидат загрозени од злоупотреба на службената должности и овластување. Ова произлегува од околностите дека како извршител се јавува службено лице и дека по правило ги извршува во вршење на службената должност. Како извршител на одделни службени КД се јавува и одговорно лице.

Овие КД уште се нарекуваат и службени КД. Тоа се дефинира како дело што е насочено против службената должност и е извршено во вршењето на службената должност од страна на службено лице.

Заедничка последица на овие кривични дела од оваа група е загрозување на правилното и законското вршење на службените или други јавни овластувања. Умислата е единствениот облик на вина кај овие кривични дела. Посебен субјективен елемент кај овие кривични дела е намерата за прибавување на некаква корист или нанесување на штета на друг. Посебната намера на сторителот е од една страна критериумот за разграничување на службените дела од дисциплинските неправа на службените лица, а од друга страна и критериумот за разграничување на овие дела од други општи казнени дела.

Во оваа група на КД за нашите потреби спаѓаат следните КД:

- Злоупотреба на службената положба и овластување – чл. 353
- Поведа на чување на државната граница – чл. 353 – а
- Неизвршување наредба – чл. 353 – б
- Несовесно работење во службата – чл. 353 – в
- Проневера во службата – чл. 354
- Измама во службата – чл. 355

⁵¹¹ Ibid, стр. 469

- Послужување во службата – чл. 356
- Примање поткуп – чл. 357
- Давање поткуп – чл. 358
- Давање награда за противзаконито влијание – чл. 358 – а
- Примање награда за противзаконито посредување – чл. 359
- Противправно стекнување и прикривање имот – чл. 359 – а
- Прикривање на потеклото на несразмерно стекнат имот – чл. 359 – б
- Оддавање службена тајна – чл. 360
- Злоупотреба на државна, службена или воена тајна – чл. 360 – а
- Фалсификување службена исправа – чл. 361
- Противзаконита наплата и исплата – чл. 362
- Гонење за кривичните дела против службената должност – чл. 362 – а
- Задолжително изрекување на казната забрана за вршење на професија, дејност или должност - чл. 362 – б

1.2. Прекршочна одговорност

1.2.1. Поим за прекршочна одговорност

Прекршочната одговорност иако е полесен облик на противправно однесување во однос на кривично - правната одговорност, сепак, не треба да значи дека ваквата одговорност е незначителна. Сериозноста на ваквата одговорност произлегува од зачестеноста, нарушувањето на јавниот ред и начинот на живот. Во Р. Македонија прекршоците се предвидени исклучиво со закон, што значи дека никој друг акт, освен законот не може да утврди прекршок или прекршочна санкција. Прекршоците, кај нас, се предвидени со повеќе закони.

Според Законот за прекршоци⁵¹² прекршокот е противправно дело кое со закон е определено како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција. За прекршокот и прекршочната одговорност, сообразно се применуваат одредбите од општиот дел на КЗ на Р. Македонија.

Службеното лице е одговорно ако прекршокот го извршило во рамките на своите службени овластувања или ако при вршење на службените овластувања ги пречекорило таквите овластувања.

⁵¹² Закон за прекршоците, Сл. весник на Р. Македонија бр. 62/06, 69/06, 51/11

1.2.2. Видови на прекршоци

За сторен прекршок под условите од Законот за прекршоци, се изрекуваат⁵¹³:

- 1) прекршочни санкции за полнолетни сторители;
- 2) прекршочни санкции за малолетни лица;
- 3) прекршочни санкции за правни лица и
- 4) посебни прекршочни мерки⁵¹⁴.

1.2.3. Постапка за утврдување на прекршочна одговорност

Прекршочната постапка претставува збир на процесни дејствија за откривање и казнување на сторител на прекршок, преземени од страна на надлежните органи.⁵¹⁵

За прекршоци на прекршочно одговорни сторители може да им се изречат следниве санкции: 1) глоба; 2) опомена; 3) престанок на важење на возачка дозвола; 4) забрана на управување со моторно возило; 5) забрана на вршење професија, дејност или должност; 6) протерување на странец од земјата и 7) задолжително лекување на алкохоличари и наркомани (лица со болести на зависности).

Прекршочна постапка може да води и прекршочна санкција може да изрече само надлежен суд. За одделни прекршоци определени со закон прекршочна постапка може да води и прекршочна санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган⁵¹⁶ што врши јавни овластувања на надзор над спроведување на законите со кои се пропишани прекршоците.⁵¹⁷

По прекршоците се одлучува во итна постапка, освен во случаите кога со закон поинаку е определено. Итна постапка не е допуштена⁵¹⁸:

- ако со прекршокот настанала телесна повреда,

⁵¹³ *ibid*, член 4

⁵¹⁴ Посебни прекршочни мерки се конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети. Наведено според член 41, Закон за прекршоците, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 62/06, 69/06, 51/11

⁵¹⁵ Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Гризо, Г., Гелевски, С., Управно право, Правен факултет „Јустинијан I“ Скопје, Скопје, 2008, стр. 547

⁵¹⁶ Овластувањето за водење прекршочна постапка е утврдено во член 59, Закон за прекршоците, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 62/06, 69/06, 51/11

⁵¹⁷ Закон за прекршоците, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 62/06, 69/06, 51/11, член 53

⁵¹⁸ *Ibid*, член 62

- ако со прекршокот, покрај глобата е пропишана и санкција забрана на управување со моторно возило, забрана на вршење професија, дејност или должност или привремена забрана за вршење одделна дејност,
- ако е потребно да се одлучи за имотно-правно побарување и
- во други случаи утврдени со закон.

Прекршочниот орган по службена должност без одлагање ќе ги прибави доказите и ќе ја утврди фактичката состојба потребни за одлучување по прекршокот. Прекршочниот орган пред донесувањето на одлуката за прекршок, писмено ќе го извести сторителот и ќе го поучи дека во рок од три дена може писмено да се изјасни за фактите и доказите.⁵¹⁹

1.3. Материјална одговорност

Материјалната одговорност на полициските службеници во Р. Македонија е утврдена во посебна глава VII, под наслов, Материјална одговорност, односно надоместок на штета, во Законот за внатрешни работи⁵²⁰. Притоа, посебно се нормирани: должност за навремено и квалитетно извршување на работите и задачите сврзани за работното место, одговорност на работниците за штетата, одговорност за штета предизвикана од повеќе работници, комисији за утврдување на материјална одговорност, пријавување на штетата, поведување на постапка за надоместок на штета, водење на постапка за надоместок на штета и ослободување од плаќање надоместок на штета.

Во член 130 се укажува дека работникот е должен навремено и квалитетно да ги извршува работите и задачите сврзани со неговото работно место, да ги почитува правилата и прописите и да гради стручна и професионална одговорност, да ги чува средствата за работа и со нив одговорно да ракува и да ги користи. Во сите ситуации кога вработениот во МВР ќе предизвика штета, потребно е истата да ја надомести. Во рамки на МВР постои посебна комисија, формирана од страна на Министерот, која се состои од претседател, двајца членови и нивни заменици, а нејзината задача е да ја утврдува материјалната одговорност на работниците во МВР. Во член 136, се наведува дека постапката за утврдување на одговорност на работникот во МВР за причинета штета се води согласно со Колективниот договор на МВР. Постапката за утврдување

⁵¹⁹ Ibid, член 63

⁵²⁰ Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 92/09, 118/09, 35/10

на надоместок на штета е пропишана во член 184 до член 187 од Колективниот договор на МВР. Исто така е пропишан и надоместок на материјална штета на работникот, во случај кога во врска со работата претрпи материјална штета или таа е предизвикана со кршење на правата од работниот однос, при што МВР е должно да му ја надомести материјалната штета на работникот, според општите начела за надоместок на штета.

1.4. Дисциплинска одговорност

1.4.1. Поим за дисциплинска одговорност

За кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски, работникот на МВР одговара дисциплински.

Вработените во МВР одговараат дисциплински за полесни и потешки случаи на кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски.

Според колективниот договор на МВР за полесно кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски утврдени со закон се смета доколку:⁵²¹ 1) не го почитува работниот ред и дисциплина; 2) не ги извршува или несовесно и ненавремено ги извршува работните обврски; 3) не се придржува кон прописите кои важат за вршење на работите на работното место; 4) не се придржува на утврденото работно време, распоредот и користењето на работното време; 5) не побара отсуство или навремено писмено не го извести министерот, односно раководителот на организациската единица или друг одговорен работник за отсуството од работа; 6) поради болест или оправдани причини отсуствува од работа, а за тоа во рок од 48 часа писмено не го извести министерот, односно раководителот на организациската единица или друг одговорен работник; 7) со средствата за работа не постапува совесно или во согласност со техничките упатства за работа; 8) настане штета, грешка во работењето или загуба, а за тоа веднаш не го извести министерот, односно раководителот на организациската единица или друг одговорен работник; 9) не ги одржува средствата и опремата за заштита при работа согласно со прописите за заштита при работа; 10) предизвикува неред и насилнички се однесува за време на работата; 11) незаконски или неовластено ги користи средствата на МВР; 12) не дава податоци или дава неточни податоци што според прописите им се даваат на овластените органи или граѓани; 13) не укажува правна и друга помош во рамките на

⁵²¹ Колективен договор на МВР, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 126/10, член 206

своите овластувања на странката во остварување на нејзините законски права и правни интереси и 14) избегнува обука.

Додека пак за потешко кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски, утврдени со закон се смета доколку:⁵²² 1) неоправдано изостане од работа три последователни работни дена или пет работни дена во текот на една година; 2) го злоупотреби боледувањето; 3) не се придржува кон прописите за здравствена заштита, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и ги повредува прописите за заштита на животната средина; 4) внесе, употреби или е под дејство на алкохол и наркотични средства; 5) стори кражба или во врска со работата намерно или со крајно невнимание предизвика штета на МВР; 6) оддаде класифицирана информација; 7) изврши злоупотреба на лични податоци; 8) постапува спротивно на правилата и прописите на МВР; 9) го злоупотреби или пречекори даденото овластување; 10) избегнува лекарски преглед заради утврдување на работната способност; 11) непристојно се однесува кон странки; 12) противправно прибавува лична корист во врска со вршењето на работите и задачите; 13) изврши послуга или овозможување на послуга на друго лице со пари или со други работи од вредност кои на работникот му се доверени во вршењето на работите и задачите; 14) врши определни работи, самостојна или дополнителна стопанска или професионална дејност на начин и под услови спротивно на Законот за внатрешни работи и Законот за полиција; 15) изврши дејствие што претставува кривично дело или изврши дејствие кое претставува прекршок против јавниот ред и мир и 16) основа, раководи, застапува, претставува политичка партија, членува во органите на партијата утврдени со нејзиниот статут, изразува и застапува партиски ставови и убедувања во вршењето на работите и задачите, носи или истакнува партиски симболи во просториите или во службените возила на МВР и партиски се организира или дејствува во МВР.

1.4.2. Видови на мерки за дисциплинска одговорност

Во зависност од степенот на одговорноста на работникот, условите под кои е направена повредата на работните обврски, поранешната работа и однесување на

⁵²² Ibid, член 207

работникот, тежината на повредата и нејзините последици, на работникот со решение може да му се изрече една од следните дисциплински мерки:⁵²³

1. писмено предупредување;
2. парична казна која не може да биде поголема од 15% од последната исплатена месечна нето плата на работникот, во траење од еден до шест месеци;
3. распоредување на работно место кое согласно хиерархијата на работни места утврдени со актот за систематизација на работните места во МВР е најмногу два степени пониска од работното место од кое работникот се распоредува;
4. условно откажување на договорот за вработување и
5. откажување на договорот за вработување.

Овие казни се наведени во Законот за работни односи, член 81 и 84, а се потврдени и во членот 208 од Колективниот договор каде е регулиран работниот однос помеѓу МВР и вработените во него.

1.4.3. Постапка за утврдување на дисциплинска одговорност

За водење на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност во случаите утврдени со закон, министерот со решение формира комисији за утврдување на дисциплинска одговорност. Комисиите се составени од претседател и двајца членови и нивни заменици, чиј мандат трае четири години, со право на реизбор, како и секретар – записничар без право на глас. Во работата на комисијата учествува и претставник од СВКПС кој нема право на глас.

Во случај кога е утврдено дека работникот врши кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски, се поднесува предлог за поведување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност.

Во случај кога СВКПС, согласно посебен пропис доставува иницијатива за поведување постапка за утврдување на дисциплинска одговорност против определен работник во МВР, овластениот предлагач до кого е доставена иницијативата е должен да поднесе предлог за поведување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност согласно одредбите колективниот договор и за тоа да го извести СВКПС.

Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност е должна итно да го разгледа предлогот за поведување постапка за утврдување на дисциплинска

⁵²³ Ibid, член 208

одговорност и доколку утврди дека истиот не ги исполнува елементите и во прилог не се доставени доказите на кои се врши повикување, веднаш бара негово дополнување.

Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност закажува расправа. на која присуствуваат работникот за кого е поведена постапка за дисциплинска одговорност, претставник на синдикалната организација и подносителот на предлогот.

Кога се исполнети условите за одржување на расправа, претседателот на комисијата започнува со читање на предлогот за поведување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност, а потоа го повикува работникот да се изјасни по наводите во предлогот. По изјаснувањето на работникот по наводите во предлогот, комисијата преминува на изведување на доказите, што се доставени од предлагачот и работникот за кого се води постапката. Како докази може да се сметаат писмените извештаи, информации, службени белешки, изјави, пријави и други писмени акти. По изведување на сите предложени докази, претседателот на Комисијата го повикува работникот да даде завршен збор во однос на фактичката состојба и неговата одговорност, а потоа претседателот објавува дека расправата е завршена.

По завршување на расправата, комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност пристапува кон советување и гласање и ја утврдува одговорноста на работникот со мнозинство гласови и изготвува писмен предлог за утврдување на дисциплинска одговорност до министерот за внатрешни работи за донесување на решение. Вината или невиноста на полицискиот службеник мораат да произлезат од фактите, а не од личното восприемање што во моментот било присутно кај членовите на дисциплинската комисија. Поради тоа е потребно да се обезбеди самостојност и независност во работењето на членовите на дисциплинската комисија. Решението за изрекување дисциплинска мерка министерот за внатрешни работи го донесува во писмена форма на предлог на комисиите за утврдување на дисциплинска одговорност. Решението содржи вовед, изрека и образложение за основот и причините за изрекување на дисциплинската мерка. Против решението за изрекување дисциплинска мерка работникот во МВР има право на приговор.

За донесеното решение по завршување на секоја постапка за утврдување на дисциплинска одговорност на работник во МВР, организациските единици се должни веднаш да го информираат СВКПС. Изречените казни се евидентираат во личното досие на полицискиот службеник, со што понатаму постои можност да се изврши увид во таквото досие.

Кај нас треба да се следи примерот од развиените земји членки на ЕУ каде што постојат различни видови на Дисциплински комисии или Трибунали во зависност од: а) сериозноста на наводите против полицискиот службеник и б) казната која што може да се изрече. Обично, постојат две нивоа на Дисциплинската комисија и тоа: регионални – на ниво на СВР и централни – на ниво на МВР. Регионалните дисциплински комисии ќе работат само со оние полициски службеници чии дисциплински прекршоци, доколку истите се прогласат за виновни, ќе резултираат само со максимално намалување на платата, додека централната дисциплинска комисија ќе постапува по најсериозните случаи, при што полицискиот службеник може, поради сериозноста на наводите на делото, да биде отпуштен од работа. Додека регионалните дисциплински комисии се составени од виш регионален или секторски полициски кадар, централните дисциплински комисии ќе бидат раководени од некој кој е на повисока позиција, а ќе му помагаат други соодветни виши старешини – во овој случај се истакнува важноста за постапување со најтешките наводи.⁵²⁴

Според КПТ сосема е јасно дека без разлика колку е ефективна и објективна истрагата, таа ќе биде бескорисна доколку санкциите изречени за несоодветно постапување на полициските службеници се неадекватни, а ставот на ЕСЧП е дека воспоставување на практика на толерирање на прекршувањата од страна на полициските службеници може да доведе до систематско кршење на основните човекови слободи и права. Следствено, изрекувањето на симболични казни во случаите на полициска злоупотреба ќе генерира клима на неказливост кај полициските службеници и нивно издигнување над важечките позитивно-правни прописи. Не треба во никој случај да се појави сомневање во заложбите на државата да ја спречи и да ја санкционира полициската злоупотреба.⁵²⁵

Секогаш е потребно во свеста на секого, без разлика дали станува збор за полициски службеник, друг државен службеник или граѓанин, да му биде присутно сознанието дека при остварувањето на правата или исполнувањето на обврските е должен да ги почитува и да се придржува кон важечките правни норми бидејќи во спротивно за негативно поведение би можел да се соочи со одредена санкција.

⁵²⁴ Авзиу, Ќ., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010, стр. 209

⁵²⁵ Проект за поддршка на човековите права, Годишен извештај 2007, Коалиција „Сите за правично судење“, Скопје, 2007, стр. 27

1.5. Индивидуална (лична) одговорност на полициските службеници

Секој припадник на полицијата, како службено лице кое со закон е овластено да применува присила и директно да задира во човековите слободи и права, мора да сноси одредена индивидуална (лична) одговорност за своите постапки во текот на извршување на службените задачи и активности. На таквата одговорност, работникот мора да биде свесен особено при донесување на своите одлуки. Успехот или неуспехот на секоја работа зависи од компетентноста и способноста на самиот полициски службеник. При секое постапување, полициските службеници мора да ги имаат во предвид критериумите на законитост, сразмерност и недискриминација. Тоа е неопходно како би можело да се открие евентуална одговорност кај припадникот на полицијата за пропуститие или пречекорувањата на своите овластувања во секоја полициска интервенција.

Постапките на еден полициски службеник ако се неумерени или нефер, може да иницираат негова индивидуална (лична) одговорност.

Личната одговорност кај полициските службеници пред сè зависи од неговите карактерни особини (самоконтрола), но и од знаењето стекнато за време на обуката, како и постојаното надоградување и учење за правилно извршување на службените активности. Иако полицискиот службеник треба да делува брзо и да донесе правилна одлука, сепак треба да биде свесен за личната одговорност.

Според Народниот правобранител, злоупотребите на полициските овластувања кои се случуваат од време на време може да се припишат пред сè како резултат на личен однос на одредени полициски службеници во даден момент при вршењето на полициските работи.

Незаконското индивидуално полициско постапување не е последица на лошата законска регулатива, туку повеќе на пропусти во нејзиното доследно спроведување. Тоа особено може да биде случај во постапките за прием на полициски службеници, нивна целосна и постојана едукација за ефикасно вршење на полициските работи со доследно почитување на човековите слободи и права и евентуалните пропусти за постојано следење на психофизичката состојба на полициските службеници, со оглед на специфичноста на нивните работни обврски.⁵²⁶

⁵²⁶ Народен правобранител на Р. Македонија, официјална веб страна, достапно на: <http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/documents/Javna%20debata-TT-mk.pdf>, [пристапено на 27.02.2014]

Полициските службеници треба да бидат стручни и оспособени за борба против криминалитетот, меѓутоа не треба да се сомневаат во секој граѓанин, а особено не во припадници на политички, етнички, професионални и други категории на граѓани. Полициските службеници треба да бидат ослободени од политичка и идеолошка индоктринација, тие треба да се навикнат на тоа дека власта ќе се менува во зависност од резултатите на изборите и не треба да се врзуваат за поединечни политички партии, туку за правниот систем и поредок. Полициските службеници треба да постапуваат по наредбите на нивните претпоставени, меѓутоа мора да бидат доволно образовани и воспитани да проценат дали тие наредби се во согласност со уставните и законските наредби. Тие имаат право да се спротивстават на таквите незаконски наредби, бидејќи во спротивно ќе одговараат за своите постапки. Дисциплинската и кривичната одговорност на полициските службеници треба да биде построга.

2. АНАЛИЗА НА СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ ЗА ОДГОВОРНОСТ НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Табела бр. 9. Предлог мерки од СВКПС по вид и години:⁵²⁷

години	Вкупно предмети по кои е постапено	Кривични пријави	Барање за поведување прекршочна Постапка	Барање за поведување дисциплин. постапка	Намалување на дел од плата	Писмено предупредување	Прераспоредување на друго работно место	Постапка за надомест на материјална штета	Оддалечување од работно место	Решение за отказ без водење на дисциплин постапка
2004	784	50	/	117	63	36	85	/	12	/
2005	677	38	/	75	42	45	36	/	27	/
2006	691	37	8	102	93	102	57	3	12	/
2007	974	106	12	179	145	149	43	3	84	/
2008	1148	75	6	173	96	122	53	32	39	/
2009	1355	50	1	201	160	193	13	91	28	66
2010	1261	29	/	219	/	161	/	85	9	14
2011	1250	30	/	228	/	230	/	62	9	29
2012	1644	23	/	347	/	244	/	11	11	6
2013	1584	11	/	277	125	261	6	45	4	20
вкупно	11368	449	27	1918	724	1543	293	332	235	135

Табелата бр. 9 дава приказ на предлог мерките поднесени од страна на СВКПС по вид во периодот 2004 – 2013 година. Вкупно во овој десетгодишен временски период е постапено по 11368 предмети, што значи просечно годишно се постапувало по 1136 предмети. Од 2005 година па натаму, нивниот број е во постојан пораст, што

⁵²⁷ Извор, Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди, Годишни извештаи, достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130>, [пристапено на 30.06.2013]

значи дека сè повеќе граѓани поднесуваат претставки до СВКПС и тоа е доволен показател дека се зајакнува довербата кај граѓаните во овој контролен механизам. Што се однесува до кривично-правната одговорност, СВКПС поднел 449 кривични пријави против полициски службеници и вработени во МВР. Поднесоците на кривични пријави од страна на СВКПС после 2007 година бележи постојан тренд на опаѓање.

Во 2004 година, односно прва година од кога се водени статистички податоци од страна на СВКПС биле регистрирани 784 предмети во кои биле извршени проверки, а за кои биле посочени неправилности извршени од страна на вработени во МВР. Од вкупно добиените претставки утврдено било дека 363 случаи се основани, односно утврдени биле одредени неправилности во работењето, при што согласно законските и подзаконските акти, од страна на СВКПС биле предложени соодветни мерки спрема овластените службени лица кои непрофесионално и незаконски постапувале. Така, во најголемиот број случаи, односно 117 било предложено поведување на дисциплинска постапка, додека во 36 случаи била предложена мерка предупредување за полициските службеници. Исто така, по извршените проверки СВКПС, предложил намалување на личниот доход за 63 полициски службеници, додека за 12 припадника на МВР предложено било суспендирање од работното место. Значаен е бројот, односно 85 полициски службеници за кои било предложено прераспределување на друго работно место. Во овој период, согласно законот немало можност да биде утврдена материјална штета и барање од министерот за донесување на решение за отказ без водење на дисциплинска постапка.

Во текот на 2005 година СВКПС имал постапувано по најмалку предмети од сите анализирани години, односно 677 предмети. Од нив поголемиот дел биле неосновани или немало повреда на законот, а 263 биле основани и во нив биле утврдени неправилности од страна на полициските службеници во изведување на своите задачи. Од предложените мерки кои ги дал СВКПС поведување на дисциплинска постапка била предложена за 75 полициски службеници, а мерка предупредување за 45. СВКПС предложил намалување на личниот доход за 42 полициски службеници, додека за 27 припадници на МВР предложено било суспендирање од работното место, а за 36 полициски службеници било предложено прераспоредување на друго работно место. Во оваа година не е регистрирана постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Во 2006 година СВКПС извршил проверки за 691 предмет за неправилности од страна на вработени во МВР. Од вкупниот број предмети основани биле само 414

случаи каде согласно законските прописи биле утврдени неправилности. Од страна на СВКПС кон лицата за кои се утврдиле неправилности во работењето биле предложени соодветни мерки. Така, против 102 полициски службеници, СВКПС предложил поведување на дисциплинска постапка, а во исто толку случаи била предложена мерка предупредување за полициските службеници. Исто така, по извршените проверки СВКПС, предложил намалување на личниот доход за 93 полициски службеници, додека за 12 припадника на МВР предложено било суспендирање од работното место. Од СВКПС било предложено прераспоредување на друго работно место за 57 полициски службеници, а во 3 случаи утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Во текот на 2007 година од извршената анализа на структурата на добиените предмети, СВКПС извршил проверки за 974 предмети за кои се посочени неправилности извршени од страна на вработени во МВР. Од вкупно добиените претставки утврдено било дека 251 случај се основани, односно утврдени биле одредени неправилности во работењето, при што согласно законските и подзаконските акти, од страна на СВКПС биле предложени соодветни мерки спрема овластените службени лица кои непрофесионално и незаконски постапувале. Така, во 98 случаи за утврдените неправилности, СВКПС против 175 ОСЛ предложил поведување на дисциплинска постапка, а во 93 случаи била предложена мерка предупредување за 149 овластени службени лица. Исто така, во 81 случај, по извршените проверки СВКПС, предложи намалување на личниот доход за 145 овластени службени лица, додека во 40 случаи за 84 припадника на МВР предложено било суспендирање од работното место. Во 18 случаи, кога по извршените проверки биле утврдени одредени неправилности, од страна на СВКПС било предложено прераспоредување на друго работно место за 43 ОСЛ, а во 3 случаи утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Во 2008 година за сите постапени 1148 предмети по извршени проверки за 257 случаи биле утврдени одредени неправилности во работењето на припадниците на МВР, при што согласно Законот за внатрешни работи, Колективниот договор на МВР и останатите правилници, од страна на СВКПС биле предложени соодветни мерки спрема службените лица кои непрофесионално и незаконски постапувале. Така, во 90 случаи за утврдените неправилности СВКПС против 173 полициски службеници предложил поведување на постапка за утврдување на одговорност, а во 57 случаи била предложена мерка намалување на личниот доход за 96 полициски службеници. Исто така, во 81 случај, по извршените проверки СВКПС, предложил предупредување за

122 службени лица. Во 24 случаи кога по извршените проверки се утврдени одредени неправилности, од страна на СВКПС било предложено прераспоредување на друго работно место за 53 службени лица во 10 случаи за 39 припадници на МВР предложено било суспендирање од работното место, а за 4 припадника на МВР било предложено поведување на прекршочна постапка, додека во 32 случаи утврдување на материјална одговорност за надомест на штета против 33 лица.

СВКПС во 2009 година постапувал по 1355 предмети од кои 273 случаи каде била констатирана одговорност. За утврдените неправилности СВКПС против 201 полициски службеник изрекол задолжителна мерка за поведување на постапка за утврдување на одговорност пред Комисијата за отказ, а за 160 вработени лица во МВР мерката намалување на дел од плата. Исто така, по извршените проверки СВКПС, изрекол задолжителна мерка предупредување за 193 службени лица. За 13 службени лица, кога по извршените проверки биле утврдени одредени неправилности, од страна на СВКПС било изречено прераспоредување на друго работно место, за 28 припадници на МВР изречени биле задолжителни мерки за отстранување од работното место и Министерството - суспендирање. За 66 вработени во МВР се изречени задолжителни мерки непосредниот старешина да покрене постапка до Министерот за внатрешни работи да биде донесено Решение за отказ без водење на постапка пред Комисијата за отказ (за 58 од нив се работи за кривични пријави поднесени од Одделот за организиран криминал, кои се однесуваат на кривични дела примање поткуп против вработени во ПС за ГК „Табановце“ и „Кафасан“). Против 91 службено лице била изречена задолжителна мерка покренување на постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета, а за еден припадник на МВР било предложено поведување на прекршочна постапка.

