УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ
Филозофски факултет
Институт за безбедност, одбрана и мир
Студиска програма: Безбедност

-Докторска дисертација-

УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО КОНТРОЛА И НАДЗОР НА РАБОТАТА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Кандидат:

м-р Севиљ Муаремоска Абдули

Ментор:

проф.д-р Оливер Бакрески

Скопје, февруари 2017

ментор:

ред. проф. д-р Оливер Бакрески

Институт за безбедност, одбрана и мир

Филозофски факултет

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

членови на комисијата:

ред. проф. д-р Марина Митревска

Институт за безбедност, одбрана и мир

Филозофски факултет

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

ред.проф. д-р Билјана Ванковска

Институт за безбедност, одбрана и мир

Филозофски факултет

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

ред.проф. д-р Лидија Георгиева

Институт за безбедност, одбрана и мир

Филозофски факултет

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

вон. проф. д-р Кебир Авзиу

Правен факултет

Државен универзитет во Тетово

датум на одбрана: _____

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

ИЗЈАВА

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

Изјавил:

м-р Севиљ Муаремоска Абдули

С О Д Р Ж И Н А

ГЛАВА I

МЕТОДОЛОШКА РАМКА

1. Формулација на истражувачкиот проблем 1
2. Определување на предметот на истражувањето 3
2.1. Теоретско определување на предметот на истражувањето 3
2.2. Поимно-категоријален апарат 5
2.3. Операционално определување на предметот на истражувањето 12
2.4. Временско одредување на предметот на истражувањето 14
2.5. Просторно одредување на предметот на истражувањето 15
2.6. Дисциплинарно одредување на предметот на истражувањето 15
3. Цели на истражувањето 16
4. Хипотетичка рамка на истражувањето 18
5. Методи и техники на истражувањето 19
6. Научна и општествена оправданост на истражувањето 22
6.1. Научна оправданост на истражувањето 22
6.2. Општествена оправданост на истражувањето 23

ГЛАВА II

БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР

1. Терминолошки дивергенции околу поимот и употребата на поимите безбедност, безбедносен систем и безбедносен сектор 24
2. Главни компомненти на безбедносниот сектор 35
2.1. Војска 35
2.2. Полиција 42
2.3. Разузнавачки служби 49

ГЛАВА III

МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР

1. Дефинирање на поимите контрола и надзор 54
2. Поим за демократска контрола и надзор на безбедносниот сектор 58
3. Видови демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор.....62
3.1. Формални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор..... 66
3.1.1. Контрола и надзор од законодавната власт 67
3.1.2. Контрола и надзор од извршната власт..... 69
3.1.3. Контрола и надзор од судската власт..... 70
3.1.4. Дисциплинска контрола и надзор..... 72
3.2. Неформални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор..... 72
3.2.1. Контрола и надзор од цивилното општество..... 73
3.2.2. Контрола и надзор од медиумите 77
3.2.3. Контрола и надзор од невладините организации 80
3.2.4. Контрола и надзор од експертската јавност..... 82
3.3. Специјални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор..... 84
3.3.1. Контрола и надзор од синдикалните организации..... 84
3.3.2. Контрола и надзор од народниот првобранител..... 85
3.3.3. Контрола и надзор од цивилната инспекција 87

ГЛАВА IV

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

1. Теоретско определување на поимот парламент 88
2. Теоретско определување на поимот парламентарна контрола 92
3. Основни предуслови за вршење на парламентарна контрола.....94
3.1. Уставни и законски предуслови за парламентарна контрола на безбедносниот сектор 94
3.2. Ресурси и експертиза како предуслови за парламентарна контрола..... 96
3.3. Политичка волја како предуслов за парламентарна контрола на безбедносниот сектор..... 99
4. Правни механизми за вршење парламентарна контрола и надзор 100
4.1. Јавни/парламентарни расправи 101

4.2. Пратенички прашања 101
4.3. Интерпелација 104
4.4. Гласање недоверба на владата или на нејзин член 105
4.5. Парламентарни комисии, одбори и тела 107
4.6. Парламентарен надзор над буџетот на безбедносниот сектор, потреба од поголема транспарентност и отчетност 112

ГЛАВА V

БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Главни компоненти на безбедносниот сектор на Република Македонија 115
1.1. Армија на Република Македонија 116
1.2. Полиција на Република Македонија 122
1.3. Безбедносно-разузнавачка заедница на Република Македонија 127
1.3.1. Агенција за разузнавање 127
1.3.2. Управа за безбедност и контраразузнавање 130
1.3.3. Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање 134
2. Безбедносен сектор на Република Македонија – потреба од трансформација 138
2.1. Реформи во Армијата на Република Македонија 142
2.2. Реформи во полицијата на Република Македонија 147
2.3. Реформи во безбедносно-разузнавачката заедница на Република Македонија 150

ГЛАВА VI

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Положба и надлежности на Собранието на Р. Македонија 155
2. Уставни и законски предуслови за вршење парламентарна контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија 159
3. Уставно-правните механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор 165
3.1. Пратенички прашања 166
3.2. Интерпелација 172
3.3. Прашање за доверба на Владата 179

3.4. Парламентарни работни тела за надзор на работата на безбедносниот сектор..... 183

3.4.1. Комисија за одбрана и безбедност..... 188

3.4.2. Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање 192

3.4.3. Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана 196

3.4.4. Комисија за финансирање и буџет на Собранието..... 202

3.5. Посебни ad hoc комисии 204

3.6. Надзорни расправи..... 209

3.7. Парламентарен институт 212

ГЛАВА VII

РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО ЗА УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО КОНТРОЛА И НАДЗОР НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Концептуална рамка и опфат на истражувањето 214

2. Интерпретација на резултатите од истражувањето 219

2.1. Улога на парламентот во контрола и надзор на безбедносниот сектор 220

2.2. Парламентарни механизми за контрола и надзор на безбедносниот сектор 224

2.3. Политичката волја во функција на ефикасна парламентарна контрола и надзор на безбедносниот сектор..... 229

2.4. Улога на парламентарните комисии во контрола и надзор на безбедносниот сектор 238

2.5. Улога на анкетните комисии во остварување конкретни резултати 244

2.6. Пречки во работењето на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор..... 251

2.7. Придонесот на експертизата во контрола и надзор на безбедносниот сектор 260

2.8. Улога на стручната Служба и на Парламентарниот институт на Собранието во вршење ефикасна контрола и надзор на безбедносниот сектор 265

2.9. Законската регулатива како рамка за контрола и надзор на безбедносниот сектор 272

3. Теоретски и апликативни согледувања од истражувањето.....277

Препорака.....282

Заклучоци 286

БИБЛИОГРАФИЈА 297

Прилог бр. 1 306
Прилог бр. 2 308

ГЛАВА I
МЕТОДОЛОШКА РАМКА

1. Формулација на истражувачкиот проблем

Во секое демократски организирано општество, како што е нашето, владее систем на парламентарна демократија. Меѓу другото, тоа подразбира неприкосновено право на секој граѓанин на демократски организирани слободни и тајни избори да го даде својот глас и со тоа да даде свој придонес кон изборот на свој претставник во законодавниот дом □парламентот. Овие претставници во текот на траењето на нивните мандати ќе имаат можност, право но, и обврска да ги застапуваат интересите на своите граѓани. Избраните пратеници во парламентот ќе дебатираат и ќе донесуваат одлуки за различни прашања од секојдневниот живот. Во тој контекст, во демократски услови се решаваат и прашањата од областа на безбедноста. Во парламентот, со дијалог и ефективни расправи пратениците наоѓаат компромис за низа сложени безбедносни прашања што се однесуваат како на индивидуалната така и на националната и, секако, на меѓународната безбедност. И покрај фактот што безбедносните прашања многу повеќе се поврзуваат со извршната власт и нејзините органи, а на парламентот се гледа само како на законодавно тело, време е да се согледа неговиот реален придонес, меѓу другото, и како тело кое врши директна контрола врз извршната власт односно конкретно врз институциите на безбедносниот сектор. Ваквата парламентарна контрола го оневозможува своеволното и автократско однесување и функционирање на извршната власт.

Увид во работата на безбедносниот сектор е овозможен со донесување на буџетот за секоја од институциите на безбедносниот сектор, за чие донесување пак, институциите мора да му достават на парламентот односно на соодветните парламентарни комисии детални извештаи за нивната работа, нивните цели и нивните потреби со што практично се остварува посредна контрола врз нивното работење. Парламентот претставува мост помеѓу граѓаните и институциите на системот, бидејќи пратениците се очекува да бидат во постојана комуникација со

граѓаните чии интереси ги застапуваат и на тој начин можат директно да се информираат за начинот на работењето на извршната власт како и за евентуалните незадоволства на граѓаните од функционирањето на системот. Следствено на претходно изнесеното, денес постојат повеќе начини за тоа како парламентот влијае врз политичко – безбедносните појави во општеството. Меѓутоа неговата права контролна функција во однос на работењето на безбедносниот сектор и заштитата на граѓаните од евентуални злоупотреби на легитимната можност за примена на присила од страна на институциите на безбедносниот сектор во Р. Македонија денес се остварува преку за таа цел формирани парламентарни комисии. Ваквите парламентарни комисии расправаат за работата на безбедносните актери и со тоа му овозможуваат на Собранието да води детални и независни расправи за овие институции, да забележува и постапува по нерегуларности, да издава препораки итн. Во моментов постојат четири комисии кои имаат задача да вршат надзор над безбедносниот сектор, а тоа се:

- Комисија за одбрана и безбедност – која е овластена да ги следи вооружените сили и полицијата и да дејствува како матична комисија за прашања поврзани со нивното дејствување.
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот – единственото парламентарно тело што има истражна улога и што претставува централна точка на Собранието каде граѓаните можат да поднесат жалби за кршење на правата.
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање – одговорна за вршење надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) во рамките на Министерството за внатрешни работи. Работата на оваа комисија е од огромна важност поради традиционално затворениот принцип на работа на разузнавачките служби. Понатаму, оваа комисија ја надгледува работата на УБК која има полициски овластувања, што ја зголемува веројатноста за злоупотреба на нејзините овластувања ако не се врши надзор над неа.

- Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана – тело кое врши надзор над Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана кога станува збор за законитоста на спроведувањето мерки за следење на комуникациите од страна на органите кои имаат законско овластување за примена на посебната истражна мерка следење на комуникациите. Таа беше создадена во 2008 година.

Следствено на погоре изнесеното, парламентот има огромна одговорност за развивање на правната и институционалната рамка за контрола врз работењето на безбедносниот сектор. Во ситуациите кога пратениците не се во состојба (стручни познавања од областа на безбедноста, немање доволно време и сл.), потребно е да побараат помош од стручни надзорни тела сé со цел навремено да се констатира фактичката состојба и соодветно да се интервенира во делот на заштита на демократскиот и уставниот поредок на Р. Македонија.

2. Определување на предметот на истражувањето

2.1. Теоретско определување на предметот на истражувањето

Предмет на обработка на докторската дисертација е преку проучување на основните функции и надлежности на парламентот да се дојде до утврдување на одговор на прашањата што се однесуваат на одговорноста на парламентот врз безбедносниот сектор.

Централно место во трудот ќе биде утврдувањето на причините и условите за потребата од постоење на парламентарната контрола и врз основа на теоретското и емпириското истражување ќе се определат субјектите (носителите) на надзорната и контролната улога на парламентот врз безбедносниот сектор. Понатаму, ќе се

дефинираат субјектите и средствата и мерките што тие треба да ги преземаат со цел поефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Потоа ќе се пристапи кон прецизирање на активностите и мерките што треба да се преземат во рамките на парламентарните комисии со цел нивно непречено и поефикасно функционирање во насока на вршење на парламентарната контрола врз институциите на безбедносниот сектор. За да се дојде до ваква ефикасна парламентарна контрола посебно ќе се разработи потребата од независна парламентарна контрола врз безбедносниот сектор, предностите на парламентарната контрола во однос на другите видови контрола (пр. внатрешната контрола) и секако ќе се обидеме да понудиме нов модел на парламентарна конрола кој ќе ги задоволува современите потреби за демократски надзор и ефикасна контрола врз институциите на безбедносниот сектор на Р. Македонија.

Досега постојат голем број книги, брошури и документи што ја обработуваат конкретната проблематика од различни аспекти. Во продолжение се наведени дел од нив заедно со клучните аспекти кои се обработувани.

Во книгата на професорот Оливер Бакрески со наслов „Контрола на безбедносниот сектор“ е делумно разработена конкретната проблематика. Во повеќе поднаслови авторот ги обработува механизмите на контрола на сите одделни сегменти на безбедносниот сектор, меѓу другото дава свој осврт и на надворешната контрола и секако на парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

За парламентарната контрола над безбедносниот сектор е пишувано во книгата на Атанас Козарев со наслов „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор”. Авторот во одделни поглавја од книгата се обидува да ја објасни интеракцијата на законодавната и извршната веласт во Р. Македонија, за што според него клучна улога има парламентарната контрола и надзор. Пишувано е за суштината на парламентарниот систем во Р. Македонија, како и за проблемите со кои се соочува Р. Македонија во делот на поставување на извршната власт над законодавната и обратно, што во земји со парламентарни демократии не смее да биде случај.

Иља Луциак, професор на Факултетот за политички науки во Вирџинија, исто така ја истражува оваа област. Под покровителство на ОБСЕ во состав на збирките што се издаваат за родовата слобода, во 2008 година е издаден и документот со наслов „Парламентарен надзор врз безбедносниот сектор и родот“, меѓутоа во овој документ се анализира ефикасноста на парламентарната контрола и нејзината условеност од половата застапеност на родовите во редовите на парламентот.

Детална анализа за потребата од ефективна парламентарна контрола врз безбедносниот сектор е направена во публикацијата со наслов „Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: принципи, механизми и практики“, од авторот Ханс Брос. Во оваа публикација во прв план е разработена парламентарната контрола врз полицијата и врз вооружените сили како дел од безбедносниот сектор, меѓутоа на едно општо ниво. Авторот не се задржува на специфичностите на парламентарната контрола во одделните национални системи на конкретни демократски држави со што не е возможно да се направи компарација и согледување на предности и недостатоци кои би можеле да се искористат при креирање модели на парламентарна контрола врз безбедносните сектори на одделните држави.

Досега спроведените истражувања во оваа област даваат голем придонес за разбирање на потребата од ефикасна парламентарна контрола, меѓутоа повеќе од очигледна е неопходноста од понатамошно детално разработување на актуелната состојба со парламентарната контрола над безбедносниот сектор во Р. Македонија.

2.2. Поимно-категоријален апарат

Во текот на истражувањето за докторската теза ќе биде употребен следниов поимно категоријален апарат: контрола, надзор, парламент, пратеници, парламентарна контрола, парламентарен надзор, парламентарен надзор врз безбедносниот сектор, парламентарен народен првобранител, парламентарни комисии за безбедност и одбрана, парламентарна служба, безбедност, безбедносен систем, безбедносен систем на Р. Македонија, јавен (државен) сектор, безбедносен

сектор, полиција, војска и разузнавачки служби. За да се избегнат евентуални различни толкувања на резултатите од истражувањето како и на делови од содржината на трудот или на целиот труд генерално, во продолжение ќе бидат потенцирани специфичностите на термините кои непосредно ќе се употребуваат во истражувањето што ќе биде спроведено за потребите на докторскиот дисертација.

- **Контрола**

Поимот контрола во најопшта смисла на зборот претставува круцијален елемент во процесот на откривање на грешките и слабостите на функционирањето на одредена организација/институција, со цел изнаоѓање оптимални решенија за подобрување на работењето на конкретната организација, односно институција.[1]

- **Надзор**

Поимот надзор (за разлика од контролата) има две конкретни значења: она кое се однесува на одредена дејност и она кое се однесува на организацијата што ја извршува дејноста. Поимот надзор (а не контрола) е поим со пошироко значење што во себе вклучува широка општествена акција. Демократскиот надзор е оној кој во суштина поаѓа од интересите на поединците, општеството и државата во целина, а не само од парцијалните интереси.[2]

- **Парламент**

Во една демократска држава е највисок претставнички и законодавен орган, тој го претставува суверенитетот на народот и единствено е овластен да ја искажува волјата на народот преку донесување устав и закони како највисоки правни акти и други видови политички акти. Парламентот во Р. Македонија го сретнуваме под називот Собрание како еднодомно уставотворно и законодавно претставничко тело составено од 120 пратеници. Собранието на Р. Македонија е носител на законодавната власт како најзначајна сфера од легислативната власт. Оваа власт ја врши Собранието во целост без можност да ја делегира на другите органи.

[1] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 17

[2] За ова повеќе кај: Dinarević, N., Demokratski nadzor nad službama sigurnosti, Bemust, Sarajevo, 2008, str. 21-22

Претставничкиот и законодавниот карактер му овозможуваат на Собранието да биде основен или централен орган на парламентарната демократија на Р. Македонија.

- **Пратеници**

Пратеници или членови на парламентот се претставници избрани во парламентот од страна на гласачите. Тие можат да осигураат дека грижите на граѓаните се земени предвид во политиките кои се однесуваат на безбедноста, а се предложени од извршната власт. Тие можат да одржат јавни расправи, да им обезбедат релевантни информации на групите од граѓанското општество и, во некои случаи, одделни пратеници користат средби во Градското собрание за да дискутираат за владината политика со своите избирачи. Оваа последна функција, да служат како мост со јавноста, без оглед дали е тоа на партиско или на ниво на поединечен законодавец – многу го зајакнува легитимитетот на парламентарното одлучување за безбедносните прашања.

- **Парламентарна контрола**

Парламентарната контрола како активност, процес или појава суштински ја оживотворува смислата за одговорност и отчетност (транспарентност) на институциите на извршната власт. Преку нејзината содржина се создаваат основните предуслови за почитување на човековите слободи и права на граѓаните, владеењето на правото и јакнење на довербата на граѓаните во институциите на системот.

- **Парламентарен надзор**

Парламентарниот надзор се остварува преку т.н. надзорни расправи кои се одржуваат со цел парламентот да добие информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на владата и органите на државната управа, на ваквите расправи може да бидат повикани овластени претставници на владата или на органите на државната управа и од нив да се побараат дополнителни информации и објаснувања што ќе бидат во прилог на надзорната расправа.

- **Парламентарен надзор врз безбедносниот сектор**

Законодавната власт олицетворена во парламентот врши парламентарен надзор, така што носи закони што ги дефинираат и регулираат безбедносните служби и нивните овластувања и усвојува соодветни средства во буџетот. Ваквиот надзор може да опфати и востановување парламентарен народен правобранител или парламентарна комисија која може да започне истрага поради поплаки од јавноста.

- **Парламентарниот народен правобранител**

Во редот на надворешните механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор се вбројува и народниот првобранител или омбудсман, институција која често во научната јавност се именува и како засебен, специјален механизам за контрола и надзор на работењето на институциите на безбедносниот сектор. Оваа институција постои во околу 200 држави и претставува еден од најнезаобиколните елементи во уредувањето на модерното демократско општество. Целта на постоењето на оваа институција се состои во поголема заштита на уставно загарантираните човекови права на граѓаните од една страна, а од друга страна да придонесе за професионално, одговорно и дисциплинирано однесување на овластените службени лица вработени во државните органи, вклучително и со особен акцент на институциите на безбедносниот систем.

- **Парламентарни комисии за одбрана и безбедност**

Комисиите за одбрана и безбедност се специјализирани тела на парламентот кои даваат совет и препораки на пленарната седница во врска со закони или одлуки кои се однесуваат на националната одбрана и безбедноста на граѓаните. Постојат два главни вида комисии. Ad hoc комисиите се назначени за посебен и ограничен мандат, како на пример да работи на одреден предлог-закон или прашање. Другите се постојани комисии што даваат совет од нивната специјализирана област за време на целиот законодавен период. Постојаните комисии обезбедуваат поголем континуитет и овозможуваат членовите да подготват квалитетна и издржана експертиза.

- **Парламентарната служба**

Оваа служба игра централна улога во функционирањето на парламентот. Службата претставува складиште за експертиза на кое се потпираат пратениците и политичките партии. Професионалната служба обезбедува континуитет на дискусијата за комплексните безбедносни прашања и може да обезбеди историски контекст. Така, службата е клучен елемент за обезбедување ефикасен надзор врз безбедносниот сектор.

- **Безбедност**

Гледано од денешна перспектива факт е дека безбедноста била предмет на интерес од самото човеково постоење и значела различни нешта за луѓето зависно од историското време и место, но нејзиното институционализирање е тесно поврзано со настанокот на државата, нејзината организација, органи и функција.

Во тој контекст, под поимот безбедност во енциклопедиска смисла, подразбираме отстранување на сите активности (чинења) и пропуштања (нечинења) што ги загрозуваат луѓето, редот, јавниот поредок, материјалните и духовни добра, објектите, определен простор или некоја друга вредност.[3]

Поимот безбедност, во правна смисла, претставува постоење на правен ред и поредок во државата со пропишани казнени дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на казнивите дела и постоење на ефикасен судски систем за навремено и правично пресудување.[4] Или уште, „безбедноста претставува динамична, комплексна и мултидимензионална категорија која е присутна во целокупното опкружување на нашето живеење, во отсуство на надворешно и внатрешно загрозување.“[5] Таа е една од темелните човекови потреби[6]

---

[3] Спасески, Ј., Аслимоски, П., Безбедност одбрана мир, Институт за истражување на туризмот, Факултет за туризам и угостителство, Охрид, 2001, стр. 17

[4] Спасески, Ј., Аслимоски, П., Безбедност одбрана мир, Институт за истражување на туризмот, Факултет за туризам и угостителство, Охрид, 2001, стр. 17

[5] Дончев, А., Безбедносни системи-авторизирани предавања, Европски факултет, Скопје, 2006, стр. 26

[6] Maslow, A, H., Мотивација и личност, Нолит, Београд, 1982, стр. 95

што секоја современа или традиционална држава настојува да ја обезбеди на својата територија и за своите граѓани.

- **Безбедносен систем**

Безбедносниот систем е збир на државни и недржавни институции, хармонично поврзани меѓу себе во организациска и функционална смисла, кои постапуваат според нормите на безбедносното право и имаат права, должности и одговорности во областа на безбедноста. Во тој контекст безбедносниот систем подразбира збир на елементи кои прават структурна и функционална целина од безбедносни мерки и активности, средства и субјекти со вонредно голем број меѓусебни интеракции.[7] Безбедносниот систем, како дел од општествениот, е мошне сложен систем и е организиран преку хиерархиски структури односно потсистеми и микросистеми. Специфичноста на безбедносниот систем што говори за неговата сложеност, се гледа во тоа што неговите потсистеми се организирани како систем, затоа што секој одделно има посебна сила, средства, методи, правила и методи на работење.[8]

- **Безбедносен систем на Република Македонија**

Безбедносниот систем на Р. Македонија е поделен на три основни сектори: јавен (државен) сектор, недржавен сектор (приватна безбедност), граѓански сектор безбедност во локалната самоуправа.

- **Јавен (државен) сектор**

Овој сектор е основен столб на функционирањето на безбедносниот систем. Овој сектор ги опфаќа сите институции што од аспект на безбедноста можеме да ги поделиме на:

---

[7] Дончев, А., Безбедносни системи-авторизирани предавања, Скопје:Европски факултет, 2006, стр. 17

[8] Стајић, Љ., Гаћиновић, Р., Увод у студије безбедности, Београд: Драслар Партнер, 2007, стр. 90

1. јавни институции што водат безбедносна политика (Совет за национална безбедност, Претседателот и Парламентот);

2. јавни институции што основна дејност им е безбедноста (разузнавачки служби, контраразузнавачки служби и служби за борба против сите видови на криминалитет) и

3. јавни институции што основна дејност не им е безбедноста (Царинска управа, Управата за финансиска полиција, Шумска полиција, инспекциски служби).

- **Безбедносен сектор**

Поимот безбедносен сектор за прв пат е употребен во 80-тите години на 20-от век во книгата *Безбедност и економија во земјите од третиот свет* од авторот Никол Бол [Nikole Ball], во која со овој термин ја именува листата на институции задолжени за безбедноста во една земја. Безбедносниот сектор претставува вкупност од сите организации коишто се занимаваат со остварување на безбедноста и одбраната на земјата. Безбедносниот сектор денес покрај традиционалните конституенси (војска и полиција), ги опфаќа и сите оние органи на државата кои се овластени да носат и да употребуваат оружје, односно да применуваат сила (на пр. граничните единици, разузнавачките единици, царината, судските и затворските служби). На сето тоа треба да се додадат и формациите кои изникнаа од тековната приватизација како делови на секторот за безбедност на вооружените сили.

- **Полицијата**

Полицијата е дел од Министерството за внатрешни работи во кој се вршат полициски работи преку полициските службеници. Секоја полиција како значаен фактор во општеството е дел од составот на безбедносниот систем. Полициската дејност овозможува спознавање за тоа кој ја загрозува безбедноста, а токму на тоа се гради соодветната политика за сузбивање на негативните безбедносни појави.

- **Војската**

Војската претставува посебен вид оранизација овластена од самото општество да употребува сила, вклучувајќи тука употреба на оружје во рамките на одбрана на сопствената земја, спротивставувајќи се на заканите, независно од каков вид се. Војската во Р. Македонија ја сретнуваме под називот Армија (вооружени сили) која заедно со граѓаните и државните органи ја остварува одбраната на Р. Македонија.

- **Разузнавачки служби**

Во најопшта смисла на зборот, разузнавачките служби се државни органи кои собираат, анализираат и шират информации поврзани со закани за националната безбедност. Ваквата дефиниција покрива голем број органи – вклучувајќи воени разузнавачки служби, полициски разузнавачки служби и цивилни разузнавачки служби, домашни и странски.

2.3. Операционално определување на предметот на истражувањето

Во овој дел ќе ги потенцираме конкретните услови за вршење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор; учесниците односно субјектите кои ја спроведуваат парламентарната контрола на безбедносниот сектор; мотивите поради кои се реализира парламентарната контрола и интересите и целите кои се сака да се постигнат; методите и средствата што за таа цел им се ставени на располагање на парламентарците односно на субјектите на парламентарната контрола и секако резултатите кои притоа се постигнуваат.

- Во делот на основни услови неопходни за ефикасно спроведување на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија, би ги споменале следниве: соодветна законска и правна рамка што овозможува соодветни правни и законски решенија како предуслов за ефикасно и непречено спроведување на парламентарната контрола на безбедносниот

сектор; општествената и политичка состојба во Р. Македонија што непосредно влијае врз волјата на парламентарците за спроведување на парламентарната контрола на безбедносниот сектор и експертизата односно професионалната стручност и подготвеност на парламентарците за ефикасно спроведување на парламентарната контрола.

- Субјекти на парламентарната контрола на безбедносниот сектор се директните учесници кои непосредно ја спроведуваат контролата, а тоа се парламентарците, односно пратениците на Собранието на Р. Македонија кои имаат можност и право да ги користат правните механизми што законски им се ставени на располагање со цел спроведување на контролата на безбедносниот сектор. Тука особено како најнепосредни субјекти би ги споменале пратениците што членуваат во парламентарните комисии за контрола на работата на институциите на безбедносниот сектор, а тоа се: Комисијата за безбедност и одбрана, Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор на спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.

- Мотивите, интересите и целите што притоа треба да се постигнат се поврзани со спречување на арбитрарно однесување на институциите на безбедносниот сектор, заради спречување повреда и прекршување на уставните и законски загарантирани човекови права и слободи, а со тоа подобрување на транспарентноста и отчетноста на безбедносните актери како предуслов за развој и унапредување на демократските процеси во општеството.

- Активностите се однесуваат на навремено обезбедување информации и податоци за начинот на работењето на институциите на безбедносниот сектор, со тоа и потреба од навремено доставување на уредни извештаи до комисиите со цел непречено вршење на парламетнарниот надзор и

контролата, а со цел укажување на евентуалните пропусти и пречекорување и сугестии за нивно надминување и корекција.

- Методите и средствата се сублимирани во постојните законски и подзаконски решенија како и во правилниците за работа, и се однесуваат на можноста за покана на претставници од институциите на безбедносните институции на седниците на комисиите, барања за доставување на извештаите за работа на разузнавачките агенции, теренски посети на членови на парламентарните комисии во просториите на институциите на безбедносниот сектор, изготвување заклучоци по одржаните седници со препораки и сугестии за чекори што треба да се преземат со цел да се надмине одредена состојба или ситуација која е негативно оценета и сл.

- Резултатите се во насока на спроведување ефективна парламентарна контрола што има за цел подобрување на демократските процеси во општеството, со што сите институции вклучително и безбедносните и нивните овластени службени лица (кои важат за привилегирани институции кои имаат монопол на легитимната примена на присила, во однапред и изрично со закон одредени ситуации) ќе бидат подеднакво одговорни за начинот на кој ги извршуваат нивните задачи и надлежности, а со цел професионалност, департизација и деполитизација во нивното работење.

2.4. Временско одредување на предметот на истражувањето

Временската рамка на истражувањето ќе го опфати *периодот од осамостојувањето на Р. Македонија па сé до денес*, проучувајќи ги притоа состојбите со начинот на организација, специфичностите и пропустите во вршењето на парламентарната контрола врз работењето на институциите на безбедносниот сектор во Р. Македонија. Периодот од 25 последователни години е доволен период за да се проучат, да се анализираат и да се презентираат податоците што се однесуваат на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија

и да се утврдат нејзините карактеристики, недостатоци и пропусти, но и да се извлечат заклучоци и препораки за подобрување на состојбите во иднина.

2.5. Просторно одредување на предметот на истражувањето

Истражувањето ќе го опфати *подрачјето на територијата на Р. Македонија*, истражувајќи ги притоа состојбите со парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

2.6. Дисциплинарно одредување на предметот на истражувањето

Предметот на истражувањето во рамките на докторската дисертација се однесува на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија. Во тој контекст, предметот на ова истражување им припаѓа на општествените науки и тој е мултидисциплинарен, односно обработува делови од повеќе дисциплини и им припаѓа на следниве научни области:

- Припадноста на истражувањето на ***безбедносните науки*** односно поконкретно на ***безбедносните системи*** произлегува од анализите на карактеристиките, организацијата, поставеноста и функционалноста на безбедносниот сектор на Р. Македонија.
- Преку истражувањето на карактеристиките на парламентот, неговата организација, поставеност и функционалност генерално но и конкретно во однос на извршната власт, односно во однос на безбедносниот сектор како нејзин значаен дел, истражувањето во докторската дисертација припаѓа во рамките на научната област ***политички науки*** или поточно ***политички системи.***

- Предметот на истражувањето, исто така, е во посредна врска **со концептот за заштита на човековите права и слободи**. Бидејќи основната задача на парламентот е да врши контрола на работата на институциите на безбедносниот сектор што се единствените државни органи што имаат легитимно право за примена на посебни овластувања, што непосредно значат и можност од нивно пречекорување а со тоа и можност за прекршување на уставно и законски загарантираните права и слободи на граѓаните.

- Примената на знаењата на ***методологија на истражување на безбедносни појави*** се согледува во делот на користење на најсоодветните методи, техники и инструменти за проучување на состојбите со парламентарната контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија, како и за детекција и намалување на пропустите и потешкотитиите со кои се соочува Собранието на Р. Македонија во вршењето на својата контролна функција. Оттука произлегува поврзаноста на истражувањето со оваа научна дисциплина.

3. Цели на истражувањето

Генералната цел на докторската дисертација би била во насока на давање на научна дескрипција и објаснување на потребата од постоење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија. Со помош на научно-истражувачките методи што ќе се применат при реализација на истражувањето ќе се овозможи анализа на постојните контролни механизми на Парламентот, нивната примена, но и препознавање на предизвиците со кои се соочува Собранието на Р. Македонија при нивното спроведување. На тој начин ќе се направи обид за изнаоѓање подобри и поефикасни начини за реализирање на парламентарната контрола врз безбедносниот сектор во нашата држава. Во таа насока би ги споменале и другите цели што прозилегуваат од истражувањето, а се во корелација со генерална цел:

- да се согледа каква е улогата на парламентот врз безбедносниот сектор;
- да се види дали е ефикасна парламентарната контрола врз безбедносниот сектор во Р. Македонија;
- да се утврди дали парламентарните комисии правилно ја вршат работата;
- да се согледа дали има пропусти во работењето на комисиите од аспект на професионалност и компетентност на членовите на комисиите за контролата што треба да ја вршат;
- да се согледа што придонесува за поефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор;
- да се види што треба да се направи за да се подобри ефикасноста на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија;

Задачи на истражувањето би биле:

- да се проучат постојните уставни и законски решенија и правните механизми со кои нормативно-правно се уредува оваа област;
- да се види одговорноста на парламентот во делокругот на работа на институциите на безбедносниот сектор во Р. Македонија;
- да се утврди дали во целост се спроведуваат механизмите за парламентарна контрола врз безбедносниот систем на Р. Македонија;
- да се утврди дали постојните механизми за контрола на парламентот врз безбедносниот сектор се доволни;
- да се констатираат проблемите со кои најчесто се сочуваат парламентарните комисии при вршењето на контролната функција врз институциите на безбедносниот сектор на Р. Македонија;

- да се дојде до конкретни решенија и предлози за подобрување на парламентараната контрола на безбедносниот сектор, но и за откривање и справување со негативните влијанија, притисоци и последици и нивно намалување.

4. Хипотетичка рамка на истражувањето

Врз основа на општиот пристап на проблемот и врз основа на веќе поставените цели на истражување, ќе ја поставиме следната

Генерална хипотеза

Спроведувањето ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија е условено од соодветната примена на механизмите за контрола што му стојат на располагање на парламентот што е своевиден предуслов за ефектуирање на барањата на демократското општество.

Покрај општата хипотеза, за потребите на истражувањето ќе бидат определени и следните

Посебни хипотези:

- Примената на формалните механизми за контрола и нивно значење во општиот концепт за надзор на работата на безбедносните институции има исклучително значење.
- Постоењето заокружена законска рамка за работата на Парламентот придонесува тој да си ја остварува својата функција, што ќе значи синхронизирана активност и интензивирање на контролирачките напори на работата на безбедносниот сектор.
- Контролирачките улоги на парламентот ги детерминираат политичко-безбедносните односи во Р. Македонија.

- Парламентот како централна институција на законодавната власт придонесува за градење на демократското мислење за неопходноста од контрола на безбедносниот сектор.
- Ефикасната парламентарна контрола е условена од соодветната примена на механизмите за контрола што му стојат на располагање на Парламентот.
- Постоењето соодветни парламентарни комисии за контрола е важен предуслов за ефикасна контрола на безбедносниот сектор.
- Моделите на парламентарна контрола на безбедносниот сектор на некои од современите демократски држави од непосредното и поширокото опкружување се повеќе функционални во одос на моделот на Р. Македонија.

5. Методи и техники на истражувањето

Во рамките на истражувањето ќе бидат применети повеќе научно истражувачки методи и техники. Како најсоодветни општи научни методи ќе бидат користени следните:

- **Метод на анализа на содржина.** Со примена на овој метод ќе се анализира литература што теоретски ја обработува оваа проблематика (книги, списанија, зборници, брошури, правилници). Со овој метод ќе ги анализираме извештаите на парламентарните комисии што имаат надлежност за надзор и контрола на безбедносниот сектор. Во тој контекст детално ќе се обработуваат и ќе се анализираат извештаите на следниве парламентарни комисии: Комисијата за одбрана и безбедност, Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана. Исто така, ќе се анализираат и содржините на поголем број правни

акти што се однесуваат на областа што е наш предмет на интерес, како што се: Законот за собрание, Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија, Законот за полиција, Законот за внатрешни работи, Законот за одбрана, Законот за служба во армијата, Законот за агенција за разузнавање, Кривичниот законик на Р. Македонија, Законот за кривична постапка и други.

- **Компаративен метод.** Овој метод ќе овозможи споредбено согледување на искуствата, методологијата на работа и воспоставената практика на работа на постојните парламентарни комисии на Собранието на Р. Македонија. Примената на овој метод особено ќе дојде до израз во делот на компаративно согледување на искуствата на соседните земји во оваа област и секако искуствата на демократски развиените земји, со можност за примена на нивните позитивни практики во градењето на најсоодветен модел на парламентарна контрола врз безбедносниот сектор.
- **Историски метод.** Со овој метод ќе се утврдат почетоците и корените на појавувањето на потребата од надзор и контрола врз работата на институциите на безбедносниот сектор, што произлегува од фактот дека овие институции се единствено со закон овластени да применуваат присила при извршувањето на надлежностите што произлегуваат од нивниот делокруг на работа. Ќе се утврдат почетните форми и механизми на контрола и ќе се проследи текот и начинот на трансформација на парламентарната контрола врз безбедносниот сектор, согласно трансформациите на демократските текови и секако позитивното право што ја регулира интересната проблематика во Р. Македонија.
- **Дескриптивен метод.** Методот на дескрипција ќе најде своја примена во обидот да се опише и да се прикаже парламентарната контрола на безбедносниот сектор. Дескриптивниот метод ќе помогне во научното толкување и објаснување на конкретната проблематика обработена, проучувана и истражувана во досегашната научна и стручна литература од истакнати домашни и странски автори и експерти.
- **Аналитичко-синтетички метод.** Со помош на овие методи ќе се изврши поврзување на податоците добиени со помош на претходните методи, тоа пак,

ќе даде свој придонес во насока на изведување соодветни и основани заклучоци со единствена цел за корекција на евентуално утврдените недостаоци на постојните механизми на парламентарна контрола и секако воспоставување нови поефикасни модели на парламентарна контрола на Парламентот врз безбедносниот сектор на Р. Македонија.

Покрај споменатите методи во истражувањето соодветна примена ќе најде примената на одредени техники на истражување. За потребите на ова истражување ќе се користи **интервју.** Вкупно ќе бидат интервјуирани 30 претставници на законодавната власт, на извршната власт и на експертскатата заедница за да се утврди нивното мислење и ставовите за реалната моќ на Собранието во однос на неговата законска можност за контрола на работата на институциите на безбедносниот сектор. Прашањата ќе бидат поставени во контекст на согледување одговори за тоа која е улогата на парламентот, каква треба да биде улогата на парламентот, каква е ефикасноста на ваквата контрола, дали во целост се применуваат механизмите за контрола на парламентот врз безбедносниот сектор на Р. Македонија, каква е работата на органите и телата на парламентот, со какви проблеми се соочува парламентот при вршењето надзор и контрола врз безбедносниот сектор, дали постојните механизми се најсоодветни, дали соодветните парламентарни комисии правилно и непречено ја вршат својата контролна функција, со какви проблеми се соочуваат при работењето и прашања во врска со тоа дали се потребни промени за да се подобрат механизмите за контрола на парламентоť врз безбедноснот сектор и што треба да се промени за да се подобри контролата на парламентот врз безбедносниот сектор.

6. Научна и општествена оправданост на истражувањето

6.1. Научна оправданост на истражувањето

Со спроведувањето на ова истражување сметам дека не само што би се создала слика за тоа колкава е потребата од постоење ефикасна парламентарна контрола врз работењето на безбедносниот сектор, туку би се добиле податоци (кои според моите очекувања би ја потврдиле тезата) за тоа дека спроведувањето на ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор е директно условено од соодветната примена на механизмите за контрола од страна на Парламентот.

Научниот придонес на проектот е во насока на подобрување и продлабочување на постојната литература на ниво на Р. Македонија и пошироко во однос на интересната проблематика, а со цел резултатите од спроведеното емпириско истражување да придонесат во насока првенствено да се откријат и да се детектираат евентулните проблеми и слабости со кои се соочува системот на парламентарна контрола воопшто и секако слабостите на парламентарната контрола врз безбедносниот сектор. Откривањето на слабостите и проблемите со кои се соочува системот на парламентарна контрола врз безбедносниот сектор е значаен чекор кон изнаоѓање најсоодветни решенија за подобрување на состојбите.

Врз основа на анализите на теоретските основи за потребите од парламентарна контрола, формите и функциите на парламентарната контрола и резултатите од спроведените истражувања што ја детектираат актуелната состојба во земјата, а имајќи ги предвид детектираните слабости на системот на парламентарна контрола, трудот ќе понуди нов и поефикасен модел на парламентарна контрола врз институциите на безбедносниот сектор на Р. Македонија, што секако ќе биде предмет на натамошни научни анализи од страна на научната јавност.

6.2. Општествена оправданост на истражувањето

Општествениот придонес на нашето истражување ќе се согледа во делот на адекватна и практична примена на научните сознанија што ќе бидат сублимирани како резултат од спроведената анализа на состојбите со парламентарната контрола врз безбедносниот сектор и секако од спроведеното емпириско истражување.

Во тој контекст, трудот ќе даде свој голем придонес за подобрување на ефективноста во работењето на парламентарните комисии што имаат надлженост да вршат контрола врз институциите на безбедносниот сектор. Ова е од особено значење ако се има предвид дека институциите на безбедносниот сектор (полиција, армија, разузнавачки служби и сл.) се единствените државни институции што имаат законска и легитимна можност за примена на средства за присила во ситуации кои се детално законски регулирани, со цел ефикасно вршење на нивната работа. Ваквата специфичност на институциите на безбедносниот секотр ја наметнува како обврска потребата од постоење независен систем на контрола кој ќе може да алармира во ситуациите кога се врши пречекорување на надлежностите на ваквите органи бидејќи секое пречекорување неминовно резултира со повреда на темелните човекови права и слободи на граѓаните на Р. Македонија. Следствено на претходно изнесеното може да се констатира дека трудот ќе даде свој придонес во насока на согледување на позитивните практики на другите земји, но и изнаоѓање соодветен модел на контрола што ќе придонесе да се сведат на минимум злоупотребите на институциите што имаат легитимна можност за примена на сила.

Резултатите од ова истражување сметам дека ќе имаат влијание и врз јавното мислење. Докторската дисертација ќе овозможи да се дополни и да се доизгради ставот дека парламентарната контрола и парламентарниот надзор се придобивки на едно демократски организирано општество какво што е нашето, а не наметната обврска како што честопати се доживуваат и објаснуваат.

ГЛАВА II

БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР

1. Терминолошки дивергенции околу поимот и употребата на поимите безбедност, безбедносен систем и безбедносен сектор

Безбедноста[9] како витална човекова потреба и клучен општествен и државен интерес се смета за сложен феномен како во поглед на правилното поимање и толкување, така и во поглед на практичното остварување.

Во обичниот живот кога го употребуваме зборот безбедност, најчесто подразбираме чување, заштита на нешто, на некоја вредност, материјална или духовна, или заштита на човекот. Човекот, како индивидуа и општествено битие не може да егзистира без да биде безбеден. Секако, апсолутна безбедност не постои, ниту за човекот, ниту за другите вредности. Според тоа можеме да зборуваме за можно ниво на безбедност што би овозможило „нормална“ егзистенција на луѓето и „нормална“ заштита на другите вредности.[10]

Бери Бузан, еминентен научник во оваа област, ја дефинира безбедноста како „...потрага по слобода од закана и способноста на државите и општествата да го зачуваат својот независен идентитет и својот независен функционален интегритет наспроти силите на промената што тие го гледаат како непријателски. Во крајна линија безбедноста е опстанок, но, исто така, разумно вклучува значителен распон на загриженост во врска со условите за постоење.“[11]

---

[9]За поимот безбедност во различните јазични системи се употребуваат различни термини: англиски - security, словенечки - vernost, француски - sécurité, германски - sicherheit, шпански - seguridad, руски - безопасность, турски - güvenlik, украински - bezpeka, шведски - säkerhet, бугарски - sigurnost, албански - siguri, sigurim, грчки - asfalia, српски - безбедност, хрватски – sigurnost, Мојаноски, Ц., За поимот наука за безбедноста (Асфалиалогија), Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2010, стр. 12

[10] Ивановски, З., Ангелески, М., Безбедносни системи, Европски универзитет, Скопје, 2005, стр. 80

[11] Бузан, Б., Нови шаблони на глобалната безбедност во 21от век, Меѓународни работи, 67.3 (1991), стр. 432-433, преземено од: Богдановски, А., Ламбевска, М., Прирачник – како да се известува за прашања поврзани со безбедноста?, Аналитика тинк-тенк и Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили, Скопје, 2015, стр.6, достапно на:

Гледано од денешна перспектива факт е дека безбедноста била предмет на интерес од самото човеково постоење и значела различни нешта за луѓето во зависност од историското време и место, но нејзиното институционализирање е тесно поврзано со настанокот на државата, нејзината организација, органи и функција. Имајќи предвид дека се работи за поим, но и појава што е неизоставен дел од сите области од човековото живеење, меѓу припадниците на научната мисла изразени се дилеми и потешкотии при дефинирањето на безбедноста. Така Дејвид Болдвин [David Baldwin] потенцира дека „безбедноста во концептуална смисла е толку спорна што не е (ниту приближно) можно да се изнајде начин за нејзино универзално разбирање и дефинирање.“[12] Во тој контекст и Војин Димитриевиќ уште пред околу четири децении потенцира дека „поимот безбедност е еден од најчесто употребуваните, но истовремено и еден од најмалку објаснетите поими.“[13]

Меѓутоа и покрај фактот што во теоријата не постои апсолутно прифатена и унифицирана дефиниција за оваа појава, општата методолошка рамка за разгледување на поимот за безбедноста би требало да ги вклучи следниве безбедносни концепти и теории:

- структурална теорија за безбедноста;
- реалистичка теорија за безбедноста;
- функционална и структурална теорија за безбедноста;
- дијалектичка теорија за безбедноста;
- системска теорија за безбедноста;
- формална теорија за безбедноста.[14]

На овие теории по правило им се додаваат: идеалистичката и либералната теорија и теоријата на меѓузависности во односите.

---

http://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Prirachnik_MK_83aef.pdf, [пристапено на: 10.09.2016]

[12] Baldwin, D., The Concept of Security, Review of International Studies, Vol 23, No 1, Aberystwyth, 1997, pp. 3–26

[13] Dimitrijević, V., Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973, str.17-19

[14] Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Скопје, 2009, стр. 20

И покрај комплексноста во продолжение во овој труд ќе се обидеме да направиме кратка анализа на различните обиди за поимање и за дефинирање на поимот безбедност, бидејќи разбирањето на овој концепт е клучно за натамошно негово унапредување, а тоа пак претставува предуслов за нормално функционирање на институциите на општеството (државата), нејзината стабилност, но и чувството на безбедност на индивидуите што живеат во тоа општество.

Етимолошки поимот безбедност потекнува од латинскиот збор „**секурита**" [лат.*securuta-atis*] што во превод значи безбедност, отсуство на опасност, извесност, заштитеност, односно „секурес" [лат.*secures*] што значи сигурен, безбеден, уверен, цврст, стабилен.[15]

Во тој контекст, под поимот безбедност во енциклопедиска смисла, подразбираме „отстранување на сите активности (чинења) и пропуштања (нечинења) што ги загрозуваат или што може да ги загрозат луѓето, редот, јавниот поредок, материјалните и духовни добра, објектите, определен простор или некоја друга вредност".[16]

Поимот безбедност, во правна смисла, претставува постоење правен ред и поредок во државата со пропишани казнени дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на казнивите дела и постоење ефикасен судски систем за навремено и правично пресудување.[17]

Безбедноста може да се третира како состојба во која е осигуран урамнотежениот физички, духовен и материјален опстанок на поединецот и на општествената заедница во однос на другите поединци, општествени заедници и природата, или безбедноста во суштина претставува иманентен структурен дел на општеството што во себе вклучува определена состојба, односно определени особини на состојбата, а исто така и дејност, односно систем.[18]

---

[15] Gaćinović, R., Klasifikacija bezbednosti, NBP, br. 2, 2007, str. 3-4

[16] Спасески, Ј., Аслимоски, П., Безбедност одбрана мир, Институт за истражување на туризмот, Факултет за туризам и угостителство, Охрид, 2001, стр. 17

[17] Спасески, Ј., Аслимоски, П., Безбедност одбрана мир, Институт за истражување на туризмот, Факултет за туризам и угостителство, Охрид, 2001, стр. 17

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

Во теоријата постојат обиди безбедноста да се дефинира и како функција, така според Ковачевиќ, безбедноста е неразделив атрибут на државата и подразбира вршење на безбедносните работи заради заштита на одредени вредности без оглед на начинот на општествено уредување, политичкиот систем или воспоставениот облик на власт. Безбедносната функција и безбедносната организација го сочинуваат системот на безбедност на една држава.[19] Во тој контекст, „безбедносната функција може да се идентификува и со принудната функција на државата, врзана за зачувување на виталните вредности на општеството: суверенитетот, територијалниот интегритет и независност, како и борбата против сите видови криминални дејствиа.“[20]

Интересен е да се спомене пристапот на Слободан Милетиќ, според кој „безбедноста во суштина е именка и тоа апстрактна, односно мисловна именка што не е од материјална природа, па затоа не е опиплива и може само да се почувствува и да се замисли.“ Тој смета дека „безбедноста на граѓаните не е возможна без безбедност на нивната држава и обратно безбедноста на државата не е можна без безбедност на нејзините граѓани. Безбедноста е состојба во која се наоѓаат правните субјекти, односно состојба на релативно присуство, односно отсуство на загрозувања и/или повредувања на правните субјекти за кои е одговорна државата.“[21] Во тој контекст е и дефиницијата на Организацијата на обединетите нации дадена во 1986 година според која „безбедноста е состојба во која државите сметаат дека не постои опасност од воен напад, политички притисок или економска присила, и можат слободно да се развиваат и да напредуваат.“[22] Вукадиновиќ пак, безбедноста ја сфаќа „не само како отсуство на страв од секаков напад, туку како категорија која не се остварува само со воена сила, но и како подигнување на културното и образовното ниво, јакнење на билатералните односи особено со соседите, јакнење на националната економија, развој на демократијата и слободата

[19] Ковачевиќ, С., Основи система ДСЗ, ВШУП, Београд, 1980, стр.14, преземено од: Стајиќ, Љ., Онови безбедности Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 16
[20] Grčić, M, Politička geografija, Geografski fakultet, Beograd, 2000, str. 133
[21] Милетиќ, С., Полицијско право, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 13
[22] Conception de la sécurité, Série d'études 14, Publication des Nations Unies, 1986, A/40/553, преземено од: Стајиќ, Љ., Основи безбедности, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 26

и почитувањето на човековите права."[23] Во таа смисла според Фиксер, „безбедноста, исто така, имплицира дека основните човекови потреби, пред сè во делот на исхраната, образованието, домаќинството и јавното здравство, се осигурани на трајна основа, и дека е потребно да се одржува адекватна заштита од евентуални опасности за безбедноста. Начините и средствата за добивање ваков вид безбедност се дефинирани во национални, во меѓувладини, во невладини и во глобални услови."[24]

Според Манголд, безбедноста се изразува преку високиот степен на неприкосновено право за опстанок и за одбрана на виталните интереси на државата. Така, безбедноста тежнее кон осигурување на стабилност на државата преку насочување на своите потенцијали за справуваање со заканите.[25]

Во најширока политичко-правна смисла безбедноста опфаќа мерки и активности за заштита од загрозување на независноста и интегритетот на една земја (држава, нација) и внатрешниот уставен и правен поредок. Во првиот случај се работи за *надворешна*, а во вториот случај за *внатрешна* безбедност. Според објектот на заштита се разликуваат:

- национална безбедност;
- јавна безбедност;
- колективна безбедност;
- лична безбедност;
- имотна безбедност.[26]

Наједноставниот начин на перцепирање на безбедноста би се свел на определбата дека во суштина апсолутната безбедност е само илузија и факт е дека не може да се постигне во ниту едно општество. Но она што е потребно е тенденцијата за воспоставување рамнотежа меѓу безбедноста, заштитата на човековите слободи и права и интересите на заедницата, а на безбедноста е потребно

---

[23] Вукадиновиќ, Р., Нови проблеми сигурности у европи, Међународна политика, Београд, 1991, стр. 28

[24] Fischer, D., Nonmilitary Aspects of Security: A System Approach, Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research, 1993, p. 10

[25] Mangold, P., National Security and International Relationsm Rotledge, London and New York, 1990, преземено од: Бакрески, О., Драган, Т., Митевски, С., Корпорациски бебедносен систем, Комора на Република Македонија за обезбедување лица и имот, Скопје, 2012, стр. 23

[26] За ова повеќе кај: Стајић, Љ., Основи безбедности, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 25

да се гледа како на варијабилна големина на дивергентни, конфликтни и непомирливи интереси на поединците и групите во секое општество.[27] Според тоа, „безбедноста претставува динамична, комплексна и мултидимензионална категорија што е присутна во целокупното опкружување на нашето живеење, во отсуство на надворешно и внатрешно загрозување.“[28] Таа е една од темелните човекови потреби[29] што секоја современа или традиционална држава настојува да ја обезбеди на својата територија и за своите граѓани. Во сегашната фаза од развојот на општествата, безбедноста, како една од своите најважни функции, државите ја остваруваат со своето ексклузивно законско и уставно право, или пак во нејзин предоминантен дел што е прецизно утврдено со националната легислатива. Во тој контекст државите ја третираат и ја реализираат безбедноста како класично јавно добро и се стремат да изградат или да ги трансформираат постојните свои институции и системи со цел да одговорат на современите безбедносни предизвици.

За разлика од безбедноста, за да дадеме соодветно толкување на безбедносниот систем најнапред треба да го согледаме системот во неговиот тоталитет. Поимот систем потекнува од грчкиот збор „**система**“, што во превод значи составено од делови, определена целина или збир на елементи. Според тоа, системот може да се дефинира како целина на елементи од материјален, општествен, информатички, безбедносен или друг карактер што се наоѓаат во постојана интеракција, правејќи целина што е единствена според својта структура и функција.[30] „Општествениот систем претставува вкупност од повеќе поголеми системи, потсистеми и микросистеми кои меѓусебно се хоризонтално и вертикално поврзани со цел ефикасно функционирање и остварување на заеднички поставените цели, односно заштита на виталните вредности на општеството (државата). Ваквиот општествен систем прегледно е претставен на следниот шематски приказ:[31]

---

[27] За ова повеќе кај: Gagjinovic, R., Klasifikacija bezbednosti, Nauka, bezbednost, policije, Krimminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2007, стр. 23

[28] Дончев, А., Безбедносни системи-авторизирани предавања, Европски факултет, Скопје, 2006, стр. 26

[29] Maslow, A, H., Мотивација и личност, Нолит, Београд, 1982, стр. 95

[30] Дончев, А., Безбедносни системи – авторизирани предавања, Европски универзитет, Скопје, 2006, стр. 17

[31] Стајић, Љ., Основи безбедности, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 32

Шематски приказ бр. 1: Дијаграм на општествените системи, потсистеми и микросистеми.



Извор: Примарно развиени од проф.д-р Љубомир Стајић

Во основа, безбедносниот систем е дел од организмот на општеството и државата. Тој не е и не треба да биде творба на волјата на поединци, групи и политички субјекти, туку апсолутна потреба на опстојувањето и тој ќе функционира во прв ред да го заштити општеството од секаков вид насилство и загрозување, а на граѓаните да им обезбеди мир и слободен живот.[32] Безбедносниот систем како дел од општествениот, е многу сложен систем и е организиран преку хиерархиски структури, односно потсистеми и микросистеми. Специфичноста на безбедносниот систем која говори за неговата сложеност, се гледа во тоа што неговите потсистеми се организирани како системи , затоа што секој одделно има посебна сила, средства, методи, правила и методи на работење.[33]

---

[32] Спасески, Ј., Николоски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи прв дел (прилог кон учењето на безбедносните системи), достапно на: http://jewishcommunitybitola.mk/documents/doc_view/247-bezbednosen-sistem-na-republika-makedonija-vo-minatoto-i-segasnosta-i-pocituvanite-drzavi.html [Пристапено на 28.03.2016]

[33] Стајић, Љ., Гаћиновић, Р., Увод у студије безбедности, Драслар Партнер, Београд, 2007, стр. 90

Во тој контекст безбедносниот систем подразбира збир на елементи што прават структурна и функционална целина од безбедносни мерки и активности, средства и субјекти со вондредно голем број меѓусебни интеракции.[34] Според Јордан Спасески безбедносниот систем е збир на државни и недржавни институции, хармонично поврзани меѓу себе во организациска и функционална смисла, што постапуваат според нормите на безбедносното право и имаат права, должности и одговорности во областа на безбедноста.[35] Котовчевски пак, безбедносниот систем го дефинира како „облик на организирање и функционирање во рамките на општеството за спроведување специфични активности и мерки на превентивен и репресивен план, што се преземаат за зачувување на суверенитетот, уставниот поредок, основните слободи и права на граѓаните и на сите други вредности од сите видови загрозување на сите нивоа,“[36] потенцирајќи ја притоа превенцијата (навременото откривање и попречување на сите облици на непријателска и антиопштествена дејност со кои се загрозуваат виталните општествени вредности) како основна функција на безбедносниот систем на една држава. Во тој контекст, и покрај разидувањата во обидите да се дефинира што всушност претставува безбедносниот систем на една држава, претставниците на научната мисла кои се занимаваат со оваа проблематика сепак се согласни во однос на тоа дека во крајна линија безбедносниот систем на една држава претставува комплексен, динамичен и отворен систем на политичката власт што се воспоставува заради остварување трајни цели. Тука пред сè се смисли на безбедноста на целокупното општество како фундаментален интерес, потреба, но и гаранција за реализирањето на сите општествени активности. Остварувањето на споменатите цели на безбедносниот систем е возможно само преку синтеза и кохерентно дејствување со сите други системи во општеството.

Овој концепт е многу широк како во однос на неговата структура, така и во однос на функциите што ги извршува. Затоа за потребите на овој труд ние ќе го

---

[34] Дончев, А., Безбедносни системи – авторизирани предавања, Европски универзитет, Скопје, 2006, стр. 17

[35] Спасески, Ј., Николоски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи (прилог кон учењето за националните безбедносни системи), Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 14

[36] Котовчевски, М., Национална безбедност, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр. 97

користиме поимот безбедносен сектор. Анализирајќи ги двата поима (безбедносен систем и безбедносен сектор) во домашната литература и во литературата од регионот, тие се користат како синоними. Кога се користи поимот безбедносен сектор особено се мисли на реорганизацијата и реформите на безбедносните институции како одговор на современите безбедносни предизвици. Поимот безбедносен сектор за прв пат е употребен во 80-тите години на XX век во книгата *Безбедност и економија во земјите од третиот свет* од авторот Никол Бол [Nikole Ball], во која со овој термин ја именува листата на институции задолжени за безбедноста во една земја.[37] Во таа насока, и авторите Дилан Хендриксон [Dylan Hendricson] и Андреј Каркошка [Andrzej Karkoszka] безбедносниот сектор го дефинираат преку набројување на сите субјекти што го сочинуваат безбедносниот сектор, групирајќи ги во четири групи. Првата група се состои од државни институции што имаат законски овластувања да применат сила, тука спаѓаат вооружените сили, полицијата, паравоените единици, разузнавачките служби, граничната патролна и крајбрежна стража, царинските власти, субјектите што вршат цивилна заштита и сите други меѓудржавни безбедносни агенции. Втората група ја сочинуваат институции што поседуваат овластувања за вршење надзор и контрола на работењето на субјектите од првата група. Во оваа група спаѓаат највисоките државни функционери и нивните кабинети, државните координативни совети за безбедност, парламентарните комисии и посебни парламентарни работни тела што се однесуваат на безбедносни прашања, конкретни министерства и сите други релевантни државни тела. Третата група се состои од судовите и правосудните тела. Во оваа група спаѓаат правосудниот систем, јавното обвинителство, системот за спроведување истраги како и канцеларијата на народниот првобранител, но и сите други тела што се воспоставени и што функционираат во насока на заштита на човековите права и слободи. Четвртата група ја сочинуваат субјектите на приватната безбедност.[38]

---

[37] Ball, N., Security and Economy in the Third World, Princeton University Press, Princeton, 1988.

[38] Hendricson, D., Karkoszka, A., The Challenges of Security Sector Reform. In: SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2002, достапно на: http://www.sipri.org/yearbook/2002/files/SIPRIYB0204.pdf, [пристапено на 02.04.2016]

Кон ваквиот холистички начин на дефинирање на безбедносниот сектор се приклонува и Дејвид Ло [David Law]. Тој дава генеричка мапа на безбедносниот сектор што е составена од неколку клучни сегменти:

- државни безбедни субјекти – што имаат капацитет и овластувања за примена на присила;
- законодавна власт – надлежна за контрола и надзор на безбедносниот сектор;
- извршна власт- надлежна за насочување и управување со работата на безбедносниот сектор;
- правосудство – надлежно за интерпетирање и придржување кон законите;
- цивилно општество – надлежно за едукација, мониторинг, информирање и советување;
- недржавни безбедносни субјекти – што имаат капацитет, но не и овластувања за примена на присила
- надворешни фактори – сите странски субјекти што играат улога во националниот безбедносен сектор (криминални групи, терористички групи, странски безбедносни сили со/без легитимен мандат за стационирање).[39]

Од друга страна, поимот „безбедносен сектор" бара целина на конкретното општество и на институциите што му припаѓаат и тој бара промена во начинот на размислување и практикување на безбедноста, јасни конституционални и институционални ангажмани, редефинирање на работите и задачите на сите компоненти на безбедносниот сектор (војска, полиција, разузнавачки служби итн.), како и зајакнување на меѓународната безбедносна соработка изразена преку поголем степен на безбедносна интеграција.[40] „Суштински како државен апарат што има овластување за примена на законска присила, безбедносниот сектор претставува нераскинлив дел од системот на државната управа. Diferenca specifica помеѓу

[39] David Law, Увод у реформу сектора безбедности, 2008, доступно на: se2.dcaf.ch/.../Files/...file/.../Presentation_David_Law_SRB.pdf, преземено од: Роквић, В., Демократска Контрола (Надзор) Сектором Безбедности у Републици Србији (РС), Годишњак Факултета Безбедности, Београд, 2009, стр. 263, достапно на: http://www.fb.bg.ac.rs/download/zbornici/Godisnjak2009.pdf, [пристапено на: 14.02.2016]

[40] Секулоски, М., Јавни надзор сектора одбране у Републици Србији, преземено од: Преглед законодавства система одбране Републике Србије, Институт за упоредно право, Београд, 2007, стр. 59

субјектите на безбедносниот сектор и другите државни институции се состои во тоа што првите се овластени да применуваат и да користат сила во име на државата.“[41]

Значи безбедносниот сектор без сомнение е нов концепт што се грижи за работите поврзани со безбедноста во државата и којшто едноставно е тешко да се дефинира, затоа што се има впечаток дека колку повеќе се зборува и пишува за него, сè помалку станува јасно што тој значи. Ова јасно укажува дека безбедносниот сектор по својата дефиниција е интегрирана целина составена од бројни субјекти и тела што се ангажирани во вршење на повеќе различни задачи што треба да се надополнуваат, усогласуваат и заеднички да се синхронизираат.

Оваа иницијалност нè упатува на заклучокот дека постои консензус во врска со неговата комплексност и мултидимензионалност, но кога се доаѓа до неговата практична дефиниција и операционализација, проблемот ја добива својата вистинска тежина. Како и да е, анализите говорат дека постојат речиси толку дефиниции колку што има научници и институционални актери што се обидуваат да дефинираат што опфаќа „безбедносниот сектор”. Се смета дека и покрај постоењето на една широка лепеза на дефиниции, сепак, постои големо преклопување во генералната дефиниција за безбедносен сектор.[42]

Следствено на тоа, наједноставниот начин на дефинирање на безбедносниот сектор би се свел на определбата дека безбедносниот сектор има своја политичка и безбедносна страна.

На пример, во контекст на документите што се користат од страна на Пактот за стабилност на Југоисточна Европа, безбедносниот сектор ги опфаќа оние владини институции што имаат овластувања да употребат или да наредат употреба на сила, присила или да лишат од слобода. Тука се и институциите што имаат надлежност да ја заштитат државата и нејзините граѓани, како и оние цивилни структури што се задолжени за надгледување, контрола и менаџмент со безбедносните сили, односно

---

[41] Timolthy, E., Security Sector Reforms in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro, Manchester University Press, Manchester, 2007, стр. 23

[42] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.26-30

освен политичките институции, дефиницијата ги опфаќа и воените и паравоените структури, разузнавачките служби, полицијата, пограничните структури, царината, судскиот и казнениот систем, како и парламентарниот, судскиот и административниот менаџмент и надзор над овие структури.[43]

2. Главни компомненти на безбедносниот сектор

2.1. Војска

Историски гледано војската настанува паралелно со постанокот на државата, при што се инкорпорира во неа како нејзин иманенетен дел. Конкретните облици на нејзиното организирање и функционирање, како што тоа го потврдува и теоријата и практиката – секогаш биле во директна корелација со постојните (политички и економски) услови што егзистираат во одреден национален амбиент. Војската во суштина претставува посебна од страна на државата вооружена група чие постоење и организирање не е само во функција на подготвување и водење вооружена борба, туку во крајна линија – победа во евентуален судир. За носителите на власта во одреден политички систем, војската претставува (дури и кога не се користи непосредно) главен, иако не и единствен инструмент за обезбедување на основните *општествени вредности, како независноста, државната територија* и уставниот поредок.[44]

Војската има легитимна моќ која во државата е поголема од која било сила и кои било средства на принуда. Во системите во кои прашањето за контролирање на ваквата моќ е оствено на совеста на оние што раководат со таквите ситеми, може многу лесно да се случи цивилното општество да стане подредено на воената

[43] Working Table III, Security and Defence Issues: The SSR. Regional Conference, Bucharest, 25-26 October 2001; дефиницијата е исто така достапна и на: www.stabilitypact.org, преземено од: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 26

[44] Ванковска-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995, стр. 7-8

компонента.[45] Затоа командувањето со војската отсекогаш било прерогатив на врховната власт во државата.

Во автократските системи, императорот, владетелот или кралот имале неограничени овластувања за употреба на војската и морнарицата. Ако тие не биле доволно добри војсководци и стражи и ако не обрнувале доволно внимание на вооружените сили, се случувало тие да бидат симнати од власт од истакнатите воени команданти. Значи, „војската уште од самите почетоци на своето постоење претставувала автономен социјален ентитет со централизирано раководење, единствен систем на едукација, утврден систем на едностарешинство и цврста структура составена од делови што треба да ја реализираат поставената цел.“[46] Во тој контекст бидејќи припадниците на војската располагаат не само со одредена политичка, туку и физичка сила (во најбуквална смисла на зборот), јасно е дека „...и најмалата дисфункционалност во рамките на војската доведува до несогледливи последици во целината на поредокот, и што е њаважно во сферата на човековите слободи и права. Таквите појави, а особено можноста од повремени „излети“ на војската во политиката, се непопуларни и непожелни за владејачката гарнитура.“[47]

Војската како бирократски организирана и хиерархиски структурирана општествена организација во која поединецот што командува за време на војна има големи односно апсолутни овластувања, бидејќи тој има апсолутно право арбитрарно да одлучува за животот и телесност интегритет на своите потчинети „спаѓа во редот на најнедемократските институции бидејќи воените обичаи и воените активности во мир, а особено за време на војна по својата природа се во потполна спротивност со највисоките демократски вредности.“[48] Меѓутоа и покрај фактот што војската со своите основни карактеристики (затвореност, бирократски карактер, цврста хиерархија и субординација) буквално се спротивставува на темелните демократски вредности, таа и понатаму претставува нераздвојна

[45] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр.40
[46] Тодоровиќ, М., Цивилно-војни односи, Војноиздавачки завод, Београд, 2004, стр. 107
[47] Ванковска-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995, стр. 9
[48] Kohn, H, R., How Democracies Control the Military, Journal of Democracy, Volume 8, Number 4, Oktober 1997, p. 141

компонента на општествените системи дури и на државите со најстари демократии во светот.

Тоа значи дека „војската претставува неизбежна институција, „нужно зло“ во пазувите на секоја држава, со таа разлика што во демократските држави се прават напори за воспоставување ефикасни модалитети и механизми за демократска, политичка и јавна контрола над нејзиното дејствување.“[49]

Потребата за воспоставување контрола над институциите на власта особено над војската е воочена многу одамна, така уште Аристотел забележал дека институциите што применуваат сила, можат да претставуваат закана за демократијата и нејзините вредности, доколку тие не се контролираат. Исто така, и за време на стариот Рим, се зборувало за опасноста од моќта што се дава на одредени државни (вооружени) институции што предизвикувала сомнежи дека може да послужи за поткопување и уништување на постојниот политички систем. „Така уште пред околу две и пол илјади години клучно прашање што Римјаните го поставувале во врска со Преторијанците (телесна стража на императорот) било sed quis custoditet ispos custodes (кој ќе стражари над стражарите).“[50]

Бројни се примерите што недвосмислено укажуваат на фактот дека војската одиграла позитивна, но и негативна улога во развојот на државите. Можноста определувачки да влијае врз дистрибуцијата и редистрибуцијата на моќта на државата ја условува потребата од демократска контрола. Ваквата потреба за воспоставување демократска контрола на војската во контекст најблизок до денешниот се забележува во периодот на доцниот парламентарен развој на САД и другите развиени парламентарни демократии што изградија првични модели и

[49] За ова повеќе кај: Ванковска-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995, стр. 9

[50] Оваа изрека му се препишува на последниот сатиричар и поет на стариот Рим – Јувенал (сатирите, VI, стих 347), кој живеел околу 60 – 140-та година пред нашата ера., За ова повеќе кај: Kebir, A., Muaremoska, S., The Internal Control Mechanisms of the Police in Macedonia, International Scientific Conference “Archibald Reiss Days”, Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2013, p. 230

легални механизми, инструменти и процедури за развој и градење стабилни цивилно-воени односи.

Основите за теоретско изучување и истражување на цивилно-воените односи се воспоставени во педесеттите години на минатиот век со реализацијата на три истражувачки проекти во САД, а тоа се: Одбор за студии за цивилно-воени односи во рамките на Советот за општествени науки (Committee for Civil-Military Relations Studies at the Council of Social Sciences), Проектот за цивилно-воени односи при Фондацијата XX век (Civil-Military Relations project at 20th Century Fund) и Проектот Цивилна и воена перспектива при Колумбија Универзитетот (Civil and Military Perspectives project at Columbia University).[51] Со реализацијата на споменатите проекти создадени се поволни услови за создавање на класичните дела за цивилно-воени односи на Самуел Хантингтон и Морис Јановиц.

Додека Хантингтон се залага за концептот на објективна цивилна контрола над војската како најадекватен начин да се постигне максимален степен на професионалност во одлучувањето,[52] во своето дело „Професионален војник" Јановиц смета дека војската во никој случај не смее да биде изолирана од општествениот и политичкиот систем, напротив таа треба да биде интегриран систем што според него е гаранција за заемно приспособување на политиките и на воените цели на едно општество. Според Јановиц, во услови кога воените активности се одговорни, ограничени и подредени на цивилните вредности, „адекватна интеграција на цивилните вредности" е од големо значење за одржување соодветна контрола над вооружените сили.[53]

---

[51] Rokviћ, V., Teoriske postavke civilno-vojnih odnosa, Vojno delo, Opštovojni naućno-teorijski ćasopis, br.4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 207

[52] Бидејќи како што нагласува тој, максимална професионалност може да биде постигната исклучиво доколку политичкото раководство не се меша во воените операции и аналогно на тоа воените команданти немаат свое големо влијание врз политиката. Во сите други варијанти политичкото водство ќе настојува да ги контролира вооружаните сили со именување на највисоките генерали од редот на оние што им се политички блиски или на кој било друг начин, Hantington, S., Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa, Centar za studije Jugoistoćne Evrope, Fakultet politićkih nauka i Diplomatska akademija, Beograd, 2004, str. 89

[53] Duliћ, D., Mirovne i Humanitarne Operacije, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti Univerzitet u Beogradi, Beograd, 2008, str. 30

Разликата помеѓу теориите на Хантингтон и Јановиц се состои во фактот што Хантингтон смета дека воениот професионализам и политичката објективност се природен резултат на функционалниот императив, додека Јановиц смета дека таков професионализам и политичка објективност може да се постигне единствено со политичка интеграција и едукација на офицерскиот состав (општествен императив).[54]

Ваквите концепти преовладувале во теоријата и едукацијата повеќе од 30 години сé до крајот на Студената војна. Во многу сегменти тие сé уште се земаат како почетна основа во изучувањето на воената организација, професионалнализмот и политичката неутралност на војската. По завршувањето на Студената војна некаде кон крајот на XX век како резултат на новите безбедносни предизвици, новите безбедносни закани и ризици како и новите и изменети сфаќања за цивилно-воената соработка и за значењето на демократската контрола на вооружените сили доминираат различни теоретски пристапи во дефинирањето на цивилно-воените односи кои многу се разликуваат од класичните теории од периодот пред Студената војна. Во тој контекст, теоретичарите од овој период сметаат дека: „цивилната контрола над војската најдобро се сфаќа и се реализира преку т.н. заедничка одговорност помеѓу цивилните лидери и воените старешини, а начинот на кој ќе биде направена поделба на надлежностите зависи од начинот на кој е организирана власта во конкретната држава;“[55] дека „најдобар индикатор за степенот на цивилна контрола во една држава може да се добие доколку се побара одговор на прашањето чие мислење преовладува кога цивилите и воените лица имаат различни ставови во однос на една иста состојба;“[56] дека „цивилно-воените односи се резултат на интеракцијата помеѓу цивилната елита, војската и општествено-политичкиот

[54] Rokvić, V., Teoriske postavke civilno-vojnih odnosa, Vojno delo, Opštovojni naućno-teorijski ćasopis, br.4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 207

[55] Bland, D., A Unified Theory of Civil-Military Relations, Armed Forces and Society, Vol. 26, Issue 1, Fall, 1999, преземено од: Rokvić, V., Teoriske postavke civilno-vojnih odnosa, Vojno delo, Opštovojni naućno-teorijski ćasopis, br.4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 209

[56] Според Деш, во ситуација кога кога цивилите и воените лица имаат различни ставови во однос на една иста состојба преовладуваат ставовите на воените лица ако ситуацијата е проблематична, и обратно доколку се надмоќни ставовите на цивилите тогаш цивилно-воените односи се правилно воспоставени, за ова повеќе кај: Desch, M.: Civilian Control of the Military, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001, p. 14

систем“[57] и сл. Одредени европски теоретичари што ја истражуваат оваа проблематика сметаат дека доколку на цивилно-воените односи се гледа како на општ поим што ги опфаќа сите аспекти на односите помеѓу општеството и вооружените сили како негов нераздвоен дел, тогаш во тој контекст демократската контрола на војската треба да се сфати како политичка контрола над војската од страна на легитимно избраните органи на власт на демократски избори, а терминот демократска контрола да се користи само како израз за политичката функција и положбата на војската во општеството, односно за нејзиниот однос со институциите носители на политичката моќ во конкретното општество.[58]

Суштината на ваквите цивилно-воени односи, во денешни услови освен традиционалната преокупација да не ѝ се дозволи на војската да ја наметне својата волја над волјата на заедницата се состои во контрола на бројноста, опременоста и вооруженоста на војската како и контрола на воените расходи од страна на легално избрани демократски институции на цивилната власт. Оттука произлегува и вториот понов аспект на цивилно-воените односи. „Овој аспект подразбира контрола на опасноста од осиромашување на општеството како резултат на висината на ресурсите кои војската ги бара за своите потреби.“[59] На тој начин потребата за цивилна и демократска контрола на војската станува опиплив јавен интерес што продуцира активности на сите институции на цивилниот сектор без исклучок. Тоа ја наметнува потребата од конкретни општествени, политички и законски предуслови. Тука пред сè се мисли на постоење на општи предуслови за контрола на војската, а

---

[57] И дека таквата интеракција е условена од повеќе демократски фактори, односно процеси што имаат свое влијание на рамнотежата на релациите во таа интеракција, но притоа војската може и треба да има свое влијание во одлучувањето за прашања во врска со националната безбедност, но притоа да тежнее секогаш да биде политички неутрална, Саркезијан, С., према: Tagarev, T. D.: The Role of Military Education in Harmonizing Civil-Military Relations (the Bulgarian Case). NATO Democratic Institutions Individual Fellowship Project, Final Report, June 1997, p. 12, преземено од: Rokvih, V., Teoriske postavke civilno-vojnih odnosa, Vojno delo, Opštovojni naućno-teorijski ćasopis, br.4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2009, стр .211

[58] Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A.: Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe, ESCR “One Europe or Several?” Programme, Working Paper 1/99. p. 7-8, достапно на: http://www.mcrit.com/scenarios/visionsofeurope/documents/one%20Europe%20or%20Several/A%20Cottey%20T%20Edmunds%20A%20Forster%20.pdf, [пристапено на: 18.05.2016]

[59] Hadžić, M., Civilian Control of the Army and Police, Media Center and the Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2000, p. 89

тоа се: постоење демократска влада, воспоставена правна држава, воспоставени и општоприфатени постапки за промена на политичката партија на власт и уставно загарантирани човекови слободи и права.[60] Само во такви услови во кои „составот, улогата и доктрината на вооружените сили ќе бидат јасно законски дефинирани, ќе се овозможи војската да го добие легитимитетот потребен за уживање поддршка од демократското избирачко тело. Во моментот кога дел од избирачкото тело ќе почне да се сомнева во непристрасноста на војската и нејзината евентуална приклонетост кон одредени политички опции, се губи довербата на јавноста во уставно и законски дефинираната објективна и цивилна контрола на војската, која се чини е камен-темелник на демократијата во една држава. „Ваквата контрола е особено актуелна во земјите во развој кои историски гледано имаат традиција на воени диктатури и мешање на војската во политиката, како и во земјите во транзиција во кои по распаѓањето на социјализмот не се воспостави реална/вистинска парламентарна контрола над војската и одбраната.“[61]

Иако војските, односно вооружените сили, на сите земји на светот имаат одредени разлики во организациската структура, тие во суштина помалку или повеќе се задолжени за остварување исти цели и задачи.

Така, денес војските во светот ги извршуваат следните функции: заштита на независноста, суверенитетот и територијалниот интегритет на земјата или, пошироко, на нејзините граѓани; одржување на меѓународниот мир или извршување мировни мисии; помош при катастрофи; учество во извршување внатрешни безбедносни задачи (помош на цивилните власти што го спроведуваат законот за да го одржат мирот ако е нарушен) и учевство во градење на нацијата, што подразбира социјална функција.[62]

---

[60] Timotić, M., Civilno-vojni odnosi i načela civilne kontrole vojske, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2000, стр. 12-14, достапно на: http://www.bezbednost.org/upload/document/civilno-vojni_odnosi_i_naela.pdf, [пристапено на: 22.06.2016]

[61] Chaillot Paper 23, Institute for Security Studies, Western European Union, February 1996, Paris, p. 4, преземено од: Hadžić, M., Civilian Control of the Army and Police, Media Center and the Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2000, p. 17

[62] Парламентарен надзор над секторот за безбедност, Интер-парламентарна унија (ИПУ) и Центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF), Гораграф, Белград, 2003, стр. 54-55

2.2. Полиција

Ако на војската традиционално гледано се гледа како на организација што е задолжена за одржување на надворешната безбедност на државата (одбранбена функција на војската), тогаш полицијата во тој контекст, се смета за институција на државната управа задолжена за одржување на внатрешната безбедност на државата (безбедносна функција на полицијата во потесна смисла на зборот).[63]

Појавата на полицијата е дел од процесот на настанување политички предуслови за појава на првите цивилизации, пред сè тука се мисли на воено-политички институции на власт. Имено, голем број автори се согласуваат дека полицијата како организирана сила се појавила со настанокот на приватната сопственост и државата. Кога станува збор за евентуалното постоење на полицијата пред настанокот на државата, треба да се истакне дека постојат релативно мал број, пред сé антрополошки студии што се занимаваат со прашањето за постоење на извесни форми на полиција во заедниците пред настанокот на државата. „Во таа насока, американските научници Шварц и Милер [R. D Schwartz, J. C. Miller] направиле анализа на вкупно 51 примитивна заедница и според резултатите од спроведеното истражување се констатирало дека во поголемиот број од анализираните примитивни заедници (во 29) не постоеле никакви форми на полиција. И дека првите форми на полициска организација се јавуваат кога примитивните заедници стануваат посложени и покомплексни.“[64] „Клучни фактори што го иницирале настанувањето на полицијата биле: пораст на популацијата, поделба на работата, економско раслојување на населението и др. Така на почетокот сите припадници на заедницата биле задолжени за обезбедување и за почитување на

---

[63] Стевановиќ, О., Субошиќ, Д., Мијалковиќ, С., Одбрамбена функција полиције као садржај наука одбране, стр. 225-235, преземено од: Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција, Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011–2014, стр. 225, достапно на: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2012-leto/16.%20Odbrambena%20funkcija%20policije%20kao%20sadrzaj%20nauka%20odbrane;%20O.%20Stevanovic,%20D.%20Subosic%20i%20S.%20Mijalkovic.pdf, [пристапено на: 08.04.2016]

[64] Schwartz, D. R., Miller, C. J., Legal Evolution and Societal Complexity, American Journal of Sociology, 1964, vol. 70, pp. 159–169

правилата на (колективно) однесување, но подоцна со развојот на општеството само војниците реагирале на кршењето на евентуалните забрани. Од тие причини постепено се јавила потреба од формирање посебни и индивидуални и колективни структури задолжени за одржување на редот, таквите структури всушност се првите форми на она што денес претставува полициска организација."[65]

Етимолошки зборот полиција води потекло од грчкиот збор [грч. *polis, politeia*] што во превод значи градска управа, држава устав. Значи дека во самиот термин кој означувал град-држава, изведениот поим politeia претставува вкупност од сите државни дејности, законодавството, судството и управата, тоа подразбирало целокупното државно управување да биде ставено во функција на интересите на државата.[66] Следствено на ова може да се констатира дека постои извесна дивергентност во поимањето на полицијата во смисла на изворното значење на поимот политеиа и поимот полиција во неговото современо значење.

Историски гледано, полицијата е една од најстарите служби во општеството, односно државата. Како елементарен облик на општествена контрола, во своите почетоци таа се карактеризира со структура и организација слична на воената. На почетокот на XV век во земјите со монархистичко-диктаторски поредок, полицијата претставувала исклучително моќна организација која функционирала за потребите на владејачките структури со можност за примена на полициска репресија, насилство и физичка и психолошка тортура над неистомислениците. Ваквата состојба на исклучителна привилегија за примена на присила, односно поседување монопол над легитимната примена на присила од страна на владејачките режими со посредство на полицијата како нивна продолжена рака полека почнала да бележи тенденција на слабеење и нејзината улога полека се приближувала до своето изворно значење – одржување на внатрешната безбедност.[67]

---

[65] Milosavljević, B., Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997, str. 53–56.

[66] Gaćinović, R., Корени настанка полиције у модерној држави, Institut za političke studije, Београд, 2003, стр. 2 достапно на: http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0354-8872/2015/0354-88721501067G.pdf, [пристапено на: 04.04.2016]

[67] Стевановић, О., Субошић, Д., Мијалковић, С., Одбрамбена функција полиције као садржај наука одбране, стр. 225-235, преземено од: Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција,

Веќе во периодот на XVII и крајот на XIX век како резултат на големите политички превирања и промена на општествените уредувања доаѓа до изразена потреба од реформи во целокупниот систем на управите, а со тоа и на полицијата како дел од управата. Во овој период всушност настанува и модерната полиција која по начинот на нејзината организација и функциите кои ѝ биле ставени на располагање е најблиска до она што денес значи модерна и демократска полициска организација.

Во научната и стручната литература постојат повеќе обиди за дефинирање на поимот и значењето на полицијата. Но организациските услови во кои полицијата ги извршува своите работи, средствата што ги користи и целите што сака да ги постигне се многу различни во различните општества (демократски, недемократски, тоталитарни и сл). Во тој контекст, имајќи предвид дека улогата и организацијата на полицијата често се менувала во зависност од општествената реалност во која функционирала, повеќе од разбирливо е зошто постојат потешкотии за изнаоѓање општоприфатлива и унифицирана дефиниција за полиција.

Првата модерна дефиниција за полицијата ја дава англискиот автор Мауби [R.I. Mawby] во 1885 година, според кој, „полицијата е дел од општествените организации што непосредно се грижи за одржување на поредокот, односно превенција и откривање на сите повреди на тој поредок.“[68]

Во денешни услови каква ќе биде улогата на полицијата во општеството во голема мера зависи од политичките односи во конкретното општество. Доколку политичките односи се оптоварени со омраза и нетрпеливост улогата на полицијата е круцијална за релаксирање на таквите односи и обратно во општествата во кои постои висок степен на општествена кохезија улогата на полицијата е помалку доминантна. Така, според Дејвид Бејли [David Bayley] „полицијата ја сочинуваат

Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011–2014, стр. 225, достапно на: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2012-leto/16.%20Odbrambena%20funkcija%20policije%20kao%20sadrzaj%20nauka%20odbrane;%20O.%20Stevanovic%20D.%20Subosic%20i%20S.%20Mijalkovic.pdf, [Пристапено на: 08.04.2016]

[68] R. I. Mawby, Comparative policing issues: The British and American System in International Perspective, Unwin Hyman, London, 1990, p. 2

луѓе кои одредена група ги овластила да ги регулираат односите помеѓу луѓето користејќи притоа физичка сила.“[69] Во својот обид за дефинирање на полицијата, тој се фокусира на три елементи што ја сочинуваат неговата дефиниција: физичка сила, внатрешна употреба и колективно овластување. Според него физичката сила е важно обележје на полицијата, но она што ја прави специфична не е самата употреба на физичка сила туку фактот што полицијата е овластена да применува физичка сила. Вториот елемент е внатрешна употреба и овој елемент како што нагласува Бејли е карактеристика по која полицијата се разликува од војската и третиот елемент, колективното овластување укажува на поврзаноста на полицијата со општеството од кое полицијата ја црпи својата легитимност и добива овластување за примена на физичка сила.

Лубет дел Бајл [Loubet del Bayle] ја дефинира полициската функција како „функција која ѝм е доверена на припадниците на одредена група, кои во име на колективот го спречуваат и го казнуваат секое кршење на правилата што важат во таа група и се овластени за примена на принуда што вклучува и употреба на сила во ситуациите кога има потреба за тоа.“[70]

Според мислењето на Милосављевиќ денес полицијата претставува сложен систем што има професионален карактер што е организиран и работи со цел одржување на јавниот ред и поредок во општеството и кој во таа смисла е обезбеден со законски овластувања и потребни средства, вклучувајќи притоа и средства за принуда.[71]

На сличен начин полицијата ја дефинира Кековиќ, според кој таа е орган на извршната власт што е формиран во согласност со закон, и што има ексклузивна надлежност за зачувување на јавниот поредок (редот и мирот), сузбивање и

---

[69] Bayley, D., Patterns of policing – A comparative international analysis, New Brunswick: Rutgers University Press, 1990, p. 7, преземено од: Gaćinović, R., Koreni nastanka policije u modernoj državi, Institut za političke studije, Београд, 2003, стр. 10 достапно на: http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0354-8872/2015/0354-88721501067G.pdf, [пристапено на: 04.04.2016]

[70] J. L. Loubet del Bayle, Questions sur les origins de la police, Proces, No. 15–16, 1984, преземено од: Gaćinović, R., Koreni nastanka policije u modernoj državi, Institut za političke studije, Београд, 2003, стр. 10 достапно на: http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0354-8872/2015/0354-88721501067G.pdf, [пристапено на: 04.04.2016]

[71] Milosavljević, B., Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997, стр. 17

спречување појава на разни облици на криминалитет и вршење други работи со можност за легална употреба на принуда (сила).[72]

Според аргументацијата на Стојановски полицијата како државна институција во правната држава треба да се грижи за одржување на редот, мирот и безбедноста, што содржи одговорност за остварување безбедност за сите граѓани, за да живеат во мир и да се движат слободно каде што сакаат, без страв од загрозување на нивните личности, имоти и добра.[73]

Во таа насока денес, во сите модерни општества полицијата е задолжена за контрола на криминалот, одржување на јавниот ред, регулирање на сообраќајот, спасување и помагање при итни ситуации, генерирање чувство на сигурност меѓу граѓаните и слично. Односно, функцијата на полицијата е своевидна синтеза на повеќе функции, како што се: превентивната, репресивната, социјалната и развојната функција.

Во почетокот на деведесеттите години на минатиот век, голем број земји во светот го напуштија традиционалниот, реактивен и контролен начин на извршување на полициската работа со имплементирање нов модел на полициска работа познат како работа на полицијата во заедницата. Развојот на овој модел на полициска работа условуваше реформи во повеќе сегменти на полицијата, особено во нејзината организација.[74] Во тој контекст, „полициското работење, со начинот на дефинирање и извршување на функциите, со организациската поставеност и овластувањата што ѝ се ставени на располагање, полицијата прерасна во заштитник на општеството и

---

[72] Кекеновиќ, З., Системи безбедности, Хрестоматија, Факултет безбедности и заштите, Београд, 1998, стр. 81

[73] Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, 2-ри Август С-Штип и АСТОР ДОО, Скопје, 1997, стр. 157

[74] Многу замји во светот имаат воспоставено централизиран национален полициски систем, како главно средство за спроведување на законските надлежности. Овој модел на организација своите корени ги има во римскиот начин на извршување на полициските работи, при што централната влада ги создава полициските сили. Стефановска, В., Гогов, Б., Улогата на заедницата и на полицијата во превенција на криминалитетот: Состојби во градот Скопје (Извештај од истражувањето), Факултет за безбедност, Скопје, 2015, стр. 5, достапно на: http://www.fb.uklo.edu.mk/fs;jsessionid=03a8dcafa0c8186fc45eba176a56?file=papers/Elektronskiizvor.pdf, [пристапено на: 05.04.2016]

општествените вредности, гарант и бранител на човековите права и слободи, чувар на јавниот ред и мир и поредокот во државата.“[75]

Денес во современите демократски општества на полицијата ѝ е дадена надлежност да го штити и чува воспоставениот општествен ред. За да биде способна да ја извршува својата задача, општеството ѝ доделува легитимно право да користи средства за принуда, кога постои посебна причина и под определени услови. Доминантни приоритети во полициското работење се потребите на граѓаните и на државата, но држава сфатена како заедница на рамноправни граѓани. Спроведувајќи ги своите законски надлежности, полицијата треба да биде дел од заедничките општествени напори за заштита на законитоста и подобрување на безбедноста. Така, се јавува нов концепт на полициска организација и дејствување во остварувањето на задачите на полицијата наречен полиција во заедницата (community policing). Во основа, прифаќањето на филозофијата на полицијата во заедницата подразбира радикални промени на сите елементи на организациската структура и на процесите на работа на полицијата. Роберт Тројанович [Robert Trojanowicz] ја дефинирал полицијата во заедницата како „Филозофија на полициското дејствување, чија суштина се состои во тоа полицискиот службеник да има свое постојано подрачје на дејствување во кое работи на проактивен соработнички однос со граѓаните во воочувањето и решавањето на проблемите на тоа подрачје.“[76]

Свртувањето од традиционално работење на полицијата во community policing подразбира промени во: организацијата, во односите со заедницата, користењето на овластувањата, изборот на методите и средствата за работа, во обуката на полициските службеници и во начинот на регрутирање нови припадници на полицијата. Генерално, традиционалната полициска работа може да ја карактеризираме како модел на контрола на криминалот, додека пак работата на полицијата во заедницата претставува комбинација на одржување на редот и давање сервисни услуги на заедницата.

---

[75] Димоски, С., Полицијата и јавноста, „Коста Абраш“АД, Охрид, 2014, стр. 33

[76] Мојаноски, Ц., Полицијата во заедницата community policing (интерна скрипта за студентската генерација во 2007 година), Полициска академија, Скопје, 2007, стр. 13

За одбележување е тоа што моделот на полициска работа во заедницата бара одлучувањето да биде обврска на секој припадник на полицијата во рамките на неговите работни должности. Секое полициско ниво, да носи одлуки и да презема мерки за кои смета дека се најдобри во конкретната ситуација, а неговите одлуки континуирано да бидат контролирани и оценувани од страна на хиерархиски повисоките полициски нивоа, односно од полициска контрола да се премине кон споделување на одговорноста за состојбите со криминалот и јавниот ред со претставниците на заедниците.[77]

Полицијата и понатаму го претставува капацитетот на државата да се одвратат граѓаните од преземање активности што го загрозуваат воспоставениот ред и поредок. Современите општества и понатаму имаат потреба од полициска организација што ужива легитимно право за примена на принуда. Евентуалното нефункционирање на полицијата и понатаму се смета за ранливост на општеството, слабост на светите морални вредности врз кои е засновано општеството и знак на намален капацитет да се спречат противзаконските активности што го подриваат неговиот поредок. Меѓутоа од денешен аспект гледано извесен компромис меѓу темелните демократски вредности од една страна и полицијата како институција што има на располагање реална сила и изразена моќ од друга страна се постигнува со обезбедување механизми за заштита на полицијата од можните злоупотреби од страна на власта која историски гледано сака по секоја цена да раководи со полицијата и да ја користи како средство за уредување на своите политички погледи. Ова подразбира системско инкорпорирање на контролни механизми и инструменти што ќе придонесат професионално и отчетно полициско работење, но и елиминирање на можноста полицијата да претставува инструмент во рацете на власта.

---

[77] Peter J. Carrington., Jennifer L. Schulenberg, Organizational factors affecting police discretion, Report to the Department of Justice Canada: 2003. 174, преземено од: Стефановска, В., Гогов, Б., Улогата на заедницата и на полицијата во превенција на криминалитетот: Состојби во градот Скопје (Извештај од истражувањето), Факултет за безбедност, Скопје, 2015, стр. 53-54, достапно на: http://www.fb.uklo.edu.mk/fs;jsessionid=03a8dcafa0c8186fc45eba176a56?file=papers/Elektronskiizvor.pdf, [пристапено на: 05.04.2016]

2.3. Разузнавачки служби

Разузнавачката дејност во смисла на своето изворно значење се врзува со настанокот на човекот и човековата дејност. Првиот пишан извор за разузнавачка активност датира уште од 4000 години пред нашата ера. Станува збор за глинена плоча што била пронајдена во археолошки ископини на подрачјето на некогашниот град-држава Мари (денешна источна Сирија). Тоа во суштина се смета за најстариот досега познат шпионски извештај во светот.[78] Меѓутоа, „поимот за разузнавањето како информација е стар колку и поимот влада. Толку е стар и поимот за тајно разузнавање.“[79]

Разузнавањето како збир на постојани институции датира од пред првата половина на XIX век, а како информирање и новости – според англиското значење на зборот, уште од средината на петнаесеттиот век, како начин за добивање информации и дознавање за настаните, преку непосредна комуникација или преку други пред сé воени извори.[80] Така, англиската армија имала свои т.н. „извидници-водачи“ кои биле одговорни за прибирање на разузнавачките информации на терен уште во периодот на XVI и на XVII век.[81]

Во тој контескт треба да се потенцира фактот дека прецизната разузнавачка информација во суштина не ја отстранува вистинската безбедносна закана, но ги

---

[78] Савић, А. и др. Основи државне безбедности, МУП, Србија, 1998, str. 43, преземено од: Стајић, Љ., Основи безбедности Полицијска академија, Београд,2004, стр. 203

[79] Херман, М., Моќта на разузнавањето во мир и војна, Академски печат, Скопје, 2009, стр. 37 превод од англиски Анастасова Данче, наслов на оригиналот (Herman, Michael., Inteligence Power in Peace and War, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press)

[80] Во тој период владетелите ги прибирале информациите од трговците и од другите намерници, а во времето на Елизабета I, се појавиле и специјалисти за прибирање на информации или „разузнавачи“ кои дејствувале и во мир, но и во војна, Херман, М., Моќта на разузнавањето во мир и војна, Академски печат, Скопје, 2009, стр. 37 превод од англиски Анастасова Данче, наслов на оригиналот (Michael Herman Inteligence Power in Peace and War, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press)

[81] Parritt, B. A. H., The Intelligensers: the Story of British Military Intelligence up to 1914, Intelligence Corps Association, 2nd edition, Ashford, Kent, 1983, pp. 1-8

подобрува шансите за разумни и навремени одговори со што се отстрануваат непостојаните опасности.[82]

Во самите почетоци на функционирањето на разузнавачките служби основната нивна цел се состоела во собирање тајни исклучиво за противникот, но денес тие ги собираат практично сите податоци и информации што можат да бидат од корист за донесување правилна политичка одлука. Денес нивните активности се прошируваат и во неразузнавачките сфери и се во согласност со целите што се сака да се постигнат на барање на водечките политички сили во државата.[83]

Така, Ханс Борн смета дека разузнавачките служби се инструменти во рацете на државните институции што можат да бидат користени во два приода: добар и лош. Доколку разузнавачките служби се во рацете на одговорни демократски лидери, тогаш тие функционираат добро и обратно, ако разузнавачките служби се во рацете на луѓе што се интересираат за конфликти и корекции, тогаш овие служби се користат за лоши цели.

Разузнавачките служби како нераздвоен дел од безбедносниот систем на една држава во најопшта смисла на зборот се државни органи[84] кои собираат, анализираат и шират информации поврзани со закани за националната безбедност.

Во тој контекст, за Милошевиќ „разузнавачката служба е сшецијализирана организација на државниот апарат, која со специфични методи и средства спроведува разузнавачки, безбедносни, субверзивни и други активности со цел заштита на внатрешната и надворешната безбедност и остварување на стратегиските цели на сопствената држава, како и заштита а интересот на самата служба.“[85]

---

[82] Zubok, V., Soviet Intelligence in the Cold War: The Small Committee of Information, Diplomatic History, vol. 19, no. 3, p. 2

[83] Котовчевски, М., Современи разузнавачки служби, Македонска цивилизација, Скопје, 2002, стр. 40-41

[84] При дефинирањето на поимот разузнавачки служби за општоприфатена се смета категоризацијата државни органи бидејќи во најголем број држави во светот тие се вклучени во состав на националните безбедносни системи, меѓутоа мора да се спомене фактот дека иако се малку на број, сепак постојат држави во кои за потребите на безбедноста се ангажираат т.н. приватни извидувачи, односно приватни агенции. За ова повеќе кај: Born, H., Democratic and Parliamentary Oversight of the Inteligence Services: Practices and Procedures, преземено од: Fluri, P., Hadžić, M., Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil-Military Relations, Blegrade, 2004, pp. 275-276

[85] Milošević, M., Sistem državne beybednosti, Policijska akademija, Beograd, 2001, str. 15-21

Според Стајиќ, разузнавачките служби се специјализирани, релативно самостојни институции на државниот апарат кои се овластени со легални, но и со тајни средства и методи да прибираат значајни разузнавачки податоци, и информации за други држави или нивните институции и можни внатрешни противници на државата, потребни за водењето на државната политика и преземање други постапки во војна и мир, со сопствена активност, самостојно или со други државни органи да спроведува дел од државните и политичките цели на земјата.[86] Денес разузнавачките служби се „очи и уши“[87] на современите држави и „...нивното потценување неизбежно ги прави државите „слепи и глуви“ доведувајќи го во прашање нивниот национален опстанок“[88] или уште, како што посочува Котовчевски, современите разузнавачки служби се занимаваат со предвидување на иднината која е од посебен интерес за националната безбедност на една држава. Значи основна цел на разузнавачката служба е собирање на тајните на противникот, но денес таа ги собира и сите податоци корисни за донесување политичка одлука. Понатаму ги проширува своите активности и во неразузнавачката сфера и е во согласност со целите што ѝ се поставуваат. Тука би ја споменале дефиницијата штоја дава авторот Обран Ѓорѓиевиќ, според него „разузнавачката служба т.е. дејност е организирана активност или организација, установа која по барање на водечките политички сили псобира, проценува и им презентира на водечките политички структури, класи или држави одредени податоци за противникот, ги штити сопствените интереси од противниците и се ангажира на други активности со кои се придонесува остварување на одредени политички цели.“[89]

Извесни потешкотии при дефинирањето на разузнавачката дејност, односно разузнавачките служби што ја извршуваат оваа дејност, меѓу другото произлегуваат и од самиот факт што разузнавачките служби како дел од државниот апарат се легални организации, засновани врз законски и други одредби на државата, но тие истовремено нелегално работат против други земји, поради што се наоѓаат во

---

[86] Стајић, Љ., Основи безбедности, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 201
[87] Ostojik, I. P., Tajni neprijatelj, mlada Srbija, Bepgrad, 1931, str. 23
[88] Котовчевски, М., Современи разузнавачки служби, Македонска цивилизација, Скопје, 2002, стр. 40
[89] Ѓорѓиевиќ, О., Основи државне безбедности (општи део), Привредно финансијски водич, Београд, 1985, стр. 27

сложени услови, што бара висока стручност на кадрите, модерна технологија и специфичен начин на организирање, особено денес во современи услови.

Така, денес разузнавачките служби претставуваат значајни државни специјализирани организации кои вршат собирање, анализа и процена на разузнавачките податоци и информации за другите држави, за нивните воени и економски потенцијали, за политичката состојба, за следење на намерите на другите држави, за научните откритија, за посредување помеѓу државите (и тајната дипломатија) и други податоци од витален интерес за успешно функционирање на државата.“[90]

Во современи услови, раузнавачките служби се масовни и органзациски многу комплексни институции што бројат илјадници вработени и кои на располагање имаат голем број законски овластувања, но и легитимно право за тајност во работењето. Сето ова повлекува можност, разузнавачките служби во одредени случаи да се однесуваат арбитрарно, со што сериозно може да се кршат човековите права и слободи и да се доведе во прашање правната сигурност на граѓаните. Бидејќи јавноста најчесто нема можност за увид во нивната работа или увидот е само површен, разбирливо е зошто кај граѓаните се создава чувство на сомнеж, но и страв од службите што се доживуваат како надмоќни. Тоа од друга стана повлекува реперкусии во форма на одбивност на јавноста што не го поддржува нивното работење. Имајќи ја предвид ваквата поставеност на работите, а со цел да се задржат основните поставки на демократските општества од една страна, но и да се овозможи непречено работење на разузнавачките служби од друга страна, секоја демократска земја се обидува да најде соодветни решенија за тоа како ќе се врши надзор на работата на разузнавачките служби. Бидејќи тие служби работат прикриено и природата на нивните задачи бара од нив да ги исполнуваат своите обврски во тајност, тие не се во сообразност со принципите на отвореното општество. Токму поради овој парадокс (одбрана на општеството со тајни средства),

[90] Котовчевски, М., Современи разузнавачки служби, Македонска цивилизација, Скопје, 2002, стр. 41

безбедносните и разузнавачките служби треба да се предмет на демократска отчетност и на граѓанска контрола.[91]

Целта е преку зголемување на транспарентноста и отчетноста на разузнавачките служби, граѓаните да добиваат информации за работењето на овие служби, за резултатите што ги постигнале, и на тој начин да добијат реална претстава за нивната ефикасност, а со тоа да донесат свои судови и да ја оценат работата на службите кои како и сите другите институции на системот кои доминантно треба да бидат поставени во насока на заштита на интересите, односно правата и слободите на своите граѓани. За таа цел една од постојаните заложби на демократски организираните општества е креирање ефикасни и ефективни формални и неформални механизми за демократска контрола и надзор на работењето на разузнавачките служби и на другите безбедносни институции на системот.

[91] За ова повеќе кај: Борн, Х., Иан, Л., Правни стандарди и најдобри практики за надзор над разузнавачките агенции, ДЦАФ, Скопје, 2006, стр. 19-20

ГЛАВА III
МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР

1. Дефинирање на поимите контрола и надзор

За да можеме да зборуваме за демократска контрола на безбедносниот сектор, потребно е најпрво да го дефинираме поимот контрола и неговото значење.

Поимот контрола за прв пат е употребен во XV век, етимолошки потекнува од англофранцускиот збор „contreroller" што значи чување копии од документи во завиткана форма (ролни).[92] Според Вујаклија, поимот контрола [фран. *controle*] претставува двоен регистар, двојно сметководство во канцелариите со цел да се избегнат грешки, злоупотреби и сл.[93]

Во овој дел од трудот ќе се обидеме да направиме паралела на поимот контрола во однос на терминот надзор, термин што многумина теоретичари го сметаат за синоним на поимот контролата. Иако на прв поглед ваквата констатација се чини оправдана за потребите на трудот ќе се обидеме да направиме извесна дистинкција помеѓу значењето на термините контрола и надзор.

Во тој контекст, поимот надзор етимолошки потекнува од англискиот збор [анг. oversight] и означува надгледување [анг. *a superintendenc*]; надзор [анг. *supervision*] со значење да се биде внимателен или буден.

Различни теоретичари различно ги дефинираат поимите контрола и надзор, во зависност од полето на истражување и областа за која се зборува или во која се врши контролата, односно надзорот.

Кога зборуваме за контролата од аспект на демократијата и слободата како една од нејзините највисоко поставени вредности, таа се перцепира како спротивност на слободата, тоа е така и во секојдневната комуникација, така

---

[92]Oxford Dictionaries Language matters, достапно на: http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/control?q=control, [пристапено на: 01.07.2014]
[93] Vujaklija, M., Leksikon stranih reci i izraza, Prosveta, Beograd, 1986, стр. 461

контролата има негативна конотација и се употребува како синоним за многу активности, како што се ограничување, принуда, присилба, набљудување, стражарење, забрана, казнување, стегање, мешање во работите на друг, следење, проверка, оценка, корекција и др. Но истовремено контрола значи и владеење на правото, ефикасност, квалитет, сатисфакција на чесните работници, мотив за работа, влијание во постигнување одлични резултати, неможност за арбитрарно однесување, спречување на незаконско постапување, превенција на разни девијации, оневозможување лежерно однесување, несовесно работење, воведување на дисциплина и сл. [94]

Во теоријата постојат бројни обиди за дефинирање на поимот контрола и неговото значење, така во најопшта смисла на зборот, контролата претставува круцијален елемент во процесот на откривање на грешките и слабостите на функционирањето на одредена организација/институција, со цел изнаоѓање оптимални решенија за подобрување на работењето на конкретната организација, односно институција.[95]

Според А. Јангер „контролата е процес што вклучува утврдување, расправа и критикување, контролата го стимулира планирањето, поедноставувањето и ја зајакнува организацијата, ја зголемува успешноста и го олеснува поврзувањето.“[96]

За да може да биде издигната на ниво на организациски принцип, контролата мора да содржи неколку елементи: постоење дефинирана цел чие остварување коинтинуирано и перманентно се следи, споредување на реално остварените резултати со претходно дефинираните цели, овластување на вршителите на контролата корективно да влијаат во случај на неостварување на предвидената цел (мотивирање, стимулирање, казнување на извршителите).[97]

---

[94] Kebir, A, Muaremoska, S., The Internal Control Mechanisms of the Police in Macedonia, International Scientific Conference "Archibald Reiss Days", Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2013, p. 229

[95] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 17

[96] Janger, A., Problemi rukovodenja u privrednim organizacijama, Zagreb, 1959, str. 156, преземено од: Radišić, D., Kontrola nad oružanim snagama – inostrana i iskustva BiH, Defendologija centar za bezbednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka, 2010, стр. 10

[97] Гризо, Н., Давитковски, Б., Гелевски, С., Павловска-Данева, А., Административно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2008, стр. 122

Според мислењето на Зоран Томиќ, контролата се дефинира преку фазите што ја сочинуваат, па така процесот на контролирање „опфаќа три релативно одвоени фази. Во првата фаза се врши споредување на предвиденото и остварeното, потоа следи фаза на оценка, односно потврдување или негирање на контролираната работа и третата фаза се состои од соодветни интервенции кои се неопходни за да се отстрани утврденото отстапување од првично утврдените показатели. Следствено на тоа може да се констатира дека контролата всушност претставува активност што има т.н. дополнителен карактер.“[98]

Надзорот како процес претставува „широк поим што вклучува проверка пред настанот (ex ante), проверка по настанот (ex post) како и евалуација и истражување...“[99] што зборува за тоа дека суштински се разликува од поимот контрола.

Според мислењето на Динаревиќ, поимот надзор (за разлика од контролата) има две конкретни значења: она што се однесува на одредена дејност и она што се однесува на организацијата што таа дејност ја извршува. Поимот надзор (а не контрола), е поим со пошироко значење што во себе вклучува широка општествена акција. Демократскиот надзор е оној надзор што во суштина поаѓа од интересите на поединците, општеството и државата во целина, а не само од парцијалните интереси.[100]

Анализирајќи ја научната и стручната литература во однос на поимите надзор и контрола некои автори сметаат дека станува збор за блиски поими и дека нивната апликативност исклучиво продуцира нијансирање во нивното значење.[101] Така во учебникот за административно право јасно е наведено дека „во правната теорија, термините контрола и надзор може да се сметаат за синоними и означуваат следење, проверка и оценка на дејност, акти и однесување со цел да се обезбеди нивна целосна

---

[98] Tomić, Z., Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Služben glasnik, Beograd, 2011, str. 236

[99] Борн, Х., Гајслер, Г., Вовед во надзорот над разузнавањето, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 7

[100] За ова повеќе кај: Dinarević, N., Demokratski nadzor nad slu\bama sigurnosti, Bemust, Sarajevo, 2008, стр. 21-22

[101] G. Lescuyer (Le controle de l'Etat sur les enterprises nationales, Paris, str. 35-36), преземено од: Томић, Z., Normativna polažista za civilnu kontrolu vojske i policije, во Demokratska kontrola vojske I policije u SR Jugoslaviji, normativne pretpostavke, Beograd, 2001, стр. 11, достапно на: http://www.bezbednost.org/upload/document/demokratska_kontrola_vojske_i_policije_u_srj.pdf, [пристапено на: 09.04.2014]

материјална и формална законитост.“[102] Други пак, сметаат дека и покрај тоа што станува збор за два поима односно процеси што имаат заеднички елементи и во себе го инфилтрираат влијанието на надзорниот/контролниот орган врз лицето што го трпи надзорот/контролата, сепак, постои респектабилна разлика што не треба да биде занемарена. Во тој контекст, според проф. Томиќ кај надзорот акцент се става на постојаноста и континуитетот. Па така, „надзорот е долготраен процес што во себе ја вклучува контролата. Додека пак, контролата претставува најважен и најак облик на влијание на вршителот на надзорот во однос на оној чија активност се надзира. Според потребата, контролата може да биде спроведувана еднократно или повеќекратно во текот на надзорниот процес. Таа доведува до најдлабок зафат во надзираната (контролираната) активност. Значи според ова второ гледиште, надзорот без контрола е можен но недоволно ефикасен.“[103]

Ние, за потребите на нашиов труд анализирајќи го функционирањето на институциите на безбедносниот сектор како дел од извршната власт ќе се приклониме кон гледиштето дека сепак постои разлика меѓу погоре споменатите концепти надзор и контрола и дополнително ќе го споменеме и концептот „добро управување”[104] Во таа насока **надзорот** е првиот концепт што има најширок опсег (опфат). Тој поставува најшироки и најопшти насоки за извршната власт во целост и за нејзините институции. **Доброто управување** е вториот концепт што повеќе се концентрира на целиот систем на демократските механизми за управување на безбедносниот сектор, овде се мисли на сите демократски механизми што функционираат во рамките на парламентот и владата. И третиот најконкретен концепт е **контролата**. Овој концепт подразбира преглед, проверка и оценка на туѓа дејност или акти и често може да значи повикување на одговорност и/или изрекување законски предвидени санкции ако субјектот што ја врши контролата утврдил неправилности и/или доколку истите не биле исправени.

---

[102] Гризо, Н., Давитковски, Б., Гелевски, С., Павловска-Данева, А., Административно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2008, стр. 353

[103] Tomić, Z., Normativna polažista za civilnu kontrolu vojske i policije, во Demokratska kontrola vojske I policije u SR Jugoslaviji, normativne pretpostavke, Beograd, 2001, стр. 12

[104] Born, H., Democratic oversight of the security sector, What does it mean?, DCAF, Geneva, 2001, p. 2

2. Поим за демократска контрола и надзор на безбедносниот сектор

Контролата е многу важен сегмент за јакнење на демократските процеси во државата е гаранција за внатрешна стабилност во земјата и е алатка за да ја задржи државата одговорна пред нејзините граѓани. Во тој контекст, контролата е важен предуслов дека политичка надмоќ на демократските избрани цивилни власти се почитува, владеењето на правото и човековите права се заштитени, дека државните органи им служат на интересите на населението и уживаат популарна поддршка и легитимитет, политиките и способностите на органите се во согласност со политичките цели на земјата и пропорционален со своите ресурси и дека државните органи не се злоупотребуваат за политички цели.[105]

Контролата врз работењето на институциите на безбедносниот сектор во секое демократско општество, поради природата и карактерот на нивните основни функции е позначајно прашање од контролата на кој било друг државен орган. Имајќи ја предвид габаритноста и комлексноста на задачите што секојдневно се реализираат и овластувањата што им се ставени на располагање на овластените службени лица во овие институции, разбирлива е неопходноста од организирано, планско и законито работење. Во таа насока, бидејќи се работи за комплексен систем, потребно е воспоставување на соодветен механизам за контрола кој би гарантирал достигнување на највисоки стандарди за законско и професионално работење на институциите на безбедносниот сектор.

Во најопшта смисла на зборот, демократската контрола на безбедносниот сектор и вооружените сили како дел од него, подразбира негова потчинетост во однос на демократски избраната власт.[106] Ова претставува општа констатација со која што се согласуваат најголемиот број теоретичари и ја користат како појдовна точка за натамошни расчленувања и објаснувања. Анализирајќи ги современите обиди за дефинирање на демократската и цивилна контрола на безбедносниот

---

[105] DCAF Backgrounder, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces 05/2008.

[106] Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A., *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe:A Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, ESCR "One Europe or Several?", Programme Working Paper 1/99, достапно на: http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9781403905239, [пристапено на: 08.10.2015]

сектор, станува јасно дека тоа воопшто не е лесно да се направи. Во практика се нудат многу различни модели на демократска и цивилна контрола што со себе носат низа предности и недостатоци. Секој модел претставува мозаичка целина составена од низа елементи што треба да бидат јасно поставени и однапред утврдени во однос на нивните причинско-последични влијанија и потребата од нивното постоење. Денес, како што наведува Сајмон Лан [Sajmon Lan] „клучен елемент на секој модел на демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор е уставната и законска регулатива што правно ги регулира односите помеѓу претседателот на државата, претседателот на влада, претседателот на парламентот и вооружените сили, овозможувајќи на тој начин поделба на власта, хиерархиска поделба на надлежностите во смисла претпоставени и потчинети како во мирновременски услови така и во услови на воена односно вонредна состојба. Со еден збор, уставот и законите мора прецизно да ја дефинираат улогата на релевантните институции на безбедносниот сектор, како и статусот и правата на припадниците на вооружените сили.“[107]

Воспоставувањето систем на контрола на безбедносниот сектор којшто е воедно демократски и ефикасен, е еден од најтешките предизвици со кои се соочуваат современите држави. „Создавањето систем на контрола на безбедносниот сектор ќе придонесе за избегнување на злоупотребите од примената на моќта како и за зајакнување на ефикасноста на сите делови на власта што учествуваат во овој процес.“[108]

Анализирајќи ја демократската контрола на безбедносниот сектор, Ханс Борн потенцира дека во литературата што ја обработува оваа проблематика може да се сретнат различни концепти на дефинирање на демократската контрола. Прв од нив е „надзорот“ што подразбира надзирање и воспоставување правила за извршната власт и нејзинитите органи. Втор концепт е „добро (квалитетно) управување“, под кој се подразбира вкупен демократски систем за менаџирање на секторот за

---

[107] Glišić, J., Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005, стр. 3, достапно на: http://www.bezbednost.org/Bezbednost/612/Demokratska-civilna-kontrola-oruzanih-snaga.shtml, [пристапено на: 09.10.2014]

[108] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 22

безбедност, во кој парламентот и владата играат клучна улога. Третиот концепт е „контролата“ што подразбира управување или вршење проверка.[109] Во таа насока демократската контрола (како менаџмент/раководство) треба да се разликува од надзорот бидејќи таа „имплицира моќ за насочување на политиките и активностите на конкретната организација. Заради тоа, контролата вообичаено се поврзува со извршната гранка на владата, а особено со високото раководство на конкретната безбедносна институција, без разлика дали притоа станува збор за војската, полицијата или разузнавачките служби.“[110]

За разлика од западната теорија и практика каде се употребува или терминот демократска или терминот цивилна контрола, во Република Македонија во рамките на уставната и на законската регултатива во однос на цивилно-воениот елемент се употребуваат термините демократска и цивилна контрола на војската. Во таа насока честопати се поставува прашањето што се подразбира под поимот демократска, а што под поимот цивилна контрола и која е разликата.

Поимот цивилна контрола произлегува од поимот демократска контрола што значи дека е на пониско ниво во однос на степенот на општост. Начелно се однесува на контрола на вооружените сили (војската) од страна на цивили, како поединци во улога на врховни команданти (претседател на држава, претседател на влада и сл.) односно министри за одбрана, така и на различните тела што се занимаваат со прашања поврзани со одбрана, а во кои доминираат цивили.[111] Демократска контрола по автоматизам е цивилна, додека цивилната не мора да биде и демократска.[112] Оттука произлегува фактот дека не може да биде ставен знак еднакво помеѓу демократската контрола од една страна и цивилната контрола од друга страна.

---

[109] Born, H., Democratic oversight of the security sector, What does it mean?, DCAF, Geneva, 2001, p. 4

[110] Борн, Х., Гајслер, Г., Вовед во надзорот над разузнавањето. ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 7

[111] Ристић, С., Мишовић, С., Каркалић, Р., Демократска цивиллна контрола својске са становишта државних институција, достапно на: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbranastari/vojni_casopisi/arhiva/VD_20084/14.%20Demokratska%20civilna%20kontrola%20voske%20sa%20stanovista%20drzavnih%20institucija.pdf, [пристапено на: 9.10.2014]

[112] Така, на пример во авторитарните режими, во олигархиите, во деспотствата, војската ја контролираат цивили и притоа ја стават во функција на тоталитарно владеење на конкретни личности, за ова повеќе кај: Stojković, B., Demokratska kontrola vojske – od pojma do prakse, Vojno delo, br. 3, VIZ, Beograd, 2005, str. 93-107

Во тој контекст треба да се потенцира дека во западната литература постои разлика помеѓу поимите *civil control* и *civilian control.* Под поимот *civil control* се подразбира контрола на буџетот, на администрацијата и на операциите на целокупниот безбедносен сектор а не само на конкретна безбедносна институција, од страна на политичките институции (влада, парламент итн), додека под поимот *civilian control* се подразбира дека поголемиот дел од одлуките во врска со функционирањето на безбедносниот сектор се донесени од страна на цивили.[113]

Денес постои убедувањето дека демократска и цивилна контрола може да се обезбеди само во демократските плуралистички општества што имаат висок степен на демократичност и во кои граѓаните можат слободно да ги остваруваат своите права и слободи. Најчесто демократската контрола се идентификува со постоење демократска влада, додека недемократската контрола се идентификува со апсолутистичка или тоталитаристичка влада. Меѓутоа во практика често пати постојат варијации на претходно споменатите варијанти. Обидите за објективна процена на тоа колку успешно е воспоставената демократската контрола на безбедносниот сектор во една држава, претставуваат комплексен процес за кој не се карактеристични егзактни мерења. Сепак извесен обид за тоа е направен со т.н. Карновало-Сајмонов тест. Овој инструмент своето име го добива од истоимените автори што во своите трудови ги детализираат критериумите што треба да се земат предвид за да може да се направи процена на сосојбата на конкретната земја-кандидат која претендира членство во НАТО. Овој инструмент вклучува вкупно четири критериуми:

1. јасна поделба на надлежностите помеѓу претседателот на државата, премиерот и министрите задолжени за безбедносните сили (востановени со уствот и законите на конкретната земја);
2. надзор над извршната власт (во мирновременски услови), над генералштабот и командниот кадар преку министерството за одбрана кое е надлежно за обемот, обликот, подготвеноста и ангажирањето на вооружените сили;
3. ефикасен парламентарен надзор над организацијата на одбраната;

[113] Chuter, D., Understanding Security Sector Reform, Journal of Security Sector Management, Volume 4, No.2, 2006, p. 19

4. општо прифаќање на демократската и цивилна контрола, на начин што војниците ги прави јасно одговорни пред цивилните власти, кои пак своја одговорност полагаат пред народно избрани претставници на власта.[114]

Ваквиот инструмент претставува прв обид да се направи вреднување на клучните индикатори поврзани со цивилната контрола во едно општество, истиот денес е надополнет со повеќе од стотина критериуми што треба да се земат предвид при обидите за утврдување на фактичката состојба. Тоа само по себе говори за комплексноста на демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор и нејзините варијации во даден општествен систем во зависност од неговите политички, економски и општествени околности. Сепак инсистирањата за инкорпорирање здрав и ефикасен систем на демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор претставува предизвик сам по себе дури и за земјите со најстари демократии, бидејќи како што истакнува Кристофер Донели „државите што немаат проблем со цивилно воените односи и демократската контрола се држави во кои нема ни демократија.“[115]

3. Видови демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор

Во процесот на креирање на конкретни форми и средства за контрола на безбедносниот сектор се поаѓа од целта што се сака да се постигне со нив како и од општествените заложби за воспоставување контрола на безбедносните институции и нивното работење.

---

[114] Glišić, J., Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005, стр. 4, достапно на: http://www.bezbednost.org/Bezbednost/612/Demokratska-civilna-kontrola-oruzanih-snaga.shtml, [пристапено на: 10.10.2014]

[115] Glišić, J., Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005, стр. 4, достапно на: http://www.bezbednost.org/Bezbednost/612/Demokratska-civilna-kontrola-oruzanih-snaga.shtml [пристапено на: 15.10.2014]

Најопшто кога се зборува за видовите контрола и надзор на безбедносниот сектор, во теоријата се разликуваат два приода: а) функционален приод и б) институционален приод.

а) Функционалниот приод подразбира спроведување механизми на контрола што се директно насочени кон самиот процес на функционирање на субјектите на безбедносниот сектор и неговите припадници што се овластени да применуваат мерки и активности со цел остварување на целите на системот на национална безбедност. Во функционална смисла со процесот на контрола на безбедносниот сектор должно внимание се посветува и на одделните фази на контролата, објектите на контрола итн. Контролата во функционална смисла започнува уште „пред да отпочне процесот на работа (прелиминарна контрола - *feedforeward*) и има за цел превентивно да дејствува за да не се појават проблеми, продолжува за време на процесот на работа (*concurrent*), со цел да се види дали работите се вршат како што е замислено и на конкретен начин и на крај постои контрола по настанување на активностите (*feedback*), која има постактивен карактер и се презема по целосно завршување на активностите.“[116]

б) Во институционална смисла контролата над безбедносниот сектор подразбира постоење и функционирање на институции што имаат надлежности во остварувањето на демократска контрола и надзор над безбедносниот сектор или уште поконкретно се однесува на институциите за безбедносен менаџмент и надзор и облиците на институционален надзор над безбедносниот сектор. „Институционалниот приод се среќава определен и во бројни документи на одделни тела на Европската унија, како што е Парламентарното собрание на Советот на Европа, кое во Извештајот за демократскиот надзор над безбедносниот сектор, го разгледува демократскиот надзор над безбедносниот сектор како дел од управата на безбедносниот сектор каде што има многу учесници.“[117]

---

[116] Стаменковски, А., Менаџмент со одбраната, Ѓурѓа, Скопје, 2004, стр. 337-338

[117] Козарев, А., Парламентарна контрола на безбедносниот сектор во Република Македонија., Скопје, 2011, стр. 20-21

Ако се вратиме наназад анализирајќи ја стручната литература од конкретната област, една од најстарите поделби на демократската контрола на безбедносниот сектор (односно над војската како значаен сегмент од безбедносниот сектор) е направена од страна на Хантингтон во неговото дело „Војникот и државата“, каде станува збор за:

а) *Субјективна цивилна контрола,* којашто подразбира максимизирање на моќта на цивилите, односно на припадниците на владејачката партија. Хантингтон го оспорува овој вид контрола бидејќи тој смета дека на овој начин не се постигнува професионализам туку лојалност на вооружените сили кон владејачката структура.[118]

б) *Објективната цивилна контрола,* којашто според размислувањата на Хантингтон е единствениот правилен и доследен облик на демократска контрола. Целта на овој вид контрола се состои во милитаризација на војската, со што таа би се ставила во функција на државата, и на тој начин политичките лидери би ги дефинирале целите и основните услови за потребите на конкретните воени операции, а воените команданти би имале должност да ги спроведуваат донесените одлуки на професионален начин. Дивергентноста на овој модел произлегува од фактот дека со ваквата поставеност на моделот, политичките лидери не би имале право да се мешаат во воените операции, а воените команданти не би имале право да влијаат врз политиката.

За разлика од Хантингтон, американскиот социолог Јановиц смета дека треба да се изнајде модул како да се стави во функција конвергентниот модел на цивилна контрола над војската. Како што потенцира тој, создавањето деполитизирана војска со цел реализирање на цивилната контрола претставува нереален пристап, војската не треба да биде изолирана од општеството и политиката, напротив таа треба да биде нивни интегриран дел, бидејќи тоа е единствениот начин военото и политичкото

[118] Lambert, A., Categorization of the democratic and civilian control (DCC), Geneva centre for democratic control of armed forces (DCAF), Geneva, 2005, p.p. 16-17, достапно на: ftp://budgie3.ethz.ch/dcaf/_docs/WP164.pdf, [пристапено на: 15.10.2014]

раководство заеднички да решава за воени прашања предвидувајќи ги притоа и можните политички импликации.[119]

Во современите демократски држави постојат повеќе различни модели на цивилна и демократска контрола на вооружените сили и во таа насока значајно е да се спомене поделбата на Александар Ламберт, кој во своето дело „Категоризација на демократската цивилна контрола“ (Categorization of Democratic Civilian Control) го потенцира значењето на вертикалната контрола, на хоризонталната контрола и на самоконтролата.

1. Вертикалната контрола претставува високоинституционализирана контрола што ја реализира државата преку своите органи што хиерархиски се поставени повисоко од војската. Вертикалната контрола се спушта од врвот на хиерархиската пирамида кон пониските воени структури. „Во рамките на вертикалната контрола се вбројуваат пет аспекти што го регулираат споменатиот хиерархиски однос на цивилните власти и на военото раководство: поделба на власта на законодавна, судска и извршна; прераспределба на власта; парламентарна контрола; судска контрола и општа законска рамка и финансиска, односно буџетска контрола.“[120]
2. Хоризонталната контрола произлегува од принципот на интеграција на војската во општеството. Оваа контрола се спроведува од страна на т.н. актери на цивилното општество (медиумите, невладините организации, црквата и други верски организации, независни истражувачки институции, синдикати, омбудсмани итн.). Хоризонталната контрола е насочена кон подигнување на безбедносната свест и култура, и покрај фактот што оваа контрола нема моќ за донесување одлуки, претставува значаен контролен механизам што во комбинација со вертикалните контролни механизми придонесува во подобрувањето на одговорноста и трнспарентноста на работењето на институциите на безбедносниот сектор.

---

[119] Suzanne C Nielsen, Civil Military Relations Theory and Military Effectivness, во Public Administration and Management, Volume Ten, Number 2, 2005, p.p. 66-68, достапно на: http://www.spaef.com/file.php?id=178 [пристапено на: 31.10.2014]

[120] Lambert, A., Categorization of the Democratic and Civilian Control (DCC), Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2005, p.p. 17–20

3. Самоконтролата како трет тип на контрола според Александер Ламберт претставува најсуптилно ниво на демократска контрола над војската. Овој вид контрола подразбира инкорпорирање и прифаќање на општествените вредности внатре во воената организација, паралелно со прифаќање на фактот дека сепак принципот на командување/наредување подразбира почитување на авторитетот на надредениот/претпоставениот внатре во воената организација.[121]

Врз основа на организациската припадност на вршителот на контролата постои начелна поделба на контролата, а со тоа и на механизмите и на средствата за контрола на работата на безбедносниот сектор на надворешна и на внатрешна контрола, односно на **надворешни и на внатрешни механизми**[122] или средства за контрола на работата на безбедносниот сектор. Оваа поделба најчесто се комбинира со поделбата на демократските механизми за контрола на безбедносниот сектор на **формални и неформални**[123], каде основен критериум за поделба е постоењето на формално-правно овластени субјекти што државата законски ги оспособила и им дала законско право да ја спроведуваат контролата над безбедносниот сектор, тогаш зборуваме за формална контрола, додека неформална е контролата што се остварува од страна на цивилното општество.

3.1. Формални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор

Во делот на формални механизми за контрола на работата на институциите на безбедносниот сектор, во согласност со правните стандарди и најдобрите практики на демократски развиените држави се вбројуваат: **парламентарната контрола, контролата што ја спроведува извршната власт и судската**

[121] За ова повеќе кај: Stračević, S., Samokontrola kao demokratske civilne kontrole vojske, Vojno delo, Sistem odbrane, Beograd, 2011, str. 244-245, достапно на: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2011prolece/15.%20Samokontrola%20kao%20vid%20demokratske%20civilne%20kontrole%20vojske;%20Srdjan%20Starcevic.pdf, [пристапено на: 13.11.2014]
[122] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 52
[123] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 30

контрола.[124] Во рамките на формалните механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор се вбројуваат и постојни формално структурирани механизми во рамките на безбедносните институции што произлегуваат од внатрешната хоризонтална и вертикална хиерархиска поставеност, какви што се: механизмите за контролата од страна на претпоставениот, дисциплински комисии, комисии за утврдување дисциплинска контрола, интерни комисии за контрола и сл.

Секој од споменатите формални механизми може да се смета како засебен механизам на контрола кој е во прилог на вкупната демократска контрола на работата на институциите на безбедносниот сектор.

3.1.1. Контрола и надзор од законодавната власт

Парламентот како институција која настанала во XIV век, во Англија денес е присутна во сите плуралистички системи без исклучок. Првобитната негова намена била во делот на одредување на висината на данокот, за подоцна опсегот на одлучувања да се прошири и на судската власт, и најпосле и на извршувањето на законодавната власт и контрола на извршната власт.[125] Во XIX век парламентот се опишувал како владетел со земјата, но бројни фактори биле причина моќта на владеење на парламентот да премине во извршувањето. Првичниот модел на парламентарен систем претрпел низа трансформации како во сопствената земја на потекло така и во другите земји во кои бил воспоставен по примерот на англискиот парламентарниот систем.

Во современите политички системи парламентите се носители на законодавната власт и претставуваат клучни политички институции со доминантна уставотворна и законодавна власт. Во тој контекст, додека парламентите, генерално, претставуваат основа за демократија, ефективните парламенти го претставуваат

[124] Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: načela, mehanizmi i praksa, DCAF, Interparlamentarna unija, Ženeva, Beograd, 2003, str. 75-80
[125] Ружин, Н., Политичниот систем на либерална демократија, Соларис Принт, Скопје, 2011, стр. 104-105

срцето на демократијата. Тие играат витална улога во претставувањето на интересите на граѓаните (репрезентативна функција), во изготвувањето, во надгледувањето и во донесувањето на законодавството (законодавна функција) и во спроведувањето надзор и контрола над извршната власт (контролна функција).[126] Контролната функција на парламентот е можеби неговата најважната функција веднаш по законодавната, бидејќи парламентот има обврска да обезбеди извршната власт да работи за доброто на граѓаните. „Тоа значи дека парламентот треба да претставува филтер каде секој предлог на извршната власт детално ќе се анализира и ќе се поддржат само оние предлози што се во интерес на државата, односно што се согласуваат со националните интереси на граѓаните и државата.“[127]

Избраните пратеници во парламентот дебатираат и донесуваат одлуки за различни прашања од секојдневниот живот. Во тој контекст, во демократски услови се решаваат и прашањата од областа на безбедноста. И покрај фактот што безбедносните проблеми многу повеќе се поврзуваат со извршната власт и со нејзините органи, а на парламентот се гледа само како на законодавно тело, потребно е да се има предвид реалниот придонес на парламентот, меѓу другото и како тело што врши директна контрола врз извршната власт, вклучително и врз безбедносниот сектор како дел од таа власт (т.н. парламентарна контрола), ако притоа ја имаме предвид најопштата поделба на власта на закондавна, на извршна и на судска.

Во основа законодавната власт врши парламентарен надзор така што носи закони што ги дефинираат и ги регулираат безбедносните институции и нивните овластувања и условува соодветни средства во буџетот. Ваквата контрола во различни земји подразбира востановување парламентарен народен правобранител и/или соодветни парламентарни надзорни тела.[128] Правни инструменти и механизми

---

[126] Вестминистер Фондација за Демократија. Зајакнување на парламентот и демократијата. Скопје: 2009, стр. 5, http://www.wfd.org/upload/docs/prospectus_maced_final.pdf, [пристапено на: 05.04.2014].

[127] Дојчиновски, М., Петрески, Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 102. http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bezbednost_2012_1.pdf, [пристапено на: 07.04.2014].

[128] Луцијак, И., Парламентарна контрола врз безбедносниот сектор и родот, Канцеларија за демократски институции и човекови права на ОБСЕ, Женева, 2008, стр. 2

што му стојат на располагање на парламентот со цел ефикасно спроведување на парламентарната контрола во согласност со искуствата во најголемиот број демократски земји се: пратенички прашања, интерпелација, прашања за доверба и секако соодветните постојани и/или посебни „ad hok" парламентарни тела односно комисии што се формираат наменски за одредени конкретни прашања.

3.1.2. Контрола и надзор од извршната власт

Владите на почетокот биле осмислени да бидат во функција на парламентот и претставувале помошна, односно извршна компонента што постоела и функционирала исклучиво за потребите на парламентот. Денес во согласност со уставните начела за поделба на власта тие сочинуваат една засебна автономна власт, односно функција. Владата како институција била доминантна низ историјата на сите простори. „Првичната замисла за оваа власт била таа да биде во рацете на монархот, бидејќи на тој начин се овозможувало навременост и исполнителност во извршувањето, така се сметало дека ќе се остварат подобри резултати ако моќта на извршувањето е концентрирана во рацете на еден човек отколку кога за тоа одлучуваат повеќемина,"[129] но демократската политичка мисла никогаш не била воодушевена од концентрацијата на власта во рацете на извршната власт и постојано трагала по ефикасни средства за ограничување на таа власт и за нејзино држење под контрола бидејќи како што нагласува С. Шкариќ за да не се претвори во своја негација, извршната власт во демократски системи мора да биде што е можно попотполно и попрецизно димензионирана.[130] Освен во однос на нејзината функција во демократските општества, меѓу научната и експертската јавност постојат дилеми и во однос на терминот извршна власт (егзекутива) што треба да значи извршување односно послушност и подреденост, а во практика владата подразбира заповедување и надреденост.[131] Во тој контекст, бидејќи потенцијалната моќ на егзекутивата е

[129] Хелд, Д., Модели на демократија, трето издание, Академски печат, Скопје, 2008, стр. 96 превод од англиски: Трајкоска Мимоза, наслов на оригиналот: Held, D., Models of Democracy, Third edition
[130] Шкариќ, С., Уставно право - втора книга, Union-Trade, Скопје, 1995, стр. 91
[131] За ова повеќе кај: Климовски, С., Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје: 2006, стр. 547-548

доминантно голема, разбирливо е зошто најголем дел од политичките активности се (треба да бидат) насочени кон настојувањето таа да се контролира или да се ограничи принудувајќи ја да дејствува во уставни рамки и да биде одговорна пред собранието, односно пред демократското избирачко тело.

Владата како централно тело на извршната власт извршува различни задачи во различни области што подразбира дека таа извршува повеќе функции истовремено како: политичката, управувачката, социјалната, образовната и сл. Аналогно на тоа, владата е одговорна и за остварувањето на безбедносната функција. Контролата од страна на извршната власт е важна алка во синџирот на демократска контрола на работењето на институциите на безбедносниот сектор. Таа се спроведува од страна на владата што ги определува општите насоки и приоритетите на безбедносните институции. Надзорната улога на извршната власт доаѓа до израз во делот на имплементирање на политиката на работната организација на безбедносните институции, но исто така врши надзирање и на тоа дали и во колкава мера се остваруваат конкретните задачи во согласност со утврдените законски прописи, но и во согласност со дадените препораки и политики од страна на владата. Во сферата на безбедноста и одбраната, владата својата политика ја спроведува преку соодветните ресори за внатрешни работи и за одбрана. Во таа насока силен инструмент на владата е именување на министрите и директорите на безбедносните институции. Благодарение на овој инструмент премиерот има можност да избере личност врз основа на неговиот квалитет или врз основа на неговата политичка припадност. Овие министри се одговорни за спроведување на безбедносната и одбранбената политика и за внатрешната димензија на самата организација, како и за распределба на моќта во нејзини рамки.[132]

3.1.3. Контрола и надзор од судската власт

Како трет и многу значаен надворешно-формален механизам за контрола над работењето на безбедносниот сектор е судската контрола. Оваа контрола се

[132] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 140

остварува во рамките на системот на судската власт и ја вршат судовите и јавните обвинители. Организацијата на судството, пред се треба да обезбеди заштита на судството од мешање и интервенции, наметнување од други власти што ќе значат мешање во судската власт со наметнување или загрозување на кој било начин на неговата независност и самостојност.[133] Во тој контекст, судската власт подразбира „непристрасно применување на правото независно од положбата и својството на странките, заштита, почитување и унапредување на човековите права и основни слободи, обезбедување еднаквост, рамноправност, недискриминација по кој било основ и обезбедување правна сигурност врз основа на владеењето на правото.“[134] Судските спорови (граѓански, кривични и управни) се однесуваат на работата и на функционирањето на државната управа, но можат да се однесуваат и за одредени воени и на полициски работи, особено во ситуации кога имаме одредени прекршувања во работата на самата безбедносна институција или одделно од некој поединец или припадник на безбедносниот сектор. Но во што се состои судската контрола? Одбранбените и безбедносните системи по својата природа се поставени хиерархиски т.е. постои ланец на командување и извршување одлуки. Меѓутоа што се случува кога доаѓа до кршење на законите или другите прописи? Тука се поставува прашањето: „Како да се заштитат припадниците и/или вработените во безбедносниот сектор од самоволието на нивните претпоставени?” и „Како да се заштитат правата што ги имаат припадниците во безбедносните структури?” Судската контрола се сведува на ефикасна заштита на секој поединец кој на кој било начин ќе се најде во правен однос со одделни институции, органи на системот на национална безбедност. Поради тоа, судската контрола е законско обезбедување на заштитата на правата на поединецот, без разлика дали се работи за човекови права.[135]

---

[133] Тумановски, Д., Независно судство во функција на заштита на правата и слободите на човекот, Скопје, 2007, стр. 335

[134] Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија, Скопје, 2011, стр. 31

[135]Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 199

3.1.4. Дисциплинска контрола и надзор

Како и во секоја друга организација така и во управните организации, вклучувајќи го тука и безбедносниот сектор предвидени се дисциплински санкции против кршењето на прописите што ги регулираат правата и должностите на вработените. Дисциплинска одговорност сноси службеник за сторено дело во рамките на вршењето на службената должност и по своја вина. Станува збор за ситуациите кога доверените работни задачи што со закон му припаѓаат, одговорното лице не ги врши совесно и уредно и ако отстапува од законот и од другите правила и прописи за однесување. Во различни системи, но и во различните институции во рамките на еден ист систем санкциски субјект може да биде хиерархиски претпоставениот и/или посебен санкциски, односно дисциплински орган или комисија кој е надлежен да поведе дисциплинска постапка и да одлучува по неа во ситуациите кога се смета дека постои несовесно или неуредно работење од страна на овластените службени лица. Дисциплинската контрола и надзор е дополнителна алка во синџирот на контрола со цел професионално вршење на задачите и придонесува за совесно и законско работење и постапување на овластените службени лица вработени во безбедносниот сектор.

3.2. Неформални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор

Од неформалните механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор најзначајна улога игра цивилното општество олицетворено преку **медиуми, невладини организации, јавноста како и други критички групи, претставници од експертската јавност како и синдикалните организации** како извесен механизам на контрола. Во основа неформалните механизми за контрола се базираат на начелото на јавност во работењето на државните органи и давање критичка оцена за нивното однесување. Денес постои силно верување дека може да говориме за демократски безбедносен систем исклучиво ако постои адекватно ангажирање на цивилното општество во дебата за работата на институциите на безбедносниот сектор. Постоењето и функционирањето на невладиниот сектор што се занимава со

безбедносни прашања има значаен придонес во подобрување на транспарентноста и одговорноста.

3.2.1. Контрола и надзор од цивилното општество

Терминот „цивилно општество“ е многу стар и има долга историја. Во политичката мисла датира уште од римското време, а овој концепт доживеал сериозни промени во XVII век, во неговиот условно прифатлив термин „граѓанското општество“. Во тој контекст според А. Гроз „граѓанското општество претставува ткиво на социјални односи што луѓето меѓусебно ги воспоставуваат во рамките на групите и заедниците, а чиешто постоење не се должи на некое посредување, ниту на некој институционален акт од страна на државата: сите тие односи се засновани на заемност и доброволност, а не на право и правна обврска.“[136]

Имајќи ја предвид историската генеза на поимот цивилно општество од неговите почетоци до денес, неговата differentia specifica се состои во неговата релативна автономија во однос на државната власт, а клучната точка што повлекува разидувања во обидите за негово дефинирање е врзана за различните толкувања во однос на доменот, смислата и содржината на таквата негова автономија.

Разидувањата се движат од сфаќањето за нужна контрола на државата над цивилното општество [Hegel], сфаќања за одредување на доменот на автономија на општеството преку ограничување на власта [Locke], потенцирање на саморегулаторната функција на цивилното општество како ризница на индивидуални човекови права и слободи [Tocqueville, Mill], сфаќања за спротивставеноста на цивилното општество на државната власт Пејн [Pain] и голем број други автори од источна Европа во периодот на 70-тите години на минатиот век), до сфаќања за постоење партнерство на државата и цивилното општество во контекст на владеење на правото.[137]

---

[136] Gorz, A., Ekologija i politika, Prosveta, Beograd, 1982, str.66

[137] За ова повеќе кај: Vujadinović, D., Civilno društvo i politička kultura, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 21

Интересно е да се спомене дека сè до 1700 година цивилното општество се перцепира во коегзистенција со „државата", односно според зборовите на Ж. Ж. Русо тоа е „сфера во која се осигурува имотот, животот и слободата на секој поединец во државата."[138]

Во периодот по 1750 година концептот почнува да се развива во насока на негово оддвојување од „власта" и во тој контекст, американскиот револуционерен мислител Томас Пејн [Thomas Paine] се залага за оддвојување на цивилното општество од државата, нагласувајќи дека моќта што ја поседува владејачката структура треба да биде редуцирана во интерес на цивилната сфера и дека општеството треба да се создава според нашите желби, а власта според нашите способности.[139]

Слични заложби се препознаваат во ставовите на Лери Дајмонд [Larry Diamond][140]. Тој смета дека цивилното општество е различно од „општеството" воопшто бидејќи во рамките на своето функционирање ги вклучува граѓаните што дејствуваат колективно во јавната сфера како начин за изразување на нивните интереси, страсти, приоритети и идеји, како начин за размена на информации, со цел да постигнат одредени колективни цели, како начин за поставување барања пред државата и како начин да ги држат одговорни претставниците на власт.

Во потесна смисла на зборот, цивилното оштество означува вкупност од граѓански иницијативи со кои се залага за она што значи општо добро во доменот на основните човекови права, притоа давајќи свој придонес во дополнување и контрола на функционирањето на политичкиот систем на претставничката демократија како и на процесот на инкорпорирање клучни групи од граѓанскиот сектор во државата.[141]

Цивилното општество [анг. civil society] стана особено актуелен и популарен термин по историските случувања во 90-тите години на минатиот век, кога беше срушен комунистичкиот режим со што се јави потреба цивилното општество да има

---

[138] James. M. Skelly., Civill Society and the State, in Journal: The Blettin of the Atomic Socientist, 1995, p. 19

[139] Каракамишева, Т., Цивилното општество и политичкиот систем (873-883), преземено од: Климоски,С., Уставно право и политичкиот систем, Просветно дело, Скопје, 2006, стр. 875

[140] Larry Diamond, Civil Society and Democratic Development: Why the Public Matters?, University of Iowa Lectures series, Iowa 1997, str. 5

[141] Krstić, P., Vukadinović, Đ., Kritički pojmovnik civilnog društva (I), Grupa 484, Beograd, 2003, str.17

проактивна улога во општата дебата со која требаше да се изрази ставот и размислувањето на автономните организации во однос на суштинските прашања на државата, а најмногу во однос на демократизацијата и демократската консолидација, реформите на јавниот сектор, како и градењето капацитети со кои ќе се подобри транспарентноста на работењето на владата.[142] Ваквата идеја подразбираше создавање и дејствување на граѓанско општество кое е организирано независно од државата и врз сопствена слободна волја на граѓаните, кое на заеднички начин ги прифаќа и се држи до демократските вредности, развива стабилен став кон државата и политиката, кое е свесно за сопствената сила и знае како да ги заштити сопствените интереси. Во таа насока доменот на активното граѓанство е содржан во целта на јавната политика а тоа е справување со проблемите од јавен интерес, како што се: здравството, образованието, транспортот, невработеноста и безбедноста. Тие се практична манифестација на дневната и практичната димензија на демократијата во која активното граѓанство ја остварува својата фундаментална улога како коректив врз креаторите на власта и политиката.

Логична последица на силното граѓанско општество е децентрализација на државната власт и спречување на злоупотребата на политичката моќ на државните институции. Токму тоа ја покажува задачата, целта и улогата на општествено активните граѓани што не се остварува само преку барањето за заштита на човековите темелни права и слободи, туку и преку дејствување во нивна одбрана и ширење на полето на слободите и правата. Тоа е квалитативно ново активно учевство на граѓаните во општеството, чија цел е демократизација и градење реално граѓанско општество, „кое како целина треба да помогне во процесот на поголемо приближување на државните владини институции до обичните граѓани со цел нивно ослободување од традиционалните сфаќања за елитната организираност на државниот механизам.“[143] Според ова сфаќање, граѓанското општество ги врши следните функции:

---

[142] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 151

[143] Stojkovska, T. A., The Role of the Civil Society in Human Rights, Proceedings of a Scientific Disscussion: European Standards for Human Rights and their Implementation in the Legal System of Macedonia, Book 4, Macedonian Academy od Sciences and Arts, Skopje, 2009, p. 344

- создава простор за политичка партиципација на локално ниво;
- се ангажира за решавање политички и други конфликти;
- помага во регрутирање нови лидери;
- врши непартиски мониторинг за време на изборите;
- помага во ширењето на информациите и создава простор за дебата;
- низ сопствени акци (на самоорганизирање и самопомош) го олеснува притисокот врз власта во врска со некои барања или очекувања на граѓаните.[144]

Цивилното општество е често повикано на дискусија за контролата и надзорот врз безбедносниот систем. Иако, спаѓа во редот неформални надворешни механизми за контрола и надзор, сепак јавното надгледување во работењето на институциите што обезбедуваат безбедност во државата и барање на нивна одговорност и отчетност е од непроценливо значење за транспарентноста и отчетноста на безбедносниот систем.

Граѓанското општество може да учествува во низа официјални тела за надзор врз безбедносниот сектор, какви што се граѓанските одбори за ревизија, комисиите за поплаки од јавноста, експертски технички тимови и независни групи за набљудување, како и преку процени, нарачани од државата, за оценка на аспекти од безбедносниот сектор какви што се затворите, однесувањето на полицијата итн. На овие тела им е доверена задачата да пристапуваат, да ги набљудуваат или да ги оценуваат институциите на безбедносниот сектор и оттаму, тие се клучна влезна точка за осигурување транспарентност во работењето на безбедносниот сектор.[145]

Цивилното општество има три критички улоги во тој контекст, а тоа се: промени во побарувачката, функција на мониторинг и технички инпут. Во однос на мониторингот, цивилното општество може да го задржи вниманието на власта за прашања како што се: безбедносната политика, расходите за потребите на безбедносниот систем, набавките и сл.[146] Независните анализи направени од

---

[144] Ванковска, Б., Политички систем на Република Македноија, „Св Кирил и Методиј", Скопје, 2014, стр. 41-42

[145] Barnes, K., Albrecht, P., Civil Society Oversight of the Security Sector and Cender, Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Geneva, 2008, p. 6

[146] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 194

цивилното општество не се само предизвик за владата, тие исто така претставуваат основа за покренување јавни дебати за важни безбедносни прашања и на тој начин влијаат врз процесот на одлучување.

3.2.2. Контрола и надзор од медиумите

Медиумите се сметаат за дел од цивилното општество поради клучната улога што ја играат во пренесувањето на интересите и барањата на граѓаните во политиката и во другите делови на цивилното општество и секако, на меѓународните реципиенти.[147] Медиумите се убедливо најсилниот надворешен неформален механизам за контрола на работењето на безбедносниот сектор. Ова произлегува од нивната улога во демократско организираните општества што се состои во објективно информирање на граѓаните за политичките, за економските, за социјалните, за културните и за другите настани во средината и во светот но истовремено нивна цел е да предизвикаат и определена реакција и влијание врз граѓаните со што на некој начин учествуваат во формирањето на нивните ставови, мислења и однесување во потесното и поширокото опкружување во општествената сфера. Терминот масовни медиуми или јавни гласила за прв пат го среќаваме во 1920 година со појавата на националните радиомрежи и весниците, како и списанијата со масовна дистрибуција.

Во реченичко-енциклопедиската литература под медиум се подразбира секое средство за комуницирање преку кое може да се пренесува порака или информација од комункаторот до реципиентот, без оглед на тоа дали во улога на комуникатори, односно реципиенти се јавуваат поединци или групи, како актери на комуникативната практика. Секое средство што со неговото посредство обезбедува да се пренесе порака низ просторот и времето, од изворот до примачите, е медиум за

---

[147]Caparini, Marina Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation во Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance, Alan Bryden and Fluri Philipp (eds.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, p.154, преземено од: Бакрески, О., Улогата на цивилното општество во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2006, стр. 32, достапно на: http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/2013/10/Sovremena-makedonska-odbrana-br_13.pdf, [пристапено на: 11.04.2016]

комуницирање, како посредник на комуникативниот чин.[148] Функцијата на медиумите е да пренесуваат креирани пораки, со цел да се привлече вниманието на публиката, да се пренесат одредени ставови, но исто така да се направи обид да се наметнат таквите ставови, и сето ова, со намера да се постигне некаква цел, без разлика дали е социјална, економска, политичка итн. „Идеално, улогата на медиумите во историјата за демократија и за демократски надзор на вооружените сили е да бидат посредник помеѓу цивилното општество и политичката држава, посебно нејзиниот безбедносен апарат. Во едно демократско општество се очекува медиумите да играат важна улога, служејќи како главна информациска врска помеѓу елементите на „тројството“.[149]

Главна мисија на медиумите во демократското општество е тие да претставуваат глас на народот, бидејќи тој има правото да ја слушне вистината, да знае што се случува, да биде информиран за постапките на власта, да може да ја критикува и коригира нивната политика. Клучниот проблем притоа е како да се постигне независност и непристрасност во информирањето. Приближувањето до политичката власт, како што потенцира Бакрески, ја загрозува способноста на медиумите да известуваат објективно и критички.[150] Во државите каде што медиумите не се независни од владините институции, лесно може да се случи медиумите да се злоупотребат од страна на власта за пропагандни цели, а во такви случаи, медиумите едноставно не можат да ја подобрат транспарентноста и демократскиот надзор над безбедносниот сектор.[151] Во демократските општества слободата на медиумите е тесно поврзана со нивната одговорност кон општеството. Но поради специфичноста на нивната функција не постои и не може да постои механизам што ќе гарантира дека медиумите ќе работат во служба на демократијата и секогаш одговорно ќе ја извршуваат својата улога, и покрај тоа што медиумите

---

[148] Димоски, С., Полицијата и јавноста, „Коста Абраш“, Охрид, 2014, стр.38

[149] The Military, Security Sector Reform and the Media: Public Control and/or Confidence Building, Presented by Biljana Vankovska, University of Skopje, достапноо на: www.medienhilfe.ch, [пристапено на: 13.04.2016]

[150] Бакрески, О., Медиумите и одбраната, Современа македонска одбрана, број 12, декември 2005, стр. 165

[151] Born, H., Parlamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2003, p. 39

начелно имаат обврска да пласираат точни, целосни и непристрасни информации за сите аспекти од човековото живеење вклучувајќи ги тука и дневнополитичките настани и секако прашањата поврзани со безбедноста на граѓаните и државата во целост.[152]

Темите поврзани со безбедноста и безбедносните прашања од интерес за јавноста треба и честопати се на нивниот дневен ред, на тој начин медиумите ги поттикнуваат граѓаните за зголемена безбедносна култура во јавниот живот. Меѓутоа за да може да се постигне целта заради којашто постојат во структурата на медиумските извештаи треба да се задоволат стандардите за вистина, точност и правичност, да се зачува аналитичкиот пристап во работењето и истражувачкиот метод за проверка на добиените информации пред тие да се пласираат во јавност. „Основниот предуслов за исполнување на тие стандарди е зајакната професионалност кај новинарите, како и темелно познавање на темата што е предмет на известување. Многу често непознавањето на материјата на терен дејствува како бариера за понатамошно истражување на приказната, оставајќи го конзументот со делумни информации на кои им недостига анализа, или пак материјал што се потпира исклучиво на информации од службите за односи со јавност на надлежната безбедносна институција.“[153] На тој начин доаѓа до едностране изестување и во потполност се губи смислата и целта на професионалното медиумско известување. Напротив, целта на информациите, јавните дебати и дискусии овозможени од медиумите треба да биде во функција на остварување на повеќе улоги во однос на безбедносниот сектор, а тие се: да ја информираат јавноста за дневнополитичките случувања како и оние поврзани со безбедноста на граѓаните, безбедноста во државата, во регионот и пошироко, информирање за безбедноста во светски рамки; да ја едуцираат јавноста во врска со елементарните безбедносни прашања; да им помогнат на граѓаните полесно да ги разберат и да ги вреднуваат настаните поврзани

---

[152] Млади, е-дукација, граѓанско општество, ИМОР, Скопје, 2005, стр.91, достапно на: http://imor.org.mk/files/kniga.pdf, [пристапено на: 23.03.2016]

[153] Богдановски, А., Ламбевска, М., Прирачник – како да се известува за прашања поврзани со безбедноста?, Аналитика тинк-тенк и Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили, Скопје, 2015, стр. 3, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/news/2015/11/Prirachnik_MK_83aef.pdf, пристапено на: [10.09.2016]

со безбедносните случувања и активностите на надлежните органи, да ја зајакнат контролата над работењето на безбедносниот сектор и да придонесат кон подобра отчетност на институциите, политиките и практиките на безбедносниот сектор и сл.

Денес истражувањата покажуваат дека на медиумите што се занимаваат со безбедносниот сектор им недостасува аналитички пристап и истражувачки метод. Во основа редакциите или ја запоставуваат оваа област или претежно се занимаваат со пишување афери и негативни случаи. Затоа е важно новинарите што се ангажирани да ја обработуваат проблематиката во безбедносниот сектор да бидат новинари со поголемо работно искуство и секако подобро да ја познаваат самата проблематика. Површниот пристап од страна на новинарите кон безбедносниот сектор ќе продуцира искривување на вистината и нема да создаде реална слика за безбедносниот сектор. Во вакви околности медиумите не придонесуваат да се подобри контролата на безбедносниот сектор, туку напротив ја реализираат или ја прават воопшто да не постои. [154]

3.2.3. Контрола и надзор од невладините организации

Третиот сектор, уште познат и како невладин сектор, е целокупност од граѓански општествени организации (невладини организации, групи, движења...) што земаат активна улога во општествените активности што не носат профит, но се важни за развојот на општеството и претставуваат неразделен елемент на системот на унапредување и заштита на човековите права. Нивниот број и активностите особено зајакнаа по завршувањето на Студената војна и со јакнењето на неолибералните идеи во последните декади од дваесеттиот век, иако, нивното влијание даде револуционерен пресврт со основањето на ООН во Сан Франциско во 1945 година и со историската Повелба на ООН.[155] Овие организации можат да

[154] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, 2012, стр. 161-162

[155] Невладините организации го добија своето меѓународно правно признание токму со оваа Повелба, имено во членот 71 од Повелбата се утврдува дека Економско-социјалниот совет може да склучува договори за советување и експертиза со невладини организаци, што се занимаваат со прашања што влегуваат во рамките на неговата надлежност, за ова повеќе кај: Катру, З., Елементи на меѓународната заштита на правата на човекот, Скопје, 2007, стр. 199

функционираат како универзални и како регионални. Регионалните најчесто функционираат на национално ниво и покриваат соодветна област. Постојат невладини организации чија дејност е насочена исклучиво кон унапредување на човековите права, но постојат и такви кои опфаќаат многу поширок дијапазон на активности, вклучувајќи ги и човековите права. Од оние што се занимаваат само со човековите права, постојат такви што се занимаваат само со човековите права воопшто но, има и специјализирани организации за одделни групи права, па дури и за определено право. Степенот на активноста на невладините организации што се организирани на национално ниво, директно зависи од демократскиот карактер и стадиум на општеството во кое функционираат. Тие се параметар за тоа дали во одредена држава постојат барем елементарни услови за развој на институциите на цивилното општество, како сфера во која граѓаните, надвор од институциите, слободно се здружуваат за да можат да влијаат врз нив. Овој сектор функционира веднаш до првите два сектора – јавниот и приватниот сектор.[156] Невладините организации како еден дел од граѓанското општество кој има за цел да ги поддржи граѓанските иницијативи и да го олесни развојот на граѓанското општество, но и да биде коректив на политичките системи, претставува релевантен фактор во процесите на донесување одлуки, раководење и управување, што претставува конкретен израз и дејство на луѓето што го бараат своето право да учествуваат во процесот на донесување колективно релевантни одлуки. Од друга страна, сé подоброто разбирање на демократијата и нејзиното практикување ја зголемува улогата на невладините организации со што декларираната демократија на општеството го добива својот реален легитимитет. Во таа смисла тие спроведуваат сопствени истражувања за состојбата со човековите права во конкретни случаи, составуваат извештаи и ги доставуваат до компетентните национални или меѓународни форуми, присуствуваат на судски процеси онаму каде што сметаат дека има услови за нарушување на принципот на фер судење, правно и материјално ги помагаат жртвите на повредите на човековите права од страна на институциите на системот,

[156] Донев, Д., Невладиниот сектор како етички коректив на општеството или за механизмите на етичко дејствување на невладините организации, МЦМС, Скопје, 2008, стр. 32, достапно на: http://www.mcms.org.mk/images/docs/2008/nevladiniot-sektor-kako-eticki-korektiv-na-opstestvoto-2008.pdf, [пристапено на: 16.03.2016]

поднесуваат жалби до националните и меѓународните институции за заштита на човековите права, создаваат мрежи на лоби групи и групи за притисок во политичките структури на одделните држави, организираат јавни дискусии и корективно влијаат врз јавното мислење и сл.

Невладините организации како дел од т.н. трет сектор, особено оние што се занимаваат со проблематиката од областа на безбедноста играат важна улога во насока на унапредување на безбедноста во државата во рамките на која дејствуваат преку превенција на концентрација и злоупотреба на државната власт.

Транспарентен, одговорен и ефикасно управуван безбедносен систем е важен дел од демократските процеси. Надзорот од страна на невладините организации претставува важен механизам за поддршка и реализација на овие вредности преку артикулирање и пренесување на безбедносните потреби и интереси на населението до креаторите на политики, и преку обезбедувањето експертиза и набљудување на службите на системот за безбедност. Слабо регулирани или неодговорни безбедносни сили можат да доведат до зголемена несигурност и несоодветно алоцирање на ресурсите, и може да ги поткопаат напорите за добро владеење. Следствено на тоа, недемократски управуван безбедносен сектор може лесно да се искористи за партиски цели или може да предизвика растурање на монополот на државата во користењето сила.[157]

3.2.4. Контрола и надзор од експертската јавност

Како надворешни неформални механизми за контрола на безбедносниот сектор можат да се споменат и низа други критички групи и претставници од експертската јавност што дејствуваат во рамките на образовните институции, институтите и разните истражувачки центри како и експерти што настапуваат самостојно или уште т.н. независни експерти. Во рамките на државните и приватните универзитети, особено во рамките на факултетите и институтите за безбедност и

[157] Barnes, K, Albrecht, P., Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender, Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and KristinValasek, DCAF, OSCE/ODIHR, UNISTRAW, Geneva, 2008, p.1

одбрана се спроведуваат истражувања и разни анализи за состојбите со безбедноста на локално, на национално и на меѓународно ниво, за безбедносната и одбранбената политика на земјата, за поставеноста, структурата и функционирањето на безбедносниот сектор, за подобрување на начините и механизмите за справување со безбедносните закани и ризици, како и за многу други прашања од областа на безбедноста и одбраната. Претставниците на експертската и научната јавност организираат конференции, тркалезни маси, дебати, семинари, трибини во врска со важни прашања со цел да се изнајдат ефективни решенија и добри практики за унапредување и трансформација на безбедносниот систем што ќе може успешно да се носи со безбедносните предизвици на современото живеење. Исто така, голем дел од редот на овие независни експерти постојано или повремено во зависност од потребите, владата односно собранието ги ангажира за прашања од нивната стручност или за спроведување на соодветни истражувања во ситуации кога е потребно редизајнирање на безбедносната политика, донесување соодветни стратегии, трансформации во рамките на безбедносниот сектор и сл.

Меѓутоа, во земјите со кревки демократии и во оние во кои демократските процеси се сè уште во зародиш може да се констатира дека влијанието на овие независни експерти и институциите од коишто доаѓаат како и стручните аналитичари конкретно од областа на безбедноста се одразува скоро исклучиво на неформална подготвителна фаза во процесот на донесување одлуки, одколку по некакви формални патишта. Иако, како што вели Бакрески, тоа се позитивни знаци, сепак може да се каже дека институциите што едуцираат кадри од областа на безбедноста и одбраната, академиците и независните експерти се неформално прифатени како дополнителни советодавци за безбедноста и воените прашања, бидејќи не постои законски систем за нивни постојани консултации. [158]

[158] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 236

3.3. Специјални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор

3.3.1. Контрола и надзор од синдикалните организации

Синдикат е организација на работници што се залага за зачувување и унапредување на правата на работникот. Синдикалните организации имаат голема улога во остварувањето на неформалното ниво на контрола.

Првите синдикати, односно работнички екномски организации се формирале во Велика Британија, во времето на индустриската револуција, кон крајот на XVIII век и почетокот на XIX век. Целта на тие првобитни здруженија, меѓу другото, била и да обезбедат одреден надоместок за своите членови во случај на болест или губење на работата, па поради тоа членовите биле обврзани да уплатуваат одредена членарина со која ќе се финансира таквата активност на здруженијата. Од фактот што таа членарина можеле да ја плаќаат само најдобро платените работници т.е. занаетчиските работници произлегува „аристократското" потекло на синдикатите и нивниот еснафски принцип на организирање. Со текот на времето, синдикатите постепено го редуцирале својот по малку дискриминаторски и тесен принцип на организирање и го проширале своето поле на активност на најразновидни области на општествено-економскиот и политички живот.[159]

Во согласност со уставните и со законските прописи на припадниците на војската и на полицијата им се овозможува слободно да формираат и да се здружуваат во одредени синдикални здруженија за да можат побрзо и полесно да ги остваруваат своите права.

Искуствата од ваквите синдикални здруженија говорат дека членството во овие тела е големо и дека членовите многу полесно ги артикулираат своите барања до соодветната институција. Во последните години евидентна е тенденцијата на интеграција на овие синдикати со цивилните синдикати, бидејќи се смета дека преку

[159] За ова повеќе кај: Климоски, С., Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2006, стр. 1101-1102

заеднички пристап и преку обединет напор барањата можат да бидат побрзо остварени.[160]

3.3.2. Контрола и надзор од народниот првобранител

Во редот на надворешните неформални механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор се вбројува и народниот првобранител или омбудсманот, институција што често во научната јавност се именува и како засебен, специјален механизам за контрола и надзор на работењето на институциите на безбедносниот сектор.

Оваа институција постои во околу 200 држави и претставува еден од најнезаобиколните елементи во уредувањето на модерното демократско општество. Шведскиот израз омбудсман[161] проширен во секојдневниот говор и политичката практика ширум светот и конвенционално се употребува за означување на сите институции со различни називи (омбудсман, парламентарен комесар, медијатор, граѓански или народен првобранител и др.) што вршат слична функција – функција на заштитник на правата на граѓаните од незконското, неправилно и неефикасно работење на органите на државната управа, локалната самоуправа и јавните служби. Со други зборови народниот првобранител е лице, односно орган што најчесто (но не секогаш) е именувано од владата или од парламентот и што е овластено да ги претставува интересите на граѓаните преку постапување по жалби (претставки) поднесени од поединечни лица. Целта на постоењето на оваа институција се состои во поголема заштита на уставно загарантираните човекови права на граѓаните од една страна, а од друга страна да придонесе за професионално, одговорно и

---

[160] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 33-34

[161] Првиот омбудсман е воведен во Шведска со Уставот од 1809 година со кој била направена поделба на власта меѓу кралот, Парламентот и судовите, под името Justitieombudsman, односно застапник, претставник или повереник на парламентот за надзор над почитувањето на законитоста од страна на вработените во јавните служби и судиите. Прототип на омбудсманот била службата на Канцеларот на правдата востановена во 1713 година која, исто така, вршела контрола врз извршувањето на должностите и обврските на јавните службеници, но со оглед на фактот што оваа служба (која сé уште постои во Шведска) била под влијание на владата воведен е омбудсманот кој во име на Парламентот, поефикасно ќе ја штити законитоста во интерес на граѓаните, за ова повеќе кај: Павловска, Д., Омбудсман (Народен првобранител), МИ-АН, Скопје, 2000, стр. 49

дисциплинирано однесување на овластените службени лица вработени во државните органи, вклучително и со особен акцент на институциите на безбедносниот систем.

Во одредени држави заради специфичноста на проблематиката врзана за безбедноста и одбраната се формирани специјализирани омбудсмани или уште омбудсмани со „специјализиран мандат“ што исклучиво се фокусираат на работата на безбедносниот сектор.

Најпознат специјализиран омбудсман е воениот омбудсман кој за првпат е воспоставен во Шведска во 1915 година и се дефинира како механизам што функционира независно од воената командна структура, врши контрола над безбедносниот сектор и помага да се почитуваат принципите и работењето на воената управа.[162]

Освен воените постојат и полициски омбудсмани. Надлежноста на полицискиот омбудсман е контрола врз работата и врз актите што ги презема и што ги носи полицијата во текот на своето работење. Или со други зборови, полицискиот омбудсман врши контрола врз сите облици на непрофесионално и лошо полициско постапување.[163]

Главната работа на специјализираните омбудсмани се сведува на утврдување дали постојат одредени прекршувања и истражување на дисциплинските и казнени повреди. Исто така, тие се фокусираат и на евентуални пречекорувања што ги направил одговорниот раководител на некое одделение, сектор и секако самиот министер.

---

[162]Денес воен омбудсман постои и во Норвешка, Финска, Германија, Израел, Канада, Австралија, Холандија, Ирска, Белгија и др., за ова повеќе кај: Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет за безбедност, Белград, 2012, стр. 86

[163]Полициски омбудсман постои во Северна Ирска, Бразил, Перу, Нов Зеланд, за ова види повеќе кај: Радојевић, М., Парламентарна контрола безбедносног сектора, Ревија за безбедност, CBS, Београд, 08/08, стр. 34

3.3.3. Контрола и надзор од цивилната инспекција

Цивилната инспекција подразбира вкупност од инспекциски органи што постојат во рамките на органите на државната управа и како надворешни формални контролни механизми за надзор над законитоста на работењето на субјектите се важна алка во спроведувањето на вкупната демократска контрола на државата. Цивилната инспекција претставува дел од државната управа, односно на управната власт. Таа е важна за безбедносниот систем пред сè заради остварувањето на управниот надзор над овој сегмент на државните органи, како и поради потребата да се максимилизира приближувањето на припадниците на безбедносниот систем кон безбедносниот сектор.[164]

[164] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 242

ГЛАВА IV

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

1. Теоретско определување на поимот парламент

Парламентаризмот претставува облик на организација на власта во која односите помеѓу органите на државната власт се засновани врз начелото на флексибилна поделба на власта, што се изразува преку рамноправност на државните власти преку соработка на органите за законодавната и извршната власт и преку постоење средства за нивно меѓусебно влијание.[165]

Во периодот на XIX век парламентот се сметал за владетел на земјата, но бројни фактори биле причина моќта на владеење на парламентот да премине во извршување. Најголемата промена настанала во однос на почетната идеализирана теза дека власта треба да се довери на најдемократската институција, т.е. на парламентот избран од народот и кој обезбедува репрезентација на народните интереси. Меѓутоа уште од самите почетоци на своето постоење парламентот се соочува со потешкотии во однос на сопствените можности за остварување на целите на своето постоење (обезбедување репрезентативност на интересите на најважните општествени групи, создавање форум за рационална дебата, донесување одлуки од општ интерес, обезбедување ефикасна парламентарна контрола врз другите институции и сл.). Во таа насока, Џон Стјуарт Мил укажува на тоа дека улогата на парламентот не значи тој да управува со земјата, туку да настојува земјата да биде управувана од најдобрите поединци.

Според Болтер Бецхот пак, за разлика од уставната теорија за поделба на власта, кабинетот односно владата има клучна улога во еден демократски систем бидејќи таа претставува комитет на законодавното тело што ја врши функцијата на извршен орган.[166]

---

[165] Климоски, С., Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2007, стр. 379
[166] За ова повеќе кај: Ванковска, Б., Политички систем, Бомат графикс, Скопје, 2007, стр. 127

Така во периодот на XX век генерално е прифатено гледиштето дека доаѓа до постепено слабеење на парламентарната моќ што пак ја наметнува потребата од рационализација на парламентарниот систем или „збогатување“ со елементи од т.н. претседателски систем на државно уредување што почива на начелото на строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска.

Ова начело е забележано во првата американска декларација за правата [Bill of Rights] од 1776 година, како принцип според кој „законодавната и извршната власт на државата треба да бидат одвоени и различни од судството“, и ја изразувало желбата на народот да ја избегне автократијата како најлут непријател на човековата слобода.[167]

Во современите политички системи, парламентите како носители на законодавната власт претставуваат клучни политички институции со доминантна законодавна и уставотворна власт, тие го претставуваат срцето на демократијата. Кон нив секогаш се однесувало со посебно почитување, како кон јавен демократски облик на власт. Во пишаните устави, на пример, на парламентите им се доделува почесно место, и се опишуваат пред извршната власт и судството ...тие служат како народни дебатни клубови – јавни форуми, каде владината политика и горливите прашања отворено се анализираат и за нив отворено се расправа.[168]

Парламентите од држава во држава меѓусебно се разликуваат не само според начинот на кој се именуваат[169] туку и во однос на системот на општествено уредување на земјите во чиишто рамки функционираат и секако во зависност од социјалните и од економските услови во различните системи. Кога зборуваме за структурата на различните парламенти во суштина мислиме на еднодомни парламенти (уникамерални), на дводомни (бикамерални) или на повеќедомни парламенти (мултикамерални). Еднодомните парламенти или уникамералните парламенти се практика на приближно две третини од земјите во светот, додека пак,

---

[167] Климоски, С., Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2007, стр. 387

[168] За ова повеќе кај: Оливер, Б., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 125-128

[169] Во практика се среќаваат различни начини на именување на институцијата парламент: Собрание (Македонија), Парламент (Франција), Конгрес (САД), Дума (Русија), Кортес (Шпанија), Сабор (Хрватска), Државен збор (Словенија), Народно собрание (Бугарија), Скупштина (Црна Гора), Народна скупштина (Србија) и сл.

дводомноста или бикамерализмот е специфичност за парламентите што функционираат пред сè, во земјите со федерално општествено уредување. Во практика постојат предности и недостатоци на двата модела на организација на парламентите, но заедничко е дека и во двата случаи (и кај еднодомните и долниот дом кај дводомните парламенти) членовите на парламентот (парламентарците) ги избира народот на определен временски период на непосредни парламентарни избори со цел тие да ги застапуваат нивните интереси.[170] Соодветни разлики постојат и во однос на големината на парламентите. Станува збор за релативна категорија што се разликува од држава во држава, така, на пример, Националниот совет на Монако брои само дваесет и четири народни претставници, а вкупната бројка на Кинескиот национален конгрес изнесува три илјади национални претставници. Меѓутоа големината на парламентите не значи поголема репрезентативност на ставовите на граѓаните. Во принцип во поголемиот број држави во светот воспоставена е праксата на секои сто илјади граѓани да се избира по еден претставник во законодавниот дом на конкретната земја. Поголемите парламенти се неединствени во донесувањето на конкретни одлуки и честопати ваквата функција се делегира на специјализираните парламентарни комисии, додека пак помалкубројните парламенти поедноставно и побрзо постигнуваат консензус по различните прашања што се стават на дневен ред за работа. Постојат големи разлики меѓу земјите и во однос на нивото на економски развој и следствено на тоа соодветни разлики во ресурси што им се прават достапни на парламентите за нивната работа.

Сето ова го потврдува заклучокот на самитот на ООН во 2005 година во кој се вели дека не постои единствен модел на демократија.[171] Меѓутоа без разлика на специфичностите што беа споменати погоре, парламентите во основа имаат единствена главна и доминантна функција а тоа е општа репрезентативност на волјата на граѓаните кои ги избрале парламентарците, сите други функции на парламентот произлегуваат од основната. Меѓу нив, како најважни би можеле да ги

[170] За ова повеќе кај: Ружин, Н., Политички систем на либерална демократија, Соларис-принт, Скопје, 2011, стр. 104-106

[171] Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности, Одбранета докторска дисертација на Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 57

споменеме: избор и разрешување на владата, контрола на работата на владата, дебатирање, усвојување на буџетот, донесување закони, политичко претставување и многу други функции и надлежности што им се ставаат на располагање на парламентите во различните општествени системи. Според мислењето на Хејвуд [Heywood], „основната улога на парламентот е да донесува закони, да дејствува како репрезентативно тело, да врши надзор и контрола над работата на извршната власт и да обучува политичари и да придонесува за зачувување на легитимитетот на политичкиот систем.“[172]

Законодавна функција на парламентот. Оваа надлежост на парламентот подразбира негова легитимна можност за креирање на правото и правните односи во општеството преку конкретни уставни и законски решенија како и одлуки и низа политички акти (резолуции, декларации) со што се дефинираат правата, надлежностите, обврските и овластувањата на сите субјекти во општеството вклучително и сопствената улога и значење што парламентот ќе ја има во конкретниот општествен систем. Законодавната функција на парламентот може да се сретне и како нормативна функција и таа ја апсолвира апсолутната законска моќ на парламентот да донесува (позитивна нормативна функција) и да отфрла закони (негативна нормативна функција).

Репрезентативната функција е во основата на постоењето на парламентот како тело што го претставува народот и како такво е израз на суверенитет. Избраните пратеници во парламентот дебатираат и донесуваат одлуки за различни прашања од секојдневниот живот. Во тој контекст, пратениците со речникот на демократијата се легитимни претставници на широката јавност, што без разлика дали на партиско ниво или на ниво на поединец, треба да претставуваат гаранција за јакнењето на легитимитетот на парламентарното одлучување. Но, во тој контекст, очекувањата од парламентаризмот како систем во чиј фокус е парламентот не се исполнети. Се смета дека парламентите се сепак само дебатни клубови или форуми каде многу тешко се обезбедува репрезентативност на интересите на најважните општествени групи, а

[172] Ендру, Хејвуд, Политика, Београд: CLIO, 2004. 587–594, преземено од: Роквић, В., Парламентарна контрола сектори безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност, Београд, 2012, стр. 7

„отворените дискусии без оглед на тоа колку се јасни, страствени и убедливи ретко кога влијаат врз исходот од гласањето во парламентите во кои доминира една политичка партија... Со други зборови дебатата станува стерилна и вообичаена.“[173]

Контролната функција се однесува на надлежоста на парламентот за непосреден и посреден увид и надзор во работењето на институциите на извршната власт. Целта на оваа парламентарна функција е создавање одговорна и отчетна влада.

Механизми за остварување на контролната функција на парламентот се: интерпелација, пратенички прашања, постојани и овремени работни тела на парламентот и донесување буџет, односно право на пратениците да не го изгласаат предлог-буџетот на владата со што владата практично ја губи поддршката.[174]

2. Теоретско определување на поимот парламентарна контрола

Во 1782 година, *Соборот на комуните* во Британскиот парламент влијаел врз кабинетот на лордот Норд [*Lord North*] да даде оставка, со што за прв пат во историјата носител на извршната власт бил санкциониран од страна на едно собрание.[175] Историски гледано оваа година се смета за година на воведување на парламентарниот систем, затоа што на претходно воведениот институт распуштање на парламентот од извршната власт како противтежа му се додава вториот клучен елемент – солидарна политичка одговорност на владата пред парламентот. Овој елемент претставува средство за воспоставување одговорна влада.

Концептот на политичка контрола има своја долга историја и претставува посебен белег на демократските парламентарни системи во кои е имплементиран принципот на одговорност на носителите на власт. Притоа, во зависност од карактерот на уставното уредување на една држава, во теоријата и практиката се среќаваат различни концепти за политичка одговорност на Владата.

---

[173] Хејвуд, Е., Политика, CLIO, Београд, 2004, стр. 610

[174] Ejdus, F., Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji, Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 114

[175] Ружин, Н., Политичниот систем на либерална демократија, Соларис Принт, Скопје, 2011, стр. 105

Парламентарната контрола како активност, процес или појава, суштински ја оживотворува смислата за одговорност и за отчетност (транспарентност) на институциите на извршната власт. Преку нејзината содржина се создаваат основните предуслови за почитување на човековите слободи и права на граѓаните, владеење на правото и јакнење на довербата на граѓаните во институциите на системот.

Политичката цел на парламентарната контрола подразбира контролирање на овластувањата на извршната власт и со тоа сведување минимум на која било злоупотреба на овластувањата и оперативна цел што се однесува на обезбедување ефективно и ефикасно работење на институциите на извршната власт.

Парламентарната контрола над работењето на институциите на извршната власт вклучително и на безбедносните институции како дел од неа зависи од моќта што парламентот ја има во однос на владата.

Иако безбедноста и одбраната се сметаат за најделикатни прашања на националниот суверенитет на една земја, сепак постојат одредени начела кои се прифатени како регионални стандарди за уредување на демократските цивилно-воени односи. Тие начела се:

- државата има легитимен монопол на сила, безбедносните служби полагаат одговорност пред легитимните демократски власти;
- парламентот е суверен и извршната власт ја држи одговорна за развојот, примената и менувањето на безбедносната и одбранбена политика;
- парламентот има единствена уставна улога во одобрувањето и во надзорот на одбранбените и безбедносни трошоци;
- парламентот има клучна улога во прогласување и во укинување вондредна или воена состојба;
- начелото "good governence" (добро управување) и владеење на правото важат и за безбедносниот сектор исто онака како што важат и за другите органи на власта;
- припадниците на секторот за безбедност подеднакво се одговорни пред судовите за кршење на националните и меѓународните закони;

- институциите на безбедносниот сектор се политички неутрални институции.[176]

Основно прашање што се поставува во овој однос е кои се потребните демократски предуслови за остварување на улогата на парламентарната контрола над работењето на институциите на извршната власт. Тие предуслови се: добро дефинирани уставни и законски овластувања, ресурси и експертиза и постоење политичка волја.

3. Основни предуслови за вршење на парламентарна контрола

3.1. Уставни и законски предуслови за парламентарна контрола на безбедносниот сектор

Уставните и законски овластувања го претставуваат првиот и најзначаен предуслов за остварување на парламентарна контрола над работењето на институциите на извршната власт. Тие извираат од основите уставни одредби што потоа допрецизирани во конкретни законски решенија создаваат своевидна стабилна и здрава основа за остварување на парламентарната дејност, бидејќи „демократијата мора секогаш да биде уставна, а правилата на игра не смеат да се менуваат според волјата на секое мнозинство, туку треба да бидат поставени како ограничувања на размислувањата и одлуките и мора да бидат релативно имуни на промени.“[177]

---

[176] Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora - Priručnik za poslanike br. 5 Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (GCDCAF), 2003, преземено од: Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 107, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf [пристапено на: 35.04.2014]

[177] I, Joung, Justice and Politicsa of Difference, Princeton: Princeton University press, 1990. 93-94, преземено од: Климовски, С., Уставно право, Просветно дело АД Скопје, Скопје, 2009, стр. 56

И покрај фактот што уставните и законските овластувања, како и историските, културните, општествените и економските услови во различните земји се различни, може да се сублимира одреден корпус на формални овластувања, инструменти и практични постапки што потенцијално му стојат на располагање на парламентот при вршењето на надзорот над безбедносниот сектор:

- Парламентот има право да одлучува за почетокот и крајот на воена, односно вонредна состојба. Парламентот НЕ се распушта за време на воена, вонредна или кризна состојба.
- Парламентот има право да одобри или да не одобри употреба на воена сила или други безбедносни мерки надвор од националните граници на сопствената држава. Следствено на тоа парламентот има право да одобри или да не одобри учевство на државата во меѓународни мировни мисии.
- Парламентот има право позитивно или негативно да се произнесе во однос на одлуките на претседателот, премиерот или министерот за одбрана во врска со именување или разрешување на раководни лица на безбедносните сили.
- Во врска со прашања за буџетот, парламентот има право да ги одобри, да не ги одобри или да ги измени буџетите на безбедносните институции. За таа цел тој располага со сите буџетските ставки одделно (а не само со конечните износи), со што не се контролира само законитоста на буџетското работење, туку се истражува и дали буџетските пари се наменски потрошени и дали се остварени поставените цели. Министрите се должни да го известат парламентот за секоја промена во буџетот на нивното министерство, а парламентот има право да ги одобри или да ги отфрли дополнителните буџетски предлози.
- Парламентот има право да формира одбори/комисии за различни области, а особено за одбрана и за безбедност. Ова право е од суштинско значење. Одборите имаат право самостојно да го организираат своето функционирање и да го одредат дневниот ред на своите состаноци, да спроведат сослушувања на министри и да побараат нивно присуство на состаноците. Претседателите

на парламентарните комисии особено оние што се однесуваат на одбраната и безбедноста пожелно е да се од редовите на опозицијата.

- Во однос на расположливоста и достапноста на информациите потребни за работа на парламентарните комисии, парламентот има право на пристап до сите документи на владата, има право да повика и да сослуша сведоци (вклучувајќи ги притоа и министрите), да спроведе јавни и тајни сослушувања и со посредство на независни агенции да врши соодветни финансиски контроли. Во таа смисла парламентарците имаат право да посетуваат воени и други установи, како и нивни единици во земјата и во странство.[178]

Како што може да се забележи, станува збор за доста широк спектар на овластувања што во целост или делумно му се стават на располагање на парламентот, во зависност од системот на организација на власта во конкретната држава.

3.2. Ресурси и експертиза како предуслови за парламентарна контрола

Клучната улога во остварувањето на парламентарната контрола ја имаат демократски избраните претставници на парламентот, кои за да одговорат на предизвикот за контрола и надзор потребно е да располагаат со потребното знаење, вештина и искуство за остварување ефикасна парламентарна контрола. Меѓутоа бидејќи таквата активност претставува комплексна и обемна заложба, честопати внатрепарламентарната експертиза се соочува со недостаток на персонал во обидот да спроведе ефикасна парламентарна контрола дотолку повеќе што мал е бројот на

[178] Heiner H□ggi, Assistant Director, GCDCAF, Switzerland: "Best Practices" of Parliamentary Oversight of the Security Sector, Paper presented at the International Workshop on the Experiences od South East European States in the Parliamentary Control of Armed Forces: Achievments and Problems', Kyiv, Ukraine, September 2001, преземено од: Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 110-111, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf [пристапено на: 28.04.2014]

парламентарци на кои парламентот може да се потпре при реализирање конкретен облик на контрола со оглед на шареноликоста на научните и професионални сфери од кои доаѓаат парламентарците. Ваквите потешкотии се надминуваат со организирање соодветна обука и едукација за ефективно користење на механизмите на парламентарна контрола. Но тоа повлекува низа потешкотии од типот: (не)постоење политичка волја, (не)навремено реализирање на едукацијата и обуката, (не)одвојување на финансиски средства за реализирање едукација и обука и низа други проблеми што меѓусебно се тесно поврзани ако се има предвид фактот дека пратеничкиот мандат трае одреден период и по неговото завршување се менува и пратеничкиот состав, по што одново е потребна политичка волја за нова навремена обука а со тоа и одвојување нови финансиски средства за нејзино реализирање.

Сепак, теоријата и практиката се согласни во ставот дека „ефикасна парламентарна контрола најдобро се постигнува со помош на дополнителна инфраструктура што треба да вклучи квалификуван стручен кадар што дава издржани совети за владини предлози и преку ангажирање стручњаци и независни истражувачи и институции што ќе овозможат детална и објективна анализа.“[179] Во тој контекст, исто така, е потребно да се спомене значењето на добрата организација на службите што функционираат во рамките на парламентите, како што се парламентарните библиотеки, коишто треба да бидат добро снабдени и обновувани и дополнувани со печатени и електронски изданија за добри практики и искуства во врска со работата и функционирањето на парламентите на соседните, а особено на развиените демократски земји. „Исто така како многу функционална се покажала практика од функционирањето на т.н. истражувачки служби во рамките на парламентот. Нивна задача е да обезбедат непристрасни, релевантни и квалитетни информации и анализи за пратениците. Така на пример во рамките на долниот дом на британскиот парламент функционира т.н. Единица за детално испитување

[179] Lunn S., *Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice,* во Oversight and Guidance: The Relevance of Parlamentay Oversight for the Security and its Reform, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 36.

[анг.*Scrutiny Unit*], која обезбедува специјализирана поддршка на парламентарните комисии тогаш кога тие се преоптоварени со работа."[180]

Од изнесеното во врска со потребата од експертиза како значаен предуслов за работа на парламентарците, може да се сублимираат и да се предложат следните можни решенија за подобрување на парламентарната експертиза во врска со безбедносните прашања, и тоа:

- присуство на домашни и меѓународни семинари, организирање посети на безбедносните служби;
- размена на искуства и практични знаења со пратеници од други земји;
- располагање со задоволителен број обучени парламентарни лица;
- пристап до специјализирани библиотеки и документациско-истражувачки центри;
- користење на совети и знаења од надворешни стручни лица (кои доаѓаат од универзитети, институти, стручни тела, како и користење совети и знаења од пензионирани припадници на безбедносниот сектор и сл.);
- достапност на меѓународните и регионалните договори што се однесуваат на безбедносната проблематика заедно со пропратни информации и документи потребни за работа на комисиите;
- фокусирање на неколку теми годишно, кои детално ќе бидат обработени;
- воспоставување неформални стручни групи составени од пратеници од сите заинтересирани страни во врска со безбедносните прашања. [181]

---

[180] Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности, Одбранета докторска дисертација на Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 78

[181] Heiner Hänggi, Assistant Director, GCDCAF, Switzerland: „Best Practices" of Parliamentary Oversight of the Security Sector, Paper presented at the International Workshop on the „Experiences of South East European States in the Parliamentary Control of Armed Forces: Achievements and Problems", Kyiv, Ukraine, September 2001, преземено од Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 112, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf [пристапено на: 30.04.2014]

3.3. Политичка волја како предуслов за парламентарна контрола на безбедносниот сектор

Политичката волја претставува важен предуслов за остварување ефикасна парламентарна контрола. Важноста на овој предуслов особено се потенцира во земјите со кревки демократии каде припадниците на парламентарното мнозинство се однесуваат како „партиски војници" кои интересите на матичната партија ги стават пред општествените интерес на државата и притоа интелектуално не навлегуваат длабоко во суштината на конкретните прашања што треба да ги контролираат ако тие не ја тангираат нивната партија. Постојат повеќе фактори што влијаат за (не)постоење политичка волја кај пратениците за вршење ефикасен надзор над секторот за безбедност. Проблемот со (не)постоењето политичка волја на пратениците е тесно поврзан со (не)постоењето на авторитет на парламентот како институција, со (не)постоењето на личен интегритет на парламентарците, со степенот на демократичност и професионалност на пратениците и особено со политичките приоритети што пред себе ги поставуваат пратениците и сл. Така во земјите во транзиција и оние со кревки демократии најголемиот дел пратеници, особено кога нивната партија е на власт, не покажуваат желба да ја извршат својата парламентарна функција. „Тие ги извршуваат задачите што им се даваат од лидерите на партиите без размислување и без заземање сопствен став. Партиите на власт се однесуваат како тие вечно дека ќе бидат на власт и кога се прават законите се обидуваат да уфрлат одредби што ќе им бидат од корист во дадениот контекст. Наместо додека се во позиција да произведат закони што ќе им бидат од корист кога ќе се сменат улогите, тие прават сè за да ги зајакнат позициите на извршната власт, не водејќи грижа за зајакнување на демократските процеси во државата."[182]

За да се надминат ваквите состојби парламентите треба да изнајдат начин и да направат напори за минимизирање на партизацијата, политизацијата и злоупотребата во функционирањето и спроведувањето на механизмите за

[182] Славески, С., Политичка војла, што беше тоа? Нова Македонија онлајн издание број 23459, вторник 05.05.2015, достапно на: http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=5415170502&id=13&setIzdanie=23459, [пристапено на: 25.03.2016]

парламентарна контрола на институциите на извршната власт (вклучително и институциите на безбедносниот сектор), поенергично и поцврсто да ја извршуваат контролната функција и да изнајдат начин за реформи со цел зајакнување на оваа функција.

4. Правни механизми за вршење парламентарна контрола и надзор

Контролната функција на парламентот е својствена за секој парламент, но најизразена е во парламентарните системи, каде се разликуваат т.н. цврста и мека контрола. Со меката контрола се настојува да се добие информација за работата на владата, а најпознат инструмент на меката контрола се пратеничките прашања. Цврстата контрола ги вклучува сите оние парламентарни механизми што повлекуваат одговорност на владата, односно инструментите што за последица можат да имаат изгласување недоверба на владата. Во тој контекст цврстата контрола на некој начин има карактер на санкционирање. Најзначајни инструменти на цврстата парламентарна контрола се интерпелација и предлог за изгласување недоверба на владата.[183] Освен споменатите механизми за контрола на владата, познати се и следните правни механизми што им се ставени на располагање на парламентите: активностите на парламентарните истражни комисии (парламентарни истраги), активностите на постојаните парламентарни комисии, јавни сослушувања, буџетската контрола како облик на финансиска и на политичка контрола, како и посебни механизми за контрола, тука пред сè се мисли на работата на независните институции (омбудсман, инспекциски институции и сл.), како и нивниот однос со парламентот.

[183] Петров, В., Парламентарно право, Правни факултет, Београд, 2010, стр. 149

4.1. Јавни/парламентарни расправи

Парламентарните расправи [анг. *public hearings*] може да се дефинираат како значаен механизам што законски му стои на располагање на парламентот и му овозможува солидна можност за размена на мислења и собирање основни информации за фактите и намерите на владата.

Основната цел на парламентарните расправи е надзор и контрола на владата, унапредување на работата на парламентарните комисии, соодветна и подобра имплементација на усвоените законски решенија како и зајакнување на дијалогот меѓу одговорни народни претставници.[184]

На јавните расправи можат да присуствуваат пратениците, членовите на парламентарните комисии, претставници на цивилното општество од невладиниот сектор, експерти и други граѓани заинтересирани за работата на парламентот.
Генерално парламентарните расправи за безбедносната и одбранбената политика, може да се појават во пет ситуации: 1) откако извршната власт ќе ги презентира предлозите на годишниот буџет наменет за безбедносниот сектор; 2) по официјални и неофицијални изјави на соодветните министри, како што се министерот за одбрана или министертот за внатрешни работи; 3) во врска со преглед на стратегиските документи во областа на безбедноста и одбраната; 4) во врска со програмите на владата, кои главно се објавуваат по избори; 5) секое посебно прашање кое бара парламентарна расправа, како што е скандал, некоја безбедносна закани или катастрофа.[185]

4.2. Пратенички прашања

Институтот пратеничко прашање претставува значаен механизам за следење на работата на извршната власт во целина. За разлика од другите парламентарни инструменти за кои е потребна иницијатива од страна на повеќе пратеници со што

[184] Орловић, С., Парламент и грађани, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2008, стр. 22
[185] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 129-130

се отежнува нивната примена, институтот пратеничко прашање како контролен инструмент на парламентот може да се реализира на иницијатива на само еден пратеник со што доаѓа до израз фактичката моќ на парламентот над извршната власт.

Со помош на овој инструмент пратениците можат да побараат одговор од владата во целина, од претседателот на владата или од неговите министри за прашања поврзани со нивното работење. Прашањата можат да се однесуваат на одредена постапка, на одреден став на владата во однос на конкретна проблематика или пропуштено преземање на одредени активности. Прашањата треба да бидат конкретни, јасни, прецизно формулирани и точно адресирани. Министрите и другите надлежни лица до кои се адресирани прашањата должни се да одговорат во рамките на однапред утврдениот законски рок кој во различните земји е различен и се движи во период од три дена па сé до еден месец.[186] Прашањата како и одговорите на поставените прашања можат да бидат во писмена и во усна форма. Во однос на усно поставените прашања, одговорот од страна на надлежните институции, односно нивните претставници, може да следува веднаш после поставувањето на прашањето или доколку за тоа е потребен извесен временски период за да се направат соодветни анализи и да се образложат одредени околности во однапред утврден законски рок. Прашањата можат да се поставуваат и во периодот помеѓу две седници на парламентот и тогаш се исклучиво во писмена форма.

Врз основа на истражувањето што е спроведено од страна на Интерпарламентарната унија и Светската банка со кое се опфатени вкупно 88 држави, во вкупно 67 држави законски е предвидено одредено време за поставување парламентарни прашања (така, на пример, во Велика Британија премиерот се испитува еднаш неделно, а министрите еднаш месечно), а во 21 држава не постои таква практика. Во осум земји е утврдена фреквентност на поставување парламентарни прашања, а во 25 земји парламентарците имаат уставно право да поставуваат прашања, но со уставот не е регулирана фреквентноста на поставување

[186] Yamamoto, H., Tools for Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, p. 50, преземено од: Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет за безбедност, Белград, 2012, стр. 63

прашања ниту формата на прашањата кои можат да бидат поставени. Во однос на формата на пратеничките прашања во вкупно 80 земји од земјите кои биле опфатени со истражувањето парламентарците имаат право индивидуално да поставуваат пратенички прашања во писмена форма, во пет земји пратеничко прашање во писмена форма може да постави само пратеничка група, во другите три истражувани земји не постои можност за поставување прашања во пишана форма.[187]

Кога се работи за парламентарни прашања што се однесуваат на безбедносната проблематика, пратениците најчесто поставуваат прашања што се однесуваат на: ефикасноста на државната управа, постигнати резултати при спроведени истраги и постапки за одредени корумптивни настани, состојбите со заштита на личните права на граѓаните, пречекорување на законски овластувања на службените лица вработени во институциите на безбедносниот сектор, прашања со националната безбедност, состојбите со одделните институции на безбедносниот систем, како што се: полицијата, војската, разузнавачките служби и сл. Во ситуациите кога во одговорите на поставените прашања содржани се податоци и информации што претставуваат државна или воена тајна или кои уживаат извесен степен на класифицирани информации чие објавување може да предизвика нарушување на мирот, безбедноста, меѓународните односи или да продуцира други последици во однос на државниот интерес, јавноста може да биде исклучена со претходно образложение во кое ќе бидат наведени причините за нејзиното исклучување.

[187] Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, p. 50, преземено од: Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет за безбедност, Белград, 2012, стр. 64

4.3. Интерпелација

Поимот интерпелација потекнува од латинскиот збор "interpellare", што значи да се упадне во збор, да се прекине нечиј говор, да се приговара за нешто или да се постави прашање.[188]

Станува збор за многу силен и во многу парламентарни земји често применуван контролен механизам што има за цел поставување прашања за работењето на владата во целина или на одделните нејзини министерства.

Во однос на својата содржина, цел и дејство, интерпелацијата не се разликува многу од пратеничките прашања. Сепак суштински разлики постојат во однос на:

- Иницијативата за поднесување интерпелација. За разлика од пратеничките прашања што можат да се постават од страна на секој парламентарец одделно, интерпелацијата може да биде поднесена исклучиво колективно по иницијатива на одреден број (најчесто по иницијатива на минимум пет пратеници) пратеници во различни земји.
- Формата во која може да биде поднесена. Интерпелацијата се поднесува во пишана форма, за разлика од пратеничките прашања што законски можат да бидат поднесени во писмена или усна форма, интерпелацијта се поднесува исклучиво во пишана форма.
- Обврските што ги продуцира. Интерпелацијата по правило продуцира дебата, за разлика од парламентарните прашања каде единствената обврска (иако таа се сведува исклучиво на морална) на владата, односно на нејзините министерства е да се произнесат во однос на поставеното прашање, кај интерпелацијата по усно образложениот писмен одговор од надлежните институции се свикува интерпелациона седница на која се води расправа која на крај завршува со гласање.
- Исходот што го продуцира. Исходот на интерпелацијата може да биде двоен. Имено, по завршувањето на расправата се гласа предлогот на владата, односно на ресорното министерство за конкретното прашање што било

[188] Коруновска Аврамовска, Н., Парламентарна контрола на Владата во Република Македонија, Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2012, стр. 12

предмет на интерпелацијата. Доколку мнозинството пратеници позитивно го оцени понудениот предлог, довербата на владата не е доведена во прашање, во спротивно ако понудениот предлог е негативно оценет, владата односно ресорниот министер е должна, односно должен да даде оставка, или согласно законски утврдената практика да се поведе постапка за гласање недоверба на владата, односно на нејзин член.[189]

Во земјите со помека поделба на власта, „претресот по интерпелацијата завршува со гласање за поминување на следната точка од дневниот ред. Ако се премине на нова точка, парламентот не ја оспорува работата на министерот или на владата. И обратно ако не се прифати преминот на нова точка на дневниот ред, се гласа за пофалба или за осуда на владата. Ако се изрече осуда, во таков случај владата ја губи довербата, а со тоа и парламентарниот мандат.“[190]

4.4. Гласање недоверба на владата или на нејзин член

Овој парламентарен инструмент подразбира утврдување колективна, односно солидарна одговорност на владата пред собранието или индивидуална, лична или министерска одговорност на одредени ресорни министри како дел од извршната власт. Станува збор за најсилниот и за најефикасниот механизам што законот го става во рацете на парламентот како важна алатка за контрола, но и за санкционирање на владата или на нејзини членови за одреден нивни став, дејствување или пропуштање да се дејствува. Потребно е да се потенцираат неколку негови елементи што го прават различен од другите парламентарни инструменти, а тоа се: бројот на пратеници што може да поднесат предлог за изгласување недоверба; законски утврдениот временски рок за поднесување на предлогот за изгласување недоверба и гласањето за истиот и потребното мнозинство кое како минимум е неопходно за да се смета за изгласан предлогот за гласање недоверба.

---

[189] Овие елементи се примарно развиени кај. Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет за безбедност, Белград, 2012, str. 66

[190] Debard, T., Dictionnaire de droit constitiuitionnel, Ellipses, Paris, 2002, p. 168, преземено од: Шкарић, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, Скопје, 2004, стр. 583

Споменатите елементи се различни во различните земји во зависност од законски утврдената практика на државите на национално ниво.

Меѓутоа она што е заедничко е тоа дека постојат два вида на изгласување недоверба на владата, и тоа просто и конструктивно. Последица на простото изгласување недоверба се оставка на владата и распуштање на парламентот, додека конструктивното изгласување недоверба значи дека парламентарното мнозинство со изгласување недоверба на актуелната влада избира друга влада или врши реконструкција на постојната. Освен колективна, односно солидарна одговорност, предвидена е и индивидуална или т.н. министерска одговорност, а со тоа и можност за гласање недоверба на одделни членови на владата. Министерската одговорност, може да значи: губење на парламентарната доверба во ресорниот министер (политичка одговорност, кога во суштина доаѓа до гласање недоверба заради нецелисходноста на неговото работење, а законитоста не е доведена во прашање), одговорност за причинета материјална штета како резултат на начинот на неговото работење (материјална одговорност) и одговорност за незаконско постапување работење предвидено во кривичниот законик на конкретната држава (кривична одговорност).[191]

Од друга страна и владата има право од парламентот да бара да се гласа за нејзина доверба секогаш кога ќе се соочи со пречки во парламентот. Во тие ситуации парламентот гласа доверба на владата, а предлогот за гласање доверба го поднесува претседателот на владата и ова претставува посреден механизам за парламентарна контрола над извршната власт за разлика од механизмот гласање недоверба кој во суштина е непосреден контролен механизам на парламентот.[192]

---

[191] За ова повеќе кај: Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет безбедности, Белград, 2012, стр. 70 - 71

[192] Шкарић, С., Уставно право - втора книга, Union-Trade, Скопје, 1995, стр. 510

4.5. Парламентарни комисии, одбори и тела

Парламентарните комисии за прв пат се настанати во парламентарниот систем на Англија во која за прв пат е формиран и парламентот во форма што е најблиска до она што денес е негова форма и функција. Парламентарните комисии на почетокот од своето постоење се формирале од редовите на веќе избраните членови на парламентот и расправале за важни прашања во врска со државата и црквата.

Една од основните карактеристики на современите парламентарни системи се обидите за преместување на тежиштето на парламентарните расправи и дебати по конкретни прашања на ниво на парламентарните комисии. На тој начин се овозможува потесен круг на парламентарци благодарение на својата професионалност и стручност да дадат свој максимален придонес во дебатирања и размена на аргументи со цел изнаоѓање апликативни решенија за конкретни прашања од делокругот на надлежности на конкретната парламентарна комисија.[193]

Парламентарните комисии можат да се дефинираат како мали групи на парламентарци кои се здружени на моментална или постојана основа, со цел детално испитување различни прашања од делокругот на надлежности на конкретната парламентарна комисија... Тие се помошни работни тела на парламентот што треба да обезбедат поквалитетна и поефикасна работа на парламентот во целина.[194]

Тие се основни органи на парламентот, но не може да ги присвојуваат неговите надлежности ниту самостојно да егзистираат во однос на парламентот. Во тој контекст, парламентарните комисии произлегуваат од парламентот и тие се негова продолжена рака, негови помошници, а не тела што би го замениле во целост. Нивните овластувања се различни во различните земји и зависат од видот на комисијата и од задачите што таа треба да ги изврши. Постојат два вида парламентарни комисии. Тоа се постојани и привремени. „Постојаните комисии се работни тела што се специјализирани за одредена област или прашање. Секоја

[193] Hague, R., Harrop, M., Comparative Government and Politics: An Introduction, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2004, p. 252.
[194] Petrov, V., Parlamentarno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 107

постојана комисија има свој деловник за работа со кој се утврдува делокругот на надлежности. Бројот на постојаните комисии што се формираат во рамките на одделните парламенти ширум светот е различен во различни држави (најмал број - вкупно две парламентарни комисии има парламентот на Лихтенштајн, шест комисии има парламентот во Франција, 28 комисии функционираат во парламентот во Холандија, 30 во Србија и 21 во Македонија) Бројот на постојаните парламентарни комисии не е доказ ниту гаранција за нивниот реален придонес во работата на парламентот."[195]

Парламентарните комисии за контрола и надзор претставуваат своевиден одговор на парламентот на комплексноста на обврските и задачите што се ставени пред него како клучна институција одговорна за законско уредување на севкупните општествени односи што можат да бидат уредени со соодветни позитивни правни норми. Формирањето и функционирањето на парламентарните комиии не е ништо друго туку „обид да се направи „поделба на работата" на парламентот со цел да се овозможи специјализација и стручност на парламентарците потребна за квалитетно одлучување и ефективно спроведување на парламентарната контрола и надзор над работата на институциите на безбедносниот сектор."[196] Анализирајќи ги важните контролни функции на парламентарните комисии, поранешниот конгресмен на САД, Џејмс Шенон [James Shannon] потенцира дека: „... парламентарните одбори и тела можат да имаат многу важна улога во контрола и евалуација на работата на министрите и владата во целина... и дека односот помеѓу парламентартните одбори и тела и владата не треба да биде антагонистички. Во суштина вака поставениот систем треба да биде систем на размена на информации за политиката и за административните прашања.... и дека тој треба да се заснова на основ на обострана потреба."[197]

---

[195] Petrov, V., Parlamentarni odbori u Republici Srbiji i uporedno, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
[196] За ова повеќе кај: Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 114, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf, [пристапено на: 30.04.2014]
[197] Одбори у законодавним телима, НДИ, 1996, стр. 9, преземено од: Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета докторска дисетација на Факултет безбедности, Белград, 2012, стр. 71

Ова е од особена важност кога станува збор за работењето на парламентарните комисии за надзор и контрола на работата на безбедносните институции имајќи го предвид принципот на тајност на работењето на безбедносните служби и потребата од тајност на податоците со кои би располагале помал број парламентарци (исклучиво членовите на конкретната парламентарна комисија но не и другите пратеници на парламентот). Од друга страна пак, членовите на тие комисии имаат можност стручно да ја следат работата на безбедносните институции и да им помогнат во насока на подобрување на квалитетот на нивното работење насочувајќи ги и укажувајќи им на пропустите и слабостите во нивното функционирање.

За да може парламентарната комисија да ја остварува целта заради која постои, потребно е да бидат исполнети трите клучни предуслови за непречено функционирање на парламентот, односно да постои политичка волја, да има капацитет (ресурси и експертиза) и соодветно добро дефинирани уставни и законски овластувања.[198] Ова претставува гаранција дека парламентот во целина, но и парламентарните комисии како дел од него нема да се претворат во дебатни клубови или форуми туку дека ќе се направат напори да се обезбеди потребниот авторитет на секоја парламентарна комисија во напорите да се изнајдат решенија и за најгорливите прашања од делокругот на надлежности на конкретното парламентарно тело. „Надлежностите на членовите на комисиите од областа на безбедносниот сектор се содржани во деловниците за работа на одделните комисии и во одлуките за нивно основање донесени од страна на парламентот. Освен потребата од јасно дефинирање на овластувањата и делокругот на надлежности на парламентарите комисии, за да можеме да зборуваме за ефикасно функционирање на истите, потребно е и спроведувањето на обуки и едукација на пратениците со цел да се оспособат професионално да ја остваруваат контролата и надзорот над институциите на безбедносниот сектор.“[199] Практиката покажала дека најдобро е

---

[198] За ова повеќе кај: Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 114, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf, [пристапено на: 30.04.2014]

[199] Славески, С., Безбедносен систем, Европски универзитет, Скопје, 2009, стр.150-160

ваквите обуки да се спроведат на почетокот на мандатот на пратениците веднаш по екипирањето на парламентарните комисии со цел да не се одложува нивното отпочнување со работа, но исто така и со цел максимално да се искористат стекнатите знаења до пред истекот на нивниот мандат.

Од изнесеното произлегува фактот дека парламентарните комисии не смее да се сведат на ниво на дебатни групи – напротив, тие мора да имаат јасни овластувања што ќе им обезбедат авторитет. Меѓу овластувањата и карактеристиките што треба да ги поседува една парламентарна комисија за да може да одговори на задачите што се поставени пред неа би ги споменале следните:

1. Парламентарната комисија треба да биде составена од парламентарци кои пропорционално ги претставуваат и опозиционите политички партии, со можност претседателите на комисиите (барем оние што се занимаваат со безбедносни прашаења) да бидат од редовите на опозицијата стручни и искусни пратеници со неоспорен авторитет.
2. Соодветните министерства треба навремено да им ги доставуваат потребните документи и закони од областа на безбедноста и одбраната со цел конкретната парламентарна комисија да може навремено и детално да ги разгледа и да ги анализира. Расправите на пленарните седници секогаш треба да се водат откако парламентарната комисија ќе заврши со својата процедура, притоа предлог-документите и законите ќе бидат проследени до соодветните министри и нивните претставници.
3. Пожелно е парламентарните комисии да расправаат и по нацрт-закони, а не само по предлог-закони.
4. Парламентарните комисии треба да имаат неприкосновено право да иницираат донесување на конкретни законски решенија, но и да учествуваат при изготвувањето на нацрт-законите во ситуациите кога членовите на конкретната комисија преку дебати ќе ја воочат потребата од законско регулирање на одредени текови во работењето на конкретното министерство.
5. Сите релевантни нацрт закони и прописи во врска со прашања од областа на безбедноста и одбраната што се поднесуваат до Собранието а кои ја поминале анализата во парламентарните комисии при понатамошен влез во собраниска

процедура треба да бидат проследени заедно со пишаните забелешки констатирани при дебата меѓу членовите на парламентарната комисија и секако во консултации со ресорниот министер.

6. Парламентарните комисии треба да бидат известувани, да расправаат и да имаат право да дадат свое мислење или согласност при поставување на највисоките старешини во безбедносниот сектор.
7. Ресорните министри треба да доставуваат детални извештаи за работата на ресорното миснистерство на секои шест месеци, а по потреба и почесто. Како одговор на доставените извештаи парламентарната комисија треба да биде задолжена врз основа на добиените извештаи до ресорното министерство да достави забелешки и препораки.
8. Ресорните министри или нивните заменици, во регуларни временски периоди треба да присуствуваат на расправите на релевантните парламентарни комсиии, според нивните можности најмалку еднаш на секои три месеци.
9. Раководителите на разузнавачките и контраразузнавачките служби треба редовно да поднесуваат извештај за својата работа до релевантните парламентарни комисии.
10. Парламентарните комисии треба да имаат право да ги поканат министрите или раководителите на безбедносните служби да присуствуваат на своите состаноци во кој било период и да имаат право од нив да побараат конкретни информации.
11. Парламентарните комисии треба да имаат право да спроведат сослушувања и/или истрага (анкетни комисии) и притоа во својство на сведоци да повикаат припадници на безбедносниот сектор.
12. Комисиите треба да поканuваат докажани експерти на своите расправи или на кој било друг начин да користат надворешна експертиза.
13. Комисиите за одбрана и безбедност треба да имаат можност да предлагаат (јавни) расправи во врска со прашања од особена важност за секторите за кои се основани.
14. Членовите на комисиите треба активно да учевствуваат во парламентарните расправи за прашања од надлежност на нивната комисија.

15. Комисиите треба да се консултираат при склучувања и спроведување на сите меѓународни договори што се однесуваат на одбраната и безбедноста, особено оние што се однесуваат на учество на вооружените сили во мировни операции.
16. Парламентарните комисии треба да соработуваат и да разменуваат искуства со соодветните парламентарни комисии од другите држави. [200]

4.6. Парламентарен надзор над буџетот на безбедносниот сектор, потреба од поголема транспарентност и отчетност

Усвојувањето на буџетот, или како што потенцира Карл Фридрих [Carl Friedrich], „моќта над ќесето" е една од најстарите функции на парламентот. Во суштина парламентите како собир на сталежи првенствено настанале со цел да ја ограничат моќта на монархот во воведувањето нови даноци.[201] Процесот на донесување и усвојување на буџетот како и повремените ребаланси на буџетот од страна на парламентот претставуваат најзначаен вид демократска контрола во областа на јавите финансии. Во буџетот мора да бидат прикажани целокупните приходи и расходи со кои се финансираат владата и органите што се под нејзина надлежност.

Во таа насока, еден од клучните моменти при реализацијата на контролната улога на парламентот врз безбедносните институции е правото на парламентот да одлучува за буџетот на безбедносните институции и правото да се контролира трошењето на јавните финансиски средства. Во процесот на распределба на буџетските средства, парламентот има обврска финансиски да ги „покрие" безбедносните потреби и интереси на безбедносните институции, но и право да врши детална контрола врз оправданоста на финансиското трошење на буџетските средства.

---

[200] Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 114-115, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf [пристапено на: 30.04.2014]
[201] Fridrih, K, , Konstitucionalna demokratija, CID, Podgorica, 2005, str. 204

Распределбата на буџетот, ако е направена во согласност со принципите на легалност, сеопфатност, периодичност, транспарентност, конзистентност, одговорност и прецизност, тогаш дава прецизна слика за планираните и за остварените активности на безбедносниот сектор, но и на државната политика воопшто. Преку правото за контрола на буџетот, парламентот се залага за наменско трошење на финансиските средства. Оттука произлегува фактот дека одговорноста на парламентот не се исцрпува со самото распределување на финансиските средства, напротив, потребно е наметнување соодветни ревизорски механизми. Во тој контекст потребно е да се потенцира значењето на секоја фаза од буџетскиот процес одделно во кој парламентот има своја клучна улога. Во првата фаза, **планирање (подготовка)** пратениците даваат свои предлози за распределбата на државните пари ѝ на тој начин влијаат врз конечниот изглед на предлог-буџетот кој парламентот и го доставува на владата. Во втората фаза, **одобрување** доаѓа до израз вистинската моќ на парламентот за контрола на буџетот. Во оваа фаза парламентот има право да го одобри буџетот, да не го одобри (да го врати на дообработка), да го дополни, да го скрати или на друг начин да го измени начинот на распределба на буџетските средства. Трета е **фазата на извршување,** одговорноста на парламентот во оваа фаза е да го контролира процесот на извршување на донесениот буџет. Четвртата фаза е **ревизија**, во оваа фаза парламентот го контролира процесот на трошење на буџетските средства од страна на институциите на кои им е одобрен, се споредуваат постигнатите резултати и се донесуваат заклучоци за оправданоста и законитоста на потрошените финансиски средства во корелација со постигнатите (остварените) цели.[202]

За да можеме да зборуваме за професионалност на пратениците при реализацијата на сите четири фази од буџетскиот процес на распределба и контрола на јавните финансиски средства со оглед дека станува збор за релативно комплексен, стручен и пред сè обемен процес потребни се одредени стручни знаења со кои треба

[202] За ова повеќе кај: Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti (103-120), Antologija tekstova sa škola reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007, стр. 116-117, достапно на: http://www.isac-fund.org/download/ISAC-Antologija-1-Dopunjeno-izdanje.pdf, [пристапено на: 30.04.2014]

да располагаат пратениците. Функционирањето на парламентарните комисии задолжени за конкретната проблематика ги ублажуваат потребите со оглед на фактот дека потребата од стручност е сведена како ултиматум за помал број пратеници (членовите на Комисијата за планирање и буџет), но сепак тоа не ја исклучува потребата од ангажирање надворешна експертиза. Ангажирањето надворешни соработници од редовите на надворешни и независни ревизорски компании се покажало како позитивна практика во голем број развиени демократии во Европа и во светот. Единствениот проблем притоа претставува фактот што буџетот на безбедносните институции никогаш не е целосно јавен и транспарентен (така, на пример во некои земји е таен целиот износ што државата го одвојува за безбедносните институции, а во други (Британија) во тајност останува само ставката што е наменета за реализација на тајни операции). Потребата за тајност е неопходност што произлегува од природата на нивната работа, бидејќи јавното објавување на висината и структурата на финансиските трошоци може негативно да се одрази врз ефикасноста на поединечни активности на безбедносните служби, но од друга страна потребата за тајност никако не е и не треба да претставува основа за можни малверзации.

ГЛАВА V

БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

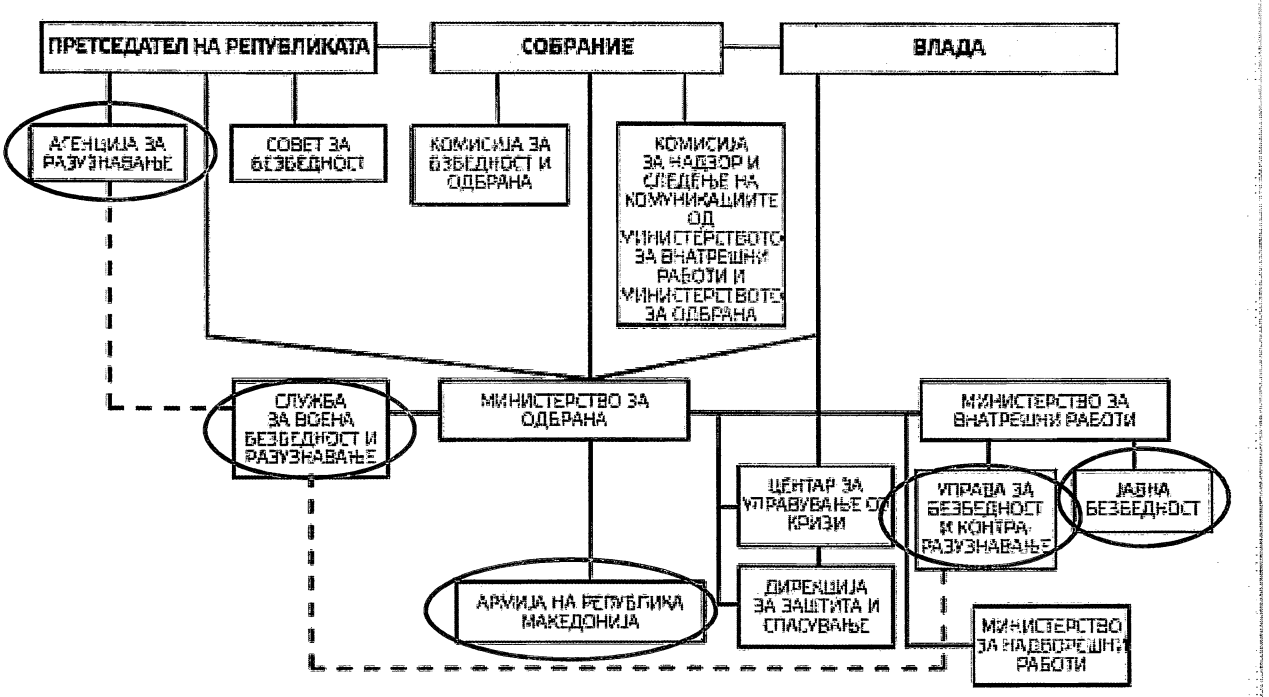
1. Главни компоненти на безбедносниот сектор на Република Македонија

Безбедносниот сектор во секоја држава во светот го сочинуваат институции, органи и тела одговорни за воспоставување и одржување на безбедноста, стабилноста и потребната рамнотежа во општеството, како и законска рамка и функција што е детерминирана од актуелните економско-политички односи во конкретното општество.

Безбедносниот сектор на Република Македонија, во најширока смисла на зборот, го сочинуваат сите државни, приватни и други безбедносни институции, органи и тела кои на еден или на друг начин имаат надлежности да вршат одредени безбедносна функции. Во таа насока, имајќи го предвид значењето на поимот безбедносен сектор во однос на поимот безбедносен систем, а во контекст на начинот на кој овие два поима ги дефинираме погоре, во продолжение на трудот подетално ќе бидат разработени *компонентите на безбедносниот сектор на Република Македонија.* Кога зборуваме за компоненети на безбедносниот сектор, мислиме на трите клучни институции што се наменети за остварување на националната безбедност на Р. Македонија, а тука спаѓаат: полицијата како дел од Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија, Армијата на Р. Македонија, како институција што функционира во рамките на Министерството за одбрана и разузнавачката заедница што ја сочинуваат три засебни служби, и тоа: Агенцијата за разузнавање што е под ингеренции на Претседателот на Р. Македонија, Управата за безбедност и контраразузнавање што е во состав на Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија и Сектор - Службата за воена безбедност и разузнавање што

е дел од Министерството за одбрана на Р. Македонија. Ваквата безбедносна структура прегледно е прикажана на шематскиот приказ во продолжение:

Шематски приказ бр. 2: Шема на системот за безбедност и одбрана на Република Македонија[203]



Извор: Примарно развиен во Бела книга на одбраната, 2012, стр. 23

1.1. Армија на Република Македонија

Основниот документ со кој се регулира системот на одбрана на државата е Уставот на Р. Македонија. Со него се поставени контурите на системот на одбрана на Р. Македонија, при што се дефинирани функциите на вооружените сили, а со тоа е отворен процесот на создавање на Армијата на Р. Македонија, како гарант на

[203] Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 23

територијалниот интегритет и сувереноста[204] уште во раните почетоци на македонската државност.

Како вооружена сила на Р. Македонија, Армијата се организира, подготвува и оспособува за водење вооружена борба и борбени и други дејства за остварување на својата уставна улога и функција за одбрана на Републиката, заштита на територијалниот интегритет и независноста, подготвена за исполнување на националните и на меѓународните обврски, придонес во колективната самоодбрана, меѓународните операции и заштита на пошироките национални интереси.

Примарна мисија на Армијата е одбрана и заштита на територијалниот интегритет и независноста на Републиката и заштита на населението од надворешни закани во сите услови – во мир, во криза, во кризна состојба и во војна. А во услови на кризна состојба, според Законот за управување со кризи по предлог на Владата, Претседателот на Р. Македонија одлучува за употреба на Армијата во подршка на полицијата а со цел справување со кризната состојба. Предлог до Владата за потребата за учество на дел од Армијата во согласност со Стратегискиот одбрамбен преглед дава Управувачкиот комитет. Управувачкиот комитет е тело на Владата за координација и управување со ситемот за управување со кризи. Управувачкиот комитет го сочинуваат министрите: за внатрешни работи, за здравство, за транспорт и врски, за одбрана, за надворешни работи и раководителот на Групата за процена.[205] Цивилниот надзор во одлучувањето на Управувачкиот комитет во согласност со измените на позитивното законодавство во оваа сфера од 2005 година се остварува преку двајца членови на Управувачкиот комитет од кои еден е претставник од Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Р. Македонија од редот на членовите на Комисијата од најголемата политичка партија во опозиција и еден претставник од Кабинетот на претседателот на Република Македонија.

Денес Армијата на Р. Македонија според бројноста е мала армија со одобрена бројна состојба од 8.133 активен воен персонал во 2014 година, а пополнувањето со воена

---

[204] Гоцевски, Т., Основи на системот за националната одбрана, Македонска ризница, Куманово, 2005, стр. 25

[205] Закон за управување со кризи, „Сл.Весник на Република Македонија“ бр. 29/05, 36/11, 41/14, 104/15, 39/16, член 35

опрема и со добро обучен професионален воен персонал според Долгорочниот план за развој на одбраната 2014-2023 треба да се одржува на ниво од минимум 90%. Освен активниот состав, Армијата располага и со обучен активен резервен персонал од 1834 лица. Постојаниот состав се организира во единици и команди, штабови и установи. Резервните сили се формираат во согласност со Законот за одбрана, Законот за служба во АРМ и Концептот за резервни сили на Министерството за одбрана.[206] Организацијата на Армијата се состои од видови, родови и служби. Тие натаму се организирани во единици, команди, штабови и установи. Според своите способности и намена, тие се групирани во борбени сили, сили за борбена поддршка и сили за безбедносно-сервисна подршка.[207]

Армијата во извршување на својата функција непосредно е раководена од Генералштабот. Генералштабот на Армијата на Р. Македонија ги извршува оперативните и стручни работи во планирањето, организирањето, подготвувањето и командувањето со Армијата во целина или нејзини делови, при остварување на задачите што произлегуваат од мисијата на Армијата на Р. Македонија. Со Армијата раководи началник на Генералштабот. Началникот го назначува Претседателот на Р. Македонија, што значи дека началникот најнепосредно е одговорен за својата работа пред Претседателот, но и пред министерот за одбрана на Р. Македонија. Организацикатата структура на Генералштабот подразбира негово директно командување со компонентите на т.н. оперативно ниво на организација на Армијата, а тие се:

1. Здружената оперативна команда (ЗОК) што во својот состав вклучува една механизирана пешадиска бригада, воздухопловна бригада и бригадата за логистичка подршка. Нејзината мисија е да ги подготви конвенционалните копнени и воздухопловни сили на АРМ за одбрана и заштита на територијалниот интегритет и независноста на РМ, со декларираните сили да учествува во операции за поддршка на мирот и превенција од конфликти и

[206] За ова повеќе во: Долгорочен план за развој на одбраната 2014-2023, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 37, достапно на: http://arhiva.vlada.mk/registar/files/Dolgorocen_plan_za_razvoj_na_odbranata_2014-2023.pdf, [пристапено на: 22.04.2016]

[207] Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, 2012, стр. 36

справување со регионални конфликти и кризи во операции предводени од НАТО, ООН, ОБСЕ, ЕУ, и други меѓународно договорени сојузи и да придонесува во заштита на пошироките интереси на Република Македонија.

2. Командата за обука и доктрини (КОД). Нејзини основни заложби се: организација, координација и реализација на индивидуална обука на војници, питомци, подофицери и офицери од активниот и резервниот состав, поддршка на колективната обука на командите и единиците на АРМ и развој на доктрините и научените лекции во Армијата на Република Македонија.
3. Полкот за специјални операции (пСО) има задача да обезбеди потполно организирани, обучени и опремени единици за изведување специјални операции и специфични конвенционални операции, самостојно или во содејство со други единици на АРМ и други коалициони сили, во сите временски и земјишни услови за време на мир, кризна состојба и војна за поддршка на мирот и превенција на конфликти како дел од севкупните напори за поддршка на внатрешната безбедност и надворешната политика на Р. Македонија.
4. Центарот за електронско извидување (ЦЕИ). Во согласност со Стратегискиот одбранбен преглед, мисијата на Центарот за електронско извидување во мир и војна е собирање разузнавачки податоци по пат на електронско извидување на ЕМС со цел рано предупредување и заштита на вооружените сили, како и собирање податоци значајни за безбедноста и одбраната на Р. Македонија.
5. Баталјонот за почести (бп) е наменет за оддавање воени почести на сите лица регулирани во правилото за служба во АРМ, како и одржување на стандардот на обученост на единиците на Баталјонот за почести. [208]

Имајќи го предвид денешното безбедносно опкружување и приоритетите на безбедносната политика на нашата земја, а во корелација на организациската поставеност на АРМ, нејзини актуелни и планирани приоритети, мисии и задачи се:

- набљудување и противвоздушна заштита на националниот воздушен простор и поврзување со интегрираниот систем на НАТО за противвоздушна одбрана;

[208] Структура на Армијата на Р. Македонија, достапно на: http://www.arm.mil.mk/index.html, [пристапено на:22.04.2016]

- учество во меѓународните аранжмани (мултилатерални, регионални и билатерални) за патролирање на националниот воздушен простор;
- поддршка на полицијата и на другите државни институции при заштитата на критичната национална инфраструктура и поддршка во справувањето со последиците во случај на терористички напад;
- поддршка на државните институции во случај на природни катастрофи и епидемии, техничко-технолошки и други опасности и кризни состојби;
- брзо распоредување кредибилни сили во мултинационални здружени операции предводени од НАТО далеку од националната територија или во операции за колективна самоодбрана на НАТО;
- ефективна команда и контрола во согласност со барањата на Концептот на НАТО за мрежно поврзани и заштитени комуникациски и информатички способности;
- ефективно воено разузнавање и извидување за поддршка на експедициските операции на АРМ;
- логистичка одржливост на распоредените национални контингенти, вклучително и способности за вклучување во мултинационална логистика;
- медицинска поддршка на распоредените контингенти со Улога 2;
- опстанок и заштита на силите во услови на блиска борба и закани од хемиско, биолошко, радиоактивно и нуклеарно оружје;
- одбрана на силите од импровизирани експлозивни направи;
- извршување операции во комплексни географски и климатски услови, вклучувајќи и екстремно топли и суви услови;
- операции во урбана средина;
- обука на сите единици, особено на распоредливите способности, според заедничката доктрина на НАТО и процедурите поврзани со команда и контрола и здружените и комбинираните копнени операции;
- развој на способности за цивилно-воена соработка (CIMIC способности);
- придонес во широкиот спектар на операции за поддршка на мирот предводени од ООН, од НАТО, од ЕУ или од пријателски коалиции;

- придонес во воените структури на НАТО;
- мултилатерална и билатерална одбранбена соработка. [209]

Ова подразбира способност на АРМ за извршување широк спектар активности, кои за да можат непречено и успешно да се реализираат потребно е, во континуитет темелно да се заокружи процесот на престструктурирање на АРМ, но и на МО. Понатаму потребно е до крај да се спроведе управувањето со ресурсите во одбраната, пополнувањето со воен и цивилен персонал, соодветната и правична етничка застапеност, опремувањето и модернизацијата, образованието и обуката, К-4, логистиката, инфраструктурата и стабилното финансирање на одбраната.[210]

АРМ за реализацијата на обврските што произлегуваат од заложбите на Р. Македонија за членство во НАТО и во ЕУ треба да посвети особено внимание во насока на сопствено оспособување за ефикасно командување и контрола, заштита на силите, самоодржување, распоредливост, мобилност, огнена моќ и логистичка поддршка на силите, а во тој контекс, командите и единиците на АРМ ќе бидат доктринарно, оперативно, психолошки, организациски и технички подготвени за целиот спектар на мисии и операции.[211] Идното членство во НАТО и во ЕУ, како и регионалната и билатералната одбранбена соработка, претставуваат можност за подобрување на условите за развој на распоредливите одбранбени способности. МО и АРМ максимално ќе ги користат и регионалните и мултинационалните иницијативи за развој на заеднички капацитети и способности во духот на Концептот на НАТО за паметна одбрана.“[212]

---

[209] Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 35

[210] Стратегија за одбрана на Р. Македонија, Сл. весник на Р. Македонија бр. 30/10, стр. 8, достапно на: http://arhiva.vlada.mk/registar/files/Strategija_za_odbrana_na_Republika_Makedonija_2010.pdf, [пристапено на: 22.04.2016]

[211] Стратегија за одбрана на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 30/10, стр. 12-13, достапно на: http://arhiva.vlada.mk/registar/files/Strategija_za_odbrana_na_Republika_Makedonija_2010.pdf, [пристапено на: 22.04.2016]

[212] Долгорочен план за развој на одбраната 2014-2023, Минитерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2014, стр. 37, достапно на: http://arhiva.vlada.mk/registar/files/Dolgorocen_plan_za_razvoj_na_odbranata_2014-2023.pdf, [пристапено на: 22.04.2016]

1.2. Полиција на Република Македонија

Во Република Македонија, полицијата е дел од Министерството за внатрешни работи и според позитивното право во нашата држава, таа претставува најдиректен учесник во вршење работи од областа на безбедноста на внатрешен план. Согласно Законот за полиција, нејзината основна функција се состои во заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори, заштита на правниот поредок, спречување и откривање казниви дела, преземање мерки за гонење на сторителите на тие дела, како и одржување на јавниот ред и мир во општеството.[213]

За да може ефикасно да ја остварува ваквата своја функција, полицијата треба да биде добро организирана. Ова подразбира креирање, но и ефикасно функционирање на здрава организациска структура што има своја вертикална и хоризонтална димензија. Хоризонталната димензија се однесува на т.н. департманизација на полициската организација, што подразбира формирање дополнителен и потребен број одделенија и служби со цел фокусирање на конкретна проблематика од една страна, и вертикалната димензија од друга страна. Вертикалната организација на полицијата се однесува на т.н. хиерархиски принцип на организација на полицијата што подразбира извесна потчинетост која започнувајќи од министерот за внатрешни работи се спушта до најниското ниво – нивото на полициските службеници. Ваквите нивоа на организација меѓусебно остваруваат комуникација, а авторитетите се пренесуваат во различните нивоа. Ваквиот навидум сложен концепт на полициска организација е еден од најдобрите модели на полициска организација кој по примерот на развиените држави во светот е инкорпориран и во македонската полиција. Така, во Р. Македонија организациската поставеност на полицијата оди по определен редослед. Првото ниво го претставува Бирото за јавна безбедност. Во негова надлежност е извршувањето

[213] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 3

на полициските и криминалистичките работи во рамките на Министерството за внатрешни работи. Со него раководи директор, кој на предлог на министерот за внатрешни работи го именува и го разрешува Владата на Р. Македонија во период од четири години. Неговата внатрешна организациска поставеност се заснова на линиски и територијален принцип на работа и истата е уредена со Законот за полиција. Во согласност со член 15 од Законот за полиција во надлежност на Бирото се следните работи:

- концептуално планирање, следење и анализирање на безбедносната состојба и причините за појава на криминалитет и загрозување на јавната безбедност;
- усогласување, насочување, генерален и стручен надзор и контрола на работата на организациските единици на полицијата;
- собирање, обработка, анализа, користење, оценување, пренос, чување и бришење податоци од делокругот на полицијата, како и обработка на лични податоци под услови и на начини утврдени со овој и посебен закон;
- учество во извршувањето одредени сложени работи од делокругот на работа на организационите единици на полицијата;
- предлагање стандарди за опрема и материјално-технички средства за организациски единици на полицијата;
- грижа за подготвеноста на полицијата за дејствување и работа во услови на сложена безбедносна состојба;
- организирање и извршување криминалистички вештачења и
- други работи утврдени со закон.[214]

[214] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 15

Во рамките на Бирото, а во согласност со потребите може да се формираат одредени посебни и специјализирани организациски единици што би извршувале одредени задачи и задолженија што се во надлежност и за потребите на Бирото.[215]

Второто ниво во организациската структура на полицијата е олицетворено во Централните полициски служби. Тие се формирани за вршење полициско-криминалистички работи за кои е потребен висок степен на специјализирност, како и заради ефикасно и економично извршување одредени специфични и сложени задачи, самостојно како и работи во содејство со секторите за внатрешни работи и регионалните центри за гранични работи, според принципот на централизирано работење.[216]

Следното ниво на организациска структура согласно Законот за полиција ги вклучува секторите за внатрешни работи. Согласно последната системска организација на МВР на територијата на Р. Македонија постојат вкупно осум сектори за внатрешни работи, тие имаат седишта во: Скопје, Битола, Велес, Куманово, Охрид, Струмица, Тетово и Штип. Тие се формираат во зависност од: големината на подрачјето, бројот на населението, бројот на кривични дела и прекршоци, и значењето на патните правци и географската положба на општините што ги зафаќа секторот, а со цел ефикансно и навремено извршување на полициските работи.[217]

Тука би требало да ги споменеме и регионалните центри за гранични работи што функционираат на истиот принцип како и секторите, а нивната надлежност пред сè, се однесува на ефикасно извршување на полициските работи што се однесуваат на гранични проверки и граничен надзор. Откако граничната полиција го презеде обезбедувањето на државните граници што порано беше во надлежност на Армијата на Р. Македонија, согласно Концептот за интегрирано гранично управување, како дел од обврските за интеграција на Р. Македонија во НАТО, се направи

---

[215] Јовановски, Ж. Ј. Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010), Напредок – Тетово, Скопје, 2012, стр. 182

[216] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 70

[217] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 20

трансформација и реформа во областа на граничното обезбедување, тоа пак резултираше со воспоставување на четири регионални центри за гранични работи со седишта во следните градови во Р. Македонија: Кавадарци (Регионален центар Југ), Делчево (Регионален центар Исток), Скопје (Регионален центар Север) и Охрид (Регионален центар Запад).[218] Овој модел на управување со границата, по примерот на земјите членки на ЕУ, Р. Македонија го спроведува со цел зачувување на внатрешната безбедност, спречување и откривање незаконски миграции и прекугранични криминал како земја претендент за членство во ЕУ. „Во основа, интегрираното гранично управување ги опфаќа: надзорот на границата во согласност со Шенгенскиот кодекс за границите, релевантната анализа на ризик и оперативните служби за борба против криминалот; откривањето и водењето истраги за прекугранични криминал во соработка со сите надлежни институции за спроведување на законот; моделот на четири нивоа – мерки во трети држави, соработката со соседните држави, надзорот на границите, мерките за надзор во внатрешното подрачје за слободно движење вклучувајќи и враќање, меѓуагенциската соработка при управувањето со границите, меѓународната соработка и усогласеноста при дејствувањето на државите членки на ЕУ.“[219]

Натаму, како најниско ниво на организациска структура се полициските станици што вршат полициски работи од општа надлежности и сообраќајни работи на одредено подрачје. Во рамките на полициските станици се реализира позорна, патролна и набљудувачка дејност и контрола и регулирање на сообраќајот, а со цел ефикасно, превентивно и репресивно дејствување во борбата против криминалот. Во согласност со член 5 од Законот за полиција, во делокругот на полициски работи како дејства на полицисиките службеници се вбројуваат:

- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните;

[218] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 26 став 1

[219] Национална стратегија за развој на интегрирано гранично управување 2015-2019, Национален координативен центар за гранично управување, Влада на Р. Македонија, Скопје, 2015, стр.5

- заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Р. Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори;
- спречување на вршење кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање други со закон определени мерки за гонење на сторителите на тие дела;
- идентификување и потрага по непосредна и посредна имотна корист прибавена со сторено казниво дело;
- одржување на јавниот ред и мир;
- регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата;
- контрола на движење и престој на странци;
- гранични проверки и граничен надзор;
- укажување помош и заштита на граѓаните во случај на неопходна потреба;
- обезбедување определени личности и објекти и
- други работи утврдени со закон.[220]

Во вршење на полициските работи, полицијата треба да ги почитува националните стандарди за полициско постапување содржани во Уставот и законите, како и меѓунардоните договори и конвенциите што се однесуваат на конкретната проблематика а што ги има потпишано и ратификувано Р. Македонија. Полициското постапување подразбира примена на полициски овластувања што се темелат врз меѓународните стандарди поставени со Универзалната декларација за правата на човекот, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, Основните принципи на ООН за употреба на сила и огнено оружје од страна на овластените лица што го спроведуваат законот, Европскиот кодекс за полициска етика и други меѓународни акти што се однесусваат на полицијата.

Денес полицијата на Р. Македонија интензивно се движи во насока на активно инкорпорирање и развивање на принципот на community policing. Тоа значи дека полицијата треба да биде сервис на граѓаните во вистинска смисла на зборот. Во

[220] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 5

Стратегискиот план на Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија за 2014-2016 година е подвлечено дека во претстојниот период ќе се пристапи кон сериозни реформи во полициското работење со цел продлабочена соработка на полицијата со локалните задници, заедничко идентификување на проблемите и заемен активен ангажман во нивното надминување.[221]

1.3. Безбедносно-разузнавачка заедница на Република Македонија

Безбедносно-разузнавачката заедница на Р. Македонија ја сочинуваат: Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање во состав на Министерството за внатрешни работи и Сектор Службата за воена безбедност и разузнавање во состав на Министерството за одбрана.

1.3.1. Агенција за разузнавање

Агенцијата за разузнавање како посебен орган на државната управа е основана со Законот за Агенција за разузнавање што го донесе Собранието на Р. Македонија на 29 март 1995 година. Ваквата законска рамка, предвидува Агенцијата за разузнавање како автономна – централна разузнавачка служба да има надлежност во собирање податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Р. Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата.[222]

На чело на Агенцијата за Разузнавање се наоѓа директор со мандат од четири години, што го именува и го разрешува Претседателот на Р. Македонија. Освен пред Претседателот на Р. Македонија пред кој непосредно одговара за својата работа, директорот на Агенцијата за разузнавање извесна одговорност полага и пред Владата

[221] Стратешки план 2014-2016, Министерство за Внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, 2015, стр. 21, достапно на: http://62.162.77.57/Uploads/KONECNA%20VERZIJA%20NA%20SKRATEN%20SP%202014-2016-%2020%20maj%202014-%20verzija%20za%20objavuvanje.pdf, [пристапено на: 9.04.2016]

[222] Закон за Агенција за разузнавање, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 19/95, член 2 став 1

на Р. Македонија, која има законска можност да побара одговорност од Директорот за работата на Агенцијата за разузнавање.

Имајќи ја предвид специфичноста на своето работење и информациите со кои располага Агенцијата, согласно член 8 од Законот за Агенција за разузнавање, во вршењето на работите и користење на податоците и информациите, работниците на Агенцијата се должни да ги почитуваат правата и слободите на граѓаните загарантирани со Уставот и да обезбедат заштита на тајноста на податоците и информациите со кои располагаат.

Од организациски аспект, Агенцијата за разузнавање со цел поуспешно извршување на својата функција е поделена на шест директорати кои се под директно раководство на директорот на Агенцијата за разузнавање:

- Директорат за стратегиско разузнавање. Директорат за стратегиско разузнавање врши собирање податоци и информации со човечки извори за закани по трајните и витални интереси на Р. Македонија и активно учествува во другите облици на меѓународна соработка.
- Директорат за разузнавање на меѓународен тероризам и транснационален организаиран криминал. Овој директорат врши разузнавање на меѓународен тероризам и транснационален организиран криминал.
- Директорат за анализа и истражување. Основната надлежност на овој директорат подразбира анализа и истражување на разузнавачките податоци и информации кои се од значење за безбедноста и одбраната, стопанските, политичките и витални интереси на државата и врши обработка на податоци и информации добиени од странски разузнавачки служби и државни органи за прашања што се од заеднички интерес. Изработува информации и анализи.
- Директорат за техничка анализа и информатичка поддршка. Директоратот за техничко разузнавање и информатичка поддршка е надлежен за одржување на заштитените комуникациски мрежи и канали за безбедна размена на информации во земјата и странство. Изготвува програмски апликации за комплетна поддршка на Агенцијата при извршување на нејзините надлежности согласно Законот за Агенцијата за разузнавање.

- Директорат за безбедност. Директоратот за безбедност е надлежен за физичка безбедност и техничка заштита на објектите и добрата на Агенцијата. Обезбедува заштита на раководните работници, делегации и гости. Врши оперативна безбедност и други работи од надлежност на Агенцијата.
- Директорат за правни, материјални и финансиски работи. Во надлежност на овој Директорат е да овозможи логистика при извршување на работите и работните задачи на организациските единици за прашања од надлежност на Агенцијата за разузнавање. [223]

Мисијата на Агенцијата за разузнавање на Р. Македонија е реализација на активности и развој на капацитети за навремен одговор на безбедносните закани, ризици и предизвици во тековниот и идниот период. Оттука произлегува и основната и најважна функција на Агенцијата за разузнавање, а тоа е собирање на разузнавачки податоци и нивна соодветна анализа и обработка во форма на извештаи, пресеци и информации, со кои, во согласност со Законот за Агенцијата за разузнавање, задолжително се известуваат Претседателот на Р. Македонија, Владата и другите државни органи на Р. Македонија за теми од нивниот делокруг на надлежности, со цел да се запознаат со вистинската состојба во поглед на загрозувањето на безбедноста на Р. Македонија во регионот, но и пошироко, за да се овозможи навремена и соодветна реакција што би значела елиминирање и/или ублажување на предвидените закани, ризици и предизвици по безбедноста не само на национално ниво туку и пошироко.

Во делокругот на надлежности на Агенцијата за разузнавање, во согласност со Законот за Агенција за разузнавање се вбројуваат следниве надлежности:

- рано предупредување, процена и прогнози за тенденциите и можните безбедносни ризици по националната безбедност на РМ;
- прибирање податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната, стопанските, политичките и другите витални интереси на државата;

---

[223] Органограм на Агенцијата за разузнавање на Р. Македонија, достапно на: http://ia.gov.mk/organogram.html
[пристапено на: 25.04.2016]

- прибирање податоци и информации за спречување на меѓународниот тероризам и транснационалниот организиран криминал;
- анализи и истражувања на податоците и информациите кои се од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и за стопанските, политички и други интереси на државата;
- техничка поддршка;
- активности за логистичка поддршка и безбедност во работата на Агенцијата за разузнавање. [224]

Врз основа на член шест од Законот за Агенција за разузнавање, Агенцијата соработува со државните органи за прашања од заеднички интерес, при што се должни заемно да си доставуваат податоци, известувања и информации и да ги координираат акциите што се во надлежност на Агенцијата за разузнавање. Освен на национално ниво, за ефикасно вршење на надлежностите од својот делокруг од големо значење е и меѓусебната соработка на Агенцијата за разузнавање со сродните безбедносни служби и агенции од другите држави со цел да се овозможи размена на податоци, информации и искуства во борбата против транснационалните закани по мирот и безбедