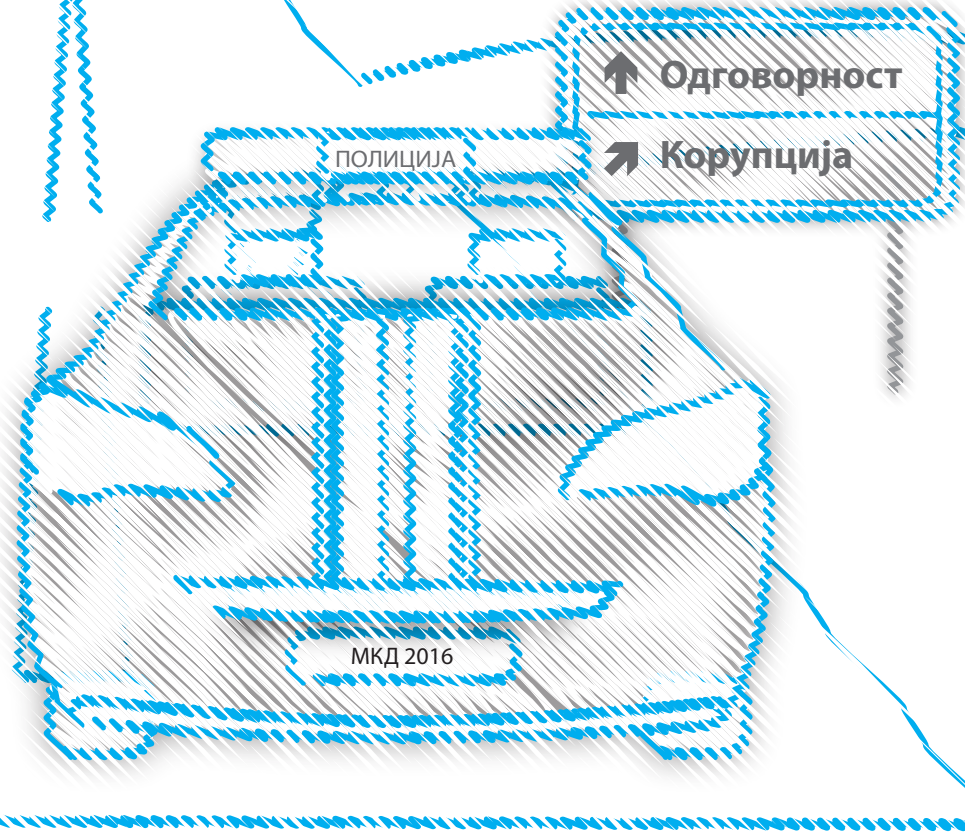


Програма на Европската унија „Инструмент за граѓанско општество“ за граѓански организации



# ПРОЦЕНКА НА ПОЛИЦИСКИОТ ИНТЕГРИТЕТ ВО МАКЕДОНИЈА



Публикацијата е поддржана  
од Европската унија

**POINTPULSE**   
WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



# **ПРОЦЕНКА НА ПОЛИЦИСКИОТ ИНТЕГРИТЕТ ВО МАКЕДОНИЈА**

# ПРОЦЕНКА НА ПОЛИЦИСКИОТ ИНТЕГРИТЕТ ВО МАКЕДОНИЈА

## Издавач

Аналитика

Алберт Швајцер 6, Скопје, Македонија

Тел: +389 23 151 948

Е-пошта: [info@analyticamk.org](mailto:info@analyticamk.org)

[www.analyticamk.org](http://www.analyticamk.org)

[www.pointpulse.net](http://www.pointpulse.net)

## Автори

Магдалена Лембовска, Филип Стојковски

## Уредник

Саша Ѓорѓевиќ

## Дизајн

ДТП

## За извештајот

Овој извештај е објавен како дел од проектот наречен „Пулсот за полициски интегритет и доверба на Западен Балкан: ПОИНТПУЛС“. Проектот е поддржан од Европската унија преку програмата „Инструмент за граѓанско општество“ како дел од Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Содржината на овој извештај е во целосна одговорност на Аналитика и ставовите во овој документ не значи дека ги одразуваат оние на Европската унија.

## За ПОИНТПУЛС

Проектот има за цел да придонесе кон зголемување на довербата во полицијата во Западниот Балкан преку промовирање на полицискиот интегритет. Членови на мрежата ПОИНТПУЛС се следниве седум организации: Аналитика, Белградскиот центар за безбедносна политика, Балканската мрежа за истражувачко новинарство, Центарот за безбедносни студии, Институтот Алтернатива, Институтот за демократија и медијација и Косовскиот центар за безбедносни студии.

Скопје, 2016.

# СОДРЖИНА

---

РЕЗИМЕ .....	6
НАДВОРЕШЕН НАДЗОР .....	8
Парламентарната контрола не е доволно искористена .....	8
Слаба соработка меѓу Народниот правобранител и Министерството за внатрешни работи .....	10
Забележано е отсуство на напредок во надворешниот финансиски надзор и контрола.....	11
Препораки.....	12
ВНАТРЕШНА ОТЧЕТНОСТ .....	13
Внатрешна контрола не е доволно ефективна .....	13
Нема политичка волја за да се заштитат укажувачите.....	15
Конфликтот на интереси не е на агендата.....	17
Препораки .....	18
УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ .....	19
Постапката за вработување во Министерството за внатрешни работи е транспарентна .....	19
Главни предизвици во управувањето со човечките ресурси.....	20
Препораки.....	21
ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ .....	22
Буџетот на Министерството за внатрешни работи пораснал за 19 милиони евра .....	22
Најниската цена како главен критериум за добивање на договорот.....	22
Нема соодветни ресурси за внатрешна ревизија.....	23
Препораки.....	24
КРИВИЧНО ГОНЕЊЕ .....	25
Слаба соработка меѓу јавното обвинителство и полицијата.....	25
Перцепцијата за корупција во судството е прилично висока .....	26
Препораки .....	28



## РЕЗИМЕ

---

Собранието обезбедува основен надзор и контрола на работата на полицијата. Комисијата за одбрана и безбедност како матична комисија задолжена за прашања поврзани со безбедноста во главно се грижи за прашања кои се однесуваат на легислативата. Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, која има мандат да постапува по претставки од граѓани и чии наоди се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции, уште од самото нејзино основање не успеа да профункционира. Во исто време постоечките надзорни механизми, како на пример одржувањето на надзорни расправи се уште не се доволно искористени. Сепак, пратениците активно ја користат можноста за пратенички прашања.

