

Кон втората генерација
реформи во безбедносниот
сектор во МАКЕДОНИЈА



analytica 
thinking laboratory...

Андреја Богдановски | Магдалена Лембовска

СКОПЈЕ
2012

Кон втората генерација
**реформи во безбедносниот
сектор во МАКЕДОНИЈА**

Андреја Богдановски | Магдалена Лембовска

СКОПЈЕ
2012



Даме Груев 7/8-3, 1000 Скопје, Македонија

Тел./Факс: +389 2 312 1948

e-mail: info@analyticamk.org

Автори

Андреја Богдановски | Магдалена Лембовска

Дизајн

Мухсин Гулер

Оваа публикација оригинално беше развиена во рамките на истражувачкиот проект "Градење на капацитетите кај граѓанското општество за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2009-2011". Во овој регионален проект беа вклучени седум тинк тенк организации од регионот – од Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора. Проектот беше финансиски поддржан од Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка, а се реализираше во соработка со Женевскиот центар за контрола на вооружените сили (DCAF) (www.dcaf.ch). Методологијата за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор беше развиена од страна на Белградскиот центар за безбедносна политика (www.bezbednost.org). Оваа публикација беше финансиски поддржана од DCAF.



© Авторско право 2012

Ниту еден дел од оваа публикација не може да се копира или менува без претходна согласност на авторите.

АВТОРИ

Андреја Богдановски работи како истражувач за безбедносни прашања во Аналитика Тинк Тенк од 2009. Има мастер диплома по политички науки од Првиот приватен ФОН универзитет во Скопје. Моментално се фокусира на реформите во безбедносниот сектор во Македонија (независните државни институции и извршна контрола). Освен тоа, тој исто така работи на трансформацијата на конфликти во Западен Балкан и особено, на оценка на степе- нот до кој регионот е на пат да стане безбедносна заедница. Богдановски е автор на повеќе студии поврзани со демократското владеење и реформите во безбедносниот сектор во Македонија.

Може да се исконтактира на abogdanovski@analyticamk.org или bogdanovski.a@gmail.com

Магдалена Лембовска е дипломиран политиколог и кандидат за маги- стратура за Безбедност и финансиска контрола. Работи како истражувач на програмата за надворешна и безбедносна политика во Аналитика, каде се занимава со современите безбедносни прашања и концептот на добро вла- деење. Нејзините интереси вклучуваат: реформата во безбедносниот сектор, процесот на демократизација, нелегални миграции и финансиска контрола и надзор врз институциите од безбедносниот сектор.

Може да се исконтактира на mlembovska@analyticamk.org или lembovska_m@yahoo.com

СОДРЖИНА

Кон втората генерација
**реформи во безбедносниот
сектор во МАКЕДОНИЈА**



Список на скратеници	8
Предговор	9
Внатрешна контрола	11
	Извршно резиме
1 Правна рамка	12
1.1 Министерство за внатрешни работи	13
1.2 Министерство за одбрана	14
1.3 Агенција за разузнавање	16
2 Имплементација и административен капацитет	17
2.1 Министерство за внатрешни работи	17
2.2 Министерство за одбрана	23
2.3 Агенција за разузнавање	25
3 Вредности	27
4 Препораки	29
Буџетска контрола	30
	Извршно резиме
1 Правна рамка	31
1.1 Финансиско управување и контрола (ФУК)	32
1.2 Внатрешна ревизија	33

1.3 Хармонизација на внатрешната контрола и внатрешната ревизија – Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола	35
2 Имплементација	36
3 Административен капацитет	39
4 Вредности	42
5 Препораки	43
Парламентарна контрола	44
	Извршно резиме
1 Контрола и надзор	45
1.1 Буџетска контрола	45
A Правна рамка	45
B Имплементација	47
1.2 Контрола на законитоста во работењето и почитувањето на човековите права	49
A Правна рамка	49
B Имплементација	50
1.3 Контрола и надзор врз имплементацијата на владините политики и законите усвоени од Собранието	54
A Правна рамка	54
B Имплементација	55
1.4 Контрола и надзор врз државната билатерална и мултелатерална соработка и интеграција во областа на безбедноста	56
A Правна рамка	56
B Имплементација	57
2 Административен капацитет	59
3 Вредности	60
4 Препораки	61
Библиографија	63
Анекс 1	68
Анекс 2	69



Список на скратеници

АР – Агенција за разузнавање

БЈБ – Биро за јавна безбедност

ДСАФ – Демократска контрола на вооружените сили

ДЗР – Државен завод за ревизија

ЕУ – Европска Унија

(З)ЈВФК – (Закон за) јавна внатрешна финансиска контрола

ICITAP – Програма за меѓународна помош и обука во кривичните истраги

МВР – Министерство за внатрешни работи

МО – Министерство за одбрана

НПАА – Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија

СВКПС – Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди

SIGMA – Поддршка за подобрување на управувањето и менаџментот

УБК – Управа за безбедност и контраразузнавање

ФУК – Финансиско управување и контрола

СРТ – Комитет за превенција на тортура на Советот на Европа

Предговор

Мирното отцепување од комунистичка Југославија во деведесеттите, заедно со искуствата од и после внатрешниот вооружен конфликт во 2001, како и напорите за приклучување кон ЕУ и НАТО, ја прават Македонија интересна за проучување за тоа како еволуираше управувањето со безбедносниот сектор и дали всушност успеа да ги институционализира добрите практики.

Според тоа, овој труд, има за цел да ги идентификува трендовите и главните предизвици за управувањето со безбедносниот сектор во Македонија во периодот 2009-2012 во три области: екстерно (преку Парламентот), интерно (преку извршената контрола) и контролата над трошењето на јавните средства.

Авторите на оваа публикација се обидоа да ја откријат фазата до која Македонија напреднала во имплементацијата на втората генерација реформи во безбедносниот сектор, идентификувана од Тимоти Едмундс (Timothy Edmunds) како “консолидација на претходните реформи, како и ефективно и ефикасно работење на институциите и процедури на одржливо ниво на трошоци за државата и општеството”¹

Во првото поглавје од оваа публикација, фокусот е ставен на начинот на кој се врши внатрешната контрола и надзор во рамките на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи како и во Агенцијата за разузнавање. Второто поглавје ја испитува имплементацијата на јавната внатрешна финансиска контрола, како суштинска алатка за вршење внатрешен надзор врз буџетот. На крајот, третото поглавје го зема Парламентот како надзорно, но во исто време и законодавно тело и ја анализира неговата работа во четири клучни области применливи за безбедносниот сектор: буџетирање, човекови права, имплементација на владини политики, како и надзорот над државната билатерална и мултилатерална соработка и интеграција во областа на безбедноста.

1 | Timothy Edmunds (2003) 'Security Sector reform: Concepts and Implementation' [Реформата во безбедносниот сектор: концепти и имплементација], во Wilhelm N.Germann и Timothy Edmunds (eds) Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment [Кон реформата во безбедносниот сектор во Европа после Студената војна: рамка за оценка]. Baden Baden: Nomos, стр. 11.



Наодите од оваа публикација се резултат на тригодишниот проект “Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и мониторинг на реформата во безбедносниот сектор во Западен Балкан” спроведен од регионален конзорциум на седум тинк-тенк организации од Западен Балкан. Овој проект резултираше со објавување на неколку трудови: 1) Алманах за надзорот врз безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2) Контекст анализа на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан, 3) Безбедносните политики во Западен Балкан и во случајот на Македонија и 4) Транспарентност во безбедносниот сектор.

Истражувањето во голем степен се заснова врз методологија² развиена од Белградскиот центар за безбедносна политика и понатаму разработена од шест други тинк-тенк организации кои работела на проектот (вклучувајќи ја и Аналитика). Повеќето од податоците собрани за целта на оваа публикација го одразуваат периодот 2009-2012 и се засноваат на квалитативни интервјуа со експерти, креатори на политики и академската заедница, како и членови на Парламентот и владини претставници. Наодите од оваа публикација исто така произлегуваат од податоци добиени користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Би сакале да оддадеме признание за поддршката од Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF) и Белградскиот центар за безбедносна политика за менаџирањето на проектот и обезбедувањето значајни повратни информации. Освен тоа, сакаме да ја изразиме нашата благодарност до м-р Раде Рајковчевски кој даде значаен увид и надворешна експертиза на раните верзии од оваа публикација.

Оваа публикација треба да придонесе за подобро разбирање на главните карактеристики на внатрешната и надворешната контрола и надзор над безбедносниот сектор во Македонија како и да ги пополни празнините во литературата од оваа област. Освен тоа, листата на препораки на крајот од оваа публикација придонесува за нејзината практична примена преку обезбедување таргетирани и реални препораки кои се однесуваат на претходно идентификуваните недостатоци.

2 | Повеќе информации за методологијата може да се најдат во Almanac on security Sector Reforms in the Western Balkans [Алманах за реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан] стр. 241, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

Внатрешна контрола

Извршно резиме

Примарната правна рамка која ја регулира внатрешната контрола кај учесниците во безбедносниот сектор (Министерство за внатрешни работи, Министерство за одбрана и Агенција за разузнавање) е ограничена и како таква понатаму е регулирана со подзаконски акти (издадени од соодветниот министер). Сите безбедносни институции имаат воспоставено различни механизми за вршење на внатрешна контрола.

Кај Министерството за внатрешни работи, контролата ја врши Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС) кој работи со претставки од граѓаните. Бројот на поднесени претставки од страна на граѓаните има тенденција на зголемување од година во година што може да е показател дека Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди ја стекнал довербата на граѓаните, но од друга страна пак, може да значи и зголемен број на случаи каде граѓаните се соочуваат со несоодветно полициско постапување.

Министерството за одбрана врши внатрешна контрола преку инспектори за одбрана кои проверуваат дали работењето на вработените е во согласност со важечките закони. Зачудува фактот што според Министерството за одбрана, главното тело за внатрешна контрола не иницирало постапка за утврдување дисциплинска, прекршочна или кривична одговорност против вработен во Министерството за одбрана во последните неколку години. Освен инспекции, постои и можноста граѓаните да поднесуваат претставки и предлози до ова министерство.

Од друга страна, пак, Законот за Агенцијата за разузнавање ги нема ниту најосновните одредби за внатрешна контрола. Работното место „Генерален инспектор“ е укинато во 2000 год. поради недостаток на финансиски средства. Внатрешната контрола ја врши дисциплинска комисија.



1 | Правна рамка

Кога се работи за внатрешна контрола во безбедносниот сектор (Министерство за внатрешни работи, Министерство за одбрана и Агенција за разузнавање), законодавците имаат тенденција да бидат што е можно понејасни. Речиси сите закони содржат оскудни информации за начинот на кој се врши внатрешната контрола. Оваа област понатаму е разработена во подзаконските акти кои обично се далеку од очите на јавноста. Единствена институција која отскокнува од оваа слика е МВР кое на својата веб-страница ги има објавено сите прописи за начинот на работа.

Согласно со Уставот, секој граѓанин има право да поднесува претставки до државните органи и другите јавни служби и на нив да добие одговор³. Законот за внатрешни работи воспоставува посебна единица која работи со претставки од граѓаните и се грижи за професионализам во работата на вработените во МВР⁴ (Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди). Во случајот на Министерството за Одбрана, контролата врз законитоста во работите во врска со одбраната се врши од страна на инспектори за одбрана.

Надлежностите кои ги имаат внатрешните тела кои се овластени да вршат контрола врз законитоста се доволни за вршење на основната контрола. СВКПС во рамките на МВР како и инспекторите за одбрана во рамките на МО уживаат слободен пристап до сите документи и простории што е неопходен услов за ефективно извршување на работата. Сите вработени мора да соработуваат и да им ги обезбедат сите документи и информации кои им се потребни⁵. Министрите (за внатрешни работи и за одбрана) имаат право да иницираат внатрешна контрола во одредени единици од Министерството како и право да даваат насоки и директиви.

3 | Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.52/91, член 24, достапен на:

<http://www.sobranie.mk/default-mk.asp?ItemID=A431BEE83F63594B8FE11DA66C97BEAF>

4 | Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија бр.92/2009, член 38

5 | За МО: Закон за одбрана – пречистен текст Службен весник на Република Македонија бр.185/11, член 166

За МВР: Правилник за вршење на работите на СВКПС, член 5

1.1 | Министерство за внатрешни работи

Законот за внатрешни работи предвидува внатрешна и надворешна контрола врз неговата примена⁶. Додека надворешната контрола ја вршат Парламентот и Народниот Правобранител⁷, внатрешната контрола се извршува од страна на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС). СВКПС има надлежност да врши контрола врз сите организациони единици во министерството, вклучувајќи ги и Бирото за јавна безбедност како и Управата за безбедност и контраразузнавање⁸. Конкретните надлежности и начинот на работа се специфицирани во подзаконски акт – Правилник за работата на СВКПС⁹.

Исто така, Законот за полиција¹⁰ го регулира начинот на работа на полицијата и притоа јасно ги одредува случаите во кои полициските службеници можат да употребат полициски овластувања и на тој начин да ги ограничат правата и слободите на граѓаните.

Раководителот на СВКПС е независен од останатите организациони единици во МВР и за својата работа одговара директно пред министерот, што дава поголема важност на оваа организациона единица. Раководителот е назначен од Министерот. Освен тоа, со цел да се потенцира неговата независност, просториите на СВКПС не се сместени во самото министерство туку во зградата веднаш до него.

Што се однесува до неговите надлежности, СВКПС постапува по службена должност, врз основа на информации добиени како резултат на претставки од граѓани, интерна документација, информации добиени од вработените како и по наредба на министерот. За сите случаи кога се пронајдени неправилности, раководителот на Секторот го информира Министерот како и директорот на организационата единица каде што работи вработениот. Одлуките на СВКПС се задолжителни за

6 | Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија бр.92/2009, член 37

7 | Ибид, член 39

8 | За органограмот на МВР, види Анекс 1

9 | Достапно на <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/pravilnik%201SVKPS%20konecna%20verzija.doc>

10 | Закон за полиција, Службен весник на Република Македонија, бр. 114/2006



сите вработени во МВР, а ако не се исполнети тоа повлекува дисциплинска санкција¹¹. Доколку има наоди за кривично дело, задолжително се информираат Јавниот Обвинител и Секторот за криминалистички работи¹² за да се започне истрага. Освен тоа, внатрешната контрола во рамките на Бирото за јавна безбедност е регулирана со Стандардни процедури и практики за надзор и контрола во полицијата, подзаконски акт кој дава насоки за лицата (раководители на единици) кои имаат надлежност за вршење контрола како и видовите на контрола. Овие процедури се темелат на постоечката правна рамка и не повлекуваат нови одговорности, туку повеќе се сметаат како помошни алатки за ефикасна примена на механизмите за контрола. Препорачано е да се врши надзор и контрола на секое ниво во Бирото за јавна безбедност, најмалку еднаш на четири години директорот на БЈБ да врши генерален надзор¹³. Тоа подразбира целокупен надзор и контрола (инспекција) врз работењето на една организациона единица, со цел да се обезбеди законитост во работењето, професионализам, квалитет, ефикасност и согласност во работењето со среднорочните и долгорочните оперативни цели и планови. Директорот на БЈБ може да нареди да се изврши ваков надзор.

1.2 | Министерство за одбрана

Правната рамка која ја регулира внатрешната контрола во Министерството за одбрана 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.¹⁴ Инспекторите за одбрана се обврзани да даваат препораки за пронајдените нерегуларности. До-

11 | Податоци добиени со користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

12 | Правилник за вршење на работите на СВКПС, **член 10**

13 | Стандардни процедури и постапки за вршење надзор и контрола во полицијата, член 11

14 | Закон за одбрана – пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр. 185/11, член 163

колку 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.

Дополнително, Законот за одбрана се повикува на Законот за инспекциски надзор¹⁵ како важечки законски акт кој треба да биде консултуран при вршењето на инспекцискиот надзор. Во секој случај, одредбите и во двата закони се повеќе или помалку идентични и нема разлика во процедурите за вршење на инспекциски надзор во одбраната во споредба со инспекциот надзор во другите области.

Измените во Законот за одбрана од април 2011¹⁶ предвидуваат квартални извештаи за извршените инспекциски надзори, кои треба да бидат објавени на веб-страницата на Министерството за одбрана. Ова е прв пат некоја институција од безбедносниот сектор да подлежи на законска обврска за објавување извештаи за извршените инспекции на својот веб-сајт. Законот за одбрана предвидува три вида на инспекциски надзор¹⁷:

- 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.

15 | Закон за инспекциски надзор, Службен весник на Република Македонија бр.50/10

16 | Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 51/11

17 | Закон за одбрана – пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр. 185/11, член 165



Согласно Законот за постапување по претставки и предлози¹⁸, Министерството за одбрана има обврска да назначи личност или да формира организациона единица надлежна за постапување по претставки и предлози од граѓаните кои се однесуваат на нивните права и интереси или за било каква иницијатива од јавен интерес.

1.3 | Агенција за разузнавање

Ако се погледне Законот за Агенцијата за разузнавање, евидентно е дека овој закон не содржи никакви одредби кои се однесуваат на внатрешната контрола, туку единствено ги набројува можните прекршоци на работната дисциплина¹⁹, без понатамошно разработување на дисциплинската постапка.

Претходно, Законот за Агенцијата за разузнавање содржеше одредба која му овозможуваше на директорот на Агенцијата за разузнавање да ги пропише потешките повреди на работната дисциплина врз основа на кои вработениот може да биде суспендиран од работа, времетрајето на периодот на суспензија како и случаите кога го нема тоа право. Оваа одлука беше укината од страна на Уставниот Суд, кој утврди дека да се пропишуваат односи какви што се во оспорената одредба, би можело да значи арбитрерност и можност од нееднаков третман кон правата и обврските што произлегуваат од работниот однос и нивната заштита и дека тоа прашање треба да се регулира со Законот за Агенцијата за разузнавање или Колективниот Договор.²⁰

Според вработен во разузнавачките служби, кој беше интервјуиран за целта на оваа публикација, Агенцијата за разузнавање има дисциплинска комисија која делува врз основа на барање за отпочнување дисциплинска постапка. Такво барање може да поднесат раководителите на организационите единици во Агенцијата за

18 | Закон за постапување по претставки и предлози, Службен весник на Република Македонија бр.82/2008

19 | Закон за Агенција за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/95, член 30

20 | Одлука на Уставен Суд бр. 37/1988

разузнавање или Директорот. Дисциплинската комисија работи според Правилник за водење дисциплинска постапка²¹.

Позицијата на Генерален инспектор, иако во многу земји се смета за ефективен внатрешен контролен механизам, во македонската Агенција за разузнавање не постои. Според лицето кој го интервјуиравме, ова работно место постоело се до 2000^{та} година кога било укинато како резултат на рационализација на финансиските средства и ресурси²².

Правната рамка која го покрива сегментот на внатрешна контрола во Агенцијата за разузнавање е оскудна и потребно е вметнување на општоприфатените принципи за контрола и надзор, како што е поставување на Генерален Инспектор кој ќе ја преземе главната улога во внатрешната контрола во Агенцијата за разузнавање.

2 | Имплементација и административен капацитет

2.1 | Министерство за внатрешни работи

Ако се разгледаат релевантните странски извештаи (види фуснота 24, 25 и 26) за напредокот на државата и практиките за заштита на човековите права, првиот впечаток е дека потребно е уште многу да се направи во областа на внатрешната контрола.

Присуството на полицијата во секојдневниот живот како и во значителен број низ целата држава, ја зголемува веројатноста за прекршување на човековите права. Зголемениот број на механизми за утврдување одговорност придонесоа кон поголема контрола врз работата на полицијата. И покрај зголеменото присуство на меѓународниот фактор во работата на МВР, што придонесе кон зголемена отвореност кон граѓаните, работата на надзорните институции не секогаш покажува дека МВР исклучително се подобрило во однос на транспарентноста и отвореноста

21 | Интервју со претставник од разузнавачките служби во Македонија, одржано на 10.07.2012

22 | Ибид.



кон граѓаните и државните институции.²³

Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Македонија во 2011²⁴ ја покрива оваа област со тоа што вели дека СВКПС го интензивираше следењето на работата на полицијата...Сепак, допрва треба да се трансформира во орган кој е потполно независен од полицијата со способност за спроведување ефикасни истраги, додека извештајот на американскиот Стејт Департмент за практиките за заштита на човековите права за 2011 за Македонија²⁵ се надоврзува дека иако има

Вкупен број на случаи

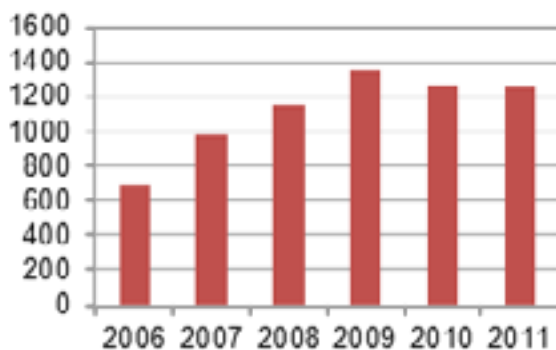


График 1 – статистички податоци за вкупниот број на случаи

е позитивен знак дека СВКПС ја интензивира својата работа и се повеќе граѓани се одлучуваат да бараат правда преку овој механизам. Од друга страна, може да значи

подобрувања во внатрешните истраги и активен омбудсман, некажувањето на полицијата останува како проблем.

Графикот 1 покажува постојан пораст во бројот на случаи на кои работел СВКПС од 2006 па наваму. Овој тренд го достигнува врвот во 2009, а потоа бележи благ пад. Всушност, СВКПС постапил по 691 случај во 2006, а во 2009 бројот на случаи е речиси удвоен – 1355. Во текот на 2011, СВКПС имал 1250 случаи. Првата половина на 2012 повторно покажува пораст на обработени случаи – 758 наспроти 630 во првата половина на 2011. Зголемениот број на случаи на кои се работело

23 | Богдановски, Андреја: Chapter 5 - Macedonia in Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans, Белград, 2012, достапно на: http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

24 | Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2011, Поглавје 22, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

25 | Достапно на: <http://www.state.gov/documents/organization/186589.pdf>

дека постапувањето на полициските службеници станува сè полошо. Извештајот на Европскиот Комитет за превенција од тортура (СРТ)²⁶ од 2010 забележува дека значителен број на луѓе се жалат на наводно лошо постапување од страна на полициските службеници, особено од страна на инспекторите за граѓански криминал и припадниците на специјалната единица Алфа.

Згора на тоа, СРТ забележува и недостаток на структурна независност на СВКПС и подвлекува дека ова прашање е од особена важност кога постојат сомнежи за лош третман или несоодветно постапување од страна на официјалните лица за спроведување на законот во контекстот на операции од висок профил.²⁷

СВКПС има практика редовно да објавува извештаи за својата работа на веб-страницата на Министерството за внатрешни работи. Извештаите содржат задоволителни и детални информации, но она што недостига е посебна евиденција која го издвујува Бирото за јавна безбедност од Управата за безбедност и контраразузнавање.

Иако СВКПС има јасен мандат за да дејствува кога има несоодветно постапување од страна на вработените во Управата за безбедност и контраразузнавање, не постојат јавно достапни информации дека некогаш се случиле такви проверки. Ова го покренува прашањето дали воопшто не постојат такви проверки во УБК или пак СВКПС не е доволно транспарентен за да ги објави наодите од контролата. Ако се земе во предвид моќта која е сместена во УБК (употреба на специјални истражни мерки, употреба на огнено оружје и сл.), од особена важност е соодветна внатрешна контрола во ова тело. Она што дополнително ја отежнува ефективната внатрешна контрола кога се работи за УБК е тајноста на посебни истражни мерки (како што е прислушувањето) што ја намалува можноста за поднесување претставки од граѓаните за нивната употреба.

26 | Достапно на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2012-04-inf-eng.htm>

27 | Извештајот се повикува на операцијата “Планинска бура” од 2007 каде и покрај медицинската деокументација и широко распространетите фотографии од повреди кои индицирале насилство врз уапсените лица, СВКПС известил дека “извршиле детална истрага во врска со операцијата и заклучиле дека операцијата била професионално планирана, професионално извршена и целите за кои била планирана биле постигнати, а средствата за употреба на сила и огненото оружје биле употребени согласно правните прописи”.



Со анализа на годишните извештаи²⁸ на СВКПС, ќе се утврди дека приближно две третини од посочените неправилности доаѓаат од претставки од граѓани и правни лица, а останата третина се заснова на информации добиени од вработените во МВР, наоди на СВКПС, медиумите или по наредба на министерот за внатрешни работи.

	Вкупно поднесоци	Основани	Неосновани	Нема докази	Делумно основани
Година 2007	61	9	33	19	/
Година 2008	64	4	36	24	/
Година 2009	79	6	37	36	/
Година 2010	64	5	38	20	1
Година 2011	63	8	44	11	/

Табела 1²⁹ Поднесени претставки до СВКПС врз основа на сомневање за прекумерна употреба на сила

Ако се направи споредба помеѓу графикот 1 и табела 1, јасно е дека прекумерната употреба на сила не престатвува висок процент од вкупниот број на случаи. Се движи помеѓу пет и шест проценти. Она што паѓа во очи е дека повеќето од претставките поднесени до СВКПС се квалификувани како неосновани или нема доволно докази. Бројот на основани претставки е занемарлив. Голем број на дополнителни прашања произлегуваат од овие факти, како што е прашањето за тоа со какви предизвици се соочува СВКПС за време на испитувањето на посочените случаи или пак дали граѓаните се доволно информирани за надлежностите на СВКПС. Ако овој тренд продолжи, може да доведе до намалување на довербата во СВКПС кај граѓаните и следствено намалување на бројот на поднесени претставки.

28 | Годишни извештаи на СВКПС за 2011, 2010 и 2009, достапно на:
<http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=201>

29 | Годишен извештај на СВКПС за 2011, достапно на:
<http://www.mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=10937&mid=1094&tabld=201&tabindex=0>

Изречени задолжителни мерки

Во 2011, СВКПС поднесол 19 кривични пријави за 30 вработени во МВР. Бројот на отпочнати кривични постапки во 2010 бил 27, а во 2009 СВКПС поднесол 36 кривични пријави. Додека бројот на кривични постапки има тенденција да се намалува, бројот на дисциплински постапки бележи пораст: 201 во 2009, 219 во 2010 и 228 во 2011. Во периодот 2009-2011 немало ниту една кривична постапка за Управата за безбедност и контраразување³⁰.

Година	Вкупно предмети по кои е постапено	Кривично пријавени лица	Поведување дисциплинска постапка	Укажување со предупредување	Постапка за надомест на материјална штета	Оддалечување од работно место	Баранье за решение за отказ без водене дисциплинска постапка
2007	974	106	179	149	3	84	
2008	1148	75	173	122	32	39	
2009	1355	50	201	193	84	28	66
2010	1261	29	219	161	85	9	14
2011	1250	30	228	230	62	9	29

Табела 2³¹ - Изречени задолжителни мерки од СВКПС

СВКПС е само иницијатор на дисциплинската постапка и тука завршува неговата улога. Дисциплинската постапка ја врши дисциплинска комисија формирана од страна на министерот. Ова е забележано и во Извештајот на Стејт Департментот за практиките за човекови права за Македонија за 2011³² каде пишува дека СВКПС има надлежност да изрекува само административни санкции за време на своите

30 | Податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

31 | Извор: Годишен извештај на СВКПС за 2011

32 | Достапно на: <http://www.state.gov/documents/organization/186589.pdf>



истраги и не може да изрекува административни санкции (како што е отказ или прераспределување на пониска позиција) за кои е потребна одлука од дисциплинска комисија или пак кривични санкции за кои е потребна одлука од суд, за посериозни прекршоци кога има наоди за кривично дело. Европскиот комитет за превенција од тортура (CPT) исто така признава дека СВКПС нема влијание врз дисциплинските санкции, што останува во рацете на претпоставените на полицискиот службеник кои се во прашање.³³

Работата на СВКПС ја критикува и Народниот правобранител во Годишниот извештај од 2011 каде вели дека Во работата на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди се забележуваат слабости во постапките кон полициските службеници за повреди на човековите права и слободи и пречекорување на службените овластувања³⁴. Во истиот годишен извештај, Народниот Правобранител ја истакнува потребата од професионалност во работата на СВКПС.

Што се однесува до административните капацитети, СВКПС во 2011 ја промени својата внатрешна организација. Почнувајќи од почетокот на 2011, СВКПС се состои од пет оддели наместо три.³⁵ Тоа значи дека е направено одделување помеѓу проктивното и реактивното работење или попрецизно, помеѓу превентивната работа за елиминирање на условите кои влијаат за несоодветно однесување на полициските службеници и вршење активности за обезбедување докази за посочените нерегуларности.³⁶ Исто така предвидено е зголемување на бројот на вработените од 40 на 60, но нема податоци дали тоа навистина се случило. Сепак, Извештајот на Стејт Департментот за 2011 утврдува дека недоволното финансирање и кадровско екипирање ја попречува ефективноста на

33 | Извештај на Стејт Департментот за практиките за човекови права за Македонија за 2011, достапно на:

<http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2012-04-inf-eng.pdf>

34 | Годишен извештај на Народниот Правобранител за 2011, Скопје, Март 2012, достапно на:

<http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/documents/2012/Izvestaj%202011-ANG.pdf>

35 | Годишен извештај на СВКПС за 2011, достапен на:

<http://moi.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=10937&mid=1094&tabId=201&tabindex=0>

36 | Ибид.

СВКПС, и професионалниот капацитет на СВКПС останува слаб.³⁷

Капацитетите на СВКПС во најголем дел се засилиле преку поддршката од странски донатори. Како пример за тоа може да послужи случајот кога Програмата за меѓународна помош и обука во кривичните истраги (ICITAP)³⁸ донираше софистицирана истражна опрема која може да ги подобри капацитетите на СВКПС да се справува со посложени случаи. Освен тоа, вработените во СВКПС редовно земаат учество во меѓународни работилници, семинари и студиски посети³⁹.

2.2 | Министерство за одбрана

Според податоците од Министерството за одбрана, добиени користејќи го правото на пристап до информации од јавен карактер, ова министерство воспоставило две тела за внатрешна контрола.⁴⁰ Првото е Секторот за инспекција во одбраната кој содржи посебен оддел за инспекција во цивилната одбрана. Во рамките на овој оддел, постои Советник-Инспектор за права на персонал и граѓани – Омбудсман. Во последните неколку години никогаш немало случај на прекршување на човекови права и слободи или незаконити активности при работата во министерството.⁴¹ Освен тоа, никогаш немало дисциплинска, прекршочна или криминална постапка против вработените во МО⁴².

Според Министерството за одбрана, ова е доказ за професионализмот во нивната работа.⁴³ Работата на надворешните надзорни тела, како што е Омбудсманот, кога станува збор за вооружените сили е ограничена, така што многу малку информации се достапни во однос на третманот на вработените во вооружените сили. Се-

37 | Достапно на: <http://www.state.gov/documents/organization/186589.pdf>

38 | ICITAP е програма на Депарتمانот за правда на САД која работи со странски влади.

39 | Податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

40 | Ибид.

41 | Ибид.

42 | Ибид.

43 | Ибид.



пак, чудно е што МО воспоставило Омбудсман за одбрана, а нема никакви јавно достапни информации во однос на оваа позиција.

Инспекторот за правата на вработените и граѓаните – Омбудсманот е одговорен пред раководителот на одделението за инспекција во цивилната одбрана.

Вид на инспекциски надзор		Вкупен број на инспекциски надзори 2008-2011
Редовен	Согласно Годишната програма пропишана од министерот	36
Вонреден	На барање на министерот, државна институција или правно/физичко лице поради постоење сомнежи за нерегуларности	11
Контролен	Проверка дали посочените нерегуларности се надминати	2
Вкупно		49

Табела 3⁴⁴

Како што беше истакнато и погоре, МО има обврска да објавува квартални извештаи за извршениот инспекциски надзор. Министерството започна со објавување на ваквите извештаи во јануари 2012 и засега има два вакви извештаи достапни на нивниот веб-сајт. Извештаите содржат оскудни информации и ги немаат ни најосновните податоци како на пример резултатот од инспекцискиот надзор. Овие извештаи го содржат само името на институцијата каде бил извршен инспекциски надзор.

44 | Табелата се засонва на податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

Покрај инспекцискиот надзор и Советникот-инспектор за права на персонал и граѓани, Министерството за одбрана има назначено лице за постапување по претставки и предлози од граѓаните⁴⁵, како Советник за постапување по претставки и предлози вработен во Секторот за поддршка на Министерот. Сепак, на веб-страницата на Министерството нема информации дека ваква позиција воопшто постои, ниту пак конкретни информации за лицето кое ја извршува оваа задача. Во периодот од 2009 до првата половина на 2012 година, советникот реагираше по 130 претставки и предлози од граѓаните, но нема информации какви биле одговорите на тие претставки и предлози. Според МО, на сите граѓани им бил доставен одговор.⁴⁶ Исто така не е познат ни соодносот, односно колкав дел од поднесоците биле претставки а колку од нив биле предлози.

Во секој случај, не може да остане незабележано дека е чудно што постојат две различни позиции за заштита на правата на граѓаните, што може да ги збунува граѓаните и да не знаат кому да се обратат за жалба, предлог или некаков проблем.

Кога се работи за военото разузнавање и контраразузнавање, оваа единица е подредена под Министерот за одбрана, а во последните неколку години нема забележан случај за прекршување на законите и човековите права, ниту пак била поведена дисциплинска постапка против некој од вработените во единицата за воено разузнавање и контраразузнавање.⁴⁷ Во последните три години, не се извршил инспекциски надзор во оваа служба⁴⁸.

2.3 | Агенција за разузнавање

Една од најголемите идентификувани слабости во механизмот на внатрешна контрола во Агенцијата за разузнавање е непостоењето на Генерален инспектор. По-

45 | Обврска која доаѓа од Законот за постапување по претставки и предлози.

46 | Податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер.

47 | Ибид.

48 | Ибид.



ради буџетски ограничувања, оваа позиција била отстранета. Ова објаснување се коси со најдобрите практики од Западен Балкан како и од земјите на Западна Европа кајшто ваквата позиција обично ја игра централната улога за обезбедување на законитост во работењето на Агенцијата за разузнавање.

Како супститут за оваа функција се јавува дисциплинска комисија. Изгледа дека директорот на Агенцијата за разузнавање има голема улога во самото практикување на внатрешната контрола. Нема комплетна независност во работењето на овие тела, кое пак зависи од профилот на лицето кое ја води Агенцијата за разузнавање и од тие причини во минатото имало определени тенденциозни постапки⁴⁹. Досегашното искуство покажува дека кога и да имало прекршување на процедурите од страна на вработените во АР, повеќето од казните се состоеле од парични казни, но исто така имало и отпуштања од работа. Недостатокот од генерален инспектор се чувствува и во системот на поплаки во рамките на самата Агенција. Доколку некој од вработените сака да се пожали на одлуката од дисциплинската комисија, тоа оди преку директорот. Друга алтернатива би била обраќање до судовите.

Јасно е дека средствата предвидени за Агенцијата за разузнавање не се доволни за покривање на нејзините потреби и ова има значителни импликации врз контролниот механизам. Сепак, наместо зголемување на средствата, буџетот на Агенцијата за разузнавање бележи намалување од година во година.⁵⁰

Во 2008 излезе на виделина скандал за однесувањето на вработените во АР, кога вработен во Агенцијата испрати анонимно писмо до повеќе адреси, вклучувајќи го и директорот на АР, во кое наводно ги открива идентитетите на агентите како и нивните слабости, неморално однесување и зачинети приказни од работното место.⁵¹ Официјалниот став на Агенцијата беше дека наодите во писмото се неточ-

49 | Интервју со претставник од разузнавачките служби во Република Македонија, одржано на 10.07.2012.

50 | Буџет на Република Македонија за 2012, 2011, 2010 и 2009, достапно на: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2012>

51 | Македонските тајни агенти провалени, Вечер 27.02.2008 достапно на: <http://www.vecer.com.mk/?ItemID=5A857525894E3F48800B99EE29496B1F>

ни.⁵² Оваа кратка изјава не дава доволно информации за истрагата која била спроведена ниту пак дали имало одредени реперкусии за вработените. Во контекст на ова, вреди да се спомене дека Агенцијата за разузнавање нема официјално лице за односи со јавноста.

Што се однесува до административните капацитети, се смета дека вработените се професионалци кои подлежат на тренинг за извршување на своите работни задачи⁵³, но поради недостатокот на јавно достапни податоци, нема конкретни информации за човековите ресурси.

3 | Вредности

Кога се работи за полицијата, забележаниот тренд на зголемување на бројот на претставки до СВКПС може да значи пораст на нивото на доверба и препознавање кај граѓаните дека СВКПС си ја врши работата како што треба, но од друга страна, може да биде показател за лоши резултати во професионалноста кај полициските службеници. Најмногу загрижува фактот што само мал дел од претставките СВКПС ги оценил како основани.

Критичката оценка на странските извештаи за повредите на човековите права во Македонија, рака под рака со се погласните повици да се обрне поголемо внимание на контролата во институциите од безбедносниот сектор (особено полицијата), повторно ја ставаат внатрешната контрола во центарот на вниманието на јавната дебата.

Последниот пример, кој предизвика дебати и протести на улиците во Скопје, е поврзан со убиството на 24-годишен студент од Скопје за време на пост-изборната прослава од страна на припадник на специјалната полициска единица Алфа. Овој случај ги зголеми повиците единицата Алфа да биде распуштена, а професионализмот во работата на СВКПС го стави под знак прашалник. Истовремено доаѓаа

52 | Ибид.

53 | Интервју со претставник од разузнавачките служби во Република Македонија, одржано на 10.07.2012



критики до МВР за недостаток од транспарентност и комуникација со јавноста.

Граѓанското движење “Стоп за полициската бруталност” иницираше предлог за воспоставување независно тело кое ќе ја преземе работата на СВКПС во делот на работење со претставки од граѓаните и жалби за кршење на правата и слободите на граѓаните од страна на полициските службеници. Овој предлог беше прифатлив за партиите од опозицијата кои поднесоа предлог-Закон за Полициски правобранител кој требаше да добие посебни овластувања и можност за вршење истраги во случаи на полициска бруталност спрема граѓаните.⁵⁴ Сепак, овој предлог закон не беше изгласан.

Со оглед на фактот дека Министерството за одбрана не ја промовира јавно можноста за поднесување претставки од граѓаните и не е доволно транспарентно кога се работи за внатрешната контрола, можно е да се заклучи дека овие прашања не се поставени многу високо на листата на приоритети на МО. Истото се однесува и на Агенцијата за разузнавање која дури и го укина главното внатрешно контролно тело – Генералниот инспектор.

54 | Предлог Законот за Полициски правобранител беше поднесен од група од 42 пратеници и е достапен на:

https://docs.google.com/file/d/1Oqj1_oGhEGxdu236lfDrRkT9qXBcDMzLoTU81xRXem_eDAR-1FBizYlcTIWQ/edit?pli=1

4 | Препораки:

- Потребни се измени во Законот за Агенцијата за разузнавање со кои ќе се вметнат демократските принципи за внатрешна контрола и враќање на позицијата на генерален инспектор задолжен за внатрешна контрола и професионални стандарди.
- На СВКПС треба да му се овозможи да биде вклучен во целиот процес на дисциплинската постапка, како и улога во крајните резултати.
- Министерството за одбрана треба да биде потранспарентно во однос на извршениот инспекциски надзор така што ќе објавува детални извештаи.
- Дополнително, Министерството за одбрана треба повеќе да ги запознае граѓаните и да ја промовира можноста за поднесување претставки и предлози за работата на МО.



Буџетска контрола

Извршно резиме

Успешната имплементација на концептот на јавна внатрешна финансиска контрола е важна алатка која треба да осигура дека јавните пари се потрошени на најсоодветниот и најефикасниот начин. Како таков, концептот е развиен од Европската Комисија и еден од трите елементи на *acquis communautaire* за финансиска контрола (последно групирани во Поглавје 32, за време на преговорите за пристапување со Хрватска)⁵⁵. Јавната внатрешна финансиска контрола вклучува три компоненти: 1) Финансиско управување и контрола, 2) внатрешна ревизија и 3) единица за централна хармонизација. Додека единицата за финансиски прашања и единицата за внатрешна ревизија се воспоставени во рамките на секоја државна институција, единицата за централна хармонизација претставува посебен сектор во рамките на Министерството за финансии и служи како централна точка за координација и комуникација. Досега, сите напори беа вложени во усвојувањето и подобрувањето на законската рамка и овој процес е веќе завршен и сите подзаконски акти покрај Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се веќе усвоени и стапиле во сила. На централно ниво, не сите субјекти од јавниот сектор ги исполниле обврските кои произлегуваат од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола – да воспостават единица за финансиски прашања, единица за внатрешна ревизија и да назначат лице одговорно за нередовности. Но кога се работи за институциите од безбедносниот сектор (Министерство за внатрешни работи, Министерство за одбрана и Агенција за разузнавање), сите тие ги исполниле неопходните услови од законот. Сепак, административните капацитети остануваат слаби, особено кога се работи за единиците за внатрешна ревизија. Натамошниот тек на настаните треба да овозможи подобра имплементација на законската рамка и подигнување на

55 | Покрај ЈВФК, другите два елементи се: екстерна ревизија и заштита на финансиските интереси на ЕУ.

свеста кај институциите за улогата и значењето на јавната внатрешна финансиска контрола.

1 | Правна рамка

Воведувањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола го претставува рбетниот столб на буџетска контрола во рамките на самите буџетски корисници (вклучувајќи ги и институциите од безбедносниот сектор – Министерство за одбрана и Агенција за разузнавање). Зачетоците на овој систем можат да се најдат во 2000 год⁵⁶, но вистинските заложби за изградба на модерен систем за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор започнаа со донесувањето на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола⁵⁷ во 2009 год. Овој внатрешен контролен механизам треба да гарантира разумно користење на јавните средства⁵⁸ како и целосно почитување на законот во секојдневната работа. Клучен принцип за постигнување на овие цели е примена на принципите за децентрализирана одговорност на менаџментот и воспоставување независна внатрешна ревизија. Законските одредби кои доаѓаат од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола важат за сите субјекти од јавниот сектор⁵⁹ кои се финансираат од државниот буџет вклучувајќи ги и средствата од Европската Унија.

56 | Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/node/92>

57 | Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија, бр. 09/09

58 | Министерство за финансии, достапно на <http://www.finance.gov.mk/node/864>

59 | Под поимот “субјект од јавниот сектор” Законот подразбира: корисниците на средства од Буџетот на Република Македонија, фондовите, општините и градот Скопје, агенциите и другите институции основани со закон, јавните претпријатија, јавните установи и другите правни лица кои се во државна сопственост или во кои државата е акционер.



Јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) се состои од:

1. Финансиско управување и контрола
2. Внатрешна ревизија
3. Хармонизација на внатрешната контрола и внатрешната ревизија

Додека во центарот на традиционалните системи за внатрешна контрола беше законитоста на трошоците, ЈВФК донесува повисоки стандарди, давајќи ѝ поголемо значење на вредноста на парите, што значи дека не се води сметка само за тоа јавните пари да не бидат злоупотребени, туку и дека се потрошени на најекономичен, најефикасен и најефективен начин. Со оглед на тоа што ЈВФК е релативно нов концепт, процесот за усвојување на релевантната законска рамка, која се состои од мноштво подзаконски акти за процедури и стандарди, е веќе завршен и сите тие стапија во сила. Иницијативата СИГМА – Поддршка за подобрување на управување и менаџмент⁶⁰ ја оцени правната рамка која ја регулира јавната внатрешна финансиска контрола како кохерентна, сеопфатна и целосно усогласена со правните барања на Европската Унија⁶¹.

1.1 | Финансиско управување и контрола (ФУК)

Првиот механизам кој треба да обезбеди внатрешна финансиска контрола е финансиското управување и контрола, кое се состои од систем на политики, процедури и активности воспоставени од раководителот на субјектот, со цел да се обезбеди разумно уверување дека целите на субјектот се остварени⁶². Иако законот не кажува јасно кои се тие цели, понатаму во Законот за јавна внатрешна финанси-

60 | СИГМА е заедничка иницијатива на Организацијата за економска сработка и развој OECD и Европската Унија, главно финансирана од ЕУ.

61 | Извештај за проценка на СИГМА за Македонија, мај 2010

62 | Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија, бр.09/09. Член 3, став 3

ска контрола е објаснето дека ФУК проверува дали јавниот субјект:

- Ги извршува финансиските активности на правилен, етичен, економичен, ефективен и ефикасен начин;
- Обезбедува усогласување на работењето со законите, другите прописи, утврдената политика, плановите и процедурите.⁶³

На институциите од безбедносниот сектор (МВР, МО и АР), како субјекти од јавниот сектор, им е дадена задача да формираат посебна организациона единица како единица за финансиски прашања, чиј што раководител директно ќе одговара пред министерот и државниот секретар⁶⁴. Освен тоа, овие институции имаат обврска да назначат лице задолжено да информира за нерегуларности. Министерството за финансии подготви Прирачник за финансиско управување и контрола⁶⁵ како водич за субјектите од јавниот сектор при воспоставувањето на системот за ФУК и за правилно извршување на задачите.⁶⁶

1.2 | Внатрешна ревизија

Целта на внатрешната ревизија е слична со целта на системот на финансиско управување и контрола, а тоа е осигурување легална и правилна употреба на јавните средства преку идентификување недостатоци и можни прекршувања на правните процедури. Внатрешната ревизија се врши периодично, додека пак системот за финансиско управување и контрола врши постојан мониторинг на процедурите и процесите во јавните субјекти. Внатрешната ревизија дава препораки за финансиското управување и контрола и придонесува за негово постојано унапредување, без надлежност да изрекува санкции. Министерството за финансии има изготвено

63 | Ибид.

64 | Ибид.

65 | Достапно на http://www.finance.gov.mk/files/u10/PRIRACNIK_FMC30012012.pdf

66 | За главните цели на ФУК и надлежностите на раководителот, види Анекс 2.



Прирачник за внатрешна ревизија⁶⁷ чија употреба е задолжителна за сите внатрешни ревизори кога вршат ревизија во институциите.

Се до 2004год. внатрешната ревизија беше централизирана во Министерството за финансии, а потоа премина во децентрализиран модел со идеја да се формира единица за внатрешна ревизија во секој субјект од јавниот сектор.

Меѓу другите безбедносни институции, законот експлицитно не ја наведува Агенцијата за разузнавање меѓу оние субјекти кои треба да формираат единица за внатрешна ревизија. Сепак, согласно законот, единица за внатрешна ревизија треба да се формира во сите субјекти од јавниот сектор чијшто просечен буџет во последните три години надминува 50 000 000 денари (819 774 евра). Со оглед на тоа што буџетот на Агенцијата за разузнавање за 2011 беше 144 821 000 (2 354 813 евра)⁶⁸, јасно е дека оваа обврска за формирање единица за внатрешна ревизија важи и овде. Не е јасно зошто Агенцијата за разузнавање не се појавува во списокот заедно со останатите државни институции, како што е на пример Министерството за одбрана.

Законодавците добро се погрижиле да обезбедат (барем на хартија) независност на единиците за внатрешна ревизија од политички притисоци. Овие единици се поставени така да бидат организационо независни од останатите внатрешни единици во институцијата и имаат директна одговорност пред министерот. Соодветно, раководителот на организационата единица како и останатите внатрешни ревизори не можат да бидат отпуштени од работа или прераспределени на други позиции затоа што информирале за одредени нерегуларности. Освен тоа, Министерот за внатрешни работи и Министерот за одбрана немаат слобода за изрекување на дисциплински санкции, прераспределување или отказ на вработените во единицата за внатрешна ревизија на своја рака, туку прво треба да го известат Секторот за ЈВФК во Министерството за финансии и да ја поднесат неопходната документација која ќе ја оправда ваквата одлука.

67 | Достапно на <http://www.finance.gov.mk/node/972>

68 | Буџет на Република Македонија http://www.finance.gov.mk/files/Budzet_na_RM_za-2011_god_ZA%20OBJAVUVANJE_13.12.2010.pdf

Ако постојат сериозни нерегуларности или соменвања за измама или корупција, внатрешниот ревизор го информира раководителот на единицата за внатрешна ревизија кој има обврска да поднесе пишана информација до министерот и до лицето одговорно да известува за нерегуларности⁶⁹.

1.3 | Хармонизација на внатрешната контрола и внатрешната ревизија – Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола (Сектор за ЈВФК)

Во Министерството за финансии постои посебен сектор за внатрешна финансиска контрола кој служи како централна единица за хармонизација и операционализација на внатрешната финансиска контрола и за супервизија врз нејзината имплементација. Овој сектор дава препораки за подобрување на јавната внатрешна финансиска контрола. Дополнително, Секторот за ЈВФК има надлежност да врши супервизија врз квалитетот на системот за финансиско управување и контрола и за работењето на единиците за внатрешна ревизија, но се до овој момент таква супервизија не е извршена⁷⁰, иако е *sine qua non* за подобрување на ЈВФК и за пронаоѓање на пречките кои го нарушуваат правилното функционирање на системот.

Освен Секторот за ЈВФК, министерот за финансии формира два комитети како негови консултативни тела во рамките на Министерството за финансии, еден за прашања поврзани со финансиското управување и контрола, а другиот за прашања од областа на ревизијата. И двата комитети имаат обврска да се состануваат најмалку еднаш на три месеци⁷¹ каде ќе разменуваат информации и ќе даваат совети на министерот за финансии.

69 | Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија, бр.09/09, Член 50, став 3

70 | Интервју со претставник од субект од јавниот сектор, одржано на 17.07.2012

71 | Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија, бр.09/09, Член 44 и 45



Иако оваа структура изгледа мошне сложена, сепак претставува европски модел развиен од Европската Комисија која постојано ги охрабрува земјите кои сакаат да се приклучат кон ЕУ да развијат модерни системи за јавна внатрешна контрола⁷². Иако системот за ЈВФК првично беше најавен како “мек” *acquis* (без специфично ЕУ законодавство), Европските институции (Совет, Парламент, Суд за Ревизија и Комисијата) се согласија дека во ова поглавје⁷³, *земјите кандидати треба да ги реформираат своите системи за јавна внатрешна контрола и за екстерна ревизија така што ќе ги следат и имплементираат меѓународните стандарди и најдобрите практики на ЕУ*⁷⁴.

2 | Имплементација

Министерството за Финансии (кое се смета како општа институција надлежна за воспоставување нови структури и следење на напредокот) објави Прирачник за внатрешна ревизија и Прирачник за финансиско управување и контрола како водичи во кои детално се прикажани методите и техниките кои треба да се користат за време на секојдневните активности и обезбедуваат сеопфатен преглед на главните принципи на јавната внатрешна финансиска контрола.⁷⁵ Согласно чл. 13 став 2 од Законот за ЈВФК, беа објавени и Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор⁷⁶, како меѓународно признати стандарди за внатрешна контрола. Прирачниците, кои ги подготви Секторот за ЈВФК, се користат во праксата на буџетските корисници⁷⁷ што значи дека Секторот за ЈВФК создал практични и применливи прописи кои истовремено се и доста корисни за оние на кои им се наменети.

72 | Robert de Koning, Public internal financial control, достапно на <http://www.pifc.eu/pdf/intro.pdf>

73 | Поглавје 32 од *Acquis communautaire*

74 | Ибид.

75 | Прирачникот за внатрешна ревизија, Прирачникот за финансиско управување и контрола, како и останати релевантни закони и подзаконски акти кои се однесуваат на ЈВФК може да се најдат на: <http://www.finance.gov.mk/node/679>

76 | Службен весник на Република Македонија, бр. 147/11, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/u10/ernal_control_standards_in_the_public_sector.pdf

77 | Извештај за проценка на СИГМА за Македонија, мај 2011

Сите безбедносни институции (МВР, МО, АР) ги презеле потребните активности за воспоставување организациони единици и назначување на лица на одредени позиции како што е предвидено со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Сите тие имаат формирано единица за финансиски прашања, единица за внатрешна ревизија и назначиле лице одговорно да информира за нерегуларности. Сите тие редовно ја исполнуваат обврската за поднесување годишни извештаи за извршените ревизии до Секторот за ЈВФК во рамките на Министерството за финансии⁷⁸.

Во првите години од усвојувањето на Законот за ЈВФК, овај механизам се соочи со потешкотии за исполнување на законските обврски. Само неколку државни институции ги формирале предвидените единици за финансиски прашања и за внатрешна ревизија и назначиле лице да информира за нерегуларности. Поради доцнењето со имплементацијата на законот, Комитетот за финансиско управување и контрола и Комитетот за внатрешна ревизија, како консултативни тела на министерот, беа формирани во август 2011, две години после усвојувањето за Законот за ЈВФК. Во мај 2012 беа објавени и деловници за нивна работа.

Според извештајот на Комисијата на ЕУ за напредокот на Македонија за 2011, постои одреден напредок во областа на јавната внатрешна финансиска контрола, но претежно се работи за законски усогласувања, додека имплементацијата на законската рамка оди бавно.⁷⁹ Министерството за финансии изготви нацрт стратегија за периодот 2012-2014 како среднорочен план за развој на ЈВФК. Оваа стратегија содржи опфатна анализа на моменталната ситуација како и препорачани мерки за подобрување, но се уште недостигаат долгорочни цели и план за делување. Иако нацрт-стратегијата беше изготвена во ноември 2011 и се однесува на 2012, финалната верзија на стратегијата сè уште не е објавена⁸⁰.

78 | Интервју со претставник од субјект од јавниот сектор во Македонија, одржано на 17.07.2012

79 | Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија, Поглавје 32: Финансиска контрола, стр.78

80 | Заклучно септември 2012



Нацрт-стратегијата содржи гап анализа во која се истакнати следните недостатоци на ЈВФК:⁸¹

- Свеста за финансиското управување и раководната одговорност е на ниско ниво на сите нивоа во рамките на институциите;
- Ревизорската функција не се искористува на најоптимален начин;
- Знаењето и искуството за извршување на други видови ревизија (успешност и ИТ ревизија) е недоволно застапено;
- Процедурите за обезбедување на квалитет на внатрешната ревизија не се применуваат;
- Правната рамка не е во целост применета.

Врз основа на анализата на гапови, стратегијата наведува цели како и препораки како да се постигнат тие цели, но потребно е да се вметнат и конкретни чекори заедно со временска рамка.

Во однос на буџетот, субјектите од јавниот сектор ставаат многу поголем акцент врз трошоците отколу на ефикасно, ефективно и економично трошење на средствата. Извештаите кои институциите ги испраќаат до Секторот за ЈВФК претежно содржат квантитативни и многу малку квалитативни податоци⁸².

Друг недостаток кој негативно влијае врз целосната имплементација за ЈВФК е сертификацијата на внатрешните ревизори. Сè уште не се одржал испит за внатрешен ревизор, што значи дека лицата кои моментално ги извршуваат овие функции ја немаат потребната сертификација која ќе сведочи за нивниот професионализам и ќе им обезбеди авторитет и репутација во очите на останатите вработени во ин-

81 | Нацрт-стратегија за развој на ЈВФК (2012-2014) http://www.finance.gov.mk/files/u10/Strategy_for_PIFC_MKD_proposal_Final.pdf

82 | Нацрт-стратегија за развој на ЈВФК (2012-2014) стр. 13, http://www.finance.gov.mk/files/u10/Strategy_for_PIFC_MKD_proposal_Final.pdf

ституцијата каде што се врши внатрешната ревизија. Иако причините за ваквото одлагање се непознати, сепак неодамна започнаа подготовките за ваков тест со започнувањето на проектот “Обука на внатрешните ревизори во јавниот сектор”⁸³, а беше објавен и повик за предавачи. Во првата фаза, предвидено е да бидат опфатени 40 внатрешни ревизори кои ќе се стекнат со меѓународна сертификација.

Со оглед на тоа што главната цел на внатрешната ревизија е да обезбеди препораки за надминување на недостатоците на финансиското управување, претставник од еден субјект од јавниот сектор кој беше интервјуиран за целта на оваа студија посочи дека процентот на применети препораки кај институциите од безбедносниот сектор е на задоволително ниво⁸⁴.

3 | Административен капацитет

Јавната внатрешна финансиска контрола, како релативно нов концепт, бара значителни инвестиции за нејзино воспоставување, како и за опремување на државните службеници со соодветни вештини и знаења. Владата усвои акционен план за реализација на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) за 2009 која (меѓу другите приоритети) имаше за цел подобрување на капацитетите на човековите ресурси вклучени во системот на ЈВФК. Владата предвиде вработување на вкупно 144 луѓе во единиците за внатрешна ревизија и нови 130 вработени во единиците за финансиски прашања во сите државни институции. Ниту едно од овие 130 нови работни места не беше предвидено за институциите од безбедносниот сектор (МВР, МО, АР). Според овој Акционен План, овие институции не се соочуваа со недостаток од персонал во единиците за финансиски прашања, така што не беа предвидени нови работни места. Според овој Акционен

83 | Проектот започна летото 2012, во соработка со Центарот за развој на финансиите со седиште во Љувљана и Овластениот институт за јавни финансии и сметководство CIPFA со седиште во Лондон.

84 | Интервју со претставник од субјект од јавниот сектор, одржано на 17.07.2012



Кон втората генерација
реформи во безбедносниот сектор во МАКЕДОНИЈА

план⁸⁵, минимумот на работни места во единиците за финансиски прашања во МВР е 39, во МО 48, а во Агенцијата за разузнавање 6. Вреди да се спомне дека МВР и МО се меѓу лидерите во смисла на број на вработени во единиците за финансиски прашања.

Табела 1 (види долу) ги покажува капацитетите на човековите ресурси во единиците за внатрешна ревизија во МВР, МО и АР.

Институција	Број на внатрешни ревизори заклучно со 28.05.2009	Планирани вработувања 2009-2010	Планирани вработувања 2011	Вкупен број на планирани вработувања	Предвиден број на внатрешни ревизори после вработувањата	Број на внатрешни ревизори заклучно јули 2012
Министерство за внатрешни работи	3	2	0	2	5	3
Министерство за одбрана	2	2	1	3	5	7
Агенција за разузнавање	1	1	0	1	2	0

Табела 1⁸⁶ – Единици за внатрешна ревизија

85 | Акционен план за спроведување на НПАА за 130 нови вработувања во единиците за финансиски прашања во субјектите на централно ниво, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/u10/Akcionen_plan_fm.pdf

86 | Табелата се заснова на табелата: Акционен план за спроведување на НПАА за 144 нови вработувања на внатрешни ревизори во субјектите на централно ниво, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/u10/Akcionen_plan_vr.pdf

Очигледно е дека Министерството за одбрана не само што го достигнало, туку и го надминало предвидениот број на внатрешни ревизори, факт што го сместува ова министерство меѓу оние министерства со најдобро екипиран персонал во единиците за внатрешна ревизија.⁸⁷ Сепак, Акциониот план на Владата се коси со потребите на Министерството за одбрана согласно Актот за систематизација⁸⁸ на министерството, каде се предвидени повеќе работни места за овој сектор. Од оваа перспектива, може да се каже дека Министерството за одбрана нема доволно човечки ресурси.

И покрај предвидените вработувања во Министерството за внатрешни работи, ова министерство сè уште се потпира на само три внатрешни ревизори. Ако се земе во предвид дека МВР е една од најголемите државни институции со комплексна организациска структура, тројца ревизори се далеку од потребниот број стручни лица кои можат да извршат сеопфатна и квалитетна внатрешна ревизија. Уште повеќе, ако се направи споредба со буџетот на МО, буџетот на МВР е речиси двојно поголем.⁸⁹ Потребата од повеќе персонал исто така се истакнува во Стратешкиот план на единицата за внатрешна ревизија на МВР за периодот 2009-2011 каде се предвидуваат два тима од по пет луѓе со различно знаење и нивен претпоставен⁹⁰. Како што беше во случајот на МО, Акциониот план на Владата и стратешкиот план на МВР не се усогласени.

Она што најмногу загрижува е ситуацијата кај Агенцијата за разузнавање. Имено, во 2009год. Агенцијата за разузнавање имала еден внатрешен ревизор, а согласно табела 1, Владата предвидела вработување на уште еден. Но доколку се анализира списокот на внатрешни ревизори објавен на веб страната на Министерството за финансии⁹¹, не само што што не бил назначен ниту еден нов внатрешен ревизор, туку и единствениот ревизор кој АР го имала, веќе го нема. Сепак, според претставник од разузнавачките служби интервјуиран за оваа студија, во АР постои еди-

87 | Само Министерството за финансии има повеќе ревизори – осум (заклучно со јули 2012)

88 | Податоци добиени преку испраќање прашалници до министерството, согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

89 | Буџет на МВР за 2011 – 10 056 978 000 денари, Буџет на МО за 2011 – 5 671 376 000 денари

90 | Податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

91 | http://www.finance.gov.mk/files/u16/ci_navnatresni_revizori-centralno-03-07-2012.pdf



ница за внатрешна ревизија.

Од друга страна, пак, човековите и материјално-финансиските ресурси во секторот за ЈВФК во Министерството за финансии ги задоволуваат потребите на овој сектор како централна единица за хармоницазија.⁹² Секторот за ЈВФК во Министерството за Финансии постојано организира обуки за сите вработени во јавните субјекти кои се вклучени во системот на јавна внатрешна финансиска контрола. Вработените во МВР и МО се исто така дел од овие обуки. Вреди да се напомене дека повеќето од обуките се резултат на странска донаторска поддршка, или попрецизно, како дел од проектите МАТРА⁹³ и ТВИНИНГ⁹⁴.

4 | Вредности

Свеста за потребата од воспоставување систем на јавна внатрешна финансиска контрола е на многу високо ниво меѓу сите политички партии и усвојувањето на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола беше придружено со конструктивни амандмани и расправа во Собранието. Сепак, кога станува збор за примената на законот, изгледа дека главен критериум за нивото на имплементација е постоењето на сите тела и позиции кои произлегуваат од законот, а не квалитетот на нивната работа. Тоа може да води до заклучок дека институциите од јавниот сектор не ја разбираат целосно целта на ЈВФК како и користа која произлегува од овој систем. Иако децентрализираната одговорност на менаџментот е главен принцип на јавната внатрешна финансиска контрола, донесувањето на одлуките е се уште резервирано за врвниот менаџмент и за министерот.

92 | Интервју со претставник од субјект од јавниот сектор, одржано на 17.07.2012

93 | МАТРА – Зајакнување и имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола на централно ниво (2009-2010), финансирана од холандската влада

94 | ТВИНИНГ – “Зајакнување на процесот на фискална децентрализација преку засилување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво”, финансиски поддржан од ЕУ и менаџиран од Европската агенција за обнова во соработка со Министерството за финансии на Холандија

5 | Препораки:

- Секторот за ЈВФК во Министерството за финансии треба да започне да врши супервизија на квалитетот на системот за ЈВФК без натамошни одложувања
- Министерството за финансии треба да ја дополни Стратегијата за ЈВФК со акционен план како и временска рамка. Освен тоа, Стратегијата треба да содржи и долгорочни цели
- Капацитетите на човековите ресурси во единиците за внатрешна ревизија во Министерството за внатрешни работи и во Агенцијата за разузнавање треба да се засилат преку дополнителни вработувања
- Процесот на сертификација на внатрешните ревизори треба да започне без одложување.



Парламентарна контрола

Извршно резиме⁹⁵

Македонскиот Парламент во континуитет врши основна контрола и надзор врз институциите од безбедносниот сектор. Сепак, правните празнини и недостигот на политичка волја често го претвораат Собранието во “владина агенција”. Недостигот на материјални, финансиски и административни ресурси продолжува да го попречува процесот на темелен надзор. Евидентна е празнината кога се работи за надзорната улога при размената на класифицирани информации и трговија со оружје.

Во однос на буџетското трошење, Собранието работи коректно при вршењето контрола. Предлозите за буџетот и завршната сметка на буџетот се анализираат и од релевантните парламентарни комисии и на пленарно ниво. Комисијата за одбрана и безбедност покажува добри резултати при дискутирање на финансиските импликации кога на дневен ред е нов предлог закон поврзан со безбедноста. Сепак, пратениците се соочуваат со потешкотии при надзорот над трошењето на разузнавачките служби.

Земајќи ја во предвид улогата во надзорот на употребата на посебни истражни мерки, средства за принуда и човекови права, Собранието се стреми да обезбеди добар надзор. Постои специјализирана комисија за надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање. Од 2008 се вовеле дополнителна комисија чија надлежност е надзор на примената на техниките на следење на комуникациите. На чело на двете комисии се наоѓа член

95 | Повеќе за парламентарниот надзор, исто така види Богдановски, Андреја: Поглавје 5 – Македонија во Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белград, 2012, достапно на:

http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

на партија од опозицијата што придонесува за поголема автономија и зголемена проактивност. Во пракса, двете комисији се соочуваат со постојани опструкции од страна на партиите кои се на власт преку различни средства (често менување на членовите на комисиите, едногласно гласање итн.)

Освен можноста за гласање за учество во мировни мисии, на Собранието му недостига политичка волја поактивно да се ангажира во дискусии за прашања како што се импликациите врз буџетот, целисходноста на ваквите операции или овластувањето. За пратениците, учеството во странски мисии е предуслов за успешна интеграција во ЕУ и НАТО, нешто што значителен дел од населението го идентификува како приоритет.

1 | Контрола и надзор

1.1 | Буџетска контрола

A | Правна рамка

Согласно Уставот⁹⁶ (член 68) и Законот за буџет⁹⁷, Собранието е задолжено за усвојување на буџетот. Сепак, не може да се каже дека Собранието ја има “моќта врз кесето” со оглед на тоа што оваа процедура вклучува многу други актери⁹⁸, а на Собранието му е дадена улогата да го каже последниот збор. Најпрво, предлог буџетот се дискутира на ниво на комисиите, а потоа оди на пленарна седница. Од сите 21 комисији, Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за финанси-

96 | Устав на Република Македонија, член 68

97 | Закон за буџетите, Службен весник на Република Македонија, бр.64/05 член 29 и 30

98 | Министерството за финансии го подготвува предлог буџетот согласно стратешките приоритети на Владата и стратешките приоритети на буџетските корисници. Потоа предлог буџетот се поднесува до Владата, а Владата го поднесува до Парламентот



срање и буџет се единствените комисији кои се консултирани и ги претставуваат погледите за предлог буџетот од перспектива на безбедноста⁹⁹. Сепак, постојат уште три дополнителни комисији кои работат со теми поврзани со безбедноста, но не се консултираат по автоматизам:

- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање (Комисија за надзор над разузнавачките служби)
- Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана (Комисија за надзор над следењето на комуникациите)
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот (Анкетна комисија)

Сепак, ако се погледне во составот на матичното тело¹⁰⁰ за прашања поврзани со финансии, во Комисијата за финансирање и буџет (КФБ) членуваат и некои од членовите на комисиите кои работат со прашања поврзани со безбедноста (наведени погоре), што им дава можност да ги покренат прашањата за можните финансиски импликации врз безбедносниот сектор кога се дискутира предлог-буџетот. Освен тоа, секој пратеник може да побара да биде присутен на седница на комисија различна од онаа чијшто член е, но без право на гласање.¹⁰¹ Сепак, ова право се користи на ад-хок основа.

Ако се погледне правната рамка која го регулира усвојувањето на буџетот (Законот за буџетите и Деловникот на Собранието) безбедносните институции или безбедносниот сектор во поширок контекст не се спомнуваат. Законот за одбрана, сепак, во членот 17 којшто ја опишува улогата на Собранието за прашањата

99 | Водич за буџети, ЦРПМ, достапно на <http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/VodicvobuzetiMKD.pdf>

100 | Матичното работно тело ја претставува главната комисија која служи како централна точка за одредена тема на дискусија и координација со останатите комисији кои се блиско поврзани со таа област

101 | Деловник на Собранието на Р.Македонија, член 121

поврзани со одбраната на земјата¹⁰², пишува дека Собранието одлучува за нивото на финансиските ресурси за потребите на одбраната, како и дека Собранието го усвојува буџетот во состојба на војна. Дополнително, кога се работи за контрола врз трошоците, Законот за одбрана¹⁰³ го обврзува Министерството за одбрана да ги информира Владата и Собранието за реализацијата на одобрените финансиски средства. Од друга страна пак, законите кои ја регулираат работата на Министерството за внатрешни работи и на Агенцијата за разузнавање не се осврнуваат експлицитно на парламентарната контрола врз трошењето 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.

Иако Комисијата за надзор врз разузнавачките служби не е спомната во актите кои го регулираат усвојувањето на буџетот и процесот на буџетска контрола, Законот за Агенцијата за разузнавање¹⁰⁴ во член 11 го обврзува директорот на Агенцијата за разузнавање да обезбеди пристап до сите извештаи и информации од работата на Агенцијата на барање на парламентарната комисија задолжена да ја следи работата на Агенцијата за разузнавање (во овој случај тоа би била Комисијата за надзор врз разузнавачките служби). Истото важи и за Управата за безбедност и контраразузнавање¹⁰⁵. Сепак, резултатите во овој поглед се многу ограничени и неконзистентни.

Б | Имплементација

Со моќта да го каже последниот збор во процесот за усвојување на буџетот, Собранието прави експлицитна контрола на планираните расходи на безбедносните ак-

102 | Закон за одбрана – пречистен текст, Службен весник на Република Македонија, бр. 185/11, член 17, 2011

103 | Ибид.

104 | Закон за Агенција за разузнавање, Службен весник на Република Македонија, бр.19/95

105 | Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија, бр.92/2009, член 42



тери 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 сектор¹⁰⁶.

Освен тоа, делот од вкупниот буџет на државата кој е наменет за институциите од безбедносниот сектор е предмет на дебата на пленарно ниво. „Дискусиите честопати стануваат подинамични на пленарните седници кога излегуваат на виделина скандали за наводна злоупотреба на јавните пари што претставува можност за опозицијата да собере политички поени. Ваквото однесување може да се должи на тоа што опозициските пратеници имаат многу мала моќ на комисиско ниво. Тие не можат да ги надгласаат пратениците од владејачката коалиција кои ретко се заинтересирани да дејствуваат независно и да се вклучат во дискусии каде се критикува Владата.“¹⁰⁷ На пленарните седници пратениците исто така преферираат да дискутираат за трошоците на МВР, односот меѓу буџетите на МВР и Министерството за одбрана и можната злоупотреба на јавните пари.

Ако се разгледа надлежноста на Комисијата за надзор над разузнавачките служби да го проверува трошењето на УБК и на АР, комисијата покажува слаб квалитет. Во мај 2012, УБК поднесе извештај за претходната 2011 година, но според комисијата, во извештајот на УБК недостасувале и најосновните информации за финансиите. Нема јасна слика каде и како се потрошени финансиски средства од буџетот, каков тип на опрема е набавен, во каква постапка и дали се било во согласност со Законот. Нема финансиски извештај ниту за т.н. специјална каса на Управата¹⁰⁸. Ако тоа се тргне настрана, извештајот на АР целосно соодветствувал со законските одредби и сите потребни информации биле обезбедени¹⁰⁹.

106 | Записник од комисиските седници, веб страна на Парламентот, www.sobranie.mk

107 | Богдановски, Андреја: Поглавје 5 – Македонија во Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белград, 2012, достапно на: http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

108 | Што содржи извештајот на УБК до Парламентот?, Утрински, 15.05.2012, достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=C42D9EC98F2D814B8C8A07A833CC73EC>

109 | Првпат УБК достави извештај до пратениците, Мијалков не дојде достапно на: <http://www.plusinfo.mk/vest/43127/Prvpat-UBK-dostavi-izveshtaj-do-pratenicite-Mijalkov-ne-dojde>

Една од поанимираните дискусии кога се работи за алокацијата на средства во безбедносниот сектор се случува во 2008 кога буџетот на УБК беше зголемен за 32 пати, или попрезицно, сумата од 780 000 евра планирана на почетокот на годината, со ребалансот на буџетот во јули истата година достигна 25 милиони евра, додека средствата на Министерството за одбрана беа намалени.¹¹⁰

Комисијата за одбрана и безбедност, како матично работно тело за безбедносни прашања, нема примарен интерес за финансиските прашања во безбедносниот сектор. Сепак, покажува добри резултати во дискутирањето на финансиските аспекти на предложените закони кога тие предвидуваат финансиски импликации.

1.2 | Контрола и надзор над законитоста во работењето и почитувањето на човековите права

A | Правна рамка

Кога станува збор за усогласеност на работата со законите и почитување на човековите права, три од четирите гореспоменети комисии имаат надлежност и во овој поглед.

Комисијата за надзор врз разузнавачките служби е посебно назначена да ги надгледува методите и средствата со кои се служат Управата за безбедност и контра-разузнавање и Агенцијата за разузнавање кога применуваат посебни истражни мерки и средства на принуда. Членовите на комисијата уживаат пристап до класифицирани информации. Постои обврска претедателот на комисијата да биде член на опозициска партија, што придонесува за поголема независност.

Комисијата за надзор врз следењето на комуникациите во своите надлежности има

110 | Тајна контролата на тајните служби, **Дневник**, 27.112011 достапно на: <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=BF99804621491D4F9EA4D53A97F6B2F5&arc=1>



јасни елементи кои се однесуваат на човековите права. Оваа комисија разгледува прашања кои се поврзани со надзор врз примената на техниките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана. Исто така, ја испитува и законитоста на примената на техниките за следење на комуникациите од страна на МВР и на МО во смисла на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите.¹¹¹ Слично како и нивните колеги од Комисијата за надзор врз разузнавачките служби, членовите на Комисијата за следење на комуникациите ужуваат слободен пристап до сите класифицирани информации и претседателот на оваа комисија исто така доаѓа од опозицијата. Уште повеќе, мнозинството од членовите на оваа комисија доаѓаат од опозициските партии.

Постои разлика меѓу гореспоменатите две комисии и Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот во еден специфичен аспект. Наодите и заклучоците на оваа анкетна комисија може да претставуваат основа за започнување процедура за утврдување на одговорност на носителите на јавни функции¹¹². Настрана од ова, Анкетната комисија има надлежност да разгледува дописи од граѓани и да зазема став во врска со нив, да ја следи имплементацијата на меѓународните договори кои ги потпишала земјата и кои се однесуваат на заштита на човековите права. Може да дава мислења и предлози за имплементацијата на уставните одредби кои се однесуваат на човековите права.¹¹³

Б | Имплементација

Комисијата за надзор над следњето на комуникациите се соочи со потешкоти при обезбедување безбедносни сертификати на ниво на државна тајна бидејќи проце-

111 | Собрание на РМ, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=8608F9D2973DFD4EAB951DD13354E2C4>

112 | Ибид, достапно на <http://www.sobranie.mk/default-mk.asp?ItemID=B029F595A44B0049BB0C38372A2CEF54>

113 | Ибид, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=334C6DD00873D74D802B2A1B79B2E437>

сот на безбедносна проверка за некои од нејзините членови траеше подолго од очекуваното, иако Законот за класифицирани информации пропишува дека процесот на проверка може да трае најмногу шест месеци, а може да биде продолжен само во покомплексни и вонредни случаи.¹¹⁴

Претседателот на комисијата тврди дека министерката за внатрешни работи се обидува да ја држи комисијата подалеку од МВР и ја опструира нивната работа. Комисијата дури усвои и заклучок дека Парламентот треба да утврди политичка одговорност за Министерката за внатрешни работи поради деградирачкиот и не-одговорен третман спрема Комисијата за надзор над следењето на комуникациите, пратениците и Парламентот, како и за непочитување на Законот за следење на комуникациите¹¹⁵. Една од причините за поднесената интерпелација на Министерката за внатрешни работи во 2012 беше нејзиното одбивање да обезбеди пристап на комисијата до просториите на МВР да ја провери законитоста на посебните истражни мерки “употребени” во случајот “Кампања”¹¹⁶. Министерката ги одби ваквите обвинувања, велејќи дека никогаш не биле употребени техники за пресретнување на комуникациите за време на тој случај¹¹⁷. Интерпелацијата не беше успешна благодарение на поддршката од пратениците од владејачката коалиција кои гласаа против.

Иако Комисијата за надзор над следењето на комуникациите има надлежност за надзор над техниките за следење на комуникациите применети од страна на Министерството за одбрана, тоа никогаш не било предмет на дебата на комисиските расправи. Можна причина за тоа е фактот што военото разузнавање никогаш не

114 | Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Македонија, бр. 9/04, член 57

115 | Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите на МВР и МО бара политичка одговорност од Јанкуловска за случајот «Кампања» МТВ, достапно на: http://www.mtv.com.mk/mk/vesti/makedonija/34735/komisijata_za_nadzor_nad_sproveduvanje_na_merkite_za_sledenje_na_komunikaciite_na_mvr_i_mo_bara_.aspx?utm_source=daily.mk

116 | Случајот “Кампања” се однесува на апсењето на Љубе Бошкоски, лидер на политичка партија, кој беше обвинет и осуден на седум години затвор за нелегално финансирање на политичката кампања и злоупотреба на службена положба (после изборите во 2011). Поддржувачите и семејството на г-н Бошкоски тврдат дека е уапсен од политички причини.

117 | 15та пленарна седница на Собранието, одржана на 25.11.2011



било вмешано во некаков скандал, па пратениците сметаат дека е помалку интересно за јавноста. Сепак, вреди да се спомне дека членовите на комисијата имаа средба со Министерот за одбрана и други високи претставници од МО во јули 2012¹¹⁸, но информациите кои беа пренесени до јавноста се оскудни и не ги содржат ни најосновните информации за причината за средбата и темата на дискусија.

Комисијата за надзор над разузнавачките служби исто така се соочува со предизвици при вршењето на својата надзорна функција. Иако УБК и АР имаат законска обврска да ги поднесуваат своите годишни извештаи до оваа комисија на почетокот на годината¹¹⁹, институциите не секогаш ги почитуваат крајните рокови. На пример, АР и УБК ги поднесоа своите извештаи за 2009 во декември 2010. Покрај задоцнетите извештаи, Комисијата за надзор над разузнавачките служби никогаш не ја виде годишната програма на УБК за 2012¹²⁰. Понатаму, директорот на УБК никогаш не присуствувал на седница на комисијата и обично испраќа други високи претставници од УБК. Освен тоа, претседателот на оваа комисија изјави дека им било ветено ЦД со детален приказ на употребата на посебните истражни мерки, но такво ЦД не било доставено.¹²¹

Постојаната анкетна комисија за заштита на правата и слободите на граѓанинот обично се состанува за да ги дискутира домашните и странски годишни извештаи од релевантните институции¹²² кои се однесуваат на човековите права, но исто така и за закони кои се однесуваат на заштитата на човековите права и слобо-

118 | Комисијата на средба со членовите на Комисијата за надзор над следењето на комуникациите, МИА, Македонска информативна агенција, достапно на:

<http://www.mia.mk/default.aspx?mId=31&vId=95952239&lId=1&title=%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90+-+%D0%9E%D0%94%D0%91%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%90+%D0%98+%D0%91%D0%95%D0%97%D0%91%D0%95%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2>

119 | Законот за внатрешни работи (С.В. 92/09) пропишува дека УБК треба да ја поднесе годишната програма во јануари, а годишниот извештај за претходната година во февруари.

120 | Рокот за поднесување на годишната програма е јануари за тековната година

121 | Што содржи извештајот на УБК до Парламентот? Утрински, 15.05.2012, достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=C42D9EC98F2D814B8C8A07A833CC73EC>

122 | Извештајот на Народниот правобранител, Дирекцијата за заштита на лични податоци, Извештајот на Европската Комисија за напредокот, Американскиот извештај за човекови права

ди. Разгледувајќи ја историјата на нејзиното работење, очигледно е дека оваа комисија ја намалува зачестеноста на своите состаноци во првите девет месеци од 2012. Анкетната комисија најмногу дојде до израз кога расправаше за случајот “Сопот” (2009-2010) и формираше работна група за да го разгледува случајот. Во случајот “Сопот”, 11 луѓе беа осомничени за тероризам и прогласени за виновни кога двајца војници на НАТО и еден цивил беа убиени во експлозија на мина во селото Сопот во 2003. Иницијативата за формирање работна група дојде од семејствата на обвинетите кои трврдеа дека се невини. Освен тоа, главниот сведок кој ги имаше посочено тие луѓе како сторители подоцна изјави дека изјавата ја дал под принуда од полицијата. Работната група на парламентарната комисија овозможи повторно судење.

Спротивно на случајот Сопот, Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот не направи никаква проверка дали надлежните користеле нелегални процедури во случајот на Калед Ел-Масри кој беше уапсен од страна на припадници на македонската гранична полиција затоа што го помешале со осомничен терорист, наводно три седмици држен во хотел во Скопје и потоа преместен во затвор воден од ЦИА каде му се вршела тортура.¹²³ Ел Масри започна судска постапка пред Европскиот Суд за човекови права против Република Македонија.¹²⁴

123 | За повеќе информации во врска со случајот на Калед Ел-Масри, види ја неговата изјава: : http://www.aclu.org/human-rights_national-security/statement-khaled-el-masri

124 | Ел-Масри против Македонија, Европски Суд за човекови права, апликација бр. 39630/09, достапно на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["ElMasri"\],"document-collectionid":\["COMMITTEE","CLIN","ADVISORYOPINIONS","REPORTS","RESOLUTIONS"\],"itemid":\["001-110887"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)



1.3 | Контрола и надзор врз имплементацијата на владините политики и закони усвоени од Собранието

А | Правна рамка

Согласно Деловникот на Собранието, Собранието има надлежност да врши политичка контрола и надзор над Владата¹²⁵. Постојат три механизми за вршење на надзорот и контролата врз имплементацијата на владините политики и законите: надзорни расправи, интерпелација и парламентарни прашања.

Законот за Собрание предвидува само еден контролен механизам, а тоа е преку држење надзорни расправи од страна на комисиите со цел да се добијат информации поврзани со воспоставувањето и имплементацијата на политиките, имплементацијата на законите и другите активности на Владата и другите државни институции. Поканетите претставници, поканети од претседателот на комисијата, имаат обврска да бидат присутни¹²⁶, а може да им биде побарано да пратат во пишана форма информации, мислења и погледи најмалку три дена пред одржувањето на расправата.

Покрај надзорните расправи, Деловникот на Собранието прецизно ја елаборира процедурата за интерпелација која пак може да биде иницирана од најмалку пет пратеници. Истиот правен акт ја пропишува и процедурата за пратенички прашања, според која секој последен четврток во месецот е резервиран за седница за пратенички прашања.

Собранието исто така има надлежност да организира јавни дебати пред усвојувањето на некој закон каде ќе повика експерти како и засегнатите страни со цел

125 | Деловник на Собранието (пречистен текст) Службен весник на Република Македонија, бр. 130/210, член 213, достапно на: <http://www.sobranie.mk/?ItemID=72D87D12D74B454FA2C28948B D83AA44>

126 | Закон за Собрание, Службен весник на Република Македонија, бр.104/09, член 20

да се дискутира за законите предложени од Владата.

Б | Имплементација

Парламентарните комисии не ја користат својата надлежност да држат надзорни расправи. Во јули 2012 наголемата опозициска партија подготви листа на можни надзорни расправи, каде што две од вкупно седум се поврзани со безбедносниот сектор: првата се фокусира на средствата на УБК, а втората се однесува на наводната злоупотреба на средствата за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи во случајот “Кампања”.¹²⁷

Додека надзорните расправи едвај и да се свикуваат, Собранието иницираше три интерпелации за Министерката за внатрешни работи – во 2009, 2010 и 2012, што ја сместува меѓу министрите со најголем број на интерпелации. Сепак, сите тие беа неуспешни. Откако Македонија стана независна во 1991, ниту еден министер не ја напуштил функцијата поради интерпелација. Пратениците од владејачките партии редовно покажуваат доверба кон министрите кои подлежат на интерпелација. Пратениците исто така редовно упатуваат пратенички прашања до министерот за одбрана. Потешките прашања обично доаѓаат од опозициските членови додека членовите на владејачката партија обично поставуваат нарачани прашања со цел да се создаде претстава за активен 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 му се обраќаат и на Премиерот во однос на внатрешните работи, како и работата на министерката.

Што се однесува до јавните расправи, комисиите кои работат со безбедносни прашања не ја користат можноста да организираат јавни дебати за предложените закони кои се однесуваат на безбедносни прашања. Во текот на летото 2012, Собранието одржа три јавни расправи за закони поврзани со безбедносни пра-

127 | Опозицијата решена преку Собранието да ја контролира Владата, Капитал, 05.07.2012, достапно на: http://www.kapital.mk/MK/makedonija/86076/opozicijata_reshena_preku_sobraniето_da_ja_kontrolira_vladata.aspx



шања,¹²⁸ но иницијатор беше Националниот совет за европска интеграција.

1.4 | Контрола и надзор врз билатералната и мултилатералната соработка и интеграција во областа на безбедноста

A | Правна рамка

Во однос на билатералната и мултилатералната соработка во областа на безбедноста, на Парламентот му е дадена улогата за ратификација на меѓународните договори потпишани од Владата или од Претседателот.¹²⁹ Законот за одбрана пропишува дека Парламентот ги ратификува меѓународните договори кои се однесуваат на влегување, поминување или престојување на странски вооружени сили на територијата на Републиката заради вежбовни активности, обука и учество во мировни или хуманитарни операции. Истиот член се однесува и на учеството на Македонските вооружени сили (Армијата) во мировни операции во странство. Сепак, штом Македонија ќе влезе во НАТО, оваа надлежност ќе биде ограничена, или попрецизно, Владата под одредени околности ќе може да одлучи дали да се учествува во операции за поддршка на мирот водени од НАТО.¹³⁰

Што се однесува до размената на класифицирани информации, Парламентот има надлежност да ги ратификува меѓународните договори кои се однесуваат на размена на класифицирани информации. Во секој случај, главната улога на ова поле ја има Дирекцијата за заштита на класифицирани информации.

128 | Јавни дебати беа одржани за: Законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникации, Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи и Законот за изменување и дополнување на Законот за Полиција

129 | Закон за одбрана – пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр. 185/11, член 17

130 | Член 41а, воведен со измените на Законот за одбрана од 2006, (Службен весник на Република Македонија бр.58/06), член 16

Прашањата поврзани со трговија со оружје се тема на дискусија ексклузивно во Владата. Само еднаш имаше случај кога Парламентот имаше остра дебата и му го симна имунитетот на пратеникот Владо Бучковски кога беше обвинет за вмешаност во измама и нелегална набавка на оружје за време на неговиот мандат како министер за одбрана¹³¹.

Б | Имплементација

Процесот на ратификација на меѓународните договори како и испраќањето на трупи во мировни мисии претставува формалност за пратениците, и на комисијско и на пленарно ниво. Она што недостига е поширока дискусија за овие активности. Пред се, како што Македонија напредува на патот кон ЕУ и НАТО, постои заедничко уверување дека придонесувањето кон странските мировни мисии ја зацврстува позицијата на земјата како кандидат за членство во овие организации. Недостатокот на испитување на буџетите за странските мировни мисии може да се објасни со фактот што поголемиот дел од трошоците за овие операции се покриени од други држави¹³².

Постои скромна евиденција за побарани ад хок извештаи за операциите со повиски ризици. Во однос на ова, единствениот случај кога пратеник побарал вонредна комисијска средба беше во 2008, кога се сруши хеликоптер од придонесот на Македонија кон воената мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина и 11 лица го загубија животот.¹³³

Македонските граѓани го поврзуваат учеството во меѓународните мировни мисии со изгледите за приклучување кон ЕУ и НАТО. Во 2010, според истражувањето направено од Институтот за демократија Социетас Цивилис, 73% од граѓаните ја

131 | Повеќе за овој случај на: http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2007/08/21/feature-01

132 | Богдановски, Андреја: Поглавје 5 – Македонија во Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белград, 2012, достапно на: http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

133 | Ибид.



оцениле улогата на Македонската Армија во рамките на мировните мисии како позитивна. Во други земји, процентот на поддржувачи на меѓународните мировни операции меѓу граѓаните ретко надминува 50%.¹³⁴

Секоја година, во делегацијата на Република Македонија која ги посетува припадниците на Армијата во мировните мисии во Авганистан, практика е да учествуваат и по двајца членови од Комисијата за одбрана и безбедност. Комуникацијата со Министерството за одбрана во овој поглед изгледа дека е добра, со оглед на тоа што секогаш во делегациите на посетите организирани од МО земаат учество и претставници на Комисијата за одбрана и безбедност учество.¹³⁵

Настрана од учеството во мировни мисии, за време на седниците за парламентарни прашања, пратениците имаат поставувано прашања до Министерката за внатрешни работи за регионалната соработка и потпишаните билатерални договори, но обично ваквите прашања доаѓаат од членовите на владејачките партии кога сакаат да нагласат некои неодамнешни позитивни случувања во однос на регионалната соработка.

Сепак, оваа практика беше прекината во февруари 2012, кога етнички Албанската партија ДПА¹³⁶ реагираше остро против Законот за ратификација на Договорот за соработка меѓу македонската и српската полиција кој овозможува константни гонења (*hot pursuits*) на српската полиција на територијата на Македонија (и обратно), тврдејќи дека тоа е противуставно и анти-Албански.¹³⁷

134 | Македонците најголеми поддржувачи на своите војски во странство, Нова Македонија, достапно на: <http://www.novamakdonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=517101026129&id=9&setlzdanie=21985>

135 | Податоци добиени преку користење на правото на пристап до информации од јавен карактер

136 | Демократска партија на Албанците

137 | Тачи: Македонија и Србија соработуваат на штета на Албанците, Дневник, 22.02.2012 достапно на: <http://dnevnik.mk/default.asp?ItemID=F9CDC90C7622C24FBB60A181FD70EC73>

3 | Административен капацитет

На парламентарните комисии им недостига знаењето (know how) потребно за зголемен надзор врз институциите од безбедносниот сектор. Финансикиот надзор врз буџетското трошење во областа на безбедноста или националната одбрана понекогаш може да биде премногу техничко и специфично (пр. кога се дискутира набавката на оружје) но исто така може да биде навистина ограничена тема каде што актерите од безбедносниот сектор не сакаат да ги откријат вистинските бројки пред оние кои го вршат надзорот. Ова значи дека се очекува од Парламентот да обезбеди соодветни услуги за поддршка (во смисла на експертиза) и обуки за пратениците за засилување на нивната надзорна улога.

Комисијата за одбрана и безбедност како матично работно тело се состои од 12 членови и соодветно нивни заменици. Иако повеќето од нив го немаат потребното искуство и образовна позадина во областа на безбедноста и одбраната, се чини дека постои мешавина од различни образовни позадини кои обезбедуваат добра основа за суштинска дискусија. Претседателот на комисијата, сепак, потврди дека знаењето и експертизата во работата на комисијата е на задоволително ниво и дека дополнително вработување на нови лица би било скапо.¹³⁸

Комисијата за надзор врз разузнавачките служби е составена од претседател, осум членови и нивни заменици. Никој од нејзините членови нема соодветно образование во област поврзана со безбедноста. Вреди да се спомне дека три пратеници имаат образование во областа на правото.

Во овој контекст, Комисијата за надзор врз следењето на комуникациите е составена од претседател, четири членови и нивни заменици. Нивниот административен капацитет е задоволителен, ако се земе во предвид дека повеќето од нив завршиле правни студии, а еден од членовите има магистратура за информациски и комуникациски технологии. Во годишниот извештај за 2011 за работата на Комисијата за надзор врз следењето на комуникациите поднесен до Парламентот, членовите на комисијата истакнаа дека ќе побараат надворешна експертска поддршка и со-

138 | Интервју со Владимир Ѓорчев – претседател на Комисијата за одбрана и безбедност, одржано на 23.07.2010



работка со странски парламентарни тела.¹³⁹ Комисијата за надзор над следењето на комуникациите има остварено соработка со граѓанскиот сектор, повикувајќи надворешни експерти да дискутираат и да ги споделат своите погледи на комисијските расправи. На пример, два универзитетски професори беа присутни на седницата на комисијата кога на дневен ред се најде Предлог-Законот за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите¹⁴⁰.

Овие комисии немаат посебен буџет и персонал за поддршка кои ќе им обезбедат дополнителна експертиза на пратениците (освен оние за административни потреби). Согласно член 20 од Законот за Собранието, со цел засилување на неговиот законодавен, надзорен и аналитичко-истражувачки капацитет, Парламентот треба да воспостави посебна организациона единица – Парламентарен истражувачки институт. Навистина, Парламентот во 2010 започна да работи на формирање свој независен извор на знаење и експертиза. Проектот беше финансиран од Швајцарската агенција за соработка и развој со натамошна поддршка од УСАИД и парламентарните институти на Словачка и Чешка. Иако проектот беше нашироко најавуван и процесот за селекција за вработување започна, Швајцарската агенција одлучи да го замрзне проектот¹⁴¹.

4 | Вредности

Постои недостаток на политичка волја за вршење на парламентарна контрола и надзор врз безбедносниот сектор. Пратениците кои доаѓаат од владејачката партија (без разлика на временскиот период) се плашат дека доколку се вклучат проактивно и им поставуваат прашања на носителите на јавни функции за нивната

139 | Пратениците ќе бараат искусни колеги од странство за надзор на прислушувањето, Канал 5, 31.01.2012 достапно на: <http://kanal5.com.mk/default.aspx?mld=37&egld=13&eventId=86389>

140 | Проф.д-р. Владимир Пивоваров и доц.д-р. Фросина Ременски присуствуваа на 9-тата седница на Комисијата за надзор над следењето на комуникациите, одржана на 18.07.2012

141 | Не постои официјален став за замрзувањето на проектот од SDC, ниту пак од македонскиот Парламент. Во јануари 2012 SDC испрати писмо до генералниот секретар на Собранието каде го изразува незадоволството што конкурсот за трите раководни позиции беше поништен, иако кандидатите ги исполнувале потребните услови. Извор: <http://www.vesti.alfa.mk/default.aspx?eventid=46004&mld=36&egld=6>

работа ќе си наштетат на својата позиција во партијата и понатаму на нивната иднина. Фактот што Парламентот никогаш не гласал против некој член на Владата покажува дека кога еднаш пратениците ќе ја изберат Владата, ѝ даваат отворена поддршка поради партиската лојалност.

Истражување направено од страна на Институтот за демократија заедно со Вестминстер фондацијата за демократија директно ја покажува перцепцијата на граѓаните за ова прашање. 45,7% од испитаниците на прашањето за нивото на контрола која ја има Парламентот врз Владата одговориле дека контролата е слаба, 32,1% дека е соодветна, а само 10% веруваат дека Парламентот има силна контрола врз Владата.¹⁴²

5 | Препораки¹⁴³

- Кога политичките партии одлучуваат да назначат членови во комисиите, особено оние кои се занимаваат со надзор над разузнавачките служби, треба да се осигураат дека кај тие пратеници постои вистински интерес во тоа поле и, по можност, истите би требало да имаат одредено искуство во областа;
- Членовите на комисиите треба да поминат низ специјални обуки, особено за буџетска контрола, функционирањето на разузнавачките служби и операции за поддршка на мирот;
- Парламентот треба да вработи советници кои ќе им помагаат на Комисијата за надзор врз следењето на комуникациите, Комисијата за надзор врз разузнавачките служби, Комисијата за одбрана и безбедност и Постојаната анкетна комисија за заштита на човековите права и слободи. Допол-

142 | Јавно мислење за работата на Собранието, Институт за демократија “Социетас Цивилис” & Вестминстер фондација, јануари 2012, <http://www.idscs.org.mk/images/stories/upload/anketi/prezentacija-sobranie201201.pdf>

143 | Богдановски, Андреја: Chapter 5 - Macedonia in Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans, Белград, 2012, достапно на: http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf



нително, сите четири комисии треба да добиваат одвоени буџети. Комисиите задолжени да ги следат Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање и Секторот-Служба за воена безбедност и разузнавање во координација со надлежните министерства и агенциите (МВР, МО и АР) треба да развијат годишен план за обука со цел да ги пополнат празнините во однос на компетенциите на парламентарците;

- Треба да се формира парламентарна работна група која ќе ги испитува завршните извештаи на Државниот завод за ревизија;
- Комисијата за одбрана и безбедност и другите релевантни комисии треба да инсистираат на организирање на јавни дебати за предлог законите, особено за систематските закони (т.е. полиција, Министерство за внатрешни работи, Агенција за разузнавање итн.).

Библиографија:

Примарни извори:

1. Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија бр.92/2009

Законот за внатрешни работи беше менуван и дополнуван: 12.03.2010 (С.В. бр. 35/10), 23.03.2011 (С.В. бр. 36/11), 15.11.2011 (С.В. бр. 158/11) и 14.09.2012 (С.В. бр. 114/12)

2. Закон за Агенција за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/25

3. Закон за одбрана – пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр. 185/11

4. Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 52/91

Уставот на Република Македонија е менуван и дополнуван со следните амандмани: Амандмани I и II (10 Јануари 1992); Амандман III (02 Јули 1998); Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII and XVIII (20 Ноември 2001); Амандман XIX (30 Декември 2003); Амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX and XXX (09 Декември 2005)

5. Закон за Собранието, Службен весник на Република Македонија бр. 104/09

6. Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Македонија бр. 9/04

Законот за класифицирани информации е менуван и дополнуван: 20.09.2007 (С.В. бр.113/07), 05.11.2010 (С.В. бр.145/10) и 20.09.2007 (С.В бр.113/07)



7. Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија бр.09/09
8. Деловник на Собранието на Р.Македонија
9. Правилник за вршење на работите на СВКПС
10. Стандардни процедури и постапки за вршење надзор и контрола во полицијата
11. Одлука на Уставен Суд бр. 37/1988
12. Нацрт- стратегија за развој на ЈВФК (2012-2014)
13. Годишен извештај на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди за 2011, 2010 и 2009

Секундарни извори:

1. Акционен план за реализација на НПАА за 130 нови вработувања во единиците за финансиски прашања во субјектите на централно ниво, достапен на: http://www.finance.gov.mk/files/u10/Akcionen_plan_fmс.pdf
2. Акционен план за реализација на НПАА за 144 нови вработувања на внатрешни ревизори во субјектите на централно ниво, достапен на: http://www.finance.gov.mk/files/u10/Akcionen_plan_vr.pdf
3. Годишен извештај на Народниот Правобранител за 2011, Скопје, март 2012
4. Богдановски, Андреја: Поглавје 5 – Македонија во Алманах за надзорот во безбедносниот сектор во Западен Балкан, Белград, 2012, достапен на: http://analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf
5. Буџет на Република Македонија за 2012, 2011, 2010 и 2009

6. Извештајот на Комитетот за превенција од тортура на Совет на Европа за посетата на земјата во 2010, достапен на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2012-04-inf-eng.htm>

7. Едмундс, Тимоти [Edmunds, Timothy] (2003), Реформа во безбедносниот сектор: концепти и имплементација, во Вилхелм Н. Герман и Тимоти Едмундс [Wilhelm N.Germann и Timothy Edmunds] Кон реформата во безбедносниот сектор во Европа после Студената војна: рамка за оценка

8. Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република македонија за 2011

9. Јавното мислење за работата на Парламентот, Институт за демократија Социетас Цивилис & Фондација Вестминстер, јануари 2012 достапно на: <http://www.idscs.org.mk/images/stories/upload/anketi/prezentacija-sobranie-201201.pdf>

10. Извештај за оценка за Македонија на СИГМА, мај 2010

11. Државен секретаријат на Соединетите држави, Извештаи за земјите за практиките за човековите права за 2011, достапен на <http://www.state.gov/documents/organization/186589.pdf>

12. Водич во буџети, ЦРПМ, достапен на: <http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/VodicvobuzetiMKD.pdf>

Медиуми:

1. Дневник (2012) Тачи: Македонија и Србија соработуваат на штета на Албанците , достапно на: <http://dnevnik.mk/default.asp?itemID=F9CDC90C7622C24FBB60A181FD70EC73>

2. Дневник (2012) Тајна контролата на тајните служби 27.11.2011 достапно на: <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=BF99804621491D4F9EA4D53A97F6B2F5&arc=1>



3. Канал 5 (2012) Пратениците ќе бараат искусни колеги од странство за надзор на прислушувањето], 31.01.2012, достапно на: <http://kanal5.com.mk/default.aspx?mld=37&egld=13&eventId=86389>

4. Капитал (2012) Опозицијата решена преку Собранието да ја контролира Владата

Достапно на: http://www.kapital.mk/MK/makedonija/86076/opozicijata_reshena_preku_sobranieto_da_ja_kontrolira_vladata.aspx

5. МИА, Македонска информативна агенција (2012) Бесими на средба со членовите на Комисијата за надзор врз применувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, достапно на: <http://www.mia.mk/default.aspx?mld=31&vld=95952239&lld=1&title=%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90+-+%D0%9E%D0%94%D0%91%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%90+%D0%98+%D0%91%D0%95%D0%97%D0%91%D0%95%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2>

6. Нова Македонија (2010) Македонците најголеми поддржувачи на своите војски во странство, 17.05.2010, достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=517101026129&id=9&setlzdanie=21985>

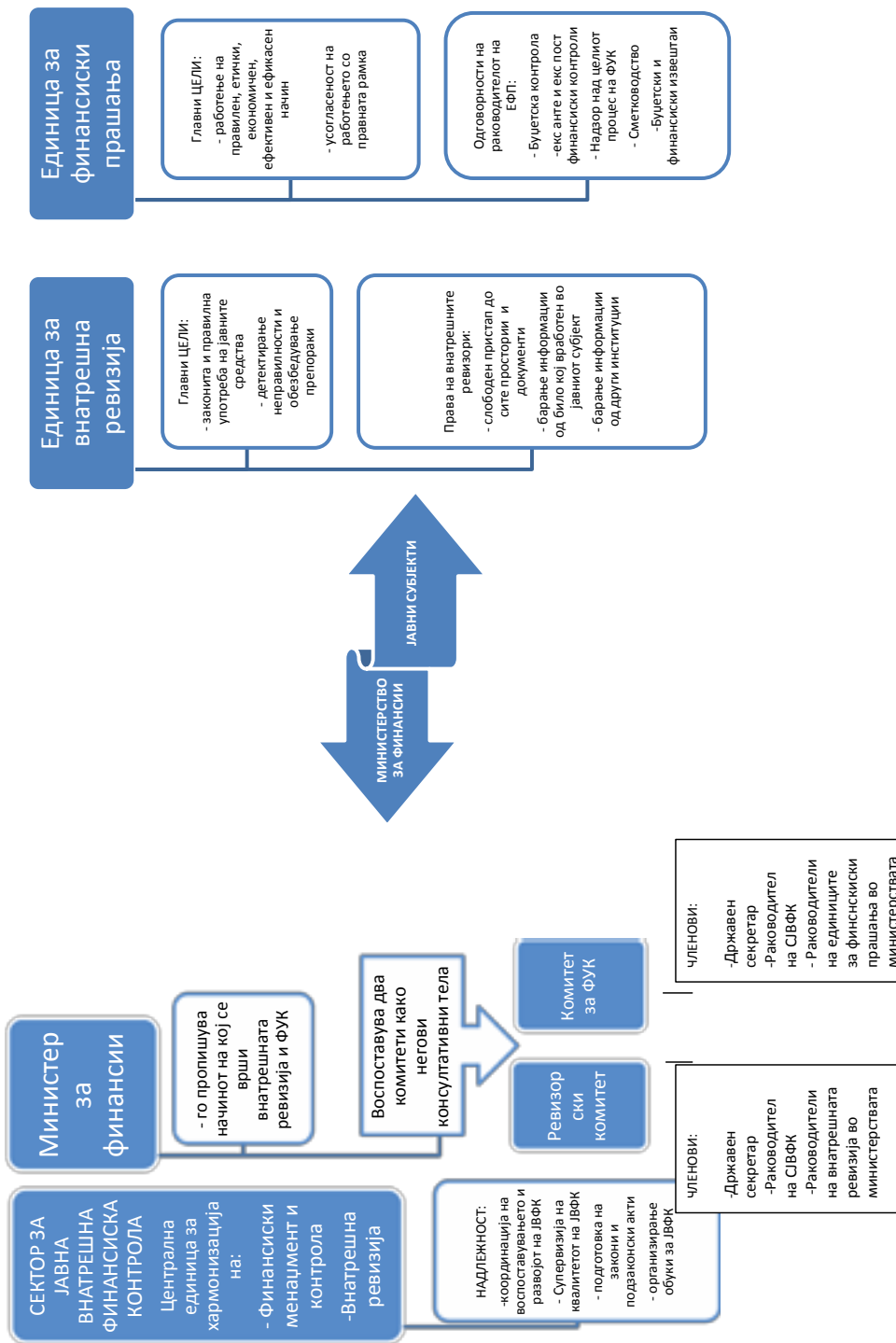
7. Плусинфо (2012) Првпат УБК достави извештај до пратениците, Мијалков не дојде 16.05.2012 достапно на: <http://www.plusinfo.mk/vest/43127/Prvpat-UBK-dostavi-izveshtaj-do-pratenicite-Mijalkov-ne-dojde>

8. Утрински весник 2012, Што содржи извештајот на УБК до Парламентот?, 15.05.2012, достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=C42D9EC98F2D814B8C8A07A833CC73EC>

Интервјуа:

1. Интервју со Владимир Ѓорчев – претседател на Комисијата за одбрана и безбедност, одржано на 23 јули 2010
2. Интервју со претставник од државна институција, одржано на 17 јули 2012
3. Интервју со претставник од разузнавачките служби во Македонија, одржано на 10 јули 2012

СИСТЕМ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ГЛАВНИ АКТЕРИ



Кон втората генерација
реформи во безбедносниот
сектор во МАКЕДОНИЈА