Во текот на 2010 година СВКПС против 219 полициски службеници изрекол задолжителна мерка за поведување на постапка за утврдување на одговорност пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност. Од нив за 9 припадници на МВР била изречена задолжителна мерка да бидат отстранети од работното место – суспендирани. Завршени биле 150 постапки по кои биле изречени 97 парични казни, писмено предупредување за 20 лица, за 4 лица била изречена мерка прераспредување на пониско работно место, за 2 лица условно откажување на договор за вработување, а за 9 било донесено решение за најтешка дисциплинска мерка, односно отказ на договор за вработување, додека 23 постапки биле запрени поради непостоење на неправилности и повреди. За оваа анализирана година СВКПС за 161 службено лице

изрекол задолжителна мерка писмено предупредување, а за 14 лица вработени во МВР биле изречени задолжителни мерки непосредниот старешина да покрене постапка до Министерот за внатрешни работи да биде донесено Решение за отказ без водење на постапка пред Комисијата за дисциплинска постапка. За 2 лица раскинување на договор за вработување поради приложена фалсификувана диплома за завршено образование, додека против 85 службени лица била изречена задолжителна мерка покренување на постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Како што се забележува СВКПС во 2011 година против 228 полициски службеници изрекол задолжителна мерка за поведување на постапка за утврдување на одговорност пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност, од нив за 9 припадници на МВР изречена била и задолжителна мерка да бидат отстранети од работното место - суспендирани се до завршување на постапката пред Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност. Во текот на оваа година од страна на Комисиите за дисциплинска одговорност во МВР завршени биле 193 постапки по кои на Предлог на надлежните комисии, Министерот за внатрешни работи донел 110 решенија за парични казни, за 22 лица писмено предупредување, за 4 лица била изречена мерка прераспоредување на пониско работно место (од кои за двајца распоредување на две места пониско), условно откажување на договор за вработување за едно лице, а за 21 вработен по предлог на Комисијата, Министерот донел Решение за отказ на договор за вработување, додека 35 постапки биле запрени, бидејќи Комисијата утврдила дека нема повреда на член од Колективниот договор на МВР, а во незначителен број на постапки истите биле запрени бидејќи настанала застареност за изрекување на дисциплинска мерка. Покрај постапката за утврдување на дисциплинска одговорност, исто така, СВКПС изрекол задолжителна мерка укажување за 230 службено лице, а за 29 вработени во МВР била изречена задолжителна мерка непосредниот старешина да покрене постапка до Министерот за внатрешни работи да биде донесено Решение за отказ без водење на постапка пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност. За 62 службени лица била изречена задолжителна мерка покренување на постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

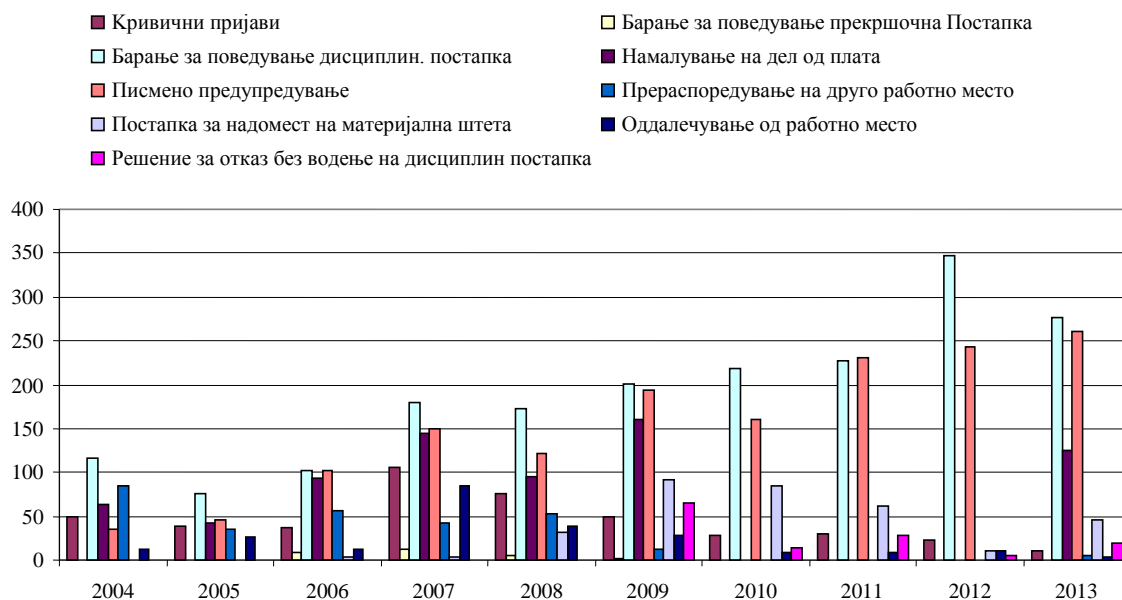
Во 2012 година за утврдените неправилности СВКПС против 347 полициски службеници изрекол задолжителна мерка за поведување на постапка за утврдување на одговорност пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност, од нив за

13 припадници на МВР изречена била и задолжителна мерка да бидат отстранети од работното место и Министерството - суспендирани се до завршување на постапката пред Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност. Во текот на 2012 година од страна на Комисиите за дисциплинска одговорност во МВР по иницијатива на СВКПС завршени биле 218 постапки по кои на Предлог на надлежните Комисии, Министерот за внатрешни работи донел 140 решенија за парични казни, за 40 лица писмено предупредување, за едно лице била изречена мерка прераспоредување на две работни места пониско, условно откажување на договор за вработување за 4 лица, а за еден вработен по предлог на Комисијата, Министерот донел Решение за отказ на договор за вработување (покрај овој отказ по спроведена дисциплинска постапка, Решение за отказ без водење на постапка пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност е донесено за уште 6 вработени во МВР). 32 постапки биле запрени. Покрај постапката за утврдување на дисциплинска одговорност, СВКПС согласно подзаконските акти изрекол задолжителна мерка укажување за 244 службени лица, а за 6 вработени во МВР е изречена задолжителна мерка непосредниот старешина да покрене постапка до Министерот за внатрешни работи да биде донесено Решение за отказ без водење на постапка пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност. За 74 службени лица била изречена задолжителна мерка покренување на постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Во 2013 година СВКПС против 277 полициски службеници изрекол задолжителна мерка за поведување на постапка за утврдување на одговорност пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност, од нив за 4 припадници на МВР изречена бола и задолжителна мерка да бидат отстранети од работното место - суспендирани. Од страна на Комисиите за дисциплинска одговорност во МВР по иницијатива на СВКПС завршени биле 252 постапки по кои на Предлог на надлежните Комисии, Министерот за внатрешни работи донел 125 решенија за парични казни, за 63 лица писмено предупредување, за 6 лица била изречена мерка прераспоредување на пониски работни места, условно откажување на договор за вработување за 5 лица, а за 7 вработени по предлог на Комисијата, Министерот донел Решение за отказ на договор за вработување, 46 постапки биле запрени или отфрлени. СВКПС изрекол задолжителна мерка укажување (предупредување) за 261 службено лице, а за 20 вработени во МВР била изречена задолжителна мерка непосредниот раководител да изготви предлог до Министерот за внатрешни работи да донесе Решение без водење на

посебна постапка пред надлежната Комисија. За 45 службени лица била изречена задолжителна мерка покренување на постапка за утврдување на материјална одговорност за надомест на штета.

Графикон бр. 2 Предлог мерки од СВКПС по вид и години



Од графиконот бр. 2 (кој произлегува од претходната табела бр. 9) компаративно може да се согледа бројот на поднесените предлози за поведување на кривично - правна, прекршочна, дисциплинска и материјална одговорност во анализираниот десетгодишен период (од 2004 до 2013 година). Со него се потврдува погоре изнесената констатација дека барањата за поведување на дисциплинска постапка се најбројни, во однос на останатите видови на мерки.

ДЕЛ VIII КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ ВРЗ ПОЛИЦИЈАТА ВО СВЕТОТ

За да може да ги илустрираме различните решенија на механизмите за контрола и надзор над работата на полицијата, мора да укажеме на некои искуства од различни држави во светот. Во овој дел ќе бидат дадени организациската поставеност, надлежностите и функционирањето на контролните и надзорните органи и тела над работата на полицијата во повеќе држави во светот.

1. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО САД

Во САД надворешната контрола и надзор е обезбедена од страна на граѓанските одбори за ревизија, полициските комисии, истражните органи и набљудувачи. Почнувајќи од 2000 година, повеќе од 100 градски управи во САД имаа некоја форма на надворешен надзор над полицијата, обично во форма на цивилно испитувачки одбор. Денес, постојат повеќе градови кои вклучуваат или спроведуваат нови модели на цивилната контрола.

САД е една од првите држави кои најсериозно се имаат зафатено со проблемот на контрола над работата на полицијата. За да се сфати американскиот надзор над работата на полицијата, корисно е да се знае кога започнала работата на современата полиција. Уште од почетокот на создавањето на американската полиција, имало дебата за тоа кој треба да ја надгледува полицијата и да ги спроведува принципите/законите на Сер Роберт Пил. Во раните години на NYPD и други полициски станици, полицијата била набљудувана од страна на локалните политички шефови. Вард Хилерс ја третираше работата во полицијата, како политичка патронажа, а потоа полицијата брзо станала корумпирана и потчинета пред локалните политички шефови и нивните назначени лица. Како одговор во врска со бранот на реформи со цел за да го ослабне локалниот квартал, биле формирани првите полициски одбори и комисии. Во Њујорк, на пример, градоначалникот, шефот на полицијата (комесарот), и градскиот судија го сочинувале членството на новата полициска комисија. Овие растечко корумпирани практики довеле до следниот бран на полициските реформи и создавање на нов надзор и контрола врз работата на полицијата.

Најзастапени во спроведувањето на надворешната контрола и надзор се граѓанските одбори за ревизија кои имаат за цел да работат само за спроведување на

законот, откако самата агенција ќе ја заврши внатрешната истрага за поплаките и претставките на граѓанинот. Обично, овие одбори ги прегледуваат само готовите досиеја и не можат да спроведуваат независни истражувања или сослушувања, или да повикуваат сведоци. Ниту, пак, може да поднесуваат жалби на донесени пресуди или да донесуваат дисциплински мерки на полициските службеници кои го прекршиле законот.

Моќта на овие одбори за давање препораки на началникот е ограничена во случај кога: (а) резултатите од извршената внатрешна истрага треба да се поддржи или поништи, или (б) треба да се изврши понатамошно испитување или преиспитување. Општо земено, ниту еден дел од процесот на ревизија не е јавен. Овие органи за ревизија често немаат самостоен буџет или имаат многу мал буџет. Повеќето граѓански одбори за ревизија се справуваат исклучиво со жалби на граѓаните на индивидуална основа. Тие како по правило не го гледаат одделот како целина или како потрага на модели и практики на полициска злоупотреба. Општо земено, тие не можат да направат и предложат препораки врз основа на нивната ревизија на завршените внатрешни истраги.

Заради илустрација на функционирање на надворешна контрола над работата на полицијата во САД е потребно да се разгледа Советот на полициски комесари во Детроит, кој бил составен од 5 члена назначени од страна на градоначалникот и одобрени од Советот на градот. Помеѓу другите надлежности две се особено важни: можноста да примаат и постапуваат по жалби за начинот на кој постапувала полицијата и да делуваат како крајна инстанца во иницирање или водење на дисциплинска постапка против полициските службеници. Овој модел е еден од репрезентативните механизми на надворешна контрола над работата на полицијата кој се движи од лимитирана улога на телата за контрола до нивни широки овластувања и независност во постапувањето по жалби за лошо постапување на полицијата.⁵²⁸

Повеќето градски полициски станици во САД имаат единици за внатрешни работи. Често, работата на тие единици е да се фокусира на незаконското однесување од страна на полициските службеници. Единиците за внатрешни работи се ориентирани за контрола над работата на полицијата и добиваат информации во рамки на полицијата за корупција, мито, сексуална злоупотреба, како и злоупотреба на овластувањата. Исто така, тие добиваат информации од други полициски одделенија

⁵²⁸ За ова повеќе во: Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 71

или од државните и федералните власти за можни кривични дела од полициски службеници. Екипираноста на оваа единица за вршење на внатрешна контрола и надзор се состои од инспектори кои имаат повисок ранг од оние кои се истражуваат. Во повеќето американски полициски станици, поплаките на граѓаните биле истражувани на ниво на полициската станица од страна на непосреден полициски службеник (набљудувач) кој го познавал офицерот лично кој чувствувал одбивност да го прекрши зборот на офицерот или да забележи некоја негова грешка. Набљудувачите и полициски реформатори имаат улога во одделот за внатрешни работи, како мотор кој влева професионализам, компетентност, интегритет, транспарентност и отчетност во вршењето внатрешен надзор на полициските одделенија. Во многу ситуации тие собираат податоци и ги принудуваат полициските одделенија да се справуваат со полициската злоупотреба.

2. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. ФРАНЦИЈА

Франција има сложен и централизиран полициски систем. Работата на полицијата во Франција е поделена помеѓу две големи полициски организации и тоа: Националната полиција која е под контрола на Министерството за внатрешни работи и Националната Жандармерија која е контролирана од Министерството за одбрана. Тоа значи дека француската полиција вклучува цивилен и воен персонал.⁵²⁹

Франција како развиена земја применува систем за контрола развиен во целост. Нејзината служба за контрола, Генералната инспекција на националната полиција (L'inspection générale de la Police nationale) се разви од нејзиниот почетен фокус ставен на дисциплината, а денес опфаќа широк спектар на активности:

- сите дисциплинарни прашања во однос на полициските службеници чиешто дејствување го прекршило законот или полициската етика.
- евалуација на полициските служби преку анализа, ревизија и проценки.
- развој на идни студии кои ќе му помогнат на врвното раководство во донесување на одлуки.
- советниците и консултантите работат за различни полициски служби.⁵³⁰

На чело на Генералната инспекција на националната полиција стои Генерален инспектор, кој се избира од страна на директорот на националната полиција од

⁵²⁹ Palmiotto, M., Unnithan, P., Policing & Society: A Global approach, United States of America, 2011, p.90

⁵³⁰ Прирачник за полициски интегритет, DCAF, 2012, стр. 201

редовите на истакнатите полициски службеници, пред кого и е одговорен. Иако е дел од националната полиција, во извршување на својата работа таа има потполна автономија и условно речено е независна, односно никој не смее да се меша во нејзината работа. Таа има за цел да спроведува објективна и непристрасна истрага. Откако ќе ја спроведе истрагата, инспекцијата има за задача да го информира јавниот обвинител ако постои кривична одговорност или да поведе дисциплинска постапка ако постои само дисциплинска одговорност. Главната канцеларија на оваа инспекција се наоѓа во Париз, додека свои канцеларии има во Лион и Марсеј. Оваа инспекциска служба е еден вид полиција во полицијата (*police des polices*), која презема мерки не само во случаи кога се регистрирани неправилности, туку има обврска да делува превентивно откривајќи во полициската заедница несовесно и опасно однесување кое може брзо да премине во казнена практика.

На барање на судските власти може и да спроведе и кривична истрага против припадник на националната полиција. Сепак, должна е да организира анализи и истражувања кои ќе допринесат за унапредување на оваа служба. Со обзир на ваквата мисија во службата работат претежно искусни полициски службеници кои се независни, праведни и одговорни. Во другите делови на националната полиција оваа служба не е воопшто омилена и преовладува мислење дека нејзината работа не е во согласност со напишаните принципи на колегијалност и солидарност.

Генералната инспекција на националната полиција има прифатено метод на ревизија кој се применува во поединечни служби на националната полиција. На тој начин се врши проверка во однос на параметрите на работата на полицијата: легитимност (се истражуваат нормативно утврдените задачи), ефикасност (се проверува дали се постигнати резултатите со нивото на признатите работнички норми), рентабилност (односот помеѓу вложените и потрошените средства од една страна и резултатите од друга) и стратегиските аспекти на организационите единици.⁵³¹

Во Франција постои посебна организациона единица „Технички инспекторат на државната жандармерија“. Организационо инспекторатот непосредно му е потчинет на генералниот директор на француската полиција, а го води полициски офицер од највисок ранг со назив Технички инспектор на државната жандармерија. Овој инспекторат може да спроведува било каква полициска истрага односно си ја додели постојната кога се работи за сомневање дека било сторено кривично дело од страна на

⁵³¹ Babovic, B., *Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji*, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001, str. 272

полициски службеник и тоа во рамки на службата или надвор од неа. Во кратки црти, Инспекторатот би се опишал како внатрешна организациона единица на полицијата, а не постои посебна организациона единица во јавното обвинителство посебно задолжена за полициските пречекорувања.⁵³²

Исто така, контролата и надзорот над полицијата во Франција е регулирана и во Кодексот на етика на Националната полиција и жандармеријата. Согласно овој Кодекс на етика⁵³³ е пропишано дека надлежното тело за хиерархиска контрола ги контролира активностите на сите вработени во полицијата. Полициските службеници се исто така, под контрола на еден или повеќе виши генерални инспектори во однос на службените овластувања кои им припаѓаат. Во специфични дисциплински постапки за правата на полициските службеници и припадниците на жандармеријата, кога се применуваат правилата на овој Кодекс, контролата и надзорот врз кои се подложни, треба да бидат реализирани без предрасуди.⁵³⁴

Органограмот на структурната поставеност на Министерството за внатрешни работи на Франција покажува дека постои посебно тело за одговорност и буџетска контрола кое е самостојно и независно тело надвор од рамките на полицијата и жандармеријата.

3. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИСКИОТ СИСТЕМ ВО ВЕЛИКА БРИТАНИЈА

За одговорноста на полицијата во Велика Британија свои надлежности имаат: Шефот на полицијата, Комитетот составен од локално избраните советници, кој уште е наречен Полициски комитет и Министерот за внатрешни работи како претставник на централната власт. Полицискиот комитет е задолжен за обезбедување на соодветна и ефикасна полициска служба на своја територија. Овој комитет исто така, го назначува Шефот на полицијата со одобрение на Министерот за внатрешни работи и има овластување да го отпушти или пензионира шефот на полицијата. Шефот на полицијата е должен на Полицискиот комитет да му поднесува годишни извештаи за работењето на својата служба, а Комитетот има право да побара дополнителни извештаи за прашања поврзани со полициското работење во неговата област.

⁵³² Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 56

⁵³³ Article R. 434-25

⁵³⁴ Официјална веб страна на Министерство за внатрешни работи на Р. Франција достапно на: <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Deontologie>, [пристапено на 09.04.2014]

Полициските комитети се составени од локално избрани политичари (две третини) и судии (една третина). Со ова се обезбедува локално претставнички форум пред кој Шефот на полицијата одговара за полициското работење во неговата област. Односите помеѓу полицијата и комитетот се засноваат на меѓусебни консултации, колаборирање и соработка. Овие комитети во последно време се проширени со независни членови со цел да се зголеми нивната ефикасност. Покрај овој облик на контрола кој пред се има локално значење, постои и суштинско влијание на централната власт (МВР, Полицискиот инспекторат) врз работењето на полицијата. Во Англија со оглед на фактот дека полициските служби се сместени во локалната управа, мошне се развиени односите помеѓу полицијата и локалната управа, особено преку т.н. Консултативни групи или Комитети за врски на Полициските заедници кои се составени од обични претставници на просторот на мали заедници.⁵³⁵

Во Велика Британија особено е значајно и невладиното јавно тело кое е финансирано од Владата на Велика Британија, но сепак е сосема независно тело. Претседателот на ваквото тело го поставува Кралицата, а другите члена ги поставува државниот секретар. Тоа ги надгледува полициските истраги и постапува по жалби од страна на граѓаните.

Иако ваквите тела немаат формална контрола над полицијата, тие претставуваат уште еден форум во кој полициските службеници може да бидат повикани на одговорност за своите постапки. Оние граѓани кои се незадоволни од полициските услуги имаат на располагање повеќе начини да го изразат таквото свое незадоволство. Поплаките се разгледуваат од страна на полицијата и тоа обично во рамки на специјализиран орган. Постапката ја надгледува независно тело – Орган за поплаки од граѓаните. Освен поплаките кои се однесуваат на постапките на индивидуални полициски службеници, останатите поплаки може да бидат презентирани на повеќе начини и тоа: по пат на писмени поплаки доставени до полицијата или до печатот или преку локално избраните советници и членови на Парламентот во Велика Британија.

4. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАБОТЕЊЕТО НА ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. СЛОВЕНИЈА

Во рамки на МВР на Р. Словенија се врши внатрешна контрола, односно хиерархиска контрола која е дефинирана преку релациите на надредени и подредени во

⁵³⁵ Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 181

склоп на полицијата. Согласно одредбите од член 2 алинеја 5 на Законот за полиција, МВР ги насочува и ја контролира имплементацијата на должностите на полицијата, а министерот за внатрешни работи спроведува експертска контрола во полицијата за секој поединечен случај.⁵³⁶

Граѓанските иницијативи, предлози и претставки против полицијата се сметаат како форма на јавно следење и контрола на работата на полицијата и поттик за професионалност во извршување на полициските активности. Во случај на жалби, одлучува Сенатот кој е составен од три члена (т.е. претседател, претставник на граѓаните и претставник на полицискиот синдикат) и ја оценува ситуацијата и носи обврзувачка одлука.

Во прилог на надворешната контрола над работата на полицијата, се контролираат законитоста, професионалноста и квалитетот на извршената работа. Бидејќи полициската организација е поделена хиерархиски на три нивоа, затоа и механизми на внатрешна контрола над управувањето, исто така, работат на неколку нивоа и тоа: Генералниот директорат на полицијата ја надгледува работата на полициските дирекции, кои пак вршат надзор над работата на полициските станици.

Канцеларијата на Генералниот секретар на директорот на полицијата, кој управува со сите прашања поврзани со нејзините функции и надлежности, е составен од четири одделенија и тоа: надзор; приговори; внатрешна безбедност и помош; и системи за анализа и меѓународна соработка.

Согласно законската регулатива на Словенија, жалбите/поплаките поднесени против криминалните однесувања на припадниците на полицијата веднаш се препраќаат до Министерот за внатрешни работи. Во таа ситуација Министерот назначува репортер или известувач кој може да биде од редот на полициските службеници или полициските инспектори од Министерството за внатрешни работи, чија задача е да спроведе истрага за конкретниот случај. За време на истрагата, подносителот на жалбата има право на пристап до сите релевантни докази, вклучително и документацијата која ја поседува полицијата и може да презентира и други докази на репортерот или известувачот. По спроведената истрага, репортерот ги презентира своите задачи на Комитетот, кој е *ad hoc* конституирано тело, составено од претставник на Министерството за внатрешни работи и двајца членови од граѓаните на Словенија кои му служат на Комитетот како волонтери. Подносителот на жалбата има

⁵³⁶ *ibid*, стр. 193

право да присуствува на сослушувањето пред Комитетот и да ја презентира содржината на неговата жалба против полициското однесувањето кое не е инкриминирано под словенските закони. Овие истраги во прва инстанца се спроведуваат од полицијата. По првичната истрага доколку нема договор од неформална природа помеѓу полицијата и подносителот на жалбата, тој се упатува до Министерот за внатрешни работи. Врз основа на тоа Министерот за внатрешни работи одлучува дали е потребна понатамошна истрага.⁵³⁷

Во однос на граѓанскиот надзор над истрагите по жалби од граѓаните, Словенија се соочува со истиот проблем како и голем број европски држави, а тоа е дека постојниот правен систем и жалбените процедури не се во можност да обезбедат ефективност и целосно јасни истраги по жалби во случај на злоупотреба на овластувањата од страна на полицијата и неможнота на вклучување на јавности.

5. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. ХРВАТСКА

Внатрешната контрола над полицијата во Р. Хрватска ја врши Службата за внатрешна контрола која е дел од Министерството за внатрешни работи. Надлежностите на оваа служба се пропишани во Уредбата за внатрешна организација на Министерството за внатрешни работи. Согласно член 5, Службата за внатрешна контрола врши контрола над законитоста, професионалноста и етичноста на работата на полициските службеници и другите вработени во Министерството за внатрешни работи. Таа соработува со органите на државната управа, судството, јавното обвинителство, народниот правобранител, синдикатите, невладините организации и сл.⁵³⁸

Во однос на организациската поставеност, Службата за внатрешна контрола се состои од две одделенија и тоа: Одделение за законитост во постапувањето и Одделение за аналитика.

Полициските службеници од Службата за внатрешна контрола на Министерството за внатрешни работи во Р. Хрватска вршат.⁵³⁹

⁵³⁷ За ова повеќе во: Slovenia: Police accountability needed, достапно на: <http://www.scoop.co.nz/stories/WO0403/S00007/slovenia-police-accountability-needed.htm>, [пристапено на 09.04.2014]

⁵³⁸ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministerstva unutarnjih poslova, br. 070/2012, clanak 5

⁵³⁹ Официјална веб страна на Министерство за внатрешни работи на Р. Хрватска, достапно на: <http://www.mup.hr/main.aspx?id=116> [пристапено на 22.08.2013]

- внатрешна контрола на законитоста, професионалноста и етичноста на работата на полициските службеници и другите вработени во единиците на Министерството.
- анализа и оценка на законитоста на примената на полициските овластувања.
- спроведување по постапки на жалби и претставки од физички и правни лица.
- самостојно или во соработка со организационите единици на министерството собираат податоци и извештаи кои укажуваат на различни облици на незаконско постапување на полициските службеници и другите вработени во Министерството.
- организираат или самостојно вршат оперативни проверки на податоци и извештаи, систематизирајќи ги и иницираат постапки на оперативните служби за решавање на конкретни случаи до нивна реализација.
- по потреба се вклучуваат во спроведување на посебен надзор над работата на полициските службеници и другите вработени во Министерството.
- следење на статусот на внатрешна дисциплина и професионална етика.
- заради спречување и откривање на незаконска и неетичка работа на полициските службеници, соработуваат со телата на државната управа, органите на судството, јавното обвинителство, Народниот правобранител, синдикатите, организациите на граѓанското општество и граѓаните.
- разменуваат професионални искуства и стекнуваат нови знаења со слични агенции на други држави.
- изготвуваат потребни анализи и извештаи и предложуваат мерки за подобрување на системот на внатрешна контрола.

Кога претставка против полициски службеник ќе биде поднесена во полициската станица, полициски службеник од повисок ранг спроведува постапка за нејзино проверување. Тие исто така, може да ја спроведат и до специјализираниот Оддел за внатрешна контрола. Овде е важно да се истакне дека и самите тела на државната управа со цел спречување на незаконитостите и злоупотребите, можат и самите да покренат постапка до механизмите за внатрешен надзор.⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ Официјална веб страна на Министерство за внатрешни работи на Р. Хрватска, достапно на: <http://www.mup.hr/UserDocsImages/Policija%20i%20gradjani.pdf>, [пристапено на 22.08.2013]

Освен што постојат внатрешни механизми за контрола на работат на полицијата во Р. Хрватска присутен е и надзор над нивната работа од страна на надворешни членови како што се парламентарните одбори, невладините организации, јавноста и сл.

Р. Хрватска е една од државите каде граѓанскиот надзор над работата на безбедносните органи, вклучувајќи ја и полицијата се спроведуваат заедно со професионалниот и парламентарниот надзор. За целите на обезбедување на надзорот над полицијата постои Совет за граѓански надзор (Vijeće za građanski nadzor). Советот се состои од претседател и шест члена кои се назначени од Хрватскиот парламент. Претседателот и членовите се избираат за период од четири години со право на реизбор. Ваквиот Совет ја надгледува законитоста на работењето на полицијата и ги надгледува примената на мерките за обезбедување на доверливи информации кои ги ограничуваат уставно загарантираните човекови права и слободи.

Контролата над работата на полицијата од страна на јавноста не може да се изрази преку егзактни показатели, меѓутоа е највидлива во расположението на јавноста кон полициските службеници и во перцепцијата на полицијата во целина. Во овој дел голема одговорност имаат новинарите кои во голема мера формираат јавно мислење, па затоа е многу значајно да и тие се едуцираат во насока на подобро разбирање на полициската професија и областа на човековите права и слободи.

6. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. БУГАРИЈА

Парламентарната контрола над полицијата е особено развиена во Р. Бугарија. Голем број од функциите Народното собрание ги практикува преку комисиите кои ги избира непосредно. Комисиите според Уставот имаат моќ да ја практикуваат парламентарната контрола во име на Парламентот.

Во Р. Бугарија контрола над работењето на полицијата спроведува Комисијата за правата на човекот и полициската етика. Оваа постојана комисија е формирана во рамки на МВР по предлог на Министерот за внатрешни работи, која работи на подобрување на практиките на полициската дејност кои се поврзани со правата на човекот и полициската етика. Комисијата се состои од: претседател, заменик претседател, секретар и членови.

Надлежности и функции на оваа Комисија се:⁵⁴¹

- дава одговори на официјални барања од страна на министерства, институции, меѓународни и невладини организации за прашања поврзани со правата на човекот и полициската етика;
- врши мониторинг врз работата на полициските органи и презема мерки со цел отстранување на пропустите, слабостите и пречекорувањата на полицијата поврзани со правата на човекот и полициската етика;
- дава одговори на жалби во писмени форма поднесени од граѓани на кои им се нарушени правата во текот на полициската постапка;
- организира и учествува на настани поврзани со правата на човекот и полициската етика како што се: јавни дебати, средби, семинари, советувања и сл.
- учествува во работата за изработка на политики и насоки за контрола над полицијата како и запазување на етичките стандарди на професионалното поведење и основните права и слободи на граѓаните;
- ја координира работата на регионалните комисии и врши посети на полициските станици, како и изготвува и распространува материјали поврзани со правата на човекот и полициската етика.

7. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Во Босна и Херцеговина, како механизам за заштита на одредени права на граѓаните постои еден заеднички орган на ниво на БиХ кој е формиран со Законот за независни и надзорни тела на полициската структура на Босна и Херцеговина, а тоа е Одборот за жалби на граѓаните, кој прима, евидентира, проценува и проследува жалби против постапување на полициските службеници на БиХ. Интересна е одредбата со која се уредува составот на Одборот за жалби на граѓаните, каде се предвидува одборот да има седум членови кои се избираат од редот на угледни граѓани кои не се вработени во полициските органи на БиХ, сите мора да имаат завршено високо образование, а најмалку пет од нив да бидат дипломирани правници. Исто така, во одборот мора да бидат застапени сите конститутивни народи. Со Одборот за жалби на граѓаните

⁵⁴¹ Правилник на организацијата и дејноста на Постојаната комисија за правата на човекот и полициската етика во МВР, достапно на: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/30382A85-B999-4A2D-B372-DFF4C143ACB3/0/ПКРСНЕ_Pravilnik.pdf [пристапено на 20.02.2014]

раководи претседател, кворум прават четири членови. Сите одлуки на Одборот за жалби на граѓаните се носат со мнозинство на гласови на членовите кои се присутни.⁵⁴²

Полицијата во БиХ е поделена на федерална и локална полиција. Единицата за професионални стандарди функционира и во рамките на федералната полиција и во сите десет кантони. Разлика постои во тоа што таа по кантоните се нарекува одделение за внатрешна контрола. Во федералната полиција таа е позиционирана во кабинетот на директорот и со неа раководи началник кој е одговорен пред директорот. Додека во секој кантон на чело на внатрешната контрола е поставен началник. Оваа единица е надлежна за вршење на истраги во сите случаи кога работниците на полицијата ќе употребат сила, смртоносна сила, пречекорување на службените овластувања, корупција и во сите други случаи на незаконито и непрофесионално постапување. За секоја спроведена истрага единицата за професионални стандарди, доставува извештај до директорот, со кој го информира за сите поединости од истрагата. Овој материјал доколку има елементи на дисциплинска одговорност се доставува и до дисциплинскиот суд. Исто така, интересно е тоа што во рамките на полицијата постои и оддел за примање на претставки. Првично претставките се праќаат до овој оддел, каде се анализираат наводите изнесени во претставката. Доколку наводите во претставката се неосновани, претставката се отфрла, а во спротивно се праќа до Единицата за професионални стандарди, која понатаму е надлежна за спроведување на истрага.⁵⁴³

8. КОНТРОЛА И НАДОЗР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. СРБИЈА

Во Р. Србија во однос на контролата и надзорот кој се спроведува над работењето на полицијата постојат:

- надворешна контрола која ја вршат Народното собрание, Владата, надлежните правосудни органи, органите на државната управа и други со закон овластени органи и тела.
- внатрешна контрола која ја врши Секторот за внатрешна контрола на полицијата. На барање на Владата и работното тело на Народното собрание,

⁵⁴² Pavlovic, G., *Mehanizam za zastita ljudskih prava u policijskim agencijama, Bezbednost-Policija-Gragjani*, Banja Luka, godina VI, broj 3-4/10, str. 566

⁵⁴³ Авзиу, К., *Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби*, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010, стр. 104

надлежниот министер за безбедност и полициски работи поднесува извештај за работата на Секторот за внатрешна контрола на полицијата.

- Контрола на работата на полицијата преку постапување по поплаки од страна на Министерска комисија составена од три члена.

Секторот за внатрешна контрола на полицијата во Република Србија (порано Служба на генерален инспекторат) е една од организационите единици во состав на министерството за внатрешни работи. Оваа служба формално - правно е формирана во 2001 година кога е донесен и правилник за вршење на службата, но со работа започнала со поставување на првиот генерален инспектор во 2003 година. Генералниот инспектор по функција, автоматски е помошник на министерот за внатрешни работи. Генералниот инспектор го именувала Владата, по предлог на министерот, а за негово разрешување одлучувал министерот. Со донесување на законот за полиција во 2005 година, ресорот за јавна безбедност е трансформиран во дирекција за полиција, а генералниот инспекторат преминал во Сектор за внатрешна контрола на полицијата. Од 2006 година на чело на секторот е поставен началник кој се избира од страна на владата за период од 5 години, врз основа на јавен конкурс, кој се објавува во службен весник.

Секторот за внатрешна контрола на полицијата во Република Србија е поделен на два оддела и тоа: Оддел за оперативно - превентивни работи и Оддел за претставки и жалби и четири регионални центри и тоа во: Белград, Нови Сад, Ниш и Крагуевац. Овој сектор врши внатрешна контрола на работата на припадниците на министерството за внатрешни работи со цел откривање и спречување на сите видови злоупотреби и неправилности во работата. Исто така, врши контрола на законитоста на работата на полициските службеници и ги испитува злоупотребите и пречекорување на овластувањата заради заштита и почитување на човековите права.⁵⁴⁴ Кога постои сомневање дека полициски службеник извршил кривично дело кое се гони по службена должност, истрагата секогаш се води во постојано присуство на јавниот обвинител. Секторот за внатрешна контрола на полицијата во својата работа ги применува сите техники и методологии кои ги користи и криминалистичката полиција.

Освен овој вид на контрола, според законот основана е и Комисија за решавање на жалбите за работата на полицијата. Комисијата ја сочинуваат три члена и тоа: началникот на Секторот за внатрешна контрола на полицијата или друго овластено

⁵⁴⁴ За ова повеќе на официјална веб страна на Министерство за внатрешни работи на Р. Србија, достапно на: <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/arh/starisukp/sukp.htm>, [пристапено на 22.02.2014]

службено лице кое е назначено од началникот на Секторот, претставник на полицијата кој што е овластен од страна на министерот и претставник на јавноста (член 180, став 5). Како што може да се забележи се работи за комисија од мешан состав, а нејзина основна задача е да ги разгледува жалбите за работата на полицијата, доколку постои сомневање дека е извршено некое кривично дело. Постапката по самата жалба завршува со доставување одговор на подносителот, после што тој ги има на располагање сите правни средства за заштита на своите права и слободи.

Во Управата за полиција делува и Оддел за контрола на законитоста во работата на полицијата. Една од главните задачи на овој оддел е да ја следи и контролира законитоста на употребата на полициските овластувања на полициските службеници во подрачните полициски станици. Посебна контрола ова одделение врши за време на употреба на средствата за присила кои им стојат на располагање на полициските службеници.

За работата на Одделот за контрола на законитоста на жандармеријата не постојат скоро никакви информации достапни за јавноста. Ова тело е дел од Одделението за безбедност и законитост и е задолжено за обезбедување на ред, дисциплина и внатрешни односи, како и законитост во работата. Со измените на законот за полиција на Република Србија во декември 2011 година е пропишано дека организацијата и функционирањето на специјалните единици на полицијата и статусот на нивните припадници ќе се регулира со подзаконски акт.

9. КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. АЛБАНИЈА

Во Република Албанија контролата и надзорот над албанската државна полиција го вршат извршната власт, парламентот, како и независните тела за надзор.

Извршната контрола и надзор над полицијата ја врши Советот на министри на Албанија и албанскиот министер за внатрешни работи. Советот на министри назначува директор на државната полиција по предлог на министерот. Со оглед на тоа дека Советот на министри има директни надлежности над полицијата, не изненадува фактот што не постојат несогласувања помеѓу полицијата и другите владини тела. Иако министерот за внатрешни работи нема оперативни надлежности над полициските активности, тој е одговорен за дефинирањето на реформите, политиката, стратегиите и ефикасноста на полицијата.

Главниот инструмент за вршење контрола со кој се служи министерот за внатрешни работи за да ја надгледува полицијата е Службата за внатрешна контрола (СВК). СВК врши надзор на полициските активности согласно Законот за внатрешна контрола (Закон за Службата за внатрешна инспекција, 2008 година). СВК е структурно независна од полицијата и е директно подредена и му поднесува извештаи на министерот. За разлика од другите тела за надзор, СВК функционира независно. Одредбите кои се однесуваат на дисциплинските процедури и нејзините надлежности се опфатени во Законот за државната полиција. СВК има ревидирана законска рамка, како и независни буџет и ресурси. Резултатот на СВК е главно позитивен и се фокусира на справувањето со незаконски дејствија, корупција и кривични дела во полицијата.⁵⁴⁵

Ефикасен механизам за контрола и надзор над полицијата е и Парламентот преку соодветните парламентарни комисии. Комисијата за правни прашања, јавна администрација и човекови права е надлежна за вршење контрола и надзор поврзан со кршење на човековите права во полицијата. Во однос на одобрување и контрола над буџетот задолжена е Комисијата за економија и финансии. Комисијата за национална безбедност има за цел да ги скрати одредбите за спроведување на законот за државна полиција, со кој се спроведуваат принципите на цивилната служба во полицијата.

Иако овие комисии не се органи кои донесуваат одлуки, сепак тие претставуваат важна структура која и преку дискусии може да функционира како важен елемент на демократска и цивилна контрола на безбедносниот систем.⁵⁴⁶

Надворешен механизам кој врши контрола и надзор над полицијата е Народниот адвокат во чии што рамки постои Единица за превенција од тортура надлежна за справување со прекршоци кои ги прави полицијата.

10. КОНТРОЛА НАД ПОЛИЦИЈАТА ВО Р. КОСОВО

Косовската полиција претставува најстара безбедносна институција во рамки на безбедносниот систем со оглед на тоа што Република Косово е релативно млада држава. Внатрешната контрола во рамки на полицијата ја спроведуваат: Единицата за професионални стандарди, Единицата за внатрешна ревизија и Полицискиот инспекторат на Косово.

⁵⁴⁵ Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белградски центар за безбедносна политика и Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Скопје, 2012, стр. 28

⁵⁴⁶ Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 282

Единицата за професионални стандарди е полициска единица која е одговорна за истражување на помали случаи на несоодветно постапување на полицискиот кадар. Единицата за внатрешна ревизија е одговорна за вршење на ревизија на трошоците и јавните набавки кои ги прави полицијата, додека Полицискиот инспекторат на Косово е механизам кој е под надлежност на Министерството за внатрешни работи, функционира независно од Косовската полиција и е надлежен да покренува истрага за наводи за сериозни дисциплински и финансиски проблеми во полицијата.⁵⁴⁷

Со единицата за професионални стандарди раководи заменик комесар, кој се избира од страна на директорот на косовската полиција, пред кого и е одговорен. Во текот на спроведување на истрага оваа единица има широки овластувања и тоа: да врши увид во сите полициски простории, во службените евиденции, да спроведува службени разговори со работници на полицијата и сл. Сите вработени се должни да соработуваат со инспекторите на единицата, а секое спречување или опструкција повлекува дисциплинска одговорност.⁵⁴⁸

Во однос на надворешните механизми за заштита на човековите права кои се прекршени од страна на полицијата, граѓаните имаат можност да се обратат до Народниот правобранител на Косово кој како државна институција е надлежен да спроведува контрола и надзор над безбедносниот систем, а секако и над полицијата.

11. ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД ИНТЕРПОЛ

Контролата и надзорот во рамки на Интерпол ги врши Комисијата за контрола на досиејата на Интерпол. Оваа Комисија е официјално тело одговорно за следење на примената на правилата за заштита на податоците на Организацијата и обработката на личните податоци од страна на Интерпол. Исто така, Комисијата за контрола на досиејата има советодавна улога во однос на било кои активности или проекти кои се однесуваат на обработката на лични информации. Интерпол има донесено повеќе документи кои се однесуваат на контролата и надзорот, меѓу кои како поважни може да се набројат: Правилник за меѓународна полициска соработка и за контрола на архивите на Интерпол, кој подоцна беше заменет со Правилник за обработка на информации за целите на меѓународната полициска соработка и Деловник за контрола

⁵⁴⁷ Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белградски центар за безбедносна политика и Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Скопје, 2012, стр. 115

⁵⁴⁸ Авзиу, Ќ., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010, стр. 108

на информациите и пристап до досиејата на Интерпол. Целта на контролата и надзорот е да се заштитат полициските информации кои се обработени и доставени во рамките на системот на меѓународна полициска соработка на Интерпол од каква било злоупотреба, особено од аспект на човековите права. Најголемата одговорност во заштитата на податоците на Интерпол има Комисијата за контрола на досиејата, чија улога се однесува на вршење на надзор и давање на совети.⁵⁴⁹

Надзорната улога на Комисијата се состои од проверка дали информациите кои се чуваат од страна на Генералниот секретаријат се добиваат, се обработуваат и се чуваат во согласност со правилата и прописите на Интерпол и целите наведени во нив. Надлежностите за вршење надзор на Комисијата се наведени во Деловникот на Интерпол за обработка на податоците, Правилникот за меѓународна полициска соработка и Правилникот за контрола на информации и пристап до досиејата на Интерпол.

Советодавната улога на Комисијата се однесува на барањата, проверките на лице место или обработката на полициски информации од Интерпол. Комисијата прави студии и проекти, конкретни прашања за обработка на информациите од или преку Интерпол за релевантни правила и дава препораки – по сопствена иницијатива или на барање на Организацијата. Комисијата не е овластена по сопствена иницијатива да обработува полициски информации. Секој нов проект кој вклучува обработка на лични податоци мора да биде доставен до Комисијата за таа да даде мислење.

Најголемата забелешка која се однесува на автономијата во работењето на Комисијата е поврзана со организациската поставеност и нејзиното финансирање. Интерпол покрај тоа што финансиски и кадровски ја покрива Комисијата, нејзините надлежности се ограничени поради тоа што таа не може по своја волја да истражува случаи и нејзините препораки не се обврзувачки за Интерпол.⁵⁵⁰

Исто така, може да се забележи дека врз работата на Интерпол не постои вистински парламентарен механизам за контрола и надзор. Иако земјите членки во нивните парламенти разговараат за прашања поврзани со Интерпол, меѓутоа немаат никаква контрола врз него. Интерпол се раководи по сопствени правила и само внатре во Организацијата постои можност тие правила да се контролираат и да не се дозволи да бидат прекршени.

⁵⁴⁹ За ова повеќе кај: Рајковчевски Р., Развој и перспективи на меѓународната полициска соработка во Европа, докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, Скопје, 2013

⁵⁵⁰ Ibid, стр. 109

Состојбите на Комисијата ја надополнуваат општата претстава за транспарентноста во работењето на Интерпол. Врз основа на забелешките содржани во студијата направена за проектот на Центарот за јавен интегритет, може да се констатира дека на Интерпол му недостасува транспарентност во однос на процесите кои се водат за лица кои поднеле приговор за нивното присуство на листата на Интерпол. Во случај кога Интерпол направил пропуст или грешка, организацијата никогаш не успеала да ја поправи (особено во случаите кога не им било безбедно враќањето на лицата по кои се трага и кои Интерпол ги испорачал на земјата – барател).⁵⁵¹

Интерпол во последно време беше критикуван дека својата полициска работа ја има пренасочено и дозволено да се користи за политички цели. Неколку налози за апсење биле пуштени во одредени држави против политичките противници кои избегале во странство, а кои не потпаѓале под нормалното сфаќање на криминалци. Работата на полицијата е од особено значење, меѓутоа полициската работа одговорна кон јавноста е уште позначајна. Затоа, Парламентарното собрание на ООН ја има централната улога да го заштити јавниот интерес и да води борба против криминалитетот.

⁵⁵¹ Ibid, стр. 110

ДЕЛ IX
РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА СТАВОВИТЕ НА ЈАВНОСТА ЗА
КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ ВРЗ БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ИНСТРУМЕНТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Од повеќето истражувачки методи, соодветно на предметот и целта која претходно е поставена, за потребите на ова истражување во докторската дисертација е користена постапката - анкета⁵⁵². Главната цел која со тоа треба да се оствари е обезбедување оптимална методска рамка со која можат да се собираат податоци и да се проверат поставените хипотези на истражувањето. Анкетирањето е метод кој се спроведува писмено, а тоа значи дека на испитаниците им се поставуваат прашања во пишана форма и од нив се бара да одговорат на тие прашања исто така во писмена форма, по претходно дадени детални упатства за негово пополнување. За таа цел, избран е прашалникот како истражувачки инструмент, кој најчесто се користи при анкетирањето, заради обезбедување на податоци со кои ќе се поткрепат ставовите изнесени во трудот. Постојат повеќе причини поради кои е одреден прашалникот како истражувачки инструмент, а тоа се: *„лесна и едноставна организација на испитувањето, составување на добар, сигурен и проверен прашалник, полесна обработка на податоците и лесно комбинирање со други истражувачки техники.“*⁵⁵³

Истражувачкиот план за емпириското истражување предвидуваше три нивоа и тоа:

1. Општа јавност - граѓани
2. Специјализирана јавност - студенти
3. Стручна јавност – вработени во СВКПС при МВР на Р. Македонија

Во прв план беше предвидено спроведување на анкетирање на вработените во СВКПС заради добивање на објективна претстава за работењето на овој сектор. Поради непристапноста до оваа целна група се одлучивме да ги вклучиме и граѓаните и студентите што отстапува од претходно поставениот план на истражување. Преку анкетирање на сите три нивоа претходно споменати, требаше да се овозможи добивање

⁵⁵² за овој метод повеќе кај: Мојаноски, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки - Основи, Книга 1, Факултет за безбедност, Скопје, 2012, стр. 423 – 430.

⁵⁵³ Мојаноски, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – истражувачка постапка, Книга 2, Факултет за безбедност, Скопје, 2012, стр. 380-390.

на една појасна слика за ставовите и мислењата за ефикасноста и ефективноста на контролата и надзорот врз безбедносниот систем на Р. Македонија, а посебно за контролата и надзорот врз работењето на МВР.

Неспорно е дека истражувањето на овој специфичен сегмент од безбедноста не може во целост да биде проучен само преку испитување на ставови и мислења, но сепак овозможува добивање на еден емпириски пресек од јавноста која е најдиректно засегната за успешно функционирање на контролата и надзорот, а воедно и почитување и заштита на човековите слободи и права.

Анкетирањето на општата јавност односно граѓаните⁵⁵⁴ беше спроведено со цел да се добие референтна рамка која ги рефлектира ставовите и мислењата на општествената заедница во целина и нејзин придонес за подобрување на контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија. Во рамки на ова истражување за потребите на докторската дисертација во прашалникот беа ставени неколку батерии на прашања со цел за компарација на ставовите на специјализираната јавност.

Специјализираната јавност која беше изразена преку анкетање на студенти на Факултетот за безбедност – Скопје при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола, Факултетот за мир, одбрана и безбедност при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје и Факултетот за детективи и безбедност при Универзитетот ФОН – Скопје беше опфатена како сегмент од јавноста која се образува токму од областа на безбедноста и која во непосредна иднина би била дел од персоналот на безбедносниот систем и нејзин значен чинител.

Анкетирањето на стручната јавност требаше да обезбеди што појасна претстава за улогата на СВКПС во остварувањето контрола и надзор над работата на полицијата во Р. Македонија, значењето на овој вид на контрола и нејзиното практично имплементирање.

Појдовна точка на анкетањето беше фактот дека од огромно значење е постоењето на СВКПС кој доколку работи надвор од диригентската палка на МВР би имал успех во заштитата на човековите слободи и права и покренување на соодветна постапка за санкционирање на незаконското и непрофесионално работење на полициските службеници. Оттука, се постави прашањето каква е моменталната

⁵⁵⁴ Податоците кои се користени од општата јавност се добиени во рамки на истражувањето на тема „Мислењето на граѓаните за безбедноста и безбедносните закани на Република Македонија“ кое беше спроведено во јануари 2014 година, а сеуште не е објавено од истражувачкиот тим на Факултет за безбедност – Скопје, во состав: проф. д-р Цане Мојаноски, проф. д-р Злате Димовски, асс. м-р Маријан Ѓуровски и асс. м-р Ице Илијевски и истите со дозвола од останатите истражувачи може да се користат за потребите на докторската дисертација.

состојба на СВКПС, а одговорот на прашањето се наоѓа во мислењето и ставовите на вработените за местото и улогата на СВКПС. Само со нивна помош би се формирала валидна оценка за постоењето и функционирањето на овој сектор на МВР на Р. Македонија.

2. АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

Анкетниот прашалник кој е употребен за студентите содржи вкупно 24 прашања и е конструиран конкретно за докторската дисертација кој вклучува општи податоци за испитаниците и одреден број на батерии на прашања преку кои се оценува ефективностa и ефикасноста на субјектите кои се должни да вршат контрола и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

Батерии на прашања од претходниот анкетен прашалник се употребени наменски во истражувањето „Мислењето на граѓаните за безбедноста и безбедносните закани на Република Македонија“ спроведено од Факултетот за безбедност - Скопје за да се добијат споредливи податоци за ставовите на општата јавност и нивно компарирање со специјализираната јавност.

Додека пак, анкетниот прашалник за вработените во СВКПС при МВР на Р. Македонија содржи вкупно 32 прашања. Со мали исклучоци, сите прашања се од затворен тип, со заокружување на една или повеќе (во некои случаи) од понудените фиксирани алтернативи, така што испитаникот ги заокружува оние одговори за кои смета дека одговараат на содржината на прашањето. Прашањата се поделени во неколку групи.

- Општи податоци за испитаниците: пол, националност, степен на образование, возраст, ефективен работен стаж и времетраење на работното искуство во СВКПС при МВР, организациска единица во која работат и вид на дополнителна обука која ја посетувале.
- Информации за ставовите на вработените во СВКПС во врска со познавањето на јавноста за надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата; степенот на кршење на човековите права од страна на полицијата; ефикасноста на институциите и телата задолжени за заштита на човековите права прекршени од страна на полицијата.

- Информации за работењето на СВКПС по дознавање за постоење на случај во кои се прекршени човековите права од страна на полицијата; материјална техничка поставеност на СВКПС; организациска поставеност на СВКПС и сл.
- Ставови на вработените во СВКПС за подобрување и унапредување на контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија.

Составен дел на инструментариумот се и: Анкетарскиот дневник, Аналитичка табела за обработка на податоците, Кодексот на шифри и сл.

3. ТЕК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Спроведеното истражување за ставовите и мислењата на општата јавност, односно граѓаните за потребите на проектот на Факултетот за безбедност – Скопје беше спроведено за 15 дена во периодот од 10.01.2014 година до 25.01.2014 година. Во рамки на ова истражување како соработници беа вклучени и студентите од Факултет за безбедност - Скопје кои ги анкетираа испитаниците на терен.

Истражувањето за ставовите и мислењата на специјализираната јавност – студентите беше реализирано за 23 дена во периодот од 15.04.2014 година до 08.05.2014 година во рамки на гореспоменатите високообразовни институции во Р. Македонија кои образуваат кадри од областа на безбедноста. Прибирањето на податоците од студентите се одвиваше по претходно утврден план за реализација. Во рамки на Факултетот за безбедност – Скопје, со информирање на Деканот успешно беа анкетирани студенти од сите академски години. Додека, за останатите факултети официјално барање од Факултетот за безбедност - Скопје беше доставено до Деканите на Филозофски факултет и Факултет за детективи и безбедност преку кое се замолија за соработка и добивање податоци за научни цели. Кај неколку предметни професори од наведените факултети после одобрувањето наидовме на позитивна атмосфера, добра воља и желба за соработка, така што анкетањето беше успешно реализирано.

Поради чувствителноста и специфичноста на темата која е предмет на истражување во оваа докторска дисертација и проблематиката на контрола и надзор над работата на полицијата воопшто, мал е бројот на лица во рамки на СВКПС при МВР кои се задолжени за откривање и сузбивање на пречекорување на овластувањата на полициските службеници и задирање во човековите слободи и права. Истражувањето за ставовите и мислењата на стручната јавност не беше спроведено,

односно не најдовме на соработка. Иако, беа остварени неколку средби со помошник на министерот за внатрешна контрола и професионални стандарди и началниците на одделенијата во рамки на СВКПС при МВР, сепак после неколку месечно чекање официјалното барање за анкетање пратено од Факултетот за безбедност – Скопје беше одбиено од Министерот за внатрешни работи два пати без никакво образложение. Со тоа не се овозможи да се направи аналитички пресек на ставовите на вработените во СВКПС при МВР и да се компарираат ставовите и мислењата со оние на општата и специјализираната јавност.

После пополнувањето на анкетните пршалници, беше пристапено кон нивно средување, нумерирање и шифрирање за чија цел беше изработен кодекс на шифри и модел за компјутерска обработка во софтверскиот пакет Excel, потоа беше спроведена статистичка обработка на добиените податоци со користење на посебна статистичка програма (софтверско решение SPSS) при што беа добиени резултати. Откако оваа постапка беше завршена, добиените податоците беа средени во табели категоризирани според групи на прашања, со цел да се изврши нивна научна интерпретација и дескриптивна анализа. Исто така, беа извлечени заклучоци за истражуваната појава (корелација, регресија, t – test, χ^2 тест, факторска анализа и сл.).

4. ПРИМЕРОК

Преку емпириското истражување на општата јавност за потребите на проектот на Факултетот за безбедност беа опфатени 1141 граѓанин од повеќе општини на територија на Р. Македонија. Истражувањето беше конципирано така, што требаше да ги опфати сите делови на Р. Македонија и да се постигне приближен број на испитаници од сите делови, односно од градовите и селата. Примерокот беше утврден преку случаен избор, така што беа избрани неколку населени места, а во нив испитаниците беа избрани по случаен избор. Примерокот во однос на основните податоци е според местото на живеење, половата припадност, националната припадност, вероисповедта, степенот на образование и просечниот личен доход (плата).

*
* *

Во рамки на емпириското истражување кое ја опфати специјализираната јавност беа анкетирани 136 студенти од три Универзитети во Р. Македонија, односно од високо образовни институции од областа на безбедноста како најкомпетентни согласно предметот на истражувањето. Во рамки на примерокот беа опфатени Факултет за безбедност – Скопје, Филозофски факултет – Скопје (Институт за безбедност, одбрана и мир) и Факултет за детективи и безбедност – Скопје, а во нивни рамки студенти по случаен избор од прва, втора, трета и четврта година. Испитаниците беа избрани на тој начин што во зависност од бројот на присутни студенти на предавањата за време на анкетањето се избираше секој петти, односно трети студент.

Примерокот во однос на основните податоци изгледа вака:

Табела бр. 10. Испитаници според полот

	<i>f</i>	%
мажи	47	34,6
жени	89	65,4
Вкупно	136	100,0

Во табелата бр. 10 е даден бројот на испитаници според нивниот пол. Оттука се гледа дека 47 испитаници или 34,6 % се од машки пол, а останатите 89 или 65,4 % се од женски пол. Може да се констатира дека имаме солидна присутност во однос на половата припадност.

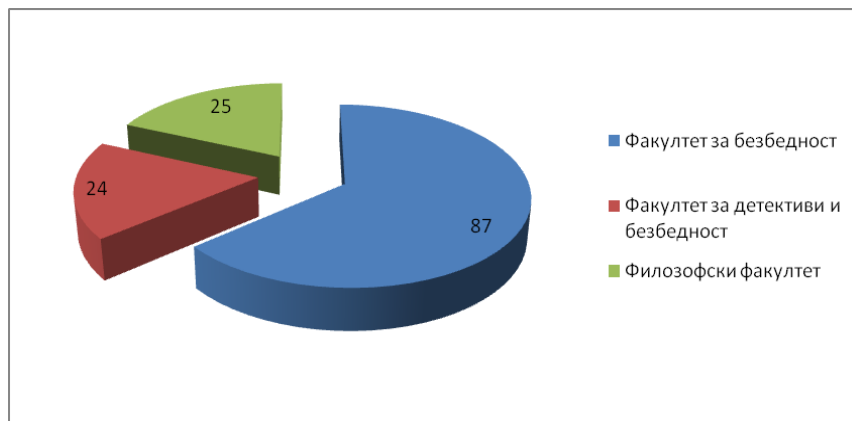
Табела бр. 11. Испитаници според националната (етничка) заедница.

	<i>f</i>	%
Македонска	118	86,8
Албанска	10	7,4
Турска	2	1,5
Ромска	1	,7
Српска	4	2,9
Бошњачка	1	,7
Вкупно	136	100,0

Согласно националната (етничка) припадност, најголем дел припаѓаат на македонска, односно 118 или 86,8%, албанска 10 испитаници или 7,4%, а останатите 8

испитаници или 5,8% на другите национални заедници, што е репрезентативно во однос на студентската популација.

Графикон бр. 3. Испитаници според факултетот на кој студираат



Соодветно на предметот на истражувањето и проблематиката која ја разработува оваа докторска дисертација, анкетањето беше извршено на студенти од факултети кои образуваат кадри од областа на безбедноста. Најголем дел од нив или 64% се од Факултет за безбедност – Скопје, потоа следуваат со 18,4% студентите од Филозофски факултет – Скопје и застапени со 17,6% се студентите од Факултетот за детективи и безбедност – Скопје.

Табела бр. 12. Испитаници согласно академската година на студии.

	<i>f</i>	%
Прва	12	8,8
Втора	50	36,8
Трета	38	27,9
Четврта	36	26,5
Вкупно	136	100,0

Табелата бр. 12 го покажува распоредот на испитаниците по однос на годините на студии. Од тоа може да се забележи дека опфатени беа студенти од сите академски години. Најмалку испитаници има од прва година, односно 8,8%, најголем број се од втора година или 36,8%, а приближно исто во истражувањето учествуваат студенти од трета и четврта година со 27,9%, односно со 26,5%.

Табела бр. 13. Испитаници според возраста.

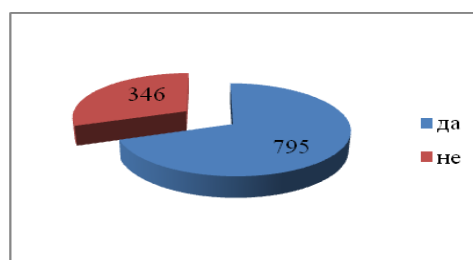
	<i>f</i>	%
19	9	6,6
20	42	30,9
21	42	30,9
22	23	16,9
23	16	11,8
над 23	4	2,9
Вкупно	136	100,0

Дистрибуцијата на примерокот според возраста изгледа на следниот начин: 9 испитаници или 6,6% се на возраст од 19 години, по 42 испитаници се на возраст од 20, односно 21 година, 23 испитаници или 16,9% се на возраст од 22 години, 16 испитаници, или 11,8% имаат 23 години, а останатите 2,9% се на возраст над 23 години. Согласно тоа остварена е репрезентативност според возраста на редовни студенти која варира меѓу 19 и 23 години.

5. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ

Табела бр. 14 и Графикон бр. 4
Дали до сега сте имале контакт со полицијата?

	<i>f</i>	%
да	795	69,7
не	346	30,3
Вкупно	1141	100,0

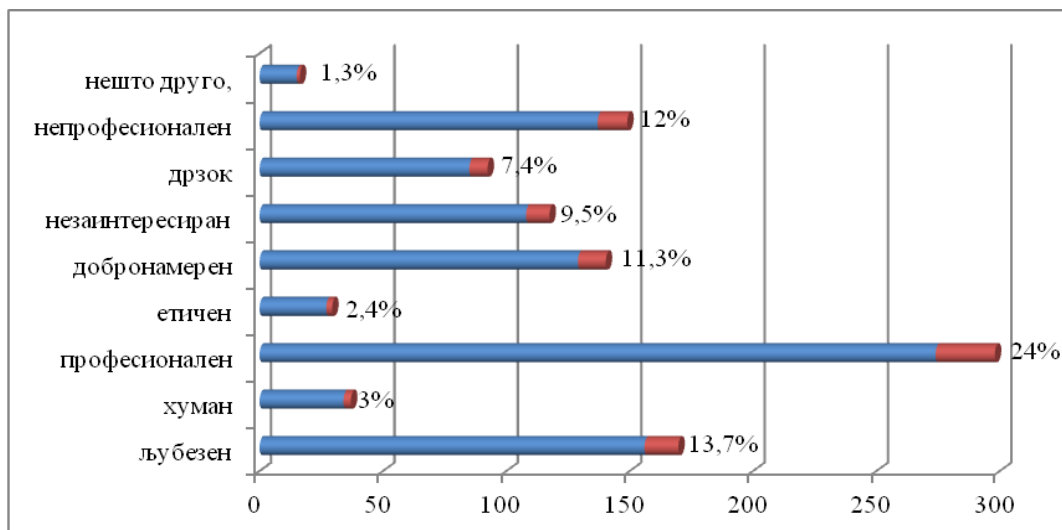


Согласно табелата и графиконот може да констатираме дека од анкетираните граѓани доминираат оние кои имале контакт со полицијата. Така од вкупно 1141 испитаник, дури 795 или 69,7% одговориле дека во секојдневното живеење дошле во контакт со полицијата, а 346 испитаници или 30,3% немале контакт со полиција. Поради фактот што мноштвото испитаници имале контакт со полицијата, може да кажеме дека понатамошните нивни ставови и перцепции би биле веродостојни за анализа и коментар.

Табела бр. 15. Доколку сте имале контакт со полицијата, како го оценувате односот на полицискиот/те службеник/ци кон Вас?

	<i>f</i>	%
Љубезен	156	13,7
Хуман	34	3,0
Професионален	274	24,0
Етичен	27	2,4
Добронамерен	129	11,3
Незаинтересиран	108	9,5
Дрзок	85	7,4
Непрофесионален	137	12,0
нешто друго	15	1,3
Вкупно	965	84,6

Графикон бр. 5. Доколку сте имале контакт со полицијата, како го оценувате односот на полицискиот/те службеник/ци кон Вас?



Од табелата бр. 15 и графиконот бр. 5 може да се согледаат резултатите од испитаните граѓани врз чија основа може да се оцени односот на полициските службеници кој го манифестираше во текот на нивниот контакт со граѓаните. На испитаниците им беа понудени неколку алтернативи на одговори со кои би го оцениле односот на полициските службеници. Она што е интересно во поглед на резултатите е тоа дека постојат одредени поделени ставови. Значаен број испитаници или 247, односот на полициските службеници го оценуваат професионален, дури 156 сметаат дека е љубезен, а 129 испитаници дека е добронамерен. Карактеристичен е бројот на испитаници кои односот го оцениле како непрофесионален, односно тоа го направиле 137 граѓани или 12%, а 108 од нив се изјасниле дека полициските службеници имаат

незаинтересиран однос. 176 испитаници или 15,4 % избегнале да дадат одговор на поставеното прашање.

Од претходно изнесеното може да констатираме дека скоро 2/3 од испитаниците во случаите кога имале контакт со полициски службеници, нивниот однос кон нив го оценуваат позитивно (љубезен, хуман, професионален, етичен и добронамерен). Меѓутоа од овие податоци не можеме да изведеме генерален заклучок за односот на полициските службеници кон граѓаните воопшто, бидејќи испитаниците можеби не се јавиле во својство на прекршители на законските норми.

Табела бр. 16. Дали јавноста (граѓаните) знае доволно кои се надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи?

- студенти

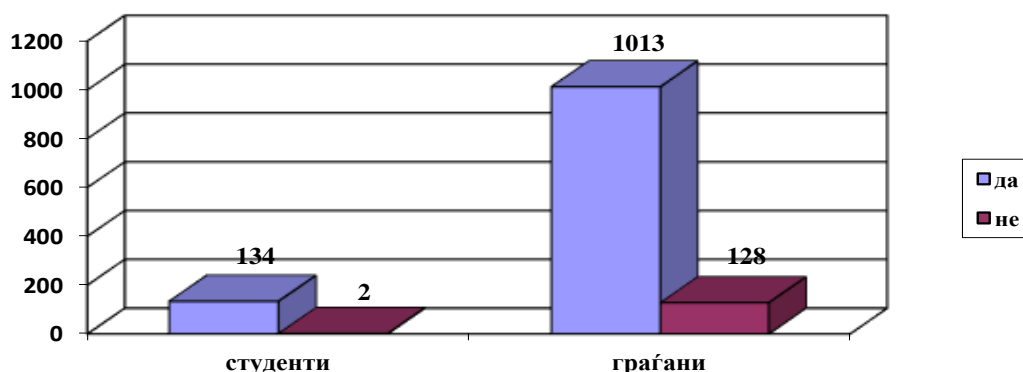
	<i>f</i>	%
да, знаат доволно	3	2,2
делумно знаат	73	53,7
не знаат доволно	53	39,0
воопшто не знаат	4	2,9
не можам да оценам	3	2,2
Вкупно	136	100,0

- граѓани

	<i>f</i>	%
да, знаат доволно	95	8,3
делумно знаат	453	39,7
не знаат доволно	416	36,5
воопшто не знаат	130	11,4
не можам да оценам	47	4,1
Вкупно	1141	100,0

На прашањето „Дали јавноста (граѓаните) знае доволно кои се надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи?“ анкетираниите од двете групи на испитаници имаа можност да изберат една од неколкуте понудени алтернативи. И двете групи во најголем дел сметаат дека јавноста (граѓаните) делумно знае за надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи (53,7, односно 39,7%). Значајна е бројката на испитаници кои одговориле дека не знаат доволно кои се надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи (39, односно 36,5%). Од ова произлегува дека кај граѓаните доминира свеста за тоа дека или делумно знаат или не знаат доволно кои се надлежностите и овластувањата, а со тоа и не знаат кога им се повредени правата, односно кога постои злоупотреба или пречекорување на овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи.

Графикон бр. 6. Дали јавноста (граѓаните) имаат потреба да се запознаат со надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата и другите безбедносни органи?



На овој графикон се претставени одговорите на двете групи на испитаници: студентите и граѓаните. Тие на прашањето дали јавноста има потреба да се запознае со надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата и другите безбедносни органи одговориле потврдно. Кај студентите дури 134 од вкупно 136 испитаници одговориле со да, а само 2 испитаници одговориле со не. Процентуално слична е состојбата и кај општата јавност, каде 1013 испитаници одговориле потврдно, а 128 од нив сметале дека јавноста не треба да знае за надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата и другите безбедносни органи. Преку овие податоци се покажува дека веќе постои свест и потреба да се запознае јавноста со надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи.

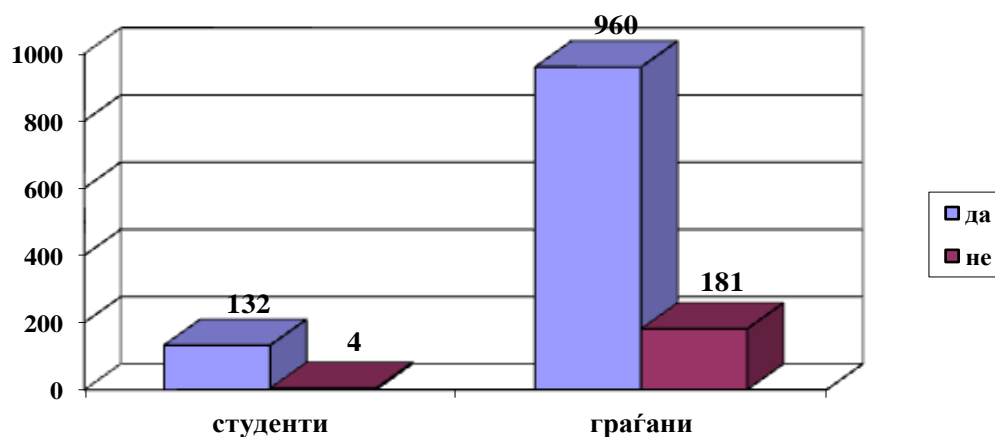
Табела бр. 17. Дали Вие како граѓани мислите дека можете да влијаете на работата на полицијата?

	<i>f</i>	%
да	452	39,6
не	689	60,4
Вкупно	1141	100,0

Предмет на наш интерес беше и тоа дали граѓаните сметаат дека може да влијаат на работата на полицијата. Па од претходната табела каде е прикажан одговорот на испитаниците, загрижувачки е фактот што тие во значаен број сметаат дека не може да влијаат на работата на полицијата. Дури 689 или 60,4% се изјасниле така, а 452 од нив сметаат дека може на некаков начин да влијаат во работењето на

полицијата. Ова укажува на недоволната информираност на граѓаните за нивното можно влијание врз работата на полицијата и нејзина корекција и критика, преку разните форми на активности и механизми, како што се на пример, членувањето во невладините организации или другите облици на контролни и надзорни активности во рамките на граѓанскиот сектор. Од ова може да се заклучи дека има потреба од засилено работење за подигање на свеста на граѓаните по однос на оваа проблематика.

Графикон бр. 7. Дали мислите дека постои злоупотреба на службените овластувања од страна на полицијата и другите безбедносни органи?



На графиконот бр. 7 е претставена анализата на двете групи опфатени со анкетирањето која го прикажува опсегот на варијацијата на одговорот на едно од клучните прашања, односно дали постои злоупотреба на службените овластувања од страна на полицијата и другите безбедносни органи. Најголем дел од анкетираниите студенти (кои директно ја изучуваат и истражуваат ова проблематика) или 132 одговориле дека постои, а само 4 од нив дека не постои злоупотреба. Претставниците на граѓаните на истото прашање се изјасниле дека злоупотреба на службените овластувања постои и тоа дури 960 испитаници мислат така, а 181 од нив сметаат дека нема. Со тоа се потврдува констатацијата дека полицијата и другите безбедносни органи во одредени ситуации ги злоупотребуваат своите овластувања и со тоа директно задираат во човековите слободи и права на граѓаните.

Табела бр. 18. Оценете го степенот на кршење на човековите права во Р. Македонија од страна на полицијата?

студенти		
	<i>f</i>	%
многу висок	6	4,4
висок	36	26,5
среден	86	63,2
низок	8	5,9
нешто друго	0	0
Вкупно	136	100,0

граѓани		
	<i>f</i>	%
многу висок	85	7,4
висок	273	23,9
среден	532	46,6
низок	249	21,8
нешто друго	2	,2
Вкупно	1141	100,0

Во однос на дистрибуцијата на степенот на кршење на човековите права од страна на полицијата од табелата бр. 18 може да се согледа оцената на двете групи на испитаници. Најголем дел од студентите, 86 од нив или 63,2% сметаат дека постои среден степен на кршење на човековите слободи и права. Значаен е и бројот на студенти, 36 или 26,5% кои одговориле дека постои висок степен, а мал е бројот кои одговориле дека е многу висок или низок степенот на кршење на човековите права од страна на полицијата. Слична дистрибуција постои и кај оценката на граѓаните, каде најголем дел, 532 или 46,6% избрале среден степен, 273 испитаници или 23,9% висок степен, а 249 или 21,8% сметаат дека постои низок степен на кршење на човековите права од страна на полицијата. Средната вредност на оценката која ја дале студентите е 2,3, а на јавноста е 2,2 (на скалата од 1 до 4)

Иако, овде станува збор за перцепции, а не за утврдени состојби, треба да се постави прашањето: Зошто граѓаните имаат такви претстави? Што нив ги доведува до тоа, дали полицијата преку нивната работа остава впечаток дека не е професионална и дека ги пречекорува дадените овластувања кои и стојат на располагање.

Табела бр. 19. Според Вас, ако постои, за каков тип на злоупотреба од страна на полицијата станува збор? (можни се повеќе одговори)

	<i>f</i>	%
прекумерна употреба на сила	3	2,2
корупција	27	19,9
непрофесионално постапување	30	22,1
прекумерна употреба на сила и корупција	4	2,9

прекумерна употреба на сила и непрофесионално постапување	3	2,2
корупција и непрофесионално постапување	45	33,1
корупција и омраза	1	,7
непрофесионално постапување и омраза	3	2,2
прекумерна употреба на сила, корупција и непрофесионално постапување	12	8,8
прекумерна употреба на сила, корупција и омраза	1	,7
корупција, непрофесионално постапување и омраза	3	2,2
прекумерна употреба на сила, корупција, непрофесионално постапување и омраза	3	2,2
Вкупно	135	99,3

Во табелата бр. 19 се дадени одговорите на анкетираниите студенти на прашањето „Според Вас, ако постои, за каков тип на злоупотреба од страна на полицијата станува збор?“. Од вкупно 136 анкетирани студенти, 3 студенти или 2,2% сметаат дека станува збор за прекумерна употреба на сила; 27 анкетирани студенти или 19,9% одговориле дека тоа е корупцијата, а 30 испитаници, односно 22,1% се одлучиле дека тоа е непрофесионалното постапување.

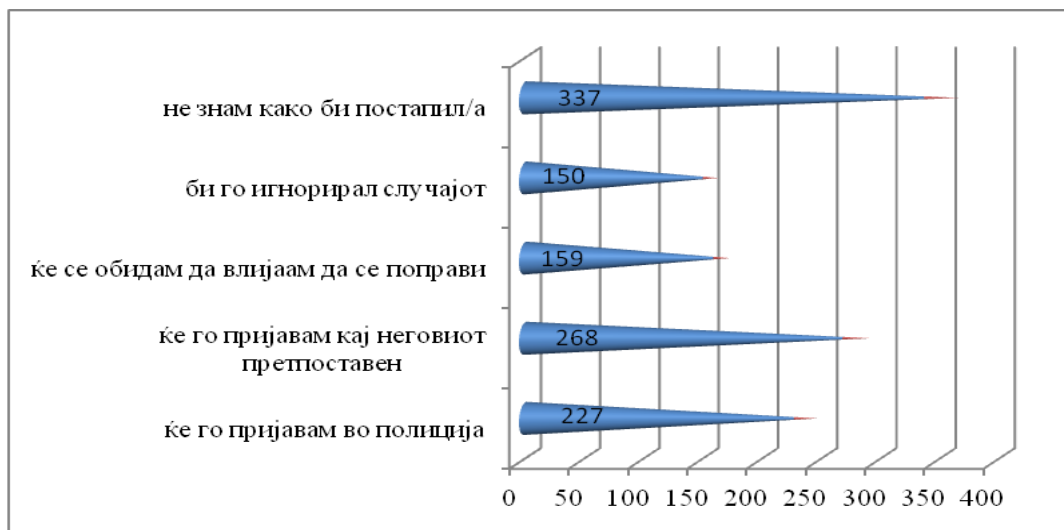
Со оглед на тоа што на ова прашање студентите имаа можност да одговорат со заокружување на повеќе понудени одговори, така 4 испитаници или 2,9% сметаат дека тоа е прекумерна употреба на сила и корупција; 3 студенти или 2,2% одговориле прекумерна употреба на сила и непрофесионално постапување; најголемиот дел или 45 испитаници, односно дури 33,1% сметаат дека тоа е корупција и непрофесионално постапување; 1 испитаник или незначителен 0,7% се одлучил за корупција и омраза; 3 студенти или 2,2% заокружиле непрофесионално постапување и омраза; 12 испитаници од вкупниот број или 8,8% се одлучиле да заокружат три од понудените одговори и тоа прекумерна употреба на сила, корупција и непрофесионално постапување, а останатите 7 испитаници или 5,1% исто така комбинирале по три од понудените алтернативи. Само 1 испитаник не одговорил на ова прашање.

Табела бр. 20. Како ќе постапите доколку дознаете дека полицаец што го познавате ја злоупотребил својата позиција заради остварување на лична корист?

	<i>f</i>	%
ќе го пријавам во полиција	227	19,9
ќе го пријавам кај неговиот претпоставен	268	23,5

ќе се обидам да влијаам да се поправи	159	13,9
би го игнорирал случајот	150	13,1
не знам како би постапил/а	337	29,5
Вкупно	1141	100,0

Графикон бр. 8. Како ќе постапите доколку дознаете дека полицаец што го познавате ја злоупотребил својата позиција заради остварување на лична корист?

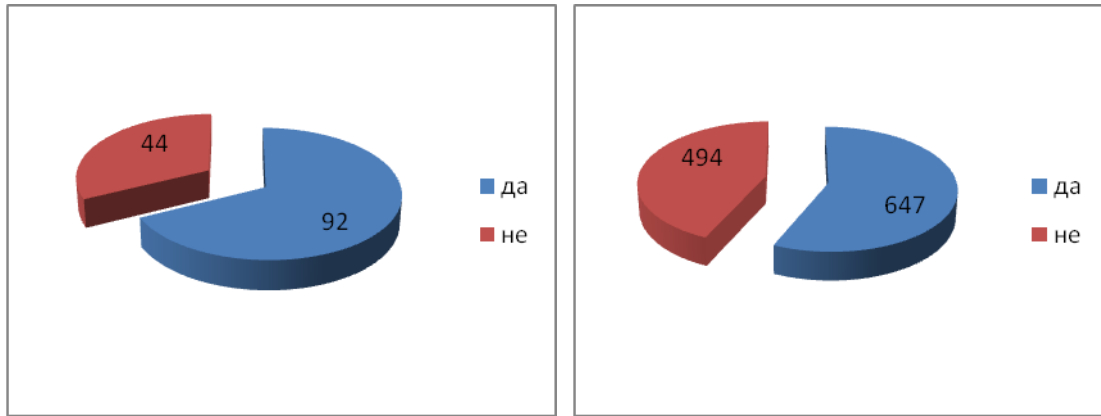


Во однос на прашањето упатено до граѓаните, како би постапиле доколку дознаете дека полициски службеник што го познавате ја злоупотребил својата позиција заради остварување на лична корист, карактеристично е тоа што значаен број испитаници или 337, што е 29,5% од испитаниците се изјасниле дека не би знаеле како да постапат, 227 испитаници или 19,9% би го пријавиле во полиција, 268 од вкупниот број испитаници или 23,5% одлучиле дека би го пријавиле кај неговиот претпоставен, 159 или 13,9% би се обиделе да влијаат да се поправи, а 150 испитаници или 13,1% би го игнорирале случајот и не би презеле ништо за расчистување на таквата ситуација. Од ова произлегува дека или навистина не знаат или не сакаат да пријават ваков или сличен настан, па да си немаат работа со полицијата.

Графикон бр. 9. Дали припадниците на агенциите за приватно обезбедување во нивната работа ги прекршуваат човековите слободи и права?

- студенти

- граѓани



Факт е дека не можеме да го негираме постоењето на злоупотреби и прекршувања на човековите слободи и права од поедини припадници на агенциите за приватно обезбедување, па така и двете групи на испитаници се согласуваат со овој факт. Повеќе е изразено кај студентите кои дури 67,6% одговориле дека постои прекршување на човековите права, а кај анкетираниите граѓани тоа е застапено кај 56,7%. Сето тоа јасно е прикажано на графикон бр. 9.

Табела бр. 21. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот што го врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала.
(0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)

	граѓани		студенти	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Нема	91	8,0	8	5,9
1	60	5,3	5	3,7
2	92	8,1	10	7,4
3	154	13,5	25	18,4
4	170	14,9	25	18,4
5	219	19,2	27	19,9
6	121	10,6	13	9,6
7	98	8,6	13	9,6
8	77	6,7	6	4,4
9	28	2,5	2	1,5
Најмногу	29	2,5	1	,7
Недостигаат	2	,2	1	,7
Вкупно	1141	100,00	136	100,00

Во приказот се претставени две групи на испитаници: граѓаните и специјализираната јавност. Тие на графичка скала од 1 до 10 можеа да ја оценуваат

контролата и надзорот што ги врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување. Притоа, оценката 1 значи дека нема, а оценката 10 значи дека има највисока контрола и надзор над работата на агенциите за приватно обезбедување. Значаен е бројот на испитаници кои таквата контрола и надзор ја оценуваат помеѓу 3 и 6 на понудената скала. Но висок е и процентот на оние испитаници кои даваат ниска оценка за контролата и надзорот на МВР кои ги врши над работата на агенциите за приватно обезбедување.

Табела бр. 22. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала

	граѓани		студенти	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Нема	69	5,91	1	0,74
1	37	3,17	5	3,68
2	71	6,08	5	3,68
3	123	10,54	19	13,97
4	147	12,60	29	21,32
5	245	20,99	31	22,79
6	178	15,25	39	28,68
7	128	10,97	5	3,68
8	90	7,71	2	1,47
9	43	3,68	0	0,00
Најмногу	36	3,08	0	0,00
Вкупно	1141	100,00	136	100,00

Анализирајќи ја оценката на испитаниците од двете групи, односно граѓаните и студентите за целокупната контрола и надзор над работата на полицијата во Р. Македонија, јасно се наметнува средната оценка на графичката скала од 1 до 10. Граѓаните во најголем процент или 20,99% дале оцена 5, а студентите во значаен број или 28,68% дале оцена 6. Тоа не е задоволително ниво на кое треба да функционираат контролните и надзорните механизми кои постојат во државата. Поединечно за секое тело или орган кој треба да врши контрола и надзор, согласно ставовите на граѓаните и студентите ќе бидат интерпретирани понатаму во оваа докторска дисертација.

Табела бр. 23. Дали знаете кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија?

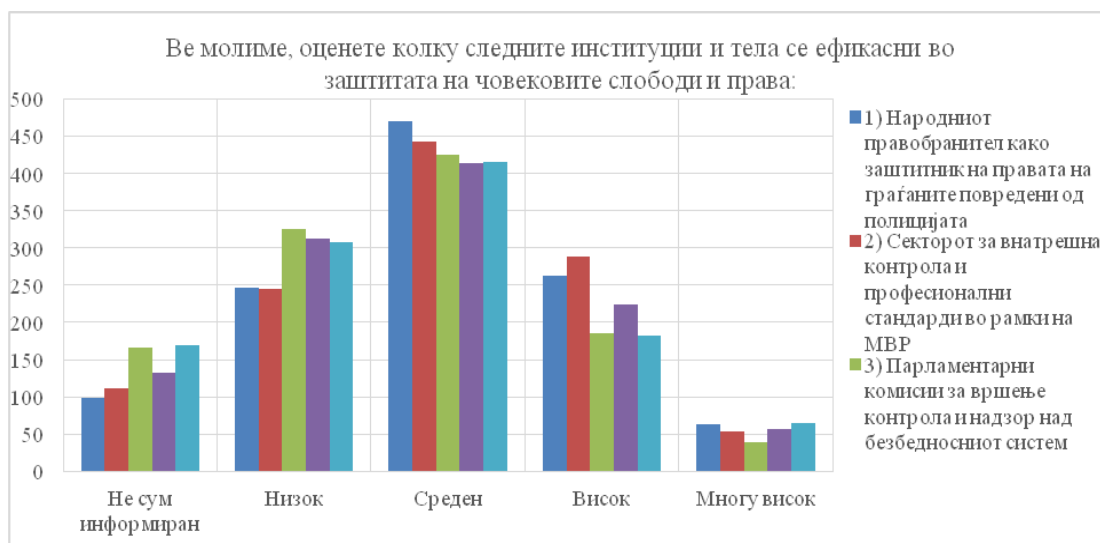
	граѓани		студенти	
	да	не	да	не
	<i>f</i>	<i>f</i>	<i>f</i>	<i>f</i>
1) Парламентот	639	502	104	32
2) Владата	890	251	118	18
3) Судот	600	541	87	49
4) Јавниот обвинител	574	567	67	69
5) Граѓаните	327	814	34	102
6) Медиумите	401	740	55	81
7) Советот во мојата општина	336	805	38	98
8) Невладините организации	315	826	47	89
9) Народниот правобранител	525	616	94	42

Она што нè интересираше за потребите на докторската дисертација беше тоа колку се запознати општата и специјализираната јавност со тоа кој врши контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија. Затоа беа наведени формалните и неформалните механизми на контрола и надзор и им беше понудено да одговорат со „да“ или „не“. Од вкупниот број анкетирани граѓани и студенти специфично е тоа дека мал е бројот на оние кои знаат дека граѓаните, медиумите, Советот во општината и НВО може да вршат контрола и надзор над безбедносниот систем.

Табела бр. 24. Ефикасност на институциите кои вршат контрола и надзор

<p align="center">Ве молиме, оценете колку следните институции и тела се ефикасни во заштитата на човековите слободи и права: СПОРЕД МЕНЕ:</p>		Не сум информиран	Низок	Среден	Висок	Многу висок	ВКУПНО
		1	2	3	4	5	
1) Народниот правобранител како заштитник на правата на граѓаните повредени од полицијата	N	99	246	471	262	63	1141
	%	8,68	21,56	41,28	22,96	5,52	100
2) Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во рамки на МВР	N	112	245	443	288	53	1141
	%	9,82	21,47	38,83	25,24	4,65	100
3) Парламентарни комисии за вршење контрола и надзор над безбедносниот систем	N	166	325	425	186	39	1141
	%	14,55	28,48	37,25	16,30	3,42	100
4) Медиумите за афирмација на правата на граѓаните во случаи на повреда од страна на полицијата	N	133	313	414	224	57	1141
	%	11,66	27,43	36,28	19,63	5,00	100
5) Невладините организации за заштита на правата на граѓаните повредени од полицијата	N	170	308	416	182	65	1141
	%	14,90	26,99	36,46	15,95	5,70	100

Графикон бр. 10. Ефикасност на институциите кои вршат контрола и надзор



Од презентираниите податоци во табела бр. 24 и графикон бр. 10 може да констатираме дека анкетираниите граѓани даваат средна оценка за ефикасноста на институциите и телата кои вршат контрола и надзор во Р. Македонија и ги заштитуваат човековите слободи и права. Тие имаат можност да дадат оценка за Народниот правобранител, СВКПС, Парламентарните комитети, Медиумите и НВО. Она што е карактеристично е дека мал е процентот на испитаници кои дале оценка за висока или многу висока ефикасност на горенаведените институции и тела.

Табела бр. 25. Според Вас, дали мислите дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници?

	<i>f</i>	%
воопшто не се согласувам	29	2,5
не се согласувам	166	14,5
не можам да оценам	234	20,5
се согласувам	484	42,4
потполно се согласувам	228	20,0
Вкупно	1141	100,0

Генералното прашање кое беше поставено на граѓаните, а е презентирано во табела бр. 25 се однесува на тоа тие да дадат став дали недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите слободи и права од

страна на полициските службеници. Поголемиот дел од нив, 484 испитаници или 42,4% одговориле дека се согласуваат со тоа, 228 од испитаниците или 20% се одлучиле дека потполно се согласуваат. Понудената опција не можам да оценам ја избрале 234 испитаници или 20,5%, помал број од нив или 166, односно 14,5% не се согласуваат со понудениот став, а само 29 или 2,5% воопшто не се согласуваат. Од ова може да заклучиме дека 2/3 од испитаниците сметаат дека постои поврзаност на недоволната контрола и надзор со степенот на кршење на човековите слободи и права од страна на полициските службеници.

Табела бр. 26. Според Вас, дали се потребни промени на концептот за безбедност во однос на функционирање, реформа и употреба на:

	полиција		војска		разузнавачки и безбедносни служби		приватен безбедносен систем		надзор над буџетот за безбедноста и одбраната	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
не	190	16,7	317	27,8	308	27,0	339	29,7	248	21,7
да	951	83,3	824	72,2	833	73,0	802	70,3	893	78,3
Вкупно	1141	100,0	1141	100,0	1141	100,0	1141	100,0	1141	100,0

Во табелата бр. 26 се интерпретирани податоците на општата јавност на прашањето дали е потребна промена на концептот за безбедност во однос на функционирањето, реформата и употребата на полицијата, војската, разузнавачките и безбедносни служби, приватниот безбедносен систем и надзорот над буџетот за безбедноста и одбраната. Како што може да се забележи од одговорите, граѓаните потврдно одговориле за сите понудени сегменти од безбедносниот систем. За промени во полицијата одговориле дури 951 испитаник, за војската 824, за разузнавачките и безбедносните служби 833, за приватниот безбедносен систем 802, а за надзорот над буџетот за безбедноста и одбраната 893 од нив.

Во статистиката Кронбах Алфа е коефициент или мерка на внатрешна конзистенција, т.е. колку блиску се поврзани еден сет на прашања во група. Технички кажано, Кронбах алфа не е статистички тест, туку тоа е коефициент на релијабилност (или конзистентност), кој честопати се употребува за проценка на релијабилноста на еден психометриски тест за одреден примерок на испитаници. Сепак, висока вредност на Кронбах алфа не укажува на тоа дека мерката е едnodимензионална.

Табела бр. 27. Reliability Statistics

Кронбах алфа	N of Items
.889	20

Кронбах алфа коефициентот за 20 прашања кои се дел од прашалникот, т.е. инструментот на истражувањето за специјализираната популацијата - студенти е 0.889, што сугерира дека групите на прашања имаат релативно висока внатрешна конзистентност⁵⁵⁵.

Табела бр. 28. Оценка на Кронбах алфа коефициентот за внатрешната конзистентност

Кронбах алфа	внатрешна конзистентност
$\alpha \geq 0.9$	одлична
$0.7 \leq \alpha < 0.9$	добра
$0.6 \leq \alpha < 0.7$	прифатлива
$0.5 \leq \alpha < 0.6$	слаба
$\alpha < 0.5$	неприфатлива

Доколку како дополнување на мерката на внатрешна конзистентност (Кронбах Алфа), потребно е да се обезбеди доказ дали скалата која е предмет на истражување е едноразмерна, потребно е да се направи дополнителна анализа. Истражувачката факторска анализа (Exploratory Factor Analysis - EFA) е еден од методите за тестирање на димензионалноста.

Факторската анализа⁵⁵⁶ е статистички метод кој се употребува да ја опише варијабилноста помеѓу опсервираните, корелирани варијабли во однос на потенцијално помал број на неопсервирани варијабли, наречени фактори. Всушност, факторската анализа како сложена аналитичка постапка овозможува да се групираат прашањата кои најмногу меѓусебно придонесуваат за објаснување на варијансата и имаат меѓусебно значајна корелација.

Информациите добиени за меѓусебната зависност на опсервираните варијабли може да бидат употребени за понатамошно редуцирање на сетот на варијабли во дата базата. Со ова се овозможува подлабоко да се продре во биваријалните корелации, да

⁵⁵⁵ Забелешка: коефициент на релијабилност од 0.70 и повисок укажува на „добра“ конзистентност во повеќето истражувања во општествените науки.

⁵⁵⁶ За поимот на факторска анализа повеќе кај Мојаноски, Ц., Методологија на безбедносните науки, аналитички постапки, книга III, Скопје, 2013, стр. 557-565

се утврди взаемната поврзаност на повеќе варијабли и групите на тие варијабли, како и да се споредуваат со други групи.

За потребите на истражувањето за докторската дисертација, односно со цел да се утврди структурата на основаноста на факторите, т.е. димензиите што се одраз на тоа што е заедничко кај варијаблите, применета е анализа на главни компоненти – Principal Component Analysis (PCA), што е метод за екстракција (издвојување) на факторите, како прва фаза на EFA⁵⁵⁷. Факторското пондерирање се пресметува со цел да се издвои максимум можна варијабилност, со sukcesивно факторирање кое продолжува сè додека не остане никаква значајна варијанса. Факторскиот модел потоа мора да биде изротирен за анализа, што всушност е направено за целите и на оваа докторска дисертација.

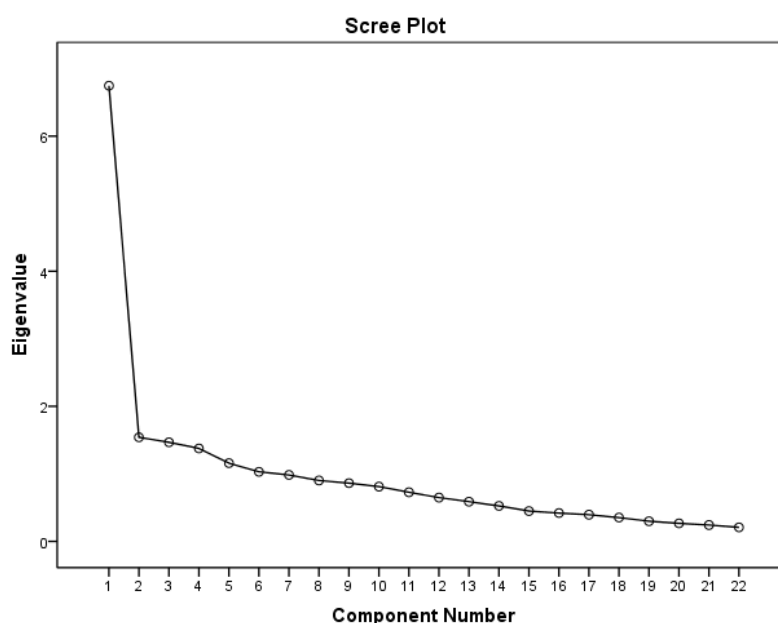
Табела бр. 29. Објаснување на тоталната варијанса

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
	1	6.747	30.667	30.667	6.747	30.667	30.667	3.275	14.885
2	1.541	7.004	37.671	1.541	7.004	37.671	3.158	14.356	29.241
3	1.468	6.671	44.341	1.468	6.671	44.341	2.041	9.278	38.519
4	1.376	6.255	50.596	1.376	6.255	50.596	1.848	8.400	46.919
5	1.158	5.265	55.861	1.158	5.265	55.861	1.559	7.087	54.006
6	1.030	4.683	60.545	1.030	4.683	60.545	1.438	6.538	60.545
7	.984	4.471	65.015						
8	.902	4.100	69.116						
9	.862	3.920	73.036						
10	.811	3.687	76.723						
11	.728	3.307	80.030						
12	.648	2.948	82.978						
13	.588	2.674	85.652						
14	.526	2.389	88.041						
15	.449	2.041	90.081						
16	.419	1.906	91.987						
17	.395	1.795	93.782						
18	.352	1.602	95.384						
19	.299	1.358	96.742						
20	.267	1.213	97.955						
21	.242	1.102	99.057						
22	.207	.943	100.000						

⁵⁵⁷ Забелешка: Exploratory Factor Analysis (EFA) се употребува за да се идентификуваат комплексни меѓузависности помеѓу прашањата и групите на прашања кои се дел од унифицирани концепти.

Единствената вредност (initial eigenvalue) на даден фактор ја мери варијансата на сите варијабли кои се пресметани за тој даден фактор. Односот на карактеристичната вредност е однос на објаснувачката важност на факторите во однос на варијаблите. Доколку еден фактор има ниска карактеристична вредност, тогаш тој придонесува малку во објаснувањето на варијансата на варијаблите и може да биде игнориран како излишен во однос на поважни фактори. Вредностите го мерат износот на варијацијата во вкупниот примерок кој може да биде препишан на одреден фактор. За да се информира колку варијанси се објаснети со факторите што се предмет на анализа во оваа докторска дисертација, се сумираат варијансите на екстрахираните фактори по ротацијата, а во овој случај за првите шест фактори (се земаат само компонентите кои имаат вредност над 1) и тие објаснуваат вкупно 60,545 % од варијансата. Тие шест фактори ќе бидат предмет на понатамошна анализа.

Графикон бр. 11. Scree Plot за бројот на факторите



На графиконот бр. 11 е прикажан дијаграм на одронот, на кој се утврдува точката на прелом. Во овој случај од дијаграмот се констатира дека треба да се задржат првите шест компоненти (се издвојуваат шест фактори).

Табела бр. 30. Rotated Component Matrix^a

	Компоненти					
	1	2	3	4	5	6

S61 23.3) Активностите на полициските службеници, мора да бидат отворени за контрола и надзор од различни институции и тела.	.786					
S60 23.2) Законитото полициско работење бара од полицијата да биде и да се смета себе си за одговорна пред граѓаните, државата и законот. ?	.775					
S59 23.1) За да ја стекне довербата на јавноста, полицијата мора да се држи до Кодексот на професионално однесување и да покаже професионализам и интегритет.	.752	.333				
S62 23.4) Јавната контрола и надзор над полицијата се предуслови за ефективно полициско работење. (прв)	.692		.329			
S63 23.5) Законитото полициско работење наложува полицијата да биде надвор од политиката и политичките процеси во државата.	.481	.316				
S67 23.9) Полициските службеници не треба да дозволат нивните приватни интереси да се вмешаат во нивната јавна служба.		.744				
S76 23.18) Полициските служби треба да имаат воспоставен систем на надзор за да се оценува работата на полициските службеници.		.689				
S66 23.8) Полициските службеници треба да се воздржат од било која активност надвор од полицијата која што би можела да влијае врз нивното непристрасно извршување на полициските задачи.		.665				
S68 23.10) Полициските службеници не треба да ја искористат нивната позиција за нивен приватен интерес или за интерес на нивното семејство, на блиски роднини, пријатели, односно лица или организации со кои имаат или имале врски.	.442	.571				
S65 23.7) Полицијата треба да ги извршува своите задачи на чесен, непристрасен и ефикасен начин имајќи го предвид само јавниот интерес и граѓаните на кој му служи.	.463	.533		.330		
S64 23.6) Полицискиот кадар на сите нивоа, треба да биде лично одговорен и да сноси одговорност за сопствените преземени и реализирани активности.		.472	.379			
S78 23.20) Старешините треба да сносат одговорност, доколку знаат или требало да знаат дека полицајци под нивна команда ги кршат човековите права, регулативите или законот додека ги извршуваат своите полициски должности.		.450			.304	
S70 23.12) Полицијата мора да биде под надзор на цивилните органи и ним да им дава отчет.			.798			
S69 23.11) Полицијата е обврзана да дава отчет пред граѓаните за својата работа			.772			
S71 23.13) Без механизми за надворешен надзор, полициските раководители би можеле да не покренуваат истраги или да не казнуваат во случаи на пречекорување на овластувањата, што би довело до неефективна внатрешна контрола.			.456	.321		

S75 23.17) На граѓанските надзорни тела не само што им е потребна политичка поддршка и ресурси, туку и правна заштита за да можат да спроведуваат независни истраги.				.671		
S73 23.15) За да го исполнат својот мандат, на надворешните надзорни органи и тела им се потребни ресурси, законски овластувања и независност од влијанијата на извршната власт.		.326		.639		
S72 23.14) Механизмите за надворешен надзор може да постигнат поголема непристрасност.				.547		
S74 23.16) За да го исполнат својот мандат, надворешните надзорни органи и тела треба да имаат помош и соработка со извршната власт.					.858	
S77 23.19) Полициско работење бара постојана контрола на квалитетот на услугите кои им се пружаат на граѓаните.		.342			.611	
S58 22. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот што го врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала. ((0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)						.855
S57 21. Дали припадниците на агенциите за приватно обезбедување во нивната работа ги прекршуваат човековите слободи и права?				-.328		.697

При интерпретирањето на факторските оптоварувања по правило во факторската анализа, тие треба да бидат 0.7 или повисоки за да потврдат дека независните варијабли се претставени од одреден фактор, според логиката дека 0.7 нивото кореспондира со речиси половина од варијансата на индикаторот која е објаснета од факторот. Сепак, стандардот 0.7 е прилично висок и податоците од реалноста многу често неможат да го достигнат овој критериум. Поради ова, во секое истражување заситеноста на факторот мора да биде интерпретирана во светло на теоријата, а не според некои арбитарно земени нивоа на исклучување. За потребите на оваа докторска дисертација, заради вклучување на што е можно поголем број на компоненти во факторите, вредноста на стандардот се зема како 0.6. На Табелата бр. 30 е прикажана матрицата на ротирани компоненти во варимакс ротација со Кајзерова нормализација.

Табела бр 31. Матрица на трансформирани компоненти по извршена ротација

Component Transformation Matrix

Компоненти	1	2	3	4	5	6
1	,585	,572	,372	,347	,264	-,032
2	-,687	,624	-,202	,305	,047	-,048
3	,028	,207	,003	-,187	-,156	,947
4	-,337	-,311	,750	,423	-,176	,130
5	-,220	-,159	,136	-,198	,919	,153
6	,151	-,342	-,489	,731	,166	,244

Врз основа на групирањето на ставовите (компонентите) може да се извлечат следните фактори дефинирани на следниот начин:

- Фактор 1 – законито и транспарентно работење на полициските службеници
- Фактор 2 – професионално и одговорно работење на полициските службеници
- Фактор 3 – цивилна контрола над работењето на полициските службеници и отчетност пред граѓаните
- Фактор 4 – ефикасни и независни надворешни надзорни механизми
- Фактор 5 – континуирана контрола на квалитетот на полициските услуги кои ги даваат на граѓаните
- Фактор 6 – професионално и законито работење на припадниците на агенциите за приватно обезбедување

Оттука, се согледува дека во преден план доаѓа до израз потребата од „законито, транспарентно, професионално и одговорно работење на полициските службеници“.

За да се примени т-тестот (t-test) двете променливи што се тестираат мора да бидат нумерички и доколку големината на примерокот е помала од 30 единици, распоредот треба да биде нормален или симетричен.

За да се утврди дали разликата помеѓу аритметичките средини кај мали и независни мостри е значајна се пресметува t. Ако добиеното t ја надминува критичната вредност на t, за определен број на степени на слобода, тогаш истото ќе биде значајно на соодветното ниво. Користењето на t-тестот, меѓутоа е дозволено само ако варијансите на двете групи се хомогени. Заради тоа, пред да се користи t-тестот, варијансите треба да се тестираат за хомогеност. Доколку добиената вредност (на F тестот) не е значајна, двете варијанси се хомогени и t-тестот може да се користи.

Бидејќи добиената вредност на F тестот е значајна, односно двете варијанси не се хомогени, t-тест за утврдување на разликата помеѓу аритметичките средини на

блокот прашања (потреба од донесување на посебен закон за уредување на контролата и надзорот; формирање на Полициски правобранител (омбудсман) во Р. Македонија; формирање на посебно тело составено од граѓани во секоја општина во Р. Македонија за контрола на полицијата) помеѓу студентите од различна година на студии (прва и четврта) не може да се користи.

Табела бр. 32. Разлики во аритметички средини

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
15. Според Вас, дали мислите дека има потреба од донесување на закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем?	Equal variances assumed	5,060	,029	-1,022	46	,312	-,083	,082	-,247	,081
	Equal variances not assumed			-1,784	35,000	,083	-,083	,047	-,178	,012
16. Според Вас, дали мислите дека има потреба од формирање на Полициски правобранител (омбудсман) во Р. Македонија за заштита на правата на граѓаните повредени од полицијата?	Equal variances assumed	25,760	,000	-1,813	46	,076	-,222	,123	-,469	,025
	Equal variances not assumed			-3,162	35,000	,003	-,222	,070	-,365	-,080
17. Според Вас, дали мислите дека има потреба од формирање на посебно тело составено од граѓани во секоја општина во Р. Македонија кое ќе ја оценува работата на полицијата?	Equal variances assumed	6,025	,018	-1,058	46	,296	-,139	,131	-,403	,125
	Equal variances not assumed			-1,274	27,790	,213	-,139	,109	-,362	,084

Корелацијата⁵⁵⁸ се изразува со коефициент на корелација. Колку што е поголем коефициентот на корелацијата и степенот на поврзаност помеѓу двете варијабли е поголем. Постојат методи за пресметување на корелација приспособени на специфични

⁵⁵⁸ Зборот корелација има две значења кои се вземно поврзани и тешко е да се направи разлика помеѓу нив. Според едното значење зборот корелација значи поврзаност помеѓу две варијабли која е поголема од случајна, а според другото, метод за утврдување на таа поврзаност.

податоци. Кој метод за пресметување на корелацијата ќе се користи, зависи од природата на податоците.

Методот на линеарна корелација се користи тогаш кога постои линеарен однос помеѓу варијаблите, кога скоровите се добиени на интервална скала и кога тие се нормално дистрибуирани. Линеарната корелација е позната под името Пирсонов коефициент на корелација.

Но, кога скоровите се добиени на номинална или ординална скала тогаш попогодно е да се употребува непараметриска статистика, односно во овој случај Спирманов коефициент на ранк корелација или Спирман Ро (Spearman's rho) или Кендал Тау (Kendall's tau), како непараметриски мерки на статистичка поврзаност помеѓу две варијабли, кои ќе бидат применети за одредување на корелацијата помеѓу одредени групи на прашања од истражувањето во рамките на докторската дисертација.

Табела бр. 33. Спирманов коефициент на корелација

			Corelations					
мажи и жени			ЈО	граѓани	медиуми	општински совети	НВО	НП
Spearman's rho	ЈО	Коефициент на корелација	1.000	,348**	,237**	,173*	,212*	,340**
		Значајност (двонасочна)		.000	.005	.044	.013	.000
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136
	граѓани	Коефициент на корелација	,348**	1.000	,562**	,360**	,259**	.129
		Значајност (двонасочна)	.000		.000	.000	.002	.136
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136
	медиуми	Коефициент на корелација	,237**	,562**	1.000	,221**	,378**	,227**
		Значајност (двонасочна)	.005	.000		.010	.000	.008
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136
	општински совети	Коефициент на корелација	,173*	,360**	,221**	1.000	,443**	,239**
		Значајност (двонасочна)	.044	.000	.010		.000	.005
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136
	НВО	Коефициент на корелација	,212*	,259**	,378**	,443**	1.000	,486**
		Значајност (двонасочна)	.013	.002	.000	.000		.000
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136
	НП	Коефициент на корелација	,340**	.129	,227**	,239**	,486**	1.000
		Значајност (двонасочна)	.000	.136	.008	.005	.000	
		Број на испитаници	136	136	136	136	136	136

**Корелацијата е значајна на ниво 0.01 (двонасочна).

*Корелацијата е значајна на ниво 0.05 (двонасочна).

Постои статистички значајна позитивна корелација на ниво 0.01 помеѓу варијаблите Јавен обвинител, граѓани, медиуми и народен правобранител. Имено,

студентите кои сметаат дека јавниот обвинител врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија истовремено сметаат и дека граѓаните, медиумите и народниот правобранител имаат свој удел во контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

Статистички значајна позитивна корелација на ниво 0.05 постои и помеѓу горенаведените варијабли со варијаблите општински совети и невладини организации.

Најголема поврзаност постои помеѓу испитаниците кои сметаат дека граѓаните и медиумите вршат контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

Табела бр. 34. Спирманов коефициент на корелација (мажи)

Correlations

Мажи			ЈО	граѓани	медиуми	општински совети	НВО	НП
Spearman's rho	ЈО	Коефициент на корелација	1.000	,323*	.243	,349*	,305*	,358*
		Значајност (двонасочна)		.027	.100	.016	.037	.013
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47
	граѓани	Коефициент на корелација	,323*	1.000	,648**	,456**	,411**	,339*
		Значајност (двонасочна)	.027		.000	.001	.004	.020
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47
	медиуми	Коефициент на корелација	.243	,648**	1.000	,297*	,437**	.246
		Значајност (двонасочна)	.100	.000		.043	.002	.095
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47
	општински совети	Коефициент на корелација	,349*	,456**	,297*	1.000	,514**	,295*
		Значајност (двонасочна)	.016	.001	.043		.000	.044
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47
	НВО	Коефициент на корелација	,305*	,411**	,437**	,514**	1.000	,381**
		Значајност (двонасочна)	.037	.004	.002	.000		.008
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47
	НП	Коефициент на корелација	,358*	,339*	.246	,295*	,381**	1.000
		Значајност (двонасочна)	.013	.020	.095	.044	.008	
		Број на испитаници	47	47	47	47	47	47

Доколку корелацијата ја разгледуваме единствено кај машките студенти истата укажува дека кај машките студенти постои поголема поврзаност помеѓу испитаниците кои сметаат дека јавниот обвинител врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија и оние кои сметаат дека советот на општината и невладините организации имаат удел во контролата и надзорот на безбедносниот систем во Р. Македонија. Истовремено, кај машките студенти поголема е поврзаноста помеѓу испитаниците кои сметаат дека граѓаните вршат контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија и оние кои сметаат дека медиумите имаат свој удел во контролата и надзорот.

Табела бр. 35. Спирманов коефициент на корелација (жени)

Correlations

Жени		ЈО	граѓани	медиуми	општински совети	НВО	НП	
Spearman's rho	ЈО	Коефициент на корелација	1.000	,361**	,236*	.103	.170	,331**
		Значајност (двонасочна)		.001	.026	.336	.111	.002
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89
	граѓани	Коефициент на корелација	,361**	1.000	,520**	,317**	.185	.030
		Значајност (двонасочна)	.001		.000	.003	.083	.780
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89
	медиуми	Коефициент на корелација	,236*	,520**	1.000	.168	,336**	,223*
		Значајност (двонасочна)	.026	.000		.115	.001	.036
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89
	општински совети	Коефициент на корелација	.103	,317**	.168	1.000	,399**	,227*
		Значајност (двонасочна)	.336	.003	.115		.000	.032
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89
	НВО	Коефициент на корелација	.170	.185	,336**	,399**	1.000	,545**
		Значајност (двонасочна)	.111	.083	.001	.000		.000
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89
	НП	Коефициент на корелација	,331**	.030	,223*	,227*	,545**	1.000
		Значајност (двонасочна)	.002	.780	.036	.032	.000	
		Број на испитаници	89	89	89	89	89	89

Кај студентите од женски пол поврзаноста на истите прашања е помала во споредба со студентите од машки пол. Поголема поврзаност постои единствено помеѓу испитаничките кои сметаат дека јавниот обвинител врши контрола и надзор врз

безбедносниот систем во Р. Македонија и оние кои сметаат дека граѓаните имаат улога во контролата и надзорот.

За потребите на оваа анализа беше испитувана парцијална корелација⁵⁵⁹ помеѓу сетот на варијабли Јавен обвинител, граѓани, медиуми, општински советои, невладини организации и народен правобранител, за тоа кој врши контрола и надзор, во случај кога општото влијание на возраста на испитаниците е отстрането.

Табела бр. 36. Парцијална корелација – контролна варијабла (возраст)

Correlations

Контролни варијабли			медиуми	ЈО	граѓани	општински совети	НВО	НП
Возраст	медиуми	Коефициент на корелација	1.000	.236	.566	.222	.378	.226
		Значајност (двонасочна)		.006	.000	.010	.000	.008
		Број на испитаници	0	133	133	133	133	133
	ЈО	Коефициент на корелација	.236	1.000	.354	.175	.209	.337
		Значајност (двонасочна)	.006		.000	.042	.015	.000
		Број на испитаници	133	0	133	133	133	133
	граѓани	Коефициент на корелација	.566	.354	1.000	.358	.266	.140
		Значајност (двонасочна)	.000	.000		.000	.002	.106
		Број на испитаници	133	133	0	133	133	133
	општински совети	Коефициент на корелација	.222	.175	.358	1.000	.447	.245
		Значајност (двонасочна)	.010	.042	.000		.000	.004
		Број на испитаници	133	133	133	0	133	133
	НВО	Коефициент на корелација	.378	.209	.266	.447	1.000	.482
		Значајност (двонасочна)	.000	.015	.002	.000		.000
		Број на испитаници	133	133	133	133	0	133
	НП	Коефициент на корелација	.226	.337	.140	.245	.482	1.000
		Значајност (двонасочна)	.008	.000	.106	.004	.000	
		Број на испитаници	133	133	133	133	133	0

⁵⁵⁹ Парцијалната корелација го покажува степенот на праволинско сложување на варијации на зависната променлива и едната независна променлива при што влијанието на другата независна променлива е исклучено. Всушност, парцијалната корелација се однесува на преостанатата корелација помеѓу две варијабли кога општото влијание на третата варијабла или повеќе варијабли е отстрането. Парцијалната корелација е корисна во анализите во кои влијанието на некоја варијабла, или некои варијабли, треба да се елиминира.

Податоците од истражувањето покажуваат дека кога од корелациите помеѓу горенаведените варијабли, ќе се отстрани влијанието на варијаблата возраст, корелациите помеѓу варијаблите суштински не се менуваат. Имено, возраста на испитаниците не е варијабла со значајно влијание врз одговорите на прашањето за тоа кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија, што исто така е очекувано, затоа што разликата помеѓу возраста на испитаниците е околу 5 години.

Податоците добиени од истражувањето на општата популација ги прикажуваат следните поврзаности помеѓу варијаблите.

Табела бр. 37. Коефициент на корелација

			медиумите	општински совети	НВО	НП
Kendall's tau_b	медиуми	Коефициент на корелација	1.000	,326**	,402**	,262**
		Значајност (двонасочна)		.000	.000	.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	општински совети	Коефициент на корелација	,326**	1.000	,388**	,238**
		Значајност (двонасочна)	.000		.000	.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	НВО	Коефициент на корелација	,402**	,388**	1.000	,352**
		Значајност (двонасочна)	.000	.000		.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	НП	Коефициент на корелација	,262**	,238**	,352**	1.000
		Значајност (двонасочна)	.000	.000	.000	
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
Spearman's rho	медиуми	Коефициент на корелација	1.000	,326**	,402**	,262**
		Значајност (двонасочна)		.000	.000	.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	општински совети	Коефициент на корелација	,326**	1.000	,388**	,238**
		Значајност (двонасочна)	.000		.000	.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	НВО	Коефициент на корелација	,402**	,388**	1.000	,352**
		Значајност (двонасочна)	.000	.000		.000
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167
	НП	Коефициент на корелација	,262**	,238**	,352**	1.000
		Значајност (двонасочна)	.000	.000	.000	
		Број на испитаници	1167	1167	1167	1167

**Корелацијата е значајна на ниво 0.01 (двонасочна).

Постои статистички значајна позитивна корелација на ниво 0.01 помеѓу варијаблите медиумите, општинските совети, невладините организации и народниот правобранител, за тоа кој врши надворешна контрола и надзор врз безбедносниот

систем. Имено, испитаниците кои сметаат дека медиумите вршат контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија истовремено сметаат дека и Советот на општината, невладините организации и народниот правобранител имаат свој удел во контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

Најголема е поврзаноста помеѓу испитаниците кои сметаат дека медиумите вршат контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија и оние кои сметаат дека невладините организации имаат улога во контролата и надзорот.

Табела бр. 38. Парцијална корелација – контролна варијабла (пол)

Контролни варијабли			Correlations			
			медиумите	општински совети	НВО	НП
Пол	Кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем на РМ - медиумите	Коефициент на корелација	1.000	.326	.402	.262
		Значајност (двонасочна)		.000	.000	.000
		Број на испитаници	0	1164	1164	1164
Кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем на РМ – општински совети		Коефициент на корелација	.326	1.000	.387	.240
		Значајност (двонасочна)	.000		.000	.000
		Број на испитаници	1164	0	1164	1164
Кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем на РМ - НВО		Коефициент на корелација	.402	.387	1.000	.353
		Значајност (двонасочна)	.000	.000		.000
		Број на испитаници	1164	1164	0	1164
Кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем на РМ – Народниот правобранител		Коефициент на корелација	.262	.240	.353	1.000
		Значајност (двонасочна)	.000	.000	.000	
		Број на испитаници	1164	1164	1164	0

Доколку влијанието на полот се елиминира, корелацијата помеѓу горенаведениот сет на варијабли (медиумите, општинските совети, невладините организации и народниот правобранител) останува речиси иста. Овој наод укажува на фактот дека полот на испитаниците не е варијабла со значајно влијание врз одговорите на прашањето за тоа кој врши контролата и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија.

За да се направи споредба меѓу две групи на фреквенции во рамките на различни прашања во рамките на истражувањето во докторската дисертација ќе биде искористен Хи-квадрат (χ^2) тестот. Тој е еден од не-параметарски тестови во статистиката кој исто така е познат како Пирсонов χ^2 тест, бидејќи го разви К. Пирсон⁵⁶⁰. Со χ^2 се одговара на прашањето: дали добиените фреквенции значајно отстапуваат од очекуваните фреквенции.

Ако разликата помеѓу добиените и очекуваните фреквенции е мала, хи-квадратот ќе биде мал, а нултата хипотеза според која се очекува резултатите да бидат дистрибуирани се прифаќа. Ако пак таа разлика е голема, χ^2 ќе биде голем, а нултата хипотеза според која се очекува резултатите да бидат дистрибуирани се отфрла односно дали варијаблите се независни или тие се поврзани.

Во тестирањето на статистичката хипотеза се користи р-вредноста (probability value) која е нумеричка вредност за статистичката значајност на претпоставениот однос меѓу варијаблите и преку која се одбива или прифаќа нултата хипотеза. Добиените вредности се споредуваат со табелираните вредности на χ^2 за даден број степени на слобода зад кои се наоѓаат 99%, 95%, 5% и 1% од дистрибуцијата при што р-вредноста треба да биде доволно мала (помала од 0.05 или 0.01) со цел нултата хипотеза на независност да биде одбиена.

Поинаку речено, табелата ја дава веројатноста со која се појавува дадена или поголема вредност на χ^2 . За да се оцени значајноста на добиениот χ^2 , тој се споредува со табелираната вредност на χ^2 за даден број степени на слобода. Ако добиениот χ^2 ја надминува табелираната вредност на χ^2 за степен на веројатност $p=0.05$ и 0.01 , ќе се рече дека добиениот χ^2 е значаен на соодветното ниво, зошто веројатноста да се појави таква или поголема вредност на χ^2 е помала од 0.05, односно 0.01.

Отфрлувањето на нултата хипотеза претставува основа за прифаќање на истражувачката хипотеза.

⁵⁶⁰ За ова повеќе кај Мојаноски, Ц., Методологија на безбедносните науки, аналитички постапки, книга III, Скопје, 2013, стр. 421

Табела бр. 39. Вредност на χ^2 тестот
Chi-Square Tests

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,124 ^a	10	.096
Likelihood Ratio	16.195	10	.094
Linear-by-Linear Association	.339	1	.560
N of Valid Cases	1167		

Добиените податоци на прашањето “Дали до сега сте имале контакт со полицијата?” гледано низ призма на оценките дадени за контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, покажуваат дека не постои статистички значајна разлика помеѓу оценките на испитаниците кои имале контакт со полицијата и оние кои немале контакт со полиција ($\chi^2=16,124$, $p>0.05$, таблична вредност 18,307). Оваа констатација заслужува внимание, затоа што се претпоставуваше дека испитаниците кои имале било каков контакт со полицијата би имале понијансирана оценка за контролата и надзорот, отколку оние испитаници кои немале никаков контакт досега.

Табела бр. 40. Разлики во аритметички средини
Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала	Equal variances assumed	.012	.914	.582	1165	.560	.089	.152	-.210	.388
	Equal variances not assumed			.576	658.911	.565	.089	.154	-.214	.391

Имено, според табелата бр. 40 не постои статистички значајна разлика помеѓу аритметичките средини на оценките дадени за контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија од испитаниците кои имале контакт со полицијата и оценките на испитаниците кои немале контакт со полицијата. Поинаку кажано, испитаниците кои

имале контакт со полицијата на сличен начин ја оценуваат контролата и надзорот над истата со испитаниците кои немале контакт со полицијата.

Табела бр. 41. Вредност на χ^2 тестот
Chi-Square Tests

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	37,294 ^a	4	.000
Likelihood Ratio	34.333	4	.000
Linear-by-Linear Association	26.727	1	.000
N of Valid Cases	1167		

Добиените податоци на прашањето “Според Вас, дали мислите дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници“ гледано низ призма на ставот за донесување на закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем, покажуваат дека постои статистички значајна разлика помеѓу ставовите на испитаниците кои сметаат дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници и оние кои не го делат нивниот став ($\chi^2=37,294$, $p<0.01$, таблична вредност 13,277). Бидејќи емпириската вредност е поголема од теоретската може да се констатира дека се отфрла нултата хипотеза, што значи дека постои интензитет на врска помеѓу ставот на испитаниците за донесување на посебен закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем и нивните оценки за влијанието на недоволната контрола и надзор над полицијата врз зголемувањето на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници.

Поконкретно податоците покажуваат дека испитаниците кои сметаат дека постои потреба од донесување на закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем во значајно поголем процент се согласуваат со ставот дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници.

Табела бр. 42. Разлики помеѓу испитаниците во однос на потребата од донесување на закон и влијанието на контролата и надзорот врз кршењето на човековите права и слободи.

Crosstabulation

			Според Вас, дали мислите дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници?					Вкупно
			1	2	3	4	5	
Според Вас, дали мислите дека има потреба од донесување на закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем?	да	Count	24	120	193	444	208	989
		Expected Count	24.6	142.4	202.5	421.2	198.3	989.0
		% within pr155 43.	2.4%	12.1%	19.5%	44.9%	21.0%	100.0%
		% within pr181 50.	82.8%	71.4%	80.8%	89.3%	88.9%	84.7%
	не	Count	5	48	46	53	26	178
		Expected Count	4.4	25.6	36.5	75.8	35.7	178.0
		% within pr155 43.	2.8%	27.0%	25.8%	29.8%	14.6%	100.0%
		% within pr181 50.	17.2%	28.6%	19.2%	10.7%	11.1%	15.3%
Вкупно	Count	29	168	239	497	234	1167	
	Expected Count	29.0	168.0	239.0	497.0	234.0	1167.0	
	% within pr155 43.	2.5%	14.4%	20.5%	42.6%	20.1%	100.0%	
	% within pr181 50.	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

Додека две третини испитаници (65.9%) кои сметаат дека има потреба од закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем се согласуваат или потполно се согласуваат со ставот дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници, 44.4% од испитаниците кои сметаат дека нема потреба од закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем во Р. Македонија го делат нивното мислење.

*
* *

Во претходниот дел од докторската дисертација беа интерпретирани и анализирани ставовите на општата и специјализираната јавност за контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија, а посебно за контролата и надзорот над работата на полицијата. Главниот акцент на истражувањето беше ставен врз утврдување на степенот на ефикасност на контролните и надзорните механизми врз

работата на полицијата во Р. Македонија. Оттука, се согледа дека најголем дел од испитаниците, студенти и граѓани (повеќе од 90%) сметаат дека во Р. Македонија постои злоупотреба и пречекорување на службените овластувања од страна на полициските службеници (види графикон бр. 8) и со тоа постои кршење на човековите слободи и права кое го оценуваат со средна оценка (види табела бр. 22). Исто така, со средни оценки ја оценија ефикасноста на институциите и телата кои се задолжени за вршење на контрола и надзор (генерално врз целиот безбедносен систем и посебно за секој механизам во рамки на таа контрола).

Статистичките податоци во однос на поднесените и одговорените поднесоци до СВКПС како и оние на Народниот правобранител говорат за неефикасноста на контролните и надзорните механизми над работата на полицијата.

Кај генералното прашање за влијанието на недоволната контрола и надзор за зголемување на степенот на кршење на човековите слободи и права, испитаниците во голем дел се изјаснија дека постои цврста зависност помеѓу овие два параметри (види табела бр. 25).

Врз основа на ваквите резултати се констатира дека постојната ефикасност на контролните и надзорните механизми врз работата на полицијата во Р. Македонија не е доволна да ги заштити човековите права и слободи во случаи на злоупотреби од страна на полициските службеници, што значи дека генералната хипотеза која беше поставена во оваа докторска дисертација во целост се потврдува. Само со ефикасно и ефективно работење на контролните и надзорните механизми може да се намалат пречекорувањата на овластувањата и злоупотребата на службената положба на полициските службеници.

ЗАВРШЕН ДЕЛ

1. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Контролата и надзорот врз безбедносниот систем претставуваат значајни елементи на правниот поредок на секоја современа демократска држава, посебно во делот на заштитата на човековите слободи и права. Ефикасното и ефективното функционирање на контролните и надзорните тела во државата се едни од клучните предуслови за намалување на пречекорување на овластувањата и злоупотреба на службената положба на припадниците на безбедносниот систем. Контролата и надзорот врз безбедносниот систем, а посебно врз работата на полицијата претставуваат актуелна тема која предизвикува значајно внимание кај научната и стручна јавност со цел за нејзино подобрување и унапредување. Во изминатиот период за оваа тема се зборува површно и некритички и недостига еден стратешки и аналитички пристап од кој секако придобивка би имале сите граѓани.

Генералната цел на докторската дисертација беше да се даде научна дескрипција и објаснување на контролните и надзорните механизми со посебен осврт на оние кои се однесуваат на МВР, односно колку тие вршат целосна и вистинска заштита на човековите слободи и права од евентуални злоупотреби од страна на лицата вработени во институциите на безбедносниот систем. Таквото проучување наложи да се разгледа поимното одредување на контролата и надзорот врз безбедносниот систем, демократијата и концептот на човековите права, формите на загрозување, повреди и прекршување на таквите права, состојбата во Р. Македонија со човековите права, дефинирање на безбедноста, безбедносната политика и прикажување на организацијата и структурата на безбедносниот систем во Р. Македонија, формалните и неформалните механизми на контрола и надзор, одговорноста на припадниците на институциите во рамки на безбедносниот систем, како и компаративна анализа на телата и институциите кои вршат контрола и надзор во некои земји во светот преку примена на научно – истражувачките методи во рамки на истражувањето.

Исто така, целите на оваа докторска дисертација беа насочени во правец на промоција и подобрување на надворешната контрола и надзор преку степенот на учество на граѓанското општество и активно вклучување на невладините организации, здруженијата на граѓани, медиумите, политичките партии, академската заедница и експертите. На тој начин се постигнува унапредување на контролата и надзорот врз

безбедносниот систем и воспоставување на вистинска отчетност на институциите од тој систем. Она што заслужи значајно внимание е колку тие институции се отворени и независни, односно, колкава е нивната подготвеност да се соочат и да дозволат надворешна контрола и надзор.

Поаѓајќи од добиените сознанија од теоретскиот дел, односно елаборација на теоретските поставки и резултатите од емпирискиот дел може да изведеме заклучок дека во Р. Македонија постојат услови за спроведување на контрола и надзор врз безбедносниот систем, но дека исто така, постојат определен број недостатоци, пропусти и слабости во делот на практична примена на контролните и надзорните механизми.

Од целокупното научно истражување и анализа на научната и стручна литература во докторската дисертација се презентираат следните одделни заклучоци:

1. Безбедносниот систем во една држава ќе функционира поефикасно само доколку неговите институции подлежат под целосна контрола и надзор од страна на сите механизми. Меѓутоа, многу ретко контролата и надзорот се завршени целосно или функционираат совршено, па поради тоа тие се секогаш актуелни. Воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола и надзор врз безбедносниот систем е еден од најсериозните предизвици на секое развиено демократско општество.
2. Вооружените сили, полицијата, разузнавачките агенции и агенциите за обезбедување лица и имот во една демократска држава треба да бидат професионални, одговорни и транспарентни каде граѓаните ќе имаат доверба во нивното работење. Иако, работата на овие институции е регулирана со посебни закони, точно се утврдени нивните надлежности, координацијата на нивната работа, сепак мора контролните и надзорните механизми да се јавуваат на различни нивоа и да ги спроведуваат различни тела и органи, а не да дозволат тоа да изостане зад превезот на тајноста.
3. Контролата и надзорот врз безбедносниот систем е во функција на јакнење на владеењето на правото, што пак претставува важен предуслов за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот и оневозможува нивно кршење и ограничување. Целта која се поставува е двострана каде од една страна е потребно обезбедување на законитост во работењето и правилно остварување на правниот поредок, а од друга страна заштита на граѓаните од противправно делување на институциите на безбедносниот систем. За да се постигне тоа

потребна е политичка волја, изградба на легална и институционална рамка и дефинирање на јасни механизми за контрола и надзор.

4. Контролата и надзорот над работата на институциите на безбедносниот систем која може да биде формална и неформална е значајна и од внатре (во рамки на самата институција) и од надвор (од страна на Собранието, Народниот правобранител, судството, обвинителството, НВО, медиумите, политичките партии и сл.). Разликата помеѓу нив се наоѓа во поставеноста во системот и во начинот на кој ја извршуваат контролата и надзорот.
5. Граѓаните често имаат погрешна претстава и не ги знаат доволно надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни институции и тела. Тоа се потврди и во нашето истражување каде испитаниците и од општата и од специјализираната јавност одговорија во најголем процент дека граѓаните (јавноста) делумно знаат или не знаат доволно за надлежностите и овластувањата на полицијата и другите безбедносни органи. Проблем кој се провлекува, а е во насока на заштита на човековите слободи и права е и непознавањето на јавноста за своите права и само преку едукација и нивно информирање може да се надмине тоа. Клучен предуслов за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот е токму нивното познавање и зачувување на она што со Уставот им е гарантирано.
6. Злоупотребата на службената положба и пречекорувањето на овластувањата од страна на припадниците на институциите од безбедносниот систем може да претставуваат многу сериозно, кршење на основните права и слободи на човекот и граѓанинот. Феноменот на злоупотреби и понатаму се идентификува како сериозен проблем со кој се соочува Р. Македонија. Затоа државните власти мора да имаат јасен став за отстранување на случаите на тортура и пречекорување на овластувањата.
7. Основната цел на парламентарната контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија се состои во тоа што преку неа може да се оствари и воспостави рамнотежа за безбедносната политика помеѓу законодавната, извршната и судската власт. Парламентот има обврска да обезбеди извршната власт да работи за доброто на граѓаните. Парламентарната контрола пред сè се однесува на контрола и надзор над законитоста во работењето на припадниците од безбедносниот систем и има за последица политичка одговорност на раководните лица од одбраната, безбедноста и разузнавањето.

8. Внатрешен организационен облик за остварување на парламентарна контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија претставуваат работните тела на Собранието од областа на одбраната и безбедноста и тоа: Комисијата за одбрана и безбедност, Комисија за надзор над работата на УБК и АР, Комисијата за надзор на спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО.
9. Претседателот на Р. Македонија има директни ингеренции во вршењето контрола и надзор врз безбедносниот систем преку повеќе аспекти. Директната поврзаност во одбраната е тоа што Претседателот е врховен командант на вооружените сили, го назначува и разрешува началникот на Генералштабот на АРМ, назначува и разрешува генерали и др. Во делот на разузнавањето Претседателот го именува и разрешува директорот на Агенцијата за разузнавање, а тој директно е одговорен и поднесува извештај до него.
10. Владата како носител на извршната власт врши контрола над работата на органите од областа на безбедноста и одбраната. Таа својата контрола и надзор ја остварува преку: донесување на подзаконски акти за спроведување на законите, предлагање на буџетот, утврдување на внатрешната организација и преку предлагање на министрите и нивните заменици. Констатираме дека Владата има широки права над институциите од безбедносниот систем и во никој случај не смее да ги искористи за сопствени цели, туку мора да се насочи кон уставноста и законитоста.
11. Јавниот обвинител, како државен орган има право да оствари стручен надзор и увид во работењето на полицијата и другите институции на безбедносниот систем. Контрола остварува и преку оценување на кривичната пријава која се проследува до него и каде може да констатира дека доказите кои се содржани таму не се прибавени на законит начин. Јавниот обвинител има директна улога во вршењето контрола и надзор над работата на полициските службеници во ситуации каде постојат злоупотреби на службена положба и пречекорување на овластувањата.
12. Судовите како носители на судската власт треба да ги заштитиуваат човековите слободи и права во текот на целата постапка. Судската контрола и надзор врз безбедносниот систем се манифестира преку водењето на кривична постапка против припадници на безбедносниот систем кои ја злоупотребиле службената положба, а во најтешки случаи кога има злоупотреба на средства за присилба

или користење на огнено оружје. Р. Македонија се соочува со проблемот на „независно“ судство и сè повеќе граѓаните ја губат довербата во судскиот систем.

13. Преку контрола и надзор над војската се овозможува вршење на увид во функционирањето и состојбата на војската и преземање конкретни мерки за нејзино континуирано унапредување. Иако, не постојат конкретни меѓународно прифатени стандарди и законитости во областа на контролата и надзорот над војската, бидејќи одбраната се смета за дел од националната сувереност со сите нејзини карактеристики, сепак постојат три вида на контрола и тоа: цивилна, парламентарна и демократска. Поради тоа, механизмите и процедурите за контрола и надзор над војската може да бидат со различен интензитет што покажуваат и искуствата на современите држави.
14. Разузнавачките и контраразузнавачките служби поседуваат голем и разновиден спектар на овластувања во заштита на правниот поредок на државата, а со тоа се зголемува ризикот од нивно директно пречекорување и злоупотреба. Дополнително, нивната затвореност, таинственост и нерасположеност за соработка во значителна мера го отежнува вршењето на ефикасна и ефективна контрола врз нив. Затоа потребно е тие да работат професионално, законски, согласно демократските принципи и секоја држава контролните и законските механизми треба да ги подели помеѓу законодавната, извршната и судската власт и секако цивилното општество.
15. Контролата и надзорот врз работењето на приватниот безбедносен систем во Р. Македонија ја врши МВР. Надзорот и контролата која досега се спроведувала е најчесто од превентивен карактер, во смисла на укажување, предупредување и наложување на мерки за реализација на одредени активности во даден временски интервал согласно законските рамки, а многу ретко од репресивен карактер, преку санкционирање со прекршочни и кривични пријави за неовластено вршење на дејност.
16. СВКПС претставува посебна организациона единица во рамките на МВР, која е формирана за негови потреби. Нејзината дејност е во рамките на вршење на контрола и надзор над вработените во БЈБ и УБК, со цел откривање и спречување на сите видови на незаконито и непрофесионално постапување при преземање на тековни активности. СВКПС е потребно да биде во функција на заштита на човековите слободи и права при полициски злоупотреби, каде треба

да постапува самоиницијативно и независно во рамки на своите надлежности. Иако претставува само сегмент во контролниот и надзорниот систем, сепак е значаен чинител во откривањето и докажувањето на злоупотребите при полициското постапување.

17. СВКПС презема превентивни и репресивни мерки и дејствија за борба против корупцијата во рамки на полициската структура и донесува Антикоруупциска програма и изготвува Акциски план за нејзина реализација. Ефикасноста на СВКПС треба да се огледа во откривање на корупцијата во почетна фаза и спроведување на соодветна контрола.
18. Локалната контрола и цивилниот надзор над работата на полицијата во Р. Македонија е релативно понов вид на контрола и надзор каде се развиваат односите меѓу полицијата и јавноста и промовирање на механизмите на одговорност изразени преку комуникација и доверба помеѓу полициските службеници и граѓаните. Од големо значење се и локалните совети за превенција кои донесуваат препораки за подобрување на јавната безбедност на подрачјето на општината и на градот Скопје, градење доверба и партнерски односи во превенирањето на појавите што влијаат на безбедноста.
19. Народниот правобранител – омбудсман е институција во правниот систем на Р. Македонија, кој е востановен со Уставот на Р. Македонија и со Законот за народниот правобранител со кој е утврдена надлежноста за заштита на уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Работите од својата надлежност Народниот правобранител ги врши врз основа и во рамките на Уставот и Законот, како и меѓународните правни акти за човековите слободи и права. Една од неговите функции е и спроведувањето контрола и надзор врз институциите од безбедносниот систем во Р. Македонија и нивното законито делување. Па така, Народниот правобранител врши контрола врз полициското постапување, на тој начин што граѓаните може да поднесуваат претставки доколку сметаат дека некое од нивните права и слободи се ограничени, повредени или злоупотребени. Народниот правобранител постапува и презема мерки во согласност со неговата надлежност. Од особено значење е назначувањето на Народниот правобранител како Национален превентивен механизам со своите надлежности.

20. Цивилната инспекција врши управен надзор врз државните органи преку преземање на мерки и дејствија за остварување на увид на односите и делување, односно проверување на законитоста во работата на државните органи, а за нас од значење органите на безбедносниот систем. Сè повеќе припадниците од безбедносниот систем се приближуваат кон оние на цивилниот и подлежат на ваков вид на инспекциски надзор.
21. Значаен меѓународен механизам за контрола и надзор врз безбедносниот систем, а посебно врз полицијата е КПТ. Големата улога на овој механизам е тоа што има право да врши редовни или ad hoc посети на местата каде што лицата може да бидат лишени од слобода и да изготвува посебни извештаи за утврдување на фактичката состојба. Со тоа се даваат предлози на националните власти за насоките кон кои треба да се одвиваат реформите за зацврстување на владеењето на правото и човековите права. Извештаите на КПТ за Р. Македонија укажуваат на неефикасност на механизмите на контрола и надзор и давање на препораки за формирање на целосно независен истражувачки орган.
22. Контролата и надзорот од страна на цивилното општество претставува посебен облик на демократска контрола и надзор врз безбедносниот систем. Овој механизам врши контрола за тоа дали се почитуваат човековите права, ја проверува транспарентноста и одговорноста на институциите на безбедносниот систем, како и давање придонес кон реформите во безбедносниот систем. За разлика од современите земји, во Р. Македонија, ваквиот вид на контрола е парцијален, па дури и да не постои.
23. НВО треба да остваруваат мониторинг над функционирањето на безбедносниот систем, пред сè во однос на законитото, професионално и етичко постапување на припадниците на институциите од безбедносниот систем. Тие треба да ја информираат јавноста и да покренуваат дебати за одредени безбедносни прашања, како и правење на анализи за унапредување на работата. Во Р. Македонија иако постојат неколку НВО чија примарна цел е токму оваа област, сепак имаат минимална ефикасност и слаб интерес за вршење контрола и надзор врз безбедносниот систем.
24. Медиумите во секоја демократска држава претставуваат клучен неформален механизам за контрола и надзор преку јавно информирање и укажување на недостатоците во работењето на институциите од безбедносниот систем. Во Р. Македонија се јавува проблемот со немањето на објективни и независни

медиуми кои би имале обврска за вршење мониторинг над безбедносниот систем и истражување на сите случаи на злоупотреба на службена положба и пречекорување на овластувања.

25. Академските независни истражувачки институции и експертите имаат посебно место во делот на неформалната цивилна контрола врз безбедносниот систем. Тие преку анализи на прашања од областа на безбедноста и одбраната може активно да се вклучат во вршење контрола и надзор. Придонесот кој може да го дадат е во нудењето препораки за подобрување на работата на институциите од безбедносниот систем и подигање на нивото за почитување на правата и слободите на човекот и граѓанинот. Во Р. Македонија постои потреба од поактивно вклучување на академската заедница и експертите во подобрувањето на законските решенија и методологијата на работа на контролираните институции.

26. Во Р. Македонија не постои посебен закон со кој би се уредиле контролата и надзорот врз безбедносниот систем. Иако, некои одредби се наоѓаат во поединечни закони сепак тоа не е доволно да се опфати широката област на одбраната и безбедноста. Согледувајќи ги компаративните искуства на некои земји во светот, со донесување на посебен закон би се зајакнале надворешната и внатрешната контрола на органите за спроведување на законот.

Од спроведеното анкетно истражување со кое беа испитани ставовите и мислењата на општата и специјализираната јавност за ефикасноста на контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија, може да констатираме:

- Граѓаните не се доволно информирани за начините со кои можат да влијаат на работата на полицијата.
- Граѓаните во висок процент имаат став дека полицијата и другите безбедносни органи ги злоупотребуваат службените овластувања при што според нив најзастапени се: непрофесионалното однесување, корупцијата и прекумерната употреба на сила.
- Доколку граѓаните би дознале за злоупотреба на службената положба од страна на полициски службеник не знаат на кој начин да постапат.
- На скалата од 0 до 10 граѓаните ја оценуваат ефикасноста на контролата и надзорот над полицијата со средна оценка 5,08, а студентите со 4,62.

- Општата и специјализираната јавност не знаат дека граѓаните, медиумите, Советот во општината и НВО може да вршат контрола и надзор над безбедносниот систем.
- Ефикасноста на институциите и телата задолжени за заштита на човековите слободи и права загрозени од припадници на безбедносниот систем, граѓаните ја оценуваат со средна оценка.

Научната и теоретска анализа, интерпретацијата на податоците и дискусијата околу спорните прашања во оваа област неминовно доведоа до идентификување на слабостите, недостатоците и пропустите на контролните и надзорните механизми врз безбедносниот систем кои сумарно може да се групираат на следниот начин:

1. Нецелосни и ограничени законски овластувања и надлежности на органите и телата кои вршат контрола и надзор врз институциите на безбедносниот систем.
2. Повлечена и отсутна академска, научно - стручна и експертска јавност и пасивно цивилно општество во однос на критичките мислења и активностите насочени кон вршењето на надворешна контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија.
3. Политичко влијание на МВР врз сопственото контролно и надзорно тело (СВКПС) кое произлегува од организационата поставеност и хиерархиска подреденост.
4. Недоволно познавање на стручната проблематика од страна на членовите на парламентарните комисии за надзор и контрола врз безбедносниот систем и формално – правни пречки со кои се соочуваат пратениците при нивно реализирање на целите и задачите.
5. Недоволна самостојност на судскиот систем, неговата затвореност и нагласената општествена критика за доследно спроведување на законите и принципите (правично судење, законитост, објективност и сл.).
6. Тајноста на разузнавачките задачи и активности се зема како повод и причина за отсуство на ефикасна контрола и надзор.

2. ПРЕПОРАКИ

Практичните цели и задачи на научно - истражувачката работа во докторската дисертација беа препознавање на недостатоците, пропустите и слабостите во

работењето на формалните и неформалните механизми за контрола и надзор и предлагање на подобри решенија за зголемување на ефикасноста и ефективноста на контролните и надзорните механизми.

Целта на докторската дисертација беше да дојдеме до научни сознанија, конкретни решенија и понудиме предлози за откривање и спречување на злоупотребите на службената положба и овластувања на припадниците на безбедносниот систем, а посебно оние на полициските службеници со кои директно се задира во основните слободи и права на човекот и граѓанинот преку изградба на поефикасен модел на контрола и надзор.

Во насока на остварување на националните безбедносни политики, интереси, стремежи и цели, заедно со почитувањето на човековите слободи и права, неопходно е подобрување на мерките и активностите кои треба да бидат земени во предвид за да се зголемат целокупните капацитети во моделот на контрола и надзор, а тие се следните:

- Целосна и доследна примена на постоечката законска рамка и прецизирање на законските одредби за обврската при преземање на активностите на контрола и надзор со идно заедничко кодификување во единствен законски акт;
- Формирање на посебно тело за второстепена контрола над работењето на институциите од безбедносниот систем (види предлог: Агенција за контрола и надзор врз безбедносниот систем);
- Развивање, јакнење и унапредување на заедничката соработка помеѓу субјектите задолжени за вршење на контрола и надзор во различните сегменти на безбедносниот систем и надзираните институции и тела преку размена на информации;
- Соодветно стручно образование и континуирано професионално усовршување на кадрите надлежни за вршење надзор и контрола врз безбедносниот систем, како и кадровско - техничка опременост на механизмите за контрола и надзор, заради подобро фокусирање и откривање на злоупотребите на овластувањата на припадниците на безбедносниот систем;
- Организирање на кампањи и други мерки за запознавање на граѓаните со нивните со нивните слободи и права во случај на прекршување како резултат на злоупотреба на службените овластувања и непочитување на професионалноста, етичноста и законитоста во работењето на припадниците на безбедносниот систем и подигање на свеста за пријавување на случаи на злоупотреби;

- Поголема транспарентност при донесување на буџетите на институциите од безбедносниот систем и поголема достапност до јавноста преку нивните интернет страни;
- Унапредување на заемната соработка и партнерски однос помеѓу институциите од безбедносниот систем со граѓаните, медиумите, НВО, образовните институции и другите субјекти од цивилното општество;
- Зголемена ефикасност, објективност, транспарентност, независност, отчетност и професионалност на СВКПС при постапувањето по претставки од граѓани и испитувањето на стручноста и професионалноста на полициските службеници;
- Спроведување во целост на Кодексот на полициска етика во практиката и зголемено стручно и професионално постапување на полициските службеници во насока на почитување на човековите слободи и права;
- Поради комплексната структура и големиот број на сектори во МВР, потребно е СВКПС да има повеќе службеници кои ќе работат на внатрешна контрола и професионални стандарди;
- Знаоѓање на механизми за поголема соработка на СВКПС со Народниот правобранител кога тој се јавува како подносител на претставка (неделни состаноци на стручниот кадар, преземање координирани активности за намалување на пречекорувањата на човековите слободи и права, следење на активностите и нудење предлози и решенија за предметите);
- Потребно е воведување на посебни тела кои ќе бидат задолжени за вршење на внатрешна контрола и професионални стандарди во рамки на УБК и АР и давање на информации на сите засегнати страни во процесот при пречекорување на овластувањата и злоупотреба на службената положба;
- Проширување на надлежностите на постојаните и повремени работни тела во Собранието во насока на подобрување на ефикасноста преку редовно и навремено добивање на информации од институциите на безбедносниот систем за остварување на целите на парламентарниот надзор;
- Зголемување на соработка на парламентарните комисии за контрола и надзор со академската, научно - стручната и експертската јавност заради подобро запознавање на членовите на комисиите со целите и функциите на стручните работи кои ги вршат органите на безбедносниот систем;

- Парламентарните комисии се соочуваат со недостаток на стручен кадар од областите каде вршат надзор и имаат потреба од вклучување на стручни лица кои ќе дадат поддршка во работата на овие комисии;
- Поактивна улога на Народниот правобранител, односно поголема вклученост во делот на заштита на човековите права кога тие се повредени од злоупотреби и пречекорувања од безбедносниот персонал;
- Зајакнување на капацитетите и кадровско - техничката опременост на Народниот правобранител за самостојно детектирање на пропустите и слабостите во извршувањето на работите на институциите од безбедносниот систем;
- Јакнење на автономијата на медиумскиот простор, а со тоа обезбедување на слободно јавно изразување на мислата и критички однос кон работата на безбедносните органи;
- Зголемување на транспарентноста на работата на полицијата и достапност на информациите за злоупотреби од страна на припадниците на безбедносниот систем, со цел подигање на свеста и остварување на дополнителна контрола и надзор;
- Зајакнување на отворениот и јавен настап на академската заедница и експертите отворено и критички да ги анализираат и истражуваат незаконитостите и злоупотребите од страна на припадниците на безбедносниот систем;
- Зголемени проекти, анализи, истражувања, промоции и кампањи од страна на независни и објективни НВО-и со цел вршење на јавен надзор врз безбедносниот систем;

3. ПРЕДЛОГ ЗА ФОРМИРАЊЕ НА АГЕНЦИЈА ЗА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНИОТ СИСТЕМ ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Врз основа на она што беше понудено како компаративна анализа во одредени држави може да констатираме дека не постојат идентични модели на контрола и надзор врз безбедносните системи, а посебно контрола и надзор од страна на независно тело врз работата на полицијата. Согласно поставеноста на безбедносните институции и тела во рамки на системот во државата, самите контролни и надзорни механизми се разликуваат помеѓу себе во однос на организациската поставеност и функциите кои ги извршуваат. Во принцип постојат три модели на контрола и надзор врз безбедносниот

систем и тоа: целосно внатрешна контрола, контрола од надворешно тело надвор од контролираната институција и комбинирана која е внатрешна, но сепак одвоена од институцијата над која врши контрола. Секој од моделите на контрола и надзор имаат и позитивни и негативни страни.

Во Р. Македонија има голем број на случаи на злоупотреба на службената положба и пречекорување на овластувањата од страна на припадниците на безбедносниот систем, посебно од полициски службеници, а со тоа и повреди на слободите и правата на граѓаните. Жртвите се помалку ги пријавуваат ваквите случаи, од проста причина што не веруваат во постојните формални и неформални механизми за контрола и надзор и секако неверувањето во независноста на судскиот систем. И надворешната и внатрешната контрола врз безбедносниот систем во Р. Македонија нема голема ефикасност во спроведувањето на објективни, независни и непристрасни истраги. Контролата и надзорот од страна на парламентарните комисии е само формален и немаат никаква моќ да отворат прашања за пречекорување на овластувања и злоупотреба на службена положба и истите да ги затворат на соодветен начин. СВКПС се повеќе се критикува поради блискоста со полицијата и подреденоста под Министерот за внатрешни работи и не ужива голема доверба кај јавноста и кај другите институции. Единствен чекор напред е направен со назначувањето на Народниот правобранител како Национален превентивен механизам со чија согласност можат да се вклучат и невладините организации и организациите кои имаат статус на хуманитарни организации во Р. Македонија. Напредокот се огледа во самата поставеност во рамки на институцијата каде има обезбедено функционална независност на механизмот и функционира како посебна и издвоена организациона единица. Меѓутоа, Националниот превентивен механизам согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување има основна задача за превенција од тортура и друг вид на сурово, нечовечко или понижувачко постапување. Исто така, во рамките на своите надлежности не постапува по идентификуван случај на тортура и др. Во ваков контекст се поставува прашањето каде граѓаните треба да се обратат во случај на повреда на нивните права од страна на припадниците на институциите на безбедносниот систем и од каде треба да започне корекцијата на системот надвор од контрола? Исто така се поставува прашањето колкава е отвореноста и независноста на институциите од безбедносниот систем, односно колку се подготвени да се соочат со

несоодветниот однос кон НВО, медиумите, политичките партии и граѓаните како надворешни контролори над работата над институциите на безбедносниот систем?

Затоа, поради подобрување на контролата и надзорот врз безбедносниот систем во Р. Македонија се налага потреба од формирање на посебно независно тело кое ќе има надлежност и овластувања да врши контрола и спроведува надзор над работата на припадниците на безбедносниот систем. Само на тој начин би се зголемил легитимитетот во постапувањето на безбедносниот персонал и нормално би се подигнала довербата на граѓаните во институциите на безбедносниот систем. Исполнети се сите потребни предуслови за формирање на токму вакво тело, односно веќе постојат соодветни процедури за соработка на институциите од безбедносниот систем, дефинирани се нивните законски надлежности и дефинирани се методите и обврските за работа. Генералната цел на потребните реформи во контролата и надзорот врз безбедносниот систем и формирање на ново тело би било развивање на концепт на хармонизирани правни реформи со воспоставување на рамнотежа помеѓу санкционирање на сите злоупотреби на службена положба и пречекорување на овластувања и заштита на основните човекови слободи и права во една демократска правна држава. Такво независно тело предлагаме да биде Агенција за контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија.

Агенцијата за контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија (во понатамошниот текст Агенцијата) ќе ја формира Собранието на Р. Македонија во редовна постапка со посебен Закон за Агенција за контрола и надзор над безбедносниот систем во Р. Македонија и Собранието ќе биде единствен орган пред кого Агенцијата би одговарала за својата работа. И покрај тоа што ја формира Собранието, таа нема да претставува ниту собраниско, ниту владино тело или орган, што значи дека нема да биде ставена под институционална контрола на било кое министерство, владата или претседателот на државата. Таа ќе има својство на правно лице, ќе биде независна и самостојна во вршењето на работите од својата област, а финансиски средства ќе се обезбедуваат од буџетот на Р. Македонија. Агенцијата ќе има статус на тело кое одлучува во постапките од втор степен по жалби од граѓани незадоволни од одлуката и постапувањето на внатрешните контролни и надзорни механизми во рамките на безбедносниот систем.

Со Агенцијата ќе раководи директор кој ќе биде предложен и избран од Собранието на Р. Македонија со мандат од 5 години без можност за реизбор.

Комисии кои ќе бидат во состав на Агенцијата се:

1. Комисија за контрола и надзор над работата на полицијата и другите органи со полициски овластувања.
 - Оваа Комисија ќе врши контрола и надзор над работните задачи, должности и обврски на полициските службеници при вршењето на полициските работи со кои е можно кршење на човековите слободи и права и злоупотреба на полициските овластувања.
2. Комисија за контрола и надзор над работата на УБК и АР.
 - Оваа Комисија ќе врши контрола и надзор над работата на лицата од УБК и АР задолжени за преземање на разузнавачки и контраразузнавачки активности во насока на исполнување на националните безбедносни интереси и цели.
3. Комисија за контрола и надзор над работата на војската.
 - Оваа Комисија ќе врши контрола и надзор над работата и преземените мерки и активности на вооружените сили, вклучително и воената полиција и военото разузнавање.
4. Комисија за контрола и надзор над работата на агенциите за обезбедување на лица и имот.
 - Оваа Комисија ќе врши контрола и надзор и ќе ја преиспитува законитоста на преземените мерки и активности во рамки на нивните овластувања од страна на агенциите за обезбедување на лица и имот и детективската дејност. Исто така, ќе врши контрола и надзор над Комората за обезбедување на лица и имот во однос на издавањето лиценци за работа.

Секоја од Комисиите во рамки на Агенцијата ќе биде составена од по 5 членови избрани од страна на Собранието на Р. Македонија по претходно распишан јавен оглас, а изборот ќе се прави со 2/3 мнозинство почитувајќи го Бадинтеровиот принцип, а ќе биде запазена и половата и етничка рамнотежа. За добивање на работното место, секој од членовите покрај општите услови за засновање на работен однос, потребно е да ги исполнуваат и следните посебни услови: завршено високо образование од областа на безбедносните, социолошките и правно - политичките науки; минимум 10 години работно искуство во структурата, истакнат стручњак со потврдени резултати во работата; да ужива углед и авторитет во средината во која живее и работи. Членовите на Комисиите би имале професионален статус на вработени лица во Агенцијата. Со секоја од Комисиите ќе раководи Раководител, избран од редот на членовите.

Највисок орган на Агенцијата ќе биде Советот, составен од Раководителите на комисиите и Директорот кој воедно ќе управува со Советот.

Административните и технички работи на Агенцијата ќе ги извршува стручна служба заради обезбедување на непречено извршување на работите на Агенцијата.

Согласно Деловникот за работа на Агенцијата кој ќе биде донесен дополнително, за прашањата од својата надлежност утврдени со законот, Агенцијата ќе работи со полно работно време. Одлуките што ќе ги донесуваат соодветните комисији треба да бидат поддржани од мнозинството членови на таа Комисија.

Предметот на работа на Агенцијата ги опфаќа сегментите во однос на контролата и надзорот врз почитувањето на основните слободи и права на човекот и граѓанинот утврдени со Уставот на Р. Македонија и ратификуваните меѓународни договори како и контрола и надзор врз професионалното, етичното и законско извршување на работните задачи и должности на секој од припадниците на безбедносниот систем.

Постапката за утврдување на евентуална злоупотреба на службената положба и овластувања од страна на припадник на безбедносниот систем ќе се одвива во следните фази:

- Агенцијата ќе прима претставки од страна на граѓаните, НВО, Народниот правобранител, државни и приватни институции и тела и останати заинтересирани субјекти во случаи на злоупотреба на службената положба и овластувања на припадниците од безбедносниот систем на Р. Македонија, но само кога не се решило во прв степен;
- Таа ќе ги истражува случаите на злоупотреба на службената положба и овластувања на припадниците од безбедносниот систем на Р. Македонија заради утврдување и разјаснување на фактите и околностите под кои се одвивал настанот;
- Во рамки на истрагата, Агенцијата ќе има пристап до: записник од увид на местото каде се случил настанот, искази од сведоци, жртви и вештаци и може да изведува и прибира докази и ќе може да предлага дополнување на постапката заради комплетирање на постапката со материјални докази;
- Агенцијата во случаите каде е идентификувана телесна повреда ќе располага со финансиски фонд за надомест на трошоците на лекарско уверение или судско – медицинско вештачење и задолжително ќе ги финансира;

- Агенцијата ќе донесува конечна одлука за истрагата која ја водела и дава препораки за понатамошно постапување;
- При утврдување на кривична одговорност, таа ќе поднесе кривична пријава до надлежниот јавен обвинител, а при утврдување на прекршочна, дисциплинска и материјална одговорност ги известува соодветните тела во рамките на надлежните Министерствова;
- Надлежните Министерствова се должни да ја информираат Агенцијата за преземените мерки против нивниот припадник кој ја злоупотребил службената положба и овластување.
- Агенцијата ќе составува извештај за завршената истрага.

Во рок од 30 дена по поднесување на претставката треба да ја заврши истрагата, Агенцијата е потребно да го извести подносителот, а исклучително сложени постапки во рок од 30 дена да го извести подносителот дека постапката ќе биде пролонгирана, а истата да заврши во рок од 90 дена и јавно да публикува извештај во кој ќе бидат наведени следните елементи:⁵⁶¹

1. Широчината на преземената истрага;
2. Постапката и употребата на преземените методи во оценка на доказите;
3. Листа на сведоци кои биле распрашани, освен на оние чиј идентитет има потреба да биде заштитен;
4. Време и место на сите преземени мерки;
5. Краток осврт на општествениот, политичкиот и економскиот амбиент во кој се одвивала истрагата;
6. Специфичноста на одредени настани во текот на истрагата;
7. Правото кое Агенцијата го применила;
8. Заклучоците до кои дошла засновани на правото кое го применила и фактите кои ги утврдила;
9. Препораките засновани на спроведената истрага.

За успешно функционирање на Агенцијата, нејзините вработени треба да се карактеризираат со: професионалност, стручност, независност, транспарентност, деполитизираност и некорумпираност при извршување на своите задачи.

Тоа подразбира дека вработените во Агенцијата треба добро да ги познаваат правните прописи и секогаш да донесуваат одлуки во рамки на Уставот, законите,

⁵⁶¹ Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007, стр. 45

подзаконските акти и меѓународните ратификувани договори. Тие во текот на извршување на работните задачи треба да бидат способни за проценување на ситуациите и донесување на правилни одлуки. Нивната независност произлегува од тоа да избегнуваат било какви надворешни или внатрешни притисоци, закани и влијанија и да ја зачуваат објективноста при постапувањето. Особено значајно е постоење на транспарентност при работењето на Агенцијата, што подразбира постојано информирање на граѓаните за одработеното. Фактот дека Агенцијата треба да ги заштитува слободи и права на граѓаните бара од неа да биде отворена институција каде секој би имал пристап и би можел да поднесе претставка или жалба. Со тоа би се зацврстила довербата на граѓаните во Агенцијата. Еден од важните услови за ефективност во работењето на Агенцијата е тоа да нејзините припадници бидат деполитизирани. Уште при самиот избор тие не смее да бидат членови на било која политичка партија која подоцна би имала одредено влијание во текот на нивното постапување. Исто така, значаен фактор е и некорумпираноста на вработените во Агенцијата, односно потребно е во нивното минато да немаат никаква инволвираност во корупција или некаков друг вид на непрофесионално постапување. Само со исполнување на овие карактеристики, Агенцијата би била ефикасна и ефективна во нејзиното постоење и нормално работење.

Вработените во Агенцијата во текот на нивното постапување задолжително треба да ги почитуваат следните начела (принципи) и тоа:

- Начело на законитост;
- Начело на официјалност;
- Начело на вистина;
- Начело на критичност и самокритичност;
- Начело на брзина и изненадување и
- Начело на чување на службена тајна.

Целта на предложените измени во областа на контролата и надзорот над безбедносниот систем е да се зајакне ефикасноста на контролните и надзорните механизми во Р. Македонија, особено во делот на злоупотребата на службената положба и пречекорување на овластувањата на припадниците на безбедносниот систем, а посебно оние од страна на полициските службеници. Досегашната неефикасност во работењето на институциите и телата кои спроведуваат контрола и надзор може да биде отстранета со воведување на новото тело (Агенцијата) која би

претставувала една повисока инстанца на контролен и надзорен механизам, а воедно и тело кое ќе врши паралелна контрола и надзор и нема да дозволи задирање во човековите слободи и права на граѓаните загарантирани со Уставот и ратификуваните меѓународни договори. Со формирањето и работата на Агенцијата би се обезбедил принципот на владеење на правото (rule of law) и би се зајакнале професионалниот капацитет и доверба на јавноста кон органите и телата на безбедносниот систем и нивните припадници.

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

АР	Агенција за Разузнавање
АРМ	Армија на Република Македонија
бр.	број
БЈБ	Биро за јавна безбедност
ВСБиР	Воена служба за безбедност и разузнавање
ГШ	Генералштаб
ДЗС	Дирекција за заштита и спасување
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
ЕУ	Европска Унија
итн.	и така натаму
ЗВР	Закон за внатрешни работи
ЗЈО	Закон за јавно обвинителство
ЗКП	Закон за кривична постапка
КД	кривично дело
КЗ	Кривичен законик
КПТ	Комитет за превенција од тортура
МВР	Министерство за Внатрешни Работи
МО	Министерство за одбрана
НАТО	North Atlantic Treaty Organization
НВО	Невладина организација
НПО	Непрофитна организација
НПМ	Национален превентивен механизам
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка на Европа
ООН	Организација на обединетите нации
ОСЛ	Овластено службено лице
ПИМ	Посебни истражни мерки
ПС	Полициска станица
РМ	Република Македонија
САД	Соединетите Американски Држави
СВКПС	Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди
СВК	Служба за внатрешна контрола
СВР	Сектор за внатрешни работи
сл.	слично
ст.	став
т.	точка
УБК	Управа за безбедност и контраразузнавање
ЦУК	Центар за управување со кризи
чл.	член
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
NYPD	NewYork Police Department

БИБЛИОГРАФИЈА

домашни книги:

- Аќимовска-Малетиќ, И., Народниот правобранител на Република Македонија (Омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните, Скопје, 2010
- Бајалциев, Д., Вовед во правото – Држава, Гнига 1, Европа 92, Кочани, 1999
- Бакрески, О., Координација на безбедносната заедница во Република Македонија, Филозофски факултет, Скопје, 2005
- Бакрески, О., Координација на безбедносниот сектор - искуства и практики, Филозофски факултет, Скопје, 2006
- Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008
- Бакрески, О., Милошевиќ, М., Современи безбедносни системи, Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, Аутопринт ТА, Филозофски факултет – Скопје, 2010
- Бакрески, О., Основи на безбедносниот менаџмент, Филозофски факултет – Скопје, 2011
- Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012
- Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање), Скопје, 2008
- Бачановиќ, О., Полицијата и жртвите, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 1997
- Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2012
- Богдановски А., Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Лембовска М., Кон втората генерација реформи на безбедносниот сектор во Македонија, Аналитика тинк тенк, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Конеска, Ц., Транспарентност на безбедносниот сектор во Македонија, Скопје, 2012
- Ванковска-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995
- Георгиева, Л., Творење на мирот, Мирот, безбедноста и конфликтите по Студената војна, Виладорф 2004, Скопје, 2004;
- Георгиева, Л., Менаџирање на ризици, Филозофски факултет, Скопје, 2006
- Гоцевски, Т., Основи на системот на националната одбрана, III дополнето изменето издание, Македонска ризница, Куманово, 2002;
- Гоцевски, Т., Бакрески, О., Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Р. Македонија, Скопје, 2005
- Гоцевски, Т., Митревска, М., Кризен менаџмент, Скопје, 2001
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Гризо, Г., Гелевски, С., Управно право, Правен факултет „Јустинијан I“ Скопје, Скопје, 2008
- Данова, Г., Невладините организации и партнерство за соработка, Демократија и младите, Скопје, 2003
- Де Ровер, К., Во служба за заштита, Човековите права и хуманитарното право за полициските и безбедносните сили, 1998
- Димовски, З., Тероризам, Графотранс, Скопје, 2007
- Доревски, З., Обезбедување, Практикум, Комора на Р. Македонија за обезбедување на лица и имот, Скопје, 2004
- Драшковиќ, Д., Основи на методологија на истражување на безбедносните појави, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје, 1984, стр. 92
- Зафировски, В., Надворешен надзор на органите за спроведување на законот, СВКПС во МВР на РМ, Скопје, 2007
- Зафировски, В., Јанкуловски, З., Полициските овластувања и човековите права во РМ., Скопје,
- Зафировски, В., Јанкуловски, З., Калајџиев, Г., Стојановски, Т., Полицијата и човековите права, Прирачник за полициска обука, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје 2003
- Ивановски, З., Ангелески, М., Безбедносни системи, Европски универзитет, Скопје, 2005
- Камбовски, В., Казнено право, Општ дел, Култура, Скопје, 2004
- Камбовски, В., Казнено право, посебен дел, четврто дополнето издание, Просветно дело, АД, Скопје, 2003
- Камбовски, В., Тупанчески, Н., Казнено право – посебен дел, Правен факултет „Јустинијан Први“, 2-ри Август С - Штип, Скопје, 2011
- Кљусев, Н., Македонија во НАТО, МАНУ, Форум Аналитика, Скопје, 2006

- Клековски, С., Кржаловски, А., Саздовска, С., Јаковлеска, Г., Довербата во граѓанското општество, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2008
- Климовски, С., Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2001
- Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011
- Комора на Република Македонија за обезбедување на лица и имот, Прирачник за оспособување и полагање на стручен испит за вршење на работите на обезбедување на лица и имот, Скопје, 2008
- Котовчевски, М., Национална безбедност на Р. Македонија, Прв дел, Македонска цивилизација Скопје, 2000
- Кралев, Т., Основи на менаџментот, Центар за интернационален менаџмент, Скопје, 1996
- Лабовиќ, М., Власта корумпира, Де Гама, Скопје, 2006
- Лабовиќ, М., Николовски М., Организиран криминал и корупција, Факултет за безбедност, Скопје, 2010
- Луциаќ, И., Парламентарен надзор над безбедносниот сектор и родот, ОБСЕ, 2008
- Малиш Саздовска М., Дујовски Н., Безбедносен менаџмент, Факултет за безбедност – Скопје, Скопје, 2009;
- Маневски, М., Корупцијата во Република Македонија, Скопје, 2005
- Марјановиќ, Ѓ., Македонско кривично право, општ дел, шесто изменето и дополнето издание, Просветно дело, АД, Скопје, 2003
- Матовски, Н., Казнено процесно право, општ дел, Правен факултет Јустинијан Први, 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2003
- Матовски Никола, Казнено процесно право, посебен дел, Правен факултет Јустинијан Први, 2-ри Август С - Штип, Скопје, 2004
- Матовски, Н., Лажетик-Бужаровска, Г., Калаџиќев, Г., Казнено процесно право, второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011
- МКЦК, Човековите права и хуманитарното право во професионалните полициски концепти, Избор од книгата Во служба за заштита, 2002
- Митревска, М., Кризен менаџмент, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2008
- Митревска, М., Гризолд, А., Бучковски, В., Ванис, Е., Превенција и менаџирање на конфликти – случај Македонија, Скопје, 2009
- Мојаноски, Т, Ц., Основи на општественото уредување, Педагошки факултет – Штип, 2-ри август – Штип, 2002
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки - Основи, Книга 1, Факултет за безбедност, Скопје, 2012
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – Истражувачка постапка, Книга 2, Факултет за безбедност, Скопје, 2012
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – Аналитички постапки, Книга 3, Скопје, 2013
- Нацев, З., Начевски, Р., Безбедноста и националната одбрана, Скопје 2001
- Наумовска, Л., Димков, Д., Организација и управување со економските процеси – менаџерска економија, Европски универзитет, Скопје, 2007
- Николоска, С., Кривични дела против службената должност, Графотранс, Скопје, 2008
- Петковски, К., Менаџмент во училиштата, НИРО Просветен работник, Скопје, 1998
- Предлог механизам за зајакнување на системот на надворешна контрола на органите за спроведување на законот, Скопје, 2007
- Прирачник за полициски интегритет, DCAF, 2012
- Рајковчевски, Р., Градење безбедносна политика – случајот на Р. Македонија, Скопје, 2014
- Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Р. Македонија, Скопје, 2009
- Спасески, Ј., Македонија столб на безбедноста и мирот на Балканот, Агенција Академик и Ун. Св. Климент Охридски Битола, Полициска Академија, Скопје, 2005;
- Спасески, Ј., Аслимоски, П., Герасимоски, С., Приватна безбедност, Полициска академија – Скопје, Факултет за туризам и угостителство – Охрид, Скопје-Охрид, 2008
- Спасески, Ј., Николовски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи (прилог кон учењето за националните безбедносни системи), Факултет за безбедност, Скопје, 2010
- Стаменковски, А., Одбрана, демократија, војска, НИП Ѓурѓа, Скопје, 1997
- Стојановски, Т., Полиција во демократско општество, 2-ри Август С, Штип, Скопје, 1997
- Стојановски, Т., Полициска етика и деонтологија, 2-ри Август С, Штип, Скопје, 2006

- Сојановски, Т., Полициска тактика, Центар за образование на кадри за безбедност, Скопје, 1995
- Стојковска, А., Ефикасност во заштитата на човековите права при пречекорување на полициските овластувања, Коалиција на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“, Скопје, 2009
- Томшиќ, А., Бошковски, Д., Национални механизми за заштита на човековите права, Коалиција – Сите за правично судење, Скопје, 2011
- Тренеска-Дескоска, Р., Конституционализмот и човековите права, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2006
- Тумановски, Д., Независно судство во функција на заштита на правата и слободите на човекот, ДГУП Софија - Богданци, Скопје, 2007
- Фрчковски, Љ., Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, 2005
- Хелсиншки комитет за човекови права на Р. Македонија, Полицијата и човековите права, прирачник за полициска обука, Скопје, 2003
- Цветковски, Ц., Човекови права: Извори, институции и процедури, прва книга, Скопје, 1999
- Човековите права и полицијата, Прирачник за практична настава, МВР, Скопје, 2000
- Човековите права во полициската постапка, правна анализа за 2011, Проект за поддршка на човековите права, Скопје, 2012
- Цуклески, Г., Николоска, С., Економска криминалистика, криминалистичка методика за борба против економскиот криминал, второ дополнето издание, График Мак Принт, Скопје 2008
- Шкариќ, С., Управно право, втора книга, Унион траде, Скопје, 1995
- Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица, Скопје, 2004

странски книги:

- Алан, Т,Р,С., Уставно право, либерална теорија на владеењето на правото, Просветно дело, Скопје, 2009
- Barnes, K., Albrecht, P., “Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender.” Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008
- Барнс, К., Албрехт, П., Надзор на граѓанското општество врз безбедносниот сектор и родот, ОСЦЕ/ОДИХР, Женева, 2008
- Basta, L., Politika u granicama prava, studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1984
- Babovic, B., Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji, Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001
- Бејкер, Б., Да се биде полицаец, Водич за полициска кариера, Нампрес, Скопје, 2009
- Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Скенпоинт, Скопје, 2005
- Born, H., Leigh, I., Democratic accountability of intelligence services, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2007
- Born, H., Democratic oversight of the security sector. What does it mean?, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2002
- Born, H., Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2003
- Born, H., Learning from best practices of parliamentary oversight of the security sector, Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva, 2004
- Born, H., Jonson, L., Leigh, I., Who's watching the spies?, Establishing Intelligence Service Accountability, Washington, 2005
- Born, H., Making Intelligence Accountable, DCAF, 2005
- Born, H., Wills, A., Buckland, B., A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2011
- Boshkovic, M., Aktuelni problem suzbijanje korupcije, Beograd, 2000
- Bryden, A., Fluri, P., Security Sector Reform, Institution, Society and Good Governance, Baden-Baden, 2003
- Vasilevic, D., Kontrola policije u demokratskoj pravnoj drzavi, Tematski zbornik radova, Polozaj I uloga policije u demokratskoj drzavi, Kriminalisticko – policijska akademija – Belgrad, 2013
- Вујаклија, М., Енциклопедија на странски зборови и изрази
- Gagjinovic, R., Klasifikacija bezbednosti, Nauka, bezbednost, policije, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2007

- Dokos, T., Security sector transformation in southeastern Europe and the Middle East, NATO science for peace and security series, E: Human and societal dynamics – vol. 24, IOS Press, Amsterdam, 2007
- Добовшек, Б., Превенција корупција, Подгорица, 2009
- Донели, Џ., Меѓународни човекови права, Книгоиздателство, МИ-АН, Скопје, 2004
- Eklundh, C., Svedski parlamentarni ombudsman, Megjunarodni naucni skup, „Ombudsman – zastitnik prava gradjana“, Novi Sad, 1989
- Zekavica, R., O demokratiji, njenim osnovnim vrednostima I preduslovima za njeno uspesno funkcionisanje, Polozaj I uloga policije u demokratskoj drzavi, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2013
- Zugic, R., Civilna kontrola vojske, kontrola budzeta, Vojnoizdavacki zavod, Beograd, 2007
- Ignjatovic, G., Metodologija istrazivanja kriminaliteta: sa metodikom izrada naucnog rada, Pravni fakultet, Beograd, 2009
- Jovic, D., Nadzor nad radom policije, Interna skripta, Banja Luka, 2010
- Jugovic, S., Upravna funkcija policije, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2013
- Miletic, S., Osnovi javne bezbednosti, Beograd, 2004
- Kesetovic, Z., Krizni menadzment, Sluzben glasnik, Fakultet bezbednosti, Belgrad, 2008
- Kowalik, C., Parliaments and Security Sector Oversight. An Emerging Area for Capacity Development, Parliamentary Centre, Prepared for the Governance Knowledge Network Project, Ottawa, 2006
- Kutnjak, S., Falen blue knights, controlling police corruption, Oxford, 2005
- Кроушоу, Р., Човековите права и полицијата, Прирачник за практична настава, Министерство за внатрешни работи, Скопје, 2000
- Luciak, I., “Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender.” Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008
- Марковиќ, Љ., Контрола полиције и полицијски омбудсман, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008
- Milosavljevic, B., Nauka o policiji, Beograd, 1997
- Милосављевиќ, Б., Наука о полицији, Полициска Академија, Београд, 2004
- Милошевић, М., Систем државне безбедности, Полицијска академија, Београд, 2001
- Newburn, T., Handbook of policing, Second edition, New York, 2011
- НАТО, Безбедност преку партнерство, Брисел, 2005
- Nevzati, O., Sudska kontrola policije, Demokratska kontrola vojske I policije u SR Jugoslaviji, Centar za civilno-vojne odnosi, Beograd, 2001
- Никач, Ж., Полиција у заједници, треће издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010
- Никач, Ж., Концепт полиције у заедници и почетна искуства у Србији, Криминалистичко - полицијска академија, Београд, 2012
- Palmiotto, M., Unnithan, P., Policing&Society:A Global approach, United States of America, 2011
- Pantev, P., Civil military relations and democratic control of the security sector, ProCon Ltd., Sofia, 2005
- Parliamentary Oversight of the Security Sector, Inter – Parliamentary Union and DCAF, Geneva, 2003
- Rowe, M., Introduction to policing, Sage publications, London, 2011
- Smith, S., Baylis, J., Globalization of World Politics, Oxford press, New York, 2001
- Станковиќ, Т., Планирање, Факултет за цивилна одбрана, Белград, 2004
- Stevanovic, O., Rukovodjenje u policiji, drugo, izmnjeto I dopuneto izdanje, Kriminalisticko - policiska akademija, Beograd, 2012
- Стевановиќ, О., Руководeње и командување, Полицијска академија, Београд, 1999
- Stepanovic, N., Lilic, S., Upravno pravo – opsti deo, Beograd, 1991
- Subosic, D., Organizacija i poslovi policije, Kriminalisticko – policijska akademija, Beograd, 2013
- Talijan, M., Rukovodjenje untrasnjim poslovima, Beograd, 2004
- Todororic, S., Modele demokratske kontrole vojske, Vojno delo, Beograd, 2002
- Tomic, Z., Upravno pravo – system, Beograd, 1998
- Flückiger, S., Armed Forces Civil Society and Democratic Control, International peace bureau, Geneva, 2008
- Flury, P., Hadzic, M., Sourcebook on security sector reform, DCAF, Geneva/Belgrade, 2004
- Flury, P., Born, H., Parliamentary oversight of the Security Sector, DCAF, Geneva, 2003
- Hadzic, M., Uloga parlamenta u reformi sektora bezbednosti u drzavama Zapadnog Balkana, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, Beograd, 2004

- Caparini, M., Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2004
- Caparini, M., Flury, P., Molnar, F., Civil society and democratic oversight of the security sector, Concepts and practices in new democracies, Centre for the democratic control of armed forces, Berlin, 2006
- Caparini, M., Media and Security Sector: oversight and accountability, DCAF, 2009
- Cawthra, G., Luckhman, R., Governing insecurity, Democratic control of military and security establishments in transitional democracies, London, 2003
- Cizre, U., Democratic Oversight and Reform on the Security Sector in Turkey, 2006
- Council of Europe, Armed forces and security services: what democratic controls, Strasbourg, 2009
- United Nation Action in Field of Human Rights – United Nations, New York and Geneva, 1994
- Хејвуд, Е., Политика, Академски печат, Скопје, 2009
- Хелд, Д., Модели на демократија, Академски печат, Скопје, 2008
- Wills, A., Born, H., Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, DCAF, Geneva, 2012
- Djordjevic, J., Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1972
- Djordjevic, J., Politicki sistem, prilog nauci u coveku I samoupravljanju, Privredni pregled, Beograd, 1973
- Џонсон, Б., Џ., Рејнолдс, Х., Т., Мајкоф, Д., Џ., Истражувачки методи на политичка наука, шесто издание, Академски печат, Скопје, 2009

трудови во списанија, годишници, зборници и др.:

- Авзиу, Ќ., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, 2010
- Бабаноски, К., Безбедносната политика во Република Македонија, Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2010
- Бакрески, О., Нови предизвици за безбедност, Годишник на Полициска академија, Скопје, 2007
- Бакрески, О., Координација на системот на национална безбедност на Велика Британија, Годишен зборник на Филозофски факултет – Скопје, 2008
- Бакрески, О., Координација на системот на национална безбедност на Република Бугарија, Годишен зборник на Филозофски факултет – Скопје, 2009
- Бакрески, О., Координација на системот на национална безбедност на Црна Гора, Годишен зборник на Филозофски факултет – Скопје, 2010
- Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010
- Бачановиќ, О., Полициска етика и деонтологија, Годишник на факултетот за безбедност, год. 15/бр.1, Скопје, 1997
- Витански, Д., За институцијата народен правобранител, Годишник на правниот факултет во Кичево, Кичево, 2011
- Dimovski, Z., Ilijevski, I., Babnoski, K., Actual situation and future perspectives of the private security in the Republic of Macedonia, NBP, Jurnal of criminalistics and law, Academy of criminalistics and police studies, Belgrade, 2012
- Дојчиновски, М., Петрески Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во РМ и нивното влијание во борбата против криминалитетот, Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012
- Доревски, З., Компаративна анализа на европскиот модел на управување со безбедноста и системот на приватна безбедност на Р. Македонија, магистерски труд на Факултет за безбедност – Скопје, 2011
- Ѓуровски, М., Зајакнување на парламентарната контрола врз безбедносните тајни служби, Евроатланските интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008
- Ѓуровски, М., Илиќ, Д., Местото и улогата на претседателот на РМ во безбедносниот систем, Меѓународен годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2012
- Ентони, К., Функциите на полицијата во демократското општество, Безбедност, бр. 4, Скопје, 1994
- Иванов, А., Инспекциски надзор во заштита на животната средина – со посебен осврт на државниот инспекторат за заштита на животната средина, магистерски труд на Факултет за безбедност, Скопје, 2011
- Јанев, И., Поим и дефиниција за безбедноста и теорија на релационизмот во разгледувањето на безбедноста, Безбедносни дијалози, бр. 3, Филозофски факултет, Скопје, 2011
- Клековски, С., Улогата на граѓанското општество во современото општество, Политичка мисла во цивилното општество, година 8, број 30, Скопје, 2010

- Крстевска, К., Улогата на Европскиот комитет за превенција од тортура во заштитата на правата на лицата задржани од Полицијата, докторска дисертација на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2011
- Лепаж, К., Контрола на полицијата – дали навистина е неопходна, Безбедност, бр. 4, Скопје, 1994
- Павловиќ, Г., Механизми за заштита људских права у полицијским агенцијама, Безбедност, полиција, грагани, Часопис Министарства унутрашних послова Републике Српске, Бања Лука, 2010
- Најческа, М., Предизвици и можни решенија во дефинирањето на национална институција за човекови права во РМ во согласност со Париските принципи, Европските стандарди за човековите права и нивна имплементација во правниот систем на РМ, Зборник од научна расправа, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, 2009
- Марковиќ, Н., Владеење на правото, Политичка мисла, година 8, број 32, Скопје, 2010
- Мирчева, С., Инкриминацијата на семејното насилство и полициската практика во Р. Македонија, Годишник на полициската академија, Скопје, 2007
- Мирчева, С., За полициските овластувања во системот на малолетничка правда, Малолетничка правда, од идеја до практика, Полициска академија, Скопје, 2008
- Мирчева, С., Современи меѓународни трендови и анализа на положбата на жртвата во полициските постапки на Германија и Велс, Годишник на Факултет за безбедност, Скопје, 2009
- Митревска, М., Парламентарна контрола и кризен менаџмент, Евроатлански интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008
- Мојаноски, Ц., и др., Безбедноста како предмет на истражување, Современа македонска одбрана бр.23, Министерство за одбрана, Скопје, 2012
- Рајковчевски Р., Развој и перспективи на меѓународната полициска соработка во Европа, докторска дисертација на Факултет за безбедност – Скопје, Скопје, 2013
- Тасева, С., Демократски надзор на национално и меѓународно ниво, Годишник на Полициска академија, Скопје, 2007
- Ташевска - Ременски, Ф., Односите со јавноста во безбедносниот сектор, Безбедноста, Еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Научно-стручна конференција, Факултет за безбедност, Скопје, 2010
- Ташевска - Ременски, Ф., Односите помеѓу полицијата и малцинските (етничките) заедници во мултиетнички општества – предизвици и пречки, Меѓународен годишник на Факултет за безбедност, Скопје, 2012
- Шетка, Г., Спољашна формална контрола рада полиције, Безбедност, полиција, грагани, Часопис Министарства унутрашних послова Републике Српске, Бања Лука, 2010

правни извори:

- Декларација за поддршка на стратегиските интереси на Република Македонија, Охрид, 10 Ноември 2004;
- Европска безбедносна стратегија, Совет на Европската Унија, Брисел, 12.12.2003;
- Закон за внатрешни работи, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 92/09 од 24.07.2009, 118/09 од 28.09.2009, 35/10 од 12.03.2010);
- Закон за јавно обвинителство („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.150/07, 111/08);
- Закон за кривична постапка, (Сл. Весник на Р. Македонија бр. 15/05 од 07.03.2005, 83/08 од 10.07.2008, 67/09 од 29.05.2009);
- Закон за народниот правобранител („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.60/03, 114/09);
- Закон за одбрана („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.42/2001, 5/2003 и 58/2006);
- Закон за полиција, (Сл. Весник на Р. Македонија бр. 114/06, 6/09, 145/12, 41/14);
- Закон за следење на комуникациите („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.121/06, 110/08, 116/12);
- Закон за Агенцијата за разузнавање („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.19/95);
- Закон за Владата на Р. Македонија („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.59/2000, 12/03, 37/06, 82/08, 15/13);
- Закон за заштита и спасување („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.36/04, 86/08, 124/10, 18/11, 41/14);
- Закон за здруженија и фондации („Сл. весник на Р. Македонија бр. 52/10);
- Закон за управување со кризи („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.29/05, 36/11, 41/14);
- Закон за приватно обезбедување („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.166/12, 164/13);
- Закон за детективската дејност („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.80/99, 66/07, 86/08, 51/11, 164/13);
- Закон за државна ревизија („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.66/10, 145/10, 12/14, 43/14);
- Закон за постапување по претставки и предлози („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 82/08, 13/13);

- Закон за локална самоуправа („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.5/02);
- Закон за инспекциски надзор („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.50/10, 157/11, 147/13, 41/14);
- Закон за прекршоци („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.62/06, 51/11);
- Закон за организација на работата органите на државната управа;
- Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување;
- Кривичен законик на Република Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 19/04 од 30.03.2004, 81/05 од 26.09.2005, 60/06 од 15.05.2006, 73/06 од 14.06.2006, 7/08 од 15.01.2008, 139/08 од 04.11.2008, 114/09 од 14.09.2009);
- Национална концепција за безбедност и одбрана, Скопје, мај 2003 (донесена од Собранието на Република Македонија на 11.06.2003);
- Правилник за начинот на вршење на работите на СВКПС;
- Правилник за начинот на вршење на полициските работи, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 149/07 од 10.12.2007);
- Стратегија за национална безбедност, Скопје, март 2010;
- Стратегија за одбрана на Република Македонија, Скопје, септември 1998;
- Стратегиски одбранбен преглед, Политичка Рамка, Скопје, октомври 2003;
- Стратегиски одбранбен преглед III Фаза, Програма за трансформација на одбраната и Армијата на Република Македонија (Насоки за транзиција кон хармонизација на законодавството, документите и процедурите за трансформација, изградба, развој и ревизија на одбраната и вооружените сили компатибилни со НАТО), Влада на Република Македонија, Скопје, мај 2004;
- Упатство за начинот на вршење на генерален и стручен надзор во полицијата, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 42/07 од 04.04.2007
- Устав на Република Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/92 од 22.11.1992 и амандманите I и II од 10.01.1992, III од 02.07.1998, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII од 20.11.2001, XIX од 30.12.2003, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX од 09.12.2005, XXXI од 09.01.2009;
- Recommendation 1713 (2005), Democratic oversight of the security sector in member states, Parliamentary assembly, Council of Europe.

меѓународни документи:

- Council of Europes declaration on the police;
- Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- UN declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power;
- UN code of conduct for law enforcement officials;
- UN principles on the effective prevention and investigation of extra-legal, arbitrary and summary execution;
- Intelligence Service act, The intelligence and security committee, Chapter 13, 10 (1), May 1994;
- European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment.

интернет извори:

- <http://www.books.google.com>
- <http://www.dcaf.ch>
- <http://www.en.wiktionary.org>
- <http://www.fb.uklo.edu.mk>
- <http://www.merriam-webster.com>
- <http://www.moi.gov.mk>
- <http://www.pravo.org.mk>
- <http://www.thefreedictionary.com>
- <http://www.webster-dictionary.net>
- <http://www.yubs.rs>
- <http://www.imor.org.mk>
- <http://www.demokratija.org.mk>
- <http://www.panoptikum.com.mk>
- <http://www.adi-macedonia.org>
- <http://www.un.org.mk/covekovi-prava.html>

- <http://www.diversitymedia.mk>
- <http://www.dadalos.org>
- <http://www.eurm.edu.mk>
- <http://www.arhiva.vlada.mk>
- <http://www.kas-benin.de>
- <http://www.sep.gov.mk>
- <http://www.obezbeduvanje.org.mk>
- <http://www.bbc.co.uk>
- <http://www.amicc.org>
- <http://www.morm.gov.mk>
- <http://www.sobranie.mk>
- <http://www.sep.gov.mk>
- <http://www.mvr.gov.mk>
- <http://www.osce.org/mk>
- <http://www.cpt.coe.int>
- <http://www.vera.org>
- <http://www.utrinski.mk>
- <http://www.all4fairtrials.org.mk>
- <http://www.ombudsman.mk>
- <http://www.interieur.gouv.fr>
- <http://www.scoop.co.nz>
- <http://www.mup.hr>
- <https://www.mvr.bg>
- <http://www.prezentacije.mup.gov.rs>
- <http://www.un.org>
- <http://www.ohchr.org>
- <http://hub.coe.int>
- <http://www.see-educoop.net>
- <http://www.echr.coe.int>

институции:

- Агенција за разузнавање на Република Македонија;
- Министерство за внатрешни работи на Република Македонија;
- Министерство за одбрана на Република Македонија;
- Јавно обвинителство на Република Македонија;
- Државен завод за статистика на Република Македонија;
- Основен суд Скопје I, Основен суд Скопје II, Апелационен суд Скопје и Врховен суд на Република Македонија;
- Народен правобранител на Република Македонија.

Прилог бр. 1

Анкетен прашалник за ставовите на вработените во Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР

Почитувани,

На Факултетот за безбедност-Скопје е пријавена докторска дисертација на тема:

„Контрола и надзор врз безбедносниот систем на Р. Македонија – со посебен осврт на МВР“.

Се обраќаме до Вас и Ве молиме внимателно да го прочитате секое прашање и да одговорите целосно и искрено, заради обезбедување на податоци за аргументирање на ставовите изнесени во неа.

Свесни сме дека учествувањето во ова истражување бара и време и напор, но без Ваша соработка и помош тоа не би се реализирало. Анкетата е анонимна и добиените податоците ќе се користат исклучиво за научни цели и ќе бидат во функција на објаснување на претпоставките во пријавениот докторски труд.

Благодариме за соработката.

1. Пол

- 1) машки
- 2) женски

2. На која национална (етничка) заедница припаѓате?

- | | | |
|---------------|-----------------------|-----------|
| 1) македонска | 2) албанска | 3) турска |
| 4) влашка | 5) ромска | 6) српска |
| 7) бошњачка | 8) друга, која? _____ | |

3. Кој степен на образование го имате:

- 1) ССП (Средна стручна подготовка)
- 2) ВШП (Висока Школска Подготовка)
- 3) ВСП (Висока Стручна Подготовка)
- 4) м-р на науки
- 5) д-р на науки
- 6) друго, што? _____

4. На која возраст сте?

_____ години

5. Колкав е Вашиот ефективен работен стаж во полицијата/МВР?

_____ години

6. Колку години работно искуство имате во СВКПС?

_____ години

7. Дали пред да дојдете во СВКПС сте биле на други работни задачи во МВР?

- 1) да
- 2) не

8. Ако одговорите со да, дали тоа искуство ви користи за работата на сегашните должности?

- 1) да
- 2) не

9. Во кое одделение на СВКПС работите моментално?

- 1) Одделение за внатрешна контрола
- 2) Одделение за професионални стандарди
- 3) Одделение за внатрешна контрола и професионални стандарди за град Скопје
- 4) Detaширани советници низ републиката

10. Дали сте посетувале некој дополнителен вид на обука за контрола и надзор над полицијата?

- 1) да
- 2) не

11. Ако одговоривте со да, кој тип обука сте ја посетувале:

(можни се повеќе одговори)

- 1) семинар
- 2) работилница
- 3) конференција
- 4) студиски престој во странство
- 5) некој друг облик, кој? _____

12. Според Вас, дали јавноста (граѓаните) знаат доволно кои се надлежностите и овластувањата на полицијата?

- 1) да, знаат доволно
- 2) делумно знаат
- 3) не можам да оценам
- 4) не знаат доволно
- 5) воопшто не знаат

13. Според Вас, дали јавноста (граѓаните) имаат потреба да се запознаат со надлежностите, овластувањата и доменот на работа на полицијата?

- 1) да
- 2) не

14. Според Вас, на кој начин граѓаните може најдобро да се запознаат со надлежностите и овластувањата на полицијата? (можни се повеќе одговори)

- 1) кампањи организирани од МВР
- 2) кампањи за заштита на човековите права од страна на Народниот правобранител
- 3) активности на невладините организации
- 4) новинарски прилози од страна на медиумите
- 5) отворени денови на полицијата
- 6) активности на образовните институции
- 7) нешто друго, што? _____

15. Ако побараме да го оцените степенот на кршење на човековите права во Р. Македонија од страна на полицијата, Ве молиме тоа сторете го на оваа скала. (0 – нема кршење на човековите права, 10 – најголемо кршење)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

16. Ако побараме да ја оцените целокупната контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала. (0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

17. Ве молиме, оценете колку следните институции и тела се ефикасни во заштитата на човековите слободи и права прекршени од страна на полицијата:	Не сум информиран	Низок	Среден	Висок	Многу висок
СПОРЕД МЕНЕ:					
	1	2	3	4	5
1) Народниот правобранител како заштитник на правата на граѓаните повредени од полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во рамки на МВР	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Парламентарни комисии за вршење контрола и надзор над безбедносниот систем	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4) Медиумите за афирмација на правата на граѓаните во случаи на повреда од страна на полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Невладините организации за заштита на правата на граѓаните повредени од полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Друго што? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Според Вас, кој е најчест начин на дознавање за случаи во кои се прекршени човековите права од страна на полицијата?

- 1) пријави од граѓани до МВР
- 2) Народниот правобранител
- 3) невладини организации
- 4) нешто друго, што? _____

19. Според Вас, кои постапки се најбројни во кои е вклучен СВКПС?

- 1) поднесување на кривични пријави
- 2) предлози за поведување на прекршочни постапки
- 3) предлози за поведување на дисциплински постапки
- 4) нешто друго? што _____

20. Дали, според Ваше мислење, СВКПС е задолжен за утврдување на одговорност за прекршени права на вработените во МВР поради пречекорување на овластувањата на нивен претпоставен?

- 1) да
- 2) не

21. Дали, според Ваше мислење, СВКПС е соодветно материјално-техничко опремен за ефикасно и ефективно извршување на задачите?

- 1) да
- 2) не

22. Дали, според Ваше мислење, моменталната организациска поставеност на СВКПС влијае на ефикасноста во извршување на вашите тековни работи?

- 1) да
- 2) не

23. Дали, според Ваше мислење, е потребна промена на организациската поставеност на СВКПС?

- 1) да
- 2) не

24. Дали мислите дека е потребна промена во нормативно-правната регулатива со која се уредува контролата и надзорот над работата на полицијата во Р. Македонија?

- 1) да
- 2) не

25. Дали мислите дека во Р. Македонија има потреба од дополнителен вид на контрола и надзор над полицијата?

- 1) да
- 2) не

26. Доколку одговорите потврдно, Ве молиме напишете каков дополнителен вид на контрола и надзор е потребен во Р.Македонија?

27. Според Вас, дали мислите дека со правилна контрола и надзор над полицијата може да се намали кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници?

- 1) воопшто не се согласувам
- 2) не се согласувам
- 3) не можам да оценам
- 4) се согласувам
- 5) потполно се согласувам

28. Дали, според Ваше мислење, припадниците на агенциите за приватно обезбедување во нивната работа задираат во човековите слободи и права?

- 1) да
- 2) не

29. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот што го врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала. (0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

30. До кој степен се согласувате (или не се согласувате) со следните ставови: <i>(ставете знак X во квадратчето за опцијата за која сте се определиле - за секој ред по еден одговор)</i>	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Не можам да оценам	Се согласувам	Потполно се согласувам
СПОРЕД МЕНЕ:					
	1	2	3	4	5
1) Јавната контрола и надзор над полицијата се предуслови за ефикасно полициско работење.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Законитото полициско работење бара од полицијата да биде и да се смета себе си за одговорна пред граѓаните и законот.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Полицијата е отворена за контрола и надзор од различни институции и тела за активностите на полициските службеници.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) За да ја стекне довербата на јавноста, полицијата се држи до Кодексот на професионално однесување и покажува професионализам и интегритет.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Законитото полициско работење наложува полицијата да биде надвор од политиката и политичките процеси во државата.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Полицискиот кадар на сите нивоа, е лично одговорен и сноси одговорност за сопствените преземени и реализирани активности.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Полицијата ги извршува своите задачи на чесен, непристрасен и ефикасен начин имајќи го предвид само јавниот интерес и граѓаните на кој му служи.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Полициските службеници се воздржуваат од било која активност надвор од полицијата која што би можела да влијае врз нивното непристрасно извршување на полициските задачи.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Полициските службеници не дозволуваат нивните приватни интереси да се мешаат во нивната јавна служба.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Полициските службеници не ја искористат нивната позиција за нивен приватен интерес или за интерес на нивното семејство, на блиски роднини, пријатели, односно лица или организации со кои имаат или имале врски.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) Полицијата е обврзана да дава отчет пред граѓаните за својата работа.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Полицијата е под надзор на цивилните органи и ним им дава отчет.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13) Без механизми за надворешен надзор, полициските раководители би можеле да не покренуваат истраги или да не казнуваат во случаи на пречекорување на овластувањата, што би довело до неефективна внатрешна контрола.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14) Механизмите за надворешен надзор постигнуваат поголема непристрасност.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15) За да ја исполнат својата надлежност, на надворешните надзорни органи и тела им се потребни ресурси, законски овластувања и независност од влијанијата на извршната власт.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16) За да ја исполнат својата надлежност, надворешните надзорни органи и тела треба да имаат помош и соработка со извршната власт.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17) На граѓанските надзорни тела не само што им е потребна политичка поддршка и ресурси, туку и правна заштита за да можат да спроведуваат независни истраги.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18) Полициските служби имаат воспоставен систем на надзор за оценување на работата на полициските службеници.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19) Полициско работење бара постојана контрола на квалитетот на услугите кои им се пружаат на граѓаните.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20) Старешините треба да сносат одговорност, доколку знаат или требало да знаат дека полицајци под нивна команда ги кршат човековите права, регулативите или законот додека ги извршуваат своите полициски должности.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21) Дисциплинските мерки преземени против полициски службеник се разгледуваат на професионален и непристрасен начин, што на полицискиот службеник му овозможуваат праведна постапка.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

31. Ве молиме да ни ги соопштите Вашите размислувања за унапредување на внатрешната контрола и надзор врз полицијата?

32. Дали има нешто што очекувавте да Ве прашаме, а не Ве прашавме?

Ви благодариме на соработката.

10. Според Вас, ако постои, за каков тип на злоупотреба станува збор?

- 1) прекумерна употреба на сила
- 2) корупција
- 3) непрофесионално постапување
- 4) омраза (национална, верска, етничка или друга основа)
- 5) Нешто друго што? _____

11. Оценете го степенот на кршење на човековите права во Р. Македонија од страна на полицијата.

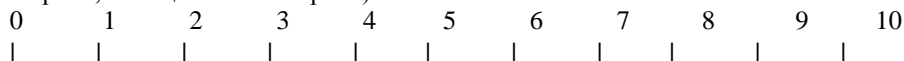
- 1) многу висок
- 2) висок
- 3) среден
- 4) низок
- 5) Нешто друго, што? _____

12. Дали знаете кој врши контрола и надзор врз безбедносниот систем во Р. Македонија?

	да	не
1) Парламентот	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Владата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Судот	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Јавниот обвинител	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Граѓаните	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Медиумите	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Советот во мојата општина	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Невладините организации	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Народниот правобранител	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Други, кои? _____		

13. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот над полицијата во Р. Македонија, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала.

(0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)



14. Ве молиме, оценете колку следните институции и тела се ефикасни во заштитата на човековите слободи и права:

СПОРЕД МЕНЕ:	Не сум информирани	Низок	Среден	Висок	Многу висок
	1	2	3	4	5
1) Народниот правобранител како заштитник на правата на граѓаните повредени од полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во рамки на МВР	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Парламентарни комисии за вршење контрола и надзор над безбедносниот систем	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Медиумите за афирмација на правата на граѓаните во случаи на повреда од страна на полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Невладините организации за заштита на правата на граѓаните повредени од полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Според Вас, дали мислите дека има потреба од донесување на закон со кој ќе се уреди контролата и надзорот над безбедносниот систем?

1) да

2) не

16. Според Вас, дали мислите дека има потреба од формирање на Полициски правобранител (омбудсман) во Р. Македонија за заштита на правата на граѓаните повредени од полицијата?

1) да

2) не

17. Според Вас, дали мислите дека има потреба од формирање на посебно тело составено од граѓани во секоја општина во Р. Македонија кое ќе ја оценува работата на полицијата?

1) да

2) не

18. Доколку сметате дека можете да влијаете на работата на полицијата, на кој начин би го направиле тоа? <i>(ставете знак X во квадратчето за опцијата за која сте се определиле - за секој ред по еден одговор)</i>	да	не
1) со членство во здружение кое се занимава со работата на полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) со членство во политичка партија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) со учество во советодавна група на граѓани во мојата општина	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) преку медиумите	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) со активна соработка со полицијата заради решавање на одреден проблем	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) преку Советот во мојата општина	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) преку неформално здружување со соседите во моето место на живеење	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) преку поднесување на иницијативи	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Нешто друго, што? _____		

19. До кој степен се согласувате (или не се согласувате) со следните ставови:	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Не можам да оценам	Се согласувам	Потполно се согласувам
СПОРЕД МЕНЕ:	1	2	3	4	5
1) Полицајците ги уживаат истите граѓански и политички права како и останатите граѓани	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Полицијата не смее да поттикнува или толерира чин на тортура, мачење, нечовечко или понижувачко постапување или казнување	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Полицијата може да употреби сила ако е потребна за исполнување на некоја цел	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Полицискиот службеник не смее да основа, да раководи и да биде член на раководство на политичка партија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Полицијата е должна да го почитува правото на приватност на граѓаните	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Припадниците на полицијата успешно се спротивставуваат на формите на корупција во рамките на полицијата	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Полицијата го почитува правото на пресумпција на невиност	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Полициските акции и интервенции се објективни и праведни	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Полицијата за својата работа одговара пред граѓаните на РМ и нивните претставници	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Полицијата е заштитник на интересите на мнозинството граѓани	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) Полицијата е неправедно критикувана за блискост со владеечката партија	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Полицијата е најефикасен орган и затоа е подложен на критика од незадоволните	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Според Вас, дали мислите дека недоволната контрола и надзор над полицијата влијае за зголемување на кршењето на човековите права и слободи од страна на полициските службеници?

- 1) Воопшто не се согласувам
- 2) Не се согласувам
- 3) Не можам да оценам
- 4) Се согласувам
- 5) Потполно се согласувам

21. Дали припадниците на агенциите за приватно обезбедување во нивната работа ги прекршуваат човековите слободи и права?

- 1) да
- 2) не

22. Ако побараме да ја оцените контролата и надзорот што го врши МВР над работата на агенциите за приватно обезбедување, Ве молиме сторете го тоа на оваа скала.

(0 – нема контрола, 10 – целосна контрола)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

| | | | | | | | | |

23. До кој степен се согласувате (или не се согласувате) со следните ставови: (ставете знак X во квадратчето за опцијата за која сте се определиле - за секој ред по еден одговор)	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Не можам да оценам	Се согласувам	Потполно се согласувам
	1	2	3	4	5
1) За да ја стекне довербата на јавноста, полицијата мора да се држи до Кодексот на професионално однесување и да покаже професионализам и интегритет.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Законитото полициско работење бара од полицијата да биде и да се смета себе си за одговорна пред граѓаните, државата и законот. ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Активностите на полициските службеници, мора да бидат отворени за контрола и надзор од различни институции и тела.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Јавната контрола и надзор над полицијата се предуслови за ефективно полициско работење. (прв)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Законитото полициско работење наложува полицијата да биде надвор од политиката и политичките процеси во државата.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Полицискиот кадар на сите нивоа, треба да биде лично одговорен и да сноси одговорност за сопствените преземени и реализирани активности.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Полицијата треба да ги извршува своите задачи на чесен, непристрасен и ефикасен начин имајќи го предвид само јавниот интерес и граѓаните на кој му служи.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Полициските службеници треба да се воздржат од било која активност надвор од полицијата која што би можела да влијае врз нивното непристрасно извршување на полициските задачи.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Полициските службеници не треба да дозволат нивните приватни интереси да се вмешаат во нивната јавна служба.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Полициските службеници не треба да ја искористат нивната позиција за нивен приватен интерес или за интерес на нивното семејство, на блиски роднини, пријатели, односно лица или организации со кои имаат или имале врски.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) Полицијата е обврзана да дава отчет пред граѓаните за својата работа	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Полицијата мора да биде под надзор на цивилните органи и ним да им					

дава отчет.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13) Без механизми за надворешен надзор, полициските раководители би можеле да не покренуваат истраги или да не казнуваат во случаи на пречекорување на овластувањата, што би довело до неефективна внатрешна контрола.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14) Механизмите за надворешен надзор може да постигнат поголема непристрасност.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15) За да го исполнат својот мандат, на надворешните надзорни органи и тела им се потребни ресурси, законски овластувања и независност од влијанијата на извршната власт.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16) За да го исполнат својот мандат, надворешните надзорни органи и тела треба да имаат помош и соработка со извршната власт.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17) На граѓанските надзорни тела не само што им е потребна политичка поддршка и ресурси, туку и правна заштита за да можат да спроведуваат независни истраги.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18) Полициските служби треба да имаат воспоставен систем на надзор за да се оценува работата на полициските службеници.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19) Полициско работење бара постојана контрола на квалитетот на услугите кои им се пружаат на граѓаните.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20) Старешините треба да снесат одговорност, доколку знаат или требало да знаат дека полицајци под нивна команда ги кршат човековите права, регулативите или законот додека ги извршуваат своите полициски должности.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Дали има нешто што очекувавте да Ве прашаме, а не Ве прашавме?

Ви благодариме на соработката.