На хартија, Народниот правобранител има доста добра институционална поставеност. Меѓутоа Народниот правобранител се соочува со попречувања од страна на институциите кога станува збор за исполнување на неговиот мандат. Истовремено не постои доволно добра соработка со Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди при Министерството за внатрешни работи како и со Јавното обвинителство. Треба да се напомене дека Народниот правобранител има нотирано зголемена полициска бруталност и намалување во заштитата на човековите права и слободи.

Во однос на внатрешната контрола, Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди има поминато низ низа структурни промени кои треба да овозможат зголемен авторитет и подобра поделба помеѓу превентивната и реактивната работа. Бројот на одлуки во корист на граѓаните во случаи на прекумерна употреба на сила уште е низок што ја намалува довербата во ова тело кај јавноста. Исто така постојат обвинувања за политизација на ова тело.

Позитивен развој претставува усвојувањето на Законот за заштита на укажувачите. Сепак законот треба да биде надграден со неколку амандмани за да биде попрецизен и институциите кои се вклучени во процесот на заштита на укажувачите треба да бидат опремени со соодветните ресурси (човечки, технички, финансиски) со цел да можат да делуваат соодветно. Кога станува збор за превенцијата од конфликт на интереси, Државната комисија за спречување на корупција исто така треба да ги надмине структурните недостатоци вклучувајќи го и недостатокот на независност се со цел да биде препознаена како вистински независен надзорен механизам.



Во однос на управувањето со човековите ресурси, правната димензија за вработување е добро поставена и процесот е во основа транспарентен. Меѓутоа јавната перцепција е дека вработувањето во полицијата во главно се врши преку политички или пак лични контакти, нешто што го намалува легитимитетот на самите јавни повици. Некои од секторите во МВР не се соодветно опремени, што подразбира дека истите немаат доволно персонал или пак дека има недостаток на персонал со бараните вештини и знаења.

Буџетот на МВР и на полицијата се јавно достапни како дел на извештаите на Министерството за финансии во однос на севкупниот буџет на Република Македонија. Сепак не постојат извештаи во однос на приходите, расходите и позајмувањата на полицијата со што се оневозможува детална контрола и надзор на буџетот. Одделението за внатрешна ревизија во рамките на МВР не е доволно добро позиционирано во рамките на организациската структура, нешто што е препрека за да се постави како робустно и независно внатрешно контролно тело. Одделението исто така не ги поседува соодветните човечки и материјални ресурси.

Правосудството е една од најслабите алки кога станува збор за борбата против корупцијата, и зајакнување на полицискиот интегритет. Полицијата и обвинителството се уште ги немаат зајакнато меѓусебните односи, и покрај плановите за тоа. Истовремено, Европската комисија и јавноста се согласуваат дека има недостиг на практика и вистинска примена на владеењето на правото на терен.



## НАДВОРЕШЕН НАДЗОР

Работата на парламентарната Комисија за одбрана и безбедност не покажува влијание врз градењето на полицискиот интегритет, додека Постојаната анкетна комисија за заштита на човековите права и слободи не успеа да се постави како заштитник на човековите права. Забележан е недостиг на соработка меѓу Министерството за внатрешни работи и Народниот правобранител.

Првиот дел од оценката содржи анализа за надворешниот надзор над работата на полицијата. Надворешна контрола значи дека институциите кои се организациони и оперативни независни од полицијата (Собрание, специјализирани надзорни тела, граѓанско општество, медиуми) се соодветно поставени, изолирани од политичко влијание и слободни од притисоци со цел да вршат ревидирање, надзор и супервизија на полицискиот интегритет.

### Парламентарната контрола не е доволно искористена

Собранието врши основен надзор и контрола на полицијата. Според Деловникот за работа, Собранието има надлежности за политичка контрола и надзор на Владата. За таа цел, Законот за Собранието предвидува надзорни расправи како механизам преку кој може да се собираат податоци и каде овластените претставници кои се поканети на расправата имаат обврска да присуствуваат.<sup>1</sup> Сепак, овој механизам не се користи доволно.

Не постои посебна парламентарна комисија која врши надзор над работата на полицијата. Сепак, Комисијата за одбрана и безбедност е матично тело за сите прашања поврзани со безбедноста и одбраната, па тие прашања ја вклучуваат и работата на полицијата. Сепак, податоците за работата на оваа комисија не покажуваат придонес на Собранието кон подобрување на полицискиот интегритет.

Нејзината работа претежно се состои од расправи за предлог законодавството за безбедност и одбрана поднесено најчесто од страна на Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана или група на пратеници. Еден од поконтроверзните закони кои Собранието ги усвои во 2015 год. беше Законот за изменување и дополнување на Законот за полицијата кој и овозможи на полицијата да користи гумени куршуми, електрични пиштоли и шок гранати за време на протести што предизвика опсежна јавна дебата. Сепак, отсуството на

1 Член 20, Закон за Собранието на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 104/09.





опозицијата од Собранието во тоа време имаше негативно влијание врз квалитетот на дебатите во Собранието.<sup>2</sup>

На хартија, постои Постојана анкетна комисија за заштита на правата и слободите на граѓаните, која меѓу другото, има надлежност да расправа за прашања кои ги засегаат правата и слободите на граѓаните, а ова вклучува и можност за граѓаните да поднесуваат претставки до Комисијата доколку сметаат дека нивните права и слободи биле повредени. Иако Комисијата не може да врши истражни или судски функции, нејзините наоди може да бидат основа за поведување постапка за одговорност на носителите на јавните функции.<sup>3</sup> Сепак, Комисијата не успеа да се воспостави како чувар на правата и слободите на граѓаните. За време на последниот мандат, не е забележана ниту една одржана седница.<sup>4</sup>

Како друг надзорен механизам се јавува можноста за поставување на парламентарни прашања на месечно ниво. Пратениците редовно ја користат оваа прилика да поставуваат прашања до Министерот за внатрешни работи за одредени аспекти на полициската работа.

Комисиите имаат ограничен персонал за поддршка и немаат посебен буџет кој би можеле да го користат за стекнување дополнителна експертиза во одредена област. Ова е важно со оглед на тоа што Комисијата за одбрана и безбедност покрива широк опсег на прашања: од воени мисии, преку јавен ред и мир па се до миграции. Сепак, Парламентарниот институт како внатрешна единица за истражување е солиден извор на знаење и анализа кои може да се користат од страна на Комисијата или од одделните пратеници.

Друг фактор кој ја попречува работата на Собранието во генерална смисла е политичката нестабилност и тековната политичка криза која во крајна линија резултираше со закажување на предвремени парламентарни избори. Овие избори беа првично закажани за 24 април 2016, а потоа двапати беа одложени (5 јуни и 11 декември). Во вакви услови не може да се очекува од Собранието целосно да го спроведува својот мандат и да обезбеди суштинска контрола на извршната власт.

2 Калтрина Селими. 2016. *Оценка на надзорните механизми над полициските сили во Македонија*. Скопје: Аналитика, стр.5 <<https://goo.gl/269Wvy>>.

3 Собрание на Република Македонија, достапно на: <<https://goo.gl/DNHQex>>.

4 Ибид.



## Слаба соработка меѓу Народниот правобранител и Министерството за внатрешни работи

Освен Собранието, Народниот правобранител е единствениот механизам предвиден со Законот за внатрешни работи кој обезбедува надворешен надзор. Народниот правобранител е добро позициониран во правна смисла за вршење на соодветна контрола и има на располагање широк опсег на надлежности. Ова вклучува пристап до класифицирани информации вклучувајќи и државна тајна, пристап до просториите во државните институции без претходна најава, повикнување официјални лица итн.

Бројот на поднесени претставки од страна на граѓани бележи пораст и 2015 год. е година со најголем број на добиени претставки уште од основањето на институцијата.<sup>5</sup> Од една страна, ова покажува зголемена доверба во оваа институција од страна на граѓаните. Од друга страна, може да значи дека ситуацијата со правата и слободите на граѓаните се влошува. Во годишниот извештај за 2015 год. Народниот правобранител забележува поголем степен на полициска бруталност во споредба со претходната 2014 год.

Народниот правобранител обрнува особено внимание на полициската бруталност и постојано се застапува за реформирање на постојниот контролен механизам на полицијата. Предмет на најголема грижа во однос на полициската бруталност е употребата на сила против демонстрантите за време на протести. Иако во тој однос Народниот правобранител започнал постапка против полициски службеници, единицата за внатрешна контрола доставила одговор кој е „целосно формален и без ревидирање на бруталното однесување на полицијата“.<sup>6</sup> Всушност, Народниот правобранител генерално се жали на недостатокот на соработка со внатрешната контрола во МВР, која според него, е „само формалност“.<sup>7</sup> Народниот правобранител исто така се жали на слаба соработка со Јавното обвинителство. Овие трендови на недостаток на соработка меѓу институциите кои се задолжени за постапување во однос на несоодветно полициско однесување е сериозна пречка за воспоставување на полициски интегритет.

Освен протестите, најголемите проблеми во работата на полицијата според она што го забележал Народниот правобранител се: повреда на принципот на пресумпција на невиност, селективни акции, повреда на правото на заштита на домот, ограничување на слободата на движење, ограничување на правата и

5 Годишен извештај на Народниот правобранител за 2015.

6 Ибид.

7 Ибид.



слободите на странски државјани кои транзитираат низ територијата на Р. Македонија како бегалци/мигранти итн.

Покрај недостигот на соработка меѓу главните играчи кои треба да обезбедат полициски интегритет, важен фактор која попречува работата на оваа институција е недостигот на персонал. На пример, постои само едно лице кои работи на случаи за несоодветно полициско постапување.<sup>8</sup> Во отсуство на друг надзорен механизам над работата на полицијата, обезбедувањето на соодветни човечки и други ресурси за институцијата Народен правобранител треба да биде од најголема важност.

### **Забележано е отсуство на напредок во надворешниот финансиски надзор и контрола**

Нема јавно објавени информации за надворешна ревизија на МВР во последните четири години. Последниот извештај за ревизија на МВР кој може да се најде на веб страната на Државниот завод за ревизија е од 2012 година. После тоа постојат извештаи за ревизија на други институции, но не и на МВР.<sup>9</sup>

Двете парламентарни комисии коишто би можеле да имаат улога во надворешен надзор на финансиите на МВР се Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за финансирање и буџет. Од тоа што е јавно достапно, ниту една од двете нема извршено посебен надзор во финансиите на МВР. Комисијата за одбрана и безбедност на пример, би можела да го праша Државниот завод за ревизија зошто нема извршено ревизија на МВР од 2012 година. Собранието сепак, ги нема потребните човекови, материјални, и административни ресурси за да врши надзор на финансиите на полицијата.

Недостатокот на напредок во полето на финансиска контрола на институциите е забележан и во извештајот на Европската комисија за напредок на Македонија, кој вели, „Значајни понатамошни напори се потребни за да се обезбеди ефективна имплементација на законодавството за јавната внатрешна финансиска контрола. Треба допрва да се воспостави засилена внатрешна контрола на трошењето на јавните средства, заедно со цврста анти-корупциска политика и следење на препораките од ревизијата“,<sup>10</sup> но истовремено, во истиот е забележан

8 Калтрина Селими. 2016. *Оценка на надзорните механизми над полициските сили во Македонија*. Скопје: Аналитика, стр. 4. <<https://goo.gl/269Wvy>>.

9 Државен завод за ревизија: [www.dzr.mk](http://www.dzr.mk).

10 Европска Комисија. 2016. *Извештај за напредокот на Македонија 2016*. Брисел (2016) 362 финално, стр. 78.



и одреден напредок на имплементацијата на стандарди за внатрешна ревизија, правилници и прирачници.<sup>11</sup>

### **Препораки**

- ▶ Комисијата за одбрана и безбедност треба да биде проактивна во однос на надзор над работата на полицијата.
- ▶ Комисијата за одбрана и безбедност треба подобро да ги користи надзорните расправи како специфичен механизам за надзор над извршната власт.
- ▶ Треба да се обезбедат доволно ресурси за Народниот правобранител да може да ја врши својата дејност на ефикасен и ефективен начин.
- ▶ Има потреба од подобра соработка меѓу Народниот правобранител и Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди.

---

11 Ибид.



## ВНАТРЕШНА ОТЧЕТНОСТ

При поднесувањето на претставки, постои забележително ниска стапка на одлуки во корист на граѓаните. Недостигот на политичка волја за целосна имплементација на Законот за заштита на укажувачите ја попречува ефективната борба против корупцијата. Државната комисија за спречување на корупцијата не е функционално независна институција.

Текстот кој следи ги оценува превентивните и реактивните правила и процедури во рамките на полицијата (претставки за работата на полицијата, внатрешна контрола, заштита на укажувачите и конфликт на интереси) кои се преземаат од страна на раководните структури или одредени организациски единици за да обезбедат отчетност на полицијата.

### Внатрешна контрола не е доволно ефективна

Законот за внатрешни работи предвидува внатрешна и надворешна контрола на Министерството за внатрешни работи, вклучувајќи ја и работата на полицијата.<sup>12</sup> Како внатрешен контролен механизам, постои посебна организациска единица како Оддел за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди. Оваа организациска единица може да делува врз основа на податоци, информации и сознанија до кои доаѓа самата, врз основа на претставки од граѓани или правни лица, на барања од полицијата или Министерството за внатрешни работи, како и по директна наредба на Министерот за внатрешни работи.<sup>13</sup> Раководителот на единицата има ранг на помошник министер кој му одговара директно на министерот што треба да обезбеди поголема независност од останатите организациски единици кои се предмет на контрола. Додека примарното законодавство за внатрешна контрола е оскудно, работата на внатрешната контрола е понатаму регулирана со подзаконски акти<sup>14</sup> објавени на Интернет страницата на МВР.

Доколку има наоди за кривично дело, се известува Јавниот обвинител и Секторот за криминалистички истраги за да може да започнат со истрага. Сепак, Одделот за внатрешна контрола не го следи исходот од кривичната постапка. Граѓаните може да поднесуваат претставки кога веруваат дека нивните права и слободи биле повредени. Во тој случај, Одделот има обврска во рок од 30 дена да

12 Закон за внатрешни работи. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/2014, 116/2014, 33/15, 5/16, 120/16, 127/16.

13 Ибид.

14 Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, Министерство за внатрешни работи.



го информира подносителот на претставката за наодите и преземените мерки, Со новиот Акт за систематизација на Министерството за внатрешни работи, во 2015 год. оваа организациска единица премина во посебен оддел (наместо сектор како што беше претходно) за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди; составена од три сектори.<sup>15</sup> На ова може да се гледа како на инвестирање во внатрешната контрола и давање поголемо значење на важноста на единицата и авторитетот кои и е доделен за спроведување на ефективна контрола. Исто така, се вовеле подобра поделба меѓу превентивната и реактивната работа бидејќи сега има посебен Сектор за професионално работење, превенција и интегритет.

На хартија, полицијата има воспоставено фер систем за поднесување на претставки со цел да се одговори на поплаките против полициските службеници. Сепак, во пракса постојат одредени недоследности. Во однос на употреба на физичка сила, оваа единица во 2015 год. имаше добиено 62 поплаки, но успеа да потврди неоправдана употреба на физичка сила само во три случаи.<sup>16</sup> Вака ниска стапка на одлуки во корист на граѓаните може да придонесе кон намалена доверба на граѓаните во внатрешниот контролен механизам на полицијата и да ги одврати од намерата да поднесуваат претставки доколку не веруваат во ефикасноста на системот.

Подносителот на претставката не е активно вклучен во истрагата. По поднесувањето на претставката и приложувањето на доказите, подносителот пасивно чека на одлуката на Одделот. Во повеќето случаи, недостигот на докази е најчестата причина за една претставка да се прогласи за неоснована. Па така, се работи за зборот на жалителот наспроти зборот на полицаецот, и во тој случај Одделот најчесто им верува повеќе на вработените во МВР.<sup>17</sup> Не е јасно на кој начин се врши оценка на веродостојноста на исказите. Освен тоа, Европската комисија во извештајот за напредокот на Македонија за 2016 год. го критикува Одделот за внатрешна контрола како „недоволно ефективен, особено во однос на употреба на физичка сила“, забележувајќи дека „казните кои им се изречени на полициските службеници немаат доволна моќ на одвраќање.“ Дополнително, се вели дека механизмот за претставки не секогаш се применува на конзистентен начин.<sup>18</sup>

15 Годишен извештај за работата на Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди за 2015, стр. 1.

16 Ибид.

17 Записник од консултација со претставници на МВР, 07. 11. 2016.

18 Европска Комисија. 2016. *Извештај за напредокот на Македонија 2016*. Брисел (2016) 362 финално, стр. 18.



Исто така постојат обвинувања за политизација на работата на Одделот каде што истрагите се вршат на различен начин во зависност од политичката припадност на полицаецот. Последните две години беа обележани со бројни протести на улиците против политичките структури меѓу кои и работата на поранешната Министерска за внатрешни работи. Во овој контекст, има обвинувања за полициска бруталност против демонстрантите и злоупотреба на полицијата за политички цели. Од друга страна, Одделот за внатрешна контрола одлучи дека употребата на физичка сила за време на протестите била оправдана.<sup>19</sup>

Во однос на транспарентноста, системот за претставки за работењето на полицијата е лесно разбирлив и отворен со оглед на тоа што претставки може да се поднесуваат во било која полициска станица од каде потоа истите се проследуваат до Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди. Претставка може да се поднесе и онлајн, по телефон или по пошта. Исто така, Одделот вложи напори во промовирање на работата преку одржување „отворени денови“ во локални полициски станици. Сепак, истражувањето на јавното мислење објавено од Аналитика во 2016 год.<sup>20</sup> покажа дека оваа организациска единица не е првиот избор на граѓаните кога пријавуваат случаи на несоодветно полициско постапување. Можна причина за тоа може да биде недоволна запознаеност на граѓаните за нејзиното постоење, но исто така и недостиг на доверба во нејзината ефективност и независност.

## **Нема политичка волја за да се заштитат укажувачите**

Законот за заштита на укажувачите беше усвоен во ноември 2015 година и стапи на сила во март 2016. Претходно не постоеше механизам кој би ја гарантирал заштитата на оние кои би сакале да укажат определена злоупотреба од страна на полицијата. Законот беше усвоен како резултат на Пржинскиот договор кој имаше за цел да се разреши политичката криза во Македонија.

Имајќи предвид дека ова е прв пат ваков закон да биде усвоен, воспоставувањето на правна рамка е позитивен развој во заштитата на укажувачите кое и истовремено охрабрува пријавување на неправилности во самите институции. Меѓутоа, законот е недоречен во неколку сегменти, почнувајќи од тоа што се подразбира под терминот “заштита”.

19 Годишен извештај за работата на Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди за 2015, Министерство за внатрешни работи 2016, стр. 4.

20 Магдалена Лембовска. 2016. *Мислењето на граѓаните за полицијата: резултати од анкетата за истражувањето на јавното мислење спроведено во Македонија*. Скопје: Аналитика, стр. 33-34.



Не само што ова е доста сензитивна област туку исто така законот им наложува нови одговорности на институциите па затоа е доста важно истиот да биде колку што е можно повеќе прецизен.

Според законот, постојат модели за известување на наводни нерегуларности во институцијата каде работи укажувачот преку медиумите или пак известување на некои од следниве институции: Министерство за внатрешни работи, Комисија за спречување на корупција, Јавно обвинителство како и Народниот правобранител. Меѓутоа постојат критики дека законот во пракса не функционира како и тоа дека постои недоверба во самите институции кои би требале да ја овозможат заштитата, посебно во однос на обезбедување на анонимноста на укажувачот.<sup>21</sup> Такви критики доаѓаат дури и од претставници на самите институции. Народниот правобранител е скептичен околу тоа дали предвидената заштита би била доволна за да може да охрабри вработени да пријавуваат нерегуларности.<sup>22</sup> Понатака, претседателот на Советот на јавните обвинители има забележано дека укажувачите се соочуваат со можни последици и покрај напорите на обвинителите за осигурување на нивната заштита.<sup>23</sup>

По се изгледа не постои потребното ниво на политичка волја за целосна имплементација на законот. Еден од индикаторите околу ова е немањето на финансиски средства за негова примена, како на пример инвестирањето во персонал во рамките на институциите кој има мандат да го имплементира законот или пак соодветни услови за работа.<sup>24</sup> Нискиот број на пријавени случаи до МВР потврдува дека постојат предизвици со неговата имплементација. Затоа постои препорака дека институциите вклучително и МВР мораат да работат на воспоставување на услови за имплементација на законот и да ги охрабрат вработените во јавниот сектор да пријавуваат определени нерегуларности.<sup>25</sup>

Венецијанската комисија објави свое мислење за законот за заштита на укажувачите каде препорачува определени промени како на пример спецификација околу заштитата од криминални санкции или пак граѓанска одговорност, а не

21 „Една година по донесувањето на законот за заштита на укажувачите: мал е бројот на оние што пријавуваат незаконско работење“, Академик, 14 ноември 2016, достапно на: <<https://goo.gl/9SQzik>>.

22 „Министерството за правда ги замолчува „свиркачите“?“, Транспарентност Македонија, достапно на: <<https://goo.gl/9SQzik>>.

23 Ибид.

24 „Законот за заштита на укажувачите стапи на сила, а институциите се уште не се подготвени“, Транспарентност Македонија, достапно на: <<https://goo.gl/O3ffa6>>.

25 Една година по донесувањето на законот за заштита на укажувачите : мал е бројот на оние што пријавуваат незаконско работење, Академик, 14 ноември 2016, достапно на: <<https://goo.gl/9SQzik>>.





само дисциплински санкции.<sup>26</sup> Исто така препорачува имплементирање на мерки за зголемување на јавната свест, како на пример идентификување на главната институција која би направила ревизија на законот, организирање на обуки за заштита на укажувачите, но исто поддршка на независно советодавно тело каде потенцијалните укажувачи би можеле да се обратат за совет.<sup>27</sup> До сега не се преземени мерки за да се адресираат овие прашања.

## Конфликтот на интереси не е на агендата

Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди при МВР е исто така одговорен за превенција и борба против корупцијата и конфликт на интереси. Меѓутоа не постојат доволно информации во однос на активностите кои се преземаат за спротивставувањето на корупцијата во рамките на Министерството. На пример, секцијата за мерки против корупција во рамките на годишниот извештај на Одделот за внатрешна контрола не содржи суштински информации туку само декларативни изјави околу важноста за спротивставување на корупцијата. Понатака последната достапна програма за спротивставување на корупцијата објавена на интернет страницата на МВР датира од 2014 година. Исто така постои посебна организациска единица за спротивставување на корупцијата како составен дел од Одделот за сузбивање на организиран и сериозен криминал која се уште има недостаток на специјализиран персонал и соодветна опрема како и недостиг на мерки за заштита од политизација и попречување.<sup>28</sup>

Освен тоа, Државната комисија за спречување на корупција како независна институција има мандат за превенција на корупција и конфликт на интереси. Меѓутоа оваа комисија нема доволно надлежности во случаи каде изјави за конфликт на интереси не се поднесени. Единствениот механизам со кој се служи е излегување во јавност со изјави кои не се имаа покажано како доволно ефикасни. Државната комисија за спречување на корупција е мета на критики во последниот извештај за напредокот на Македонија објавен од Европската комисија. Па така “Државната комисија за спречување на корупција има недостиг од функционална независност: селекцијата и назначувањето на нејзините членови не се транспарентни и се чини дека се во корист на политичката лојалност наспроти професионалноста и интегритетот.”<sup>29</sup> Исто така, Европската комисија има

26 Мислење за Законот за заштита на приватноста и Законот за заштита на укажувачите, Европска комисија за демократија преку право, 2016, достапно на: <<https://goo.gl/JxknKE>>

27 Ибид.

28 Европска Комисија. 2016. *Извештај за напредокот на Македонија 2016*. Брисел (2016) 362 финално. стр. 16.

29 Ибид.



нотирано “структурни недостатоци” кои оневозможуваат ефективно извршување на задачите кај Државната комисија за спречување на корупција.<sup>30</sup>

## Препораки

- ▶ Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди треба да биде поконзистентен кога спроведува контроли. Ова значи дека кон сите случаи на полициско несоодветно однесување треба да биде пристапено со еднаков третман без разлика на политичката афилијација на оние кои се вклучени.
- ▶ Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди треба да биде потранспарентен бидејќи објавените извештаи не содржат доволно информации, посебно во однос на исходот на спроведените контроли и анти-корупциските мерки.
- ▶ Капацитетите на Министерството за внатрешни работи во однос на заштитата на укажувачите треба да се подобрат.
- ▶ Законот за заштита на укажувачите треба да биде ревидиран согласно препораките од Венецијанската комисија.
- ▶ Државната комисија за спречување на корупција треба да профункционира како независна и способна институција, ослободена од политичко влијание со цел исполнување на своите задачи.

---

30 Ибид.



## УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Законот за полиција јасно ги дефинира критериумите за вработување во полицијата и постапката за вработување е транспарентна. Сепак, перцепцијата на граѓаните покажува спротивна перспектива. Недостигот на вештини за информатичка технологија во Одделот за човечки ресурси е еден од главните предизвици.

Овој дел го оценува управувањето со човечките ресурси во рамките на МВР како плански пристап за управување со перформансите на вработените на ефективен начин. Има за цел воспоставување на стил на управување кој е отворен, флексибилен и грижлив, така што вработените ќе бидат мотивирани и ќе се развиваат на начин кој ќе обезбеди нивен придонес за поддршка на мисијата на одделот во кој работат на најдобар начин.

### **Постапката за вработување во Министерството за внатрешни работи е транспарентна**

Законот за полиција јасно ги дефинира условите за вработување во полицијата. Во законот се дефинирани образовните и правни критериуми кои кандидатите треба да ги исполнуваат. Еден од најважните критериуми претставува безбедносната проверка што на некој начин би потврдил дека не постои безбедносен ризик при вработувањето на определениот кандидат.<sup>31</sup>

Во законот е исто така специфицирано дека немнозинските заедници исто така треба адекватно да се застапени при процесот на вработување.<sup>32</sup> Меѓутоа она што не е специфицирано е дека предност ќе се даде на оние кандидати кои веќе имаат искуство и знаење во областа како на пример кандидати со завршени безбедносни студии, право итн.

Процесот на вработување во МВР е транспарентен, со отворени повици кога постои потреба за нови вработувања. Одбраните кандидати на почетокот потпишуваат договор за обука во времетраење од една година кој се одржува во Центарот за обука во Идризово по што и потпишуваат договор за вработување.<sup>33</sup> Самото тоа што обуката се имплементира по приемот може да се смета

31 Закон за полиција, Службен весник на Република Македонија, 114/06, 6/09, 145/12, 41/14, 33/15, 33/15, 31/16, 106/16.

32 Ибид.

33 „МВР со јавен оглас за вработување на 600 полицајци“ МКД МК, јули 2015. <<https://goo.gl/IQ59Sn>>.



за проблематично бидејќи остава простор за недоволна посветеност на обуката од страна на кандидатите, бидејќи истите се веќе селектирани.

Меѓутоа важно е да се напомене дека и покрај постоењето на добро дефинирани критериуми за вработување во МВР, како и транспарентноста на процесот, перцепцијата на граѓаните во однос на процесот на вработување покажува друга слика. Во истражувањето кое што беше објавено во септември 2016 година само 12,3% од испитаниците одговорија дека веруваат во тоа дека кандидатите за прием во полицијата биле селектирани преку јавен конкурс.<sup>34</sup> Околу 65% од испитаниците веруваат дека селекцијата за вработување во полицијата се прави преку други канали како на пример: врски преку пријатели, политички врски и мито. Ова беше исто така споменато во Извештајот за напредокот на РМ од страна на Европската комисија за 2016 година каде исто така е идентификуван истиот предизвик.

### Главни предизвици во управувањето со човечките ресурси

Во рамките на МВР, организациската единица за управување во човечки ресурси е задолжено за човечки ресурси што е дел од Одделот за правни работи, судски постапки и управување со човечки ресурси.<sup>35</sup> Исто така важно за човечките ресурси во делот на професионалните стандарди е Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди кое е независно тело во рамките на МВР.

Еден од предизвиците со кои се соочува МВР според вработени во оваа институција кога станува збор за вработувањето и човечките ресурси е немањето на соодветни вештини за информатичка технологија (компјутерски вештини).<sup>36</sup> Често пати при подготовка на внатрешните или повиците за вработување се прават грешки кои потоа Одделението за управување во човечки ресурси треба да ги поправи, што во принцип одзема доста време.<sup>37</sup>

Внатрешни повици за работни места се отвораат по потреба каде електронска пошта и телеграми се праќаат до сите оддели во рамките на МВР. Вработените кои сакаат да се регистрираат за овие повици мора да пополнат електронски

34 Магдалена Лембовска. 2016. *Мислењето на граѓаните за полицијата: резултати од анкетата за истражувањето на јавното мислење спроведено во Македонија*. Скопје: Аналитика, стр. 20-21.

35 Оддел за правни работи, судски постапки и управување со човечки ресурси, Министерство за внатрешни работи, <<https://goo.gl/41sRtU>>.

36 Записник од консултација со претставници на МВР, 07. 11. 2016.

37 Ибид.



формулар и да добијат мислење/препорака од страна на неговиот/нејзината претпоставен/а. Ова понекогаш може да биде проблематично бидејќи остава простор за субјективност. Постоеле случаи каде претпоставениот намерно нема да издаде препорака, бидејќи сака да го задржи вработениот во неговиот/нејзиниот оддел.<sup>38</sup>

Друг предизвик со кој што се соочува МВР кога станува збор за човечките ресурси е неадекватната екипираност на некој од секторите, коишто имаат или недостаток на вработени или недостаток на квалитет помеѓу вработените.<sup>39</sup>

Постои и потреба редовно да се врши обука и доусовршување на вработените во МВР, како на полицајците така и на службениците. Со овие обуки би се подобрило нивното знаење и перформанс, и тие би биле во тек со најновите трендови. Во моментот постои недостаток на такви обуки. МВР понекогаш организира такви обуки, но тие се генерално спроведени со помош на меѓународните донатори,<sup>40</sup> што и покрај тоа што е позитивно не носи одржливост на долг рок.

## Препораки

- ▶ Треба да се работи на подобрување на јавното мислење кога станува збор на процесот на вработување во МВР, преку уште поголема транспарентност и ефективен систем за жалби. Недостатокот на доверба може да ги обесхрабри добрите кандидати да аплицираат, и поттикнува барање на алтернативи методи како да се дојде до вработување.
- ▶ Треба да се подобрат И.Т вештините на вработените во МВР и да се развие одржлив модел за обука и доусвршување на вработените.
- ▶ Да се усвои јасно дефиниран акционен план за намалување на корупцијата кај полицајата, како и за подобрување на перцепцијата на граѓаните за истото.

38 Ибид.

39 Ибид.

40 „МВР спроведе обука за униформираниите службеници“. А1 Он, 16.05.2016, достапно на: <http://a1on.mk/wordpress/archives/613395a>.



## ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ

Буџетот на полицијата не може да се најде на Интернет страната на Министерството за внатрешни работи како што би се очекувало. Најниската цена е најчест критериум за добивање на договорите за јавни набавки и доцнењето со плаќањата при договори со компании им наштетува на нивната ликвидност. Одделението за внатрешна ревизија ги нема потребните човечки и материјални ресурси ниту пак надлежности за соодветно спроведување на ревизијата.

Финансискиот менаџмент се однесува на аспектите на мобилизација на ресурси и управување со трошоците на полицијата или министерството задолжено за внатрешни работи. Во следниот текст, се оценуваат прашањата за транспарентноста на буџетот, јавните набавки и внатрешната ревизија.

### **Буџетот на Министерството за внатрешни работи пораснал за 19 милиони евра**

Приоритетите во буџетот на МВР и полицијата се определени според со стратешкиот план на Владата и МВР.<sup>41</sup> Бирото за јавни набавки и Министерството за финансии се одговорни за надзор на трошењето на јавните финансии.

Буџетот на МВР и полицијата е јавно достапен како дел од извештајот за целокупниот буџет објавен од страна на Министерството за финансии, но буџетот на МВР не може да се најде како засебен документ на веб сајтот на МВР.

Тоа го отежнува наоѓањето на буџетот, со оглед на тоа што не може да се добие преку веб сајтот на МВР како што и би се очекувало. Буџетот на МВР за 2016 беше околу 176 милиони ЕУР,<sup>42</sup> што е зголемување од 19 милиони ЕУР од претходната година. Притоа, нема индикатори кои би ги мереле резултатите од активностите.

### **Најниската цена како главен критериум за добивање на договорот**

За јавните набавки во Македонија е задолжено Бирото за јавни набавки кое е во рамките на Министерството за финансии. Критичарите тврдат дека постои корупција и недостаток на транспарентност во процесот на јавни набавки.<sup>43</sup>

41 Записник од консултација со претставници на МВР, 07. 11. 2016.

42 Буџет на Република Македонија за 2016, стр. 30, достапен на: <<https://goo.gl/hFjMrQ>>.

43 Сашо Стојковски. 2012. *Проблеми во примена на законот за јавни набавки*. Скопје: Pravdiko. <<https://goo.gl/LcgQVg>>.



Двата најголеми предизвици со кои фирмите се соочуваат со јавните набавки (во целост, не само со МВР) се најниската цена како единствен критериум за добивање на договорот, и доцнењето со исплати за договорите кои ги исполниле фирмите, што и штети на нивната ликвидност.<sup>44</sup> Фирмите веруваат дека за време на електронските јавни набавки, постои нереално ниски цени од одредени компании, без при тоа да се внимава на квалитетот. Некои фирми исто така чекаат во просек по осум месеци по завршувањето на проектот за да ги добијат договорените средства.

На Министерството за финансии паѓа обврската за извештаи за приходи, расходи, на различни институции. Министерството за финансии објавува извештаи на секои шест месеци, во кои сепак нема детали на приходите, расходите и позајмиците на полицијата.<sup>45</sup>

### **Нема соодветни ресурси за внатрешна ревизија**

Во рамките на МВР постои Одделение коешто е задолжено за внатрешна ревизија. Ова Одделение сепак ги нема потребните материјални и човекови ресурси да може правилно да врши ревизија.<sup>46</sup> Во моментот ова тело има двајца вработени, и го имаат напуштено многу вработени поради недостаток на стимул, пред се финансиски, коишто можат да им понудат на високо-образовани кадри. Дополнителна потешкотија е и поставеноста на одделението во целокупната организациона структура на најниско ниво со која не му се дава доволно авторитет и независност од другите организациски единици.<sup>47</sup>

Ова Одделение исто така се соочува со недостаток на соработка со останатите единици над кои треба да врши ревизија, поради тоа што тие се согледуваат придобивките од овој процес, а поради недостигот на капацитети процесот е уште потежок. Исто така, нема јавно достапни информации за случаи на трошење на финансиски средства кое е надвор од рамките на буџетот.

Не постојат доволно јавно достапни информации на работата на ова Одделение, неговата правна рамка и надлежности. Важно е да се работи на подигнување на свеста за важноста на внатрешната финансиска контрола не само во МВР туку и општо во јавниот сектор.

44 Центар за граѓански комуникации. „Извештај од мониторинг на јавните набавки во Република Македонија, бр.26“ Април 2016. Достапно на: <<https://goo.gl/7n1VOX>>.

45 Извештај за извршување на буџетот на Република Македонија во периодот 01.01.2016-30.06.2016. Достапно на: <<https://goo.gl/p6nrGO>>.

46 Записник од консултација со претставници на МВР, 07. 11. 2016.

47 Ибид.



Со цел да се зајакне внатрешната ревизија во рамките на МВР, потребно е што поскоро да му се обезбедат потребните човекови и материјални ресурси на Одделението за внатрешна ревизија, притоа имајќи на ум дека е исто така многу важно јасно да се дефинираат неговите надлежности. Исто така важно е да се подигне свеста за важноста на внатрешната ревизија, и да се има политичка волја за спроведување на истата.

### **Препораки**

- ▶ Буџетот на МВР треба да биде лесно достапен на веб страна на МВР.
- ▶ Да се обезбеди зголемена транспарентност при јавните набавки. Исто така, да се воведат целосен сет на критериуми за добивање на договорите,.
- ▶ Да се зајакнат капацитетите на Одделението за ревизија при МВР.





## КРИВИЧНО ГОНЕЊЕ

Не постои електронска поврзаност меѓу канцеларијата на Јавниот обвинител и полицијата што го отежнува гонењето на корумпираните полициски службеници. Ситуацијата е уште потешка кога Европската комисија и јавноста се согласуваат дека има недостиг на практика и вистинска примена на владеењето на правото на терен.

Во следниот дел се идентификувани главните предизвици за правна постапка против полициски службеници за кривични дела, особено за корупција.

### Слаба соработка меѓу јавното обвинителство и полицијата

Судството во Македонија е една од најслабите алки кога станува збор за борбата против корупцијата, и зајакнување на полицискиот интегритет. Како што е наведено во извештајот на ЕУ за Македонија „Нема напредок во обезбедување на независност на правосудството со многу забележани случаи на селективна правда“.<sup>48</sup> Корупцијата е се уште распространета во многу области, и напорите на сузбивање на истата се поткопани поради недостатокот на политичка волја за истото.

Исто така, полицијата и обвинителството се уште ги немаат зајакнато меѓусебните односи, и покрај плановите за тоа. Се чини дека многу иницијативи се формирани, но само на хартија, а не и во пракса. На пример, се уште нема електронска комуникација помеѓу јавното обвинителство и полицијата, што би овозможило побрзо и поефикасно споделување на информации. Само еден истражен дисциплински центар е формиран досега, и покрај тоа што беа во план повеќе, и истиот „не е соодветно екипиран и опремен“<sup>49</sup>.

Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал е формиран, но истиот не е во функција. Потребна е зголемена соработка помеѓу јавното обвинителство и полицијата во сузбивањето на криминалот во државата, што го би го направил процесот многу поефикасен. Соработката треба да биде не само предвидена според закон, туку и навистина да функционира во пракса.

48 Европска Комисија. 2016. *Извештај за напредокот на Македонија 2016*. Брисел (2016) 362 финално.

49 Ибид.



## Перцепцијата за корупција во судството е прилично висока

Работата на судството е уште една област во која се потребни суштински реформи, како што е наведено во Препораките на експертската група за систематски прашања во владеењето на правото поврзани со следењето на комуникациите откриено во пролетта 2015 (Извештајот на Прибе). Во овој документ стои дека според материјалите од прислушуваниите разговори Управата за безбедност и контраразузнавање (која е дел од МВР) „има работено надвор од својот законски мандат, за цели на државниот врв, односно контрола на високо рангирани луѓе во јавната администрација, судии, обвинители и политички противници, во постојани препреки на независноста на судството и другите институции“<sup>50</sup>. Згора на тоа, експертската група забележа атмосфера на притисок врз судството, неразвиен систем на ефикасност за управување со перформансите за судиите и вработените во судот, како и политизација и политички притисоци.<sup>51</sup> Групата исто така наведе неколку препораки за надминување на овие предизвици. И покрај тоа што чинителите имаат преземено одредени чекори, потребни се структурни промени на многу различни нивоа како би можело да се забележи некаква разлика.

Овие наоди кореспондираат со јавната перцепција за недостаток на напредок, особено после избивањето на скандалот со прислушувањето во 2015 год. Во извештајот за јавното мислење за полицијата кој беше спомнат претходно,<sup>52</sup> судството беше институција со највисоко ниво на перцепција за корупција, каде 67% од испитаниците сметаат дека судството е корумпирано, од кои 40% изјавија дека корупцијата во судството е широко распространета<sup>53</sup>. Перцепцијата за јавното обвинителство беше слична, каде 62% од испитаниците одговорија дека постои корупција во јавното обвинителство, од кои 35% изјавија дека истата е широко распространета. Според овој извештај за сите институции освен невладините организации, мнозинството од испитаниците (над 50%) имаа перцепција дека корупцијата е распространета. Оваа перцепција кај населението, особено за правниот систем е сериозен проблем за државата, намалувајќи ја довербата која граѓаните ја имаат во институциите што влијае на граѓанското учество.

50 Препораки на експертската група за систематски прашања во владеењето на правото поврзани со следењето на комуникациите кое беше откриено во пролетта 2015. Брисел, 08.06.2015, стр. 6, достапно на: <<https://goo.gl/9ct0Zh>>.

51 Ибид.

52 Ибид.

53 Магдалена Лембовска. 2016. *Мислењето на граѓаните за полицијата: резултати од анкетата за истражувањето на јавното мислење спроведено во Македонија*. Скопје: Аналитика, стр.24.



И Европската комисија како и поголемиот дел од јавноста до Република Македонија се согласни дека постои недостаток на пракса и вистинска имплементација на владеењето на правото во Македонија. Во извештајот на Европската комисија особено се забележува дела препораките на Комисијата од минатото како и од другите стратешки планови не се спроведени, или пак се спроведени само формално и/или делумно, без суштински промени на терен.

Работата на Јавното обвинителството е исто така подложна на критики од страна на Народниот правобранител. Имено, Народниот правобранител има поднесено три барања за покренување на кривична постапка против полициски службеници. Сепак, се соочува со „недостаток на навремени, правно-издржани и професионални одговори во однос на информирање околу неговите барања кои се воедно и поткрепени со материјални докази за основани сомненија за криминални акти како што се тортура и нечовечко и деградирачко постапување и казнување- коишто се косат со член 3 од Европската конвенција за човекови права<sup>54</sup>.

Згора на тоа, Јавното обвинителство го информираше Народниот правобранител дека малтретирањето за време на должност, тортурата и други сурови и нехумани акти, не треба да бидат процесирани по службена должност<sup>55</sup>. Друг проблем кај Јавното обвинителство според Народниот правобранител е селективноста и приоритетниот однос кои им се доделува на кривични пријави поднесени од страна на МВР во споредба со тие на Народниот правобранител<sup>56</sup>.

Кога станува збор за Одделот за внатрешна контрола при МВР, како што беше забележано во делот за внатрешна отчетност, оваа организациска единица го информира Јавното обвинителство за можни кривични дела од страна на полицајците. Сепак, не постојат јавно достапни информации околу исходот од истите.

Јавното обвинителство има должност да објавува годишен извештај за неговата работа. Но, последниот јавно достапен извештај е од 2014 година што значи дека јавното обвинителство не си ја исполнило законски предвидената обврска за објавување на годишен извештај. Во исто време, не постојат информации за кривични постапки против полицајци, што значително ја отежнува работата на следење на ваквите процедури.

54 Годишен извештај за работата на Народниот правобранител за 2015 год. стр. 24-25.

55 Ибид.

56 Ибид.



## Препораки

- ▶ Јавното обвинителство треба да обезбеди поголема респонзивност и да воспостави подобра соработка со Народниот правобранител
- ▶ Препораките за судството од страна на експертската група во однос на систематски прашања во владеењето на правото произлезени од следењето на комуникациите треба да бидат што поскоро и целосно имплементирани
- ▶ Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди треба да ги следи и да обезбеди информации околу крајните исходи на случаи на кривични постапки против полицајци, иницирани од МВР.
- ▶ Јавното обвинителство и полицијата треба да оформат поконкретни начини на споделување информации.
- ▶ Јавното обвинителство и полицијата треба да користат електронска комуникација за побрзо споделување информации.
- ▶ Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал треба да започне со работа што поскоро.

# POINTPULSE

WESTERNBALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



[WWW.POINTPULSE.NET](http://WWW.POINTPULSE.NET)



[twitter.com/POINTPULSEnet](https://twitter.com/POINTPULSEnet)



[facebook.com/POINTPULSEnet/](https://facebook.com/POINTPULSEnet/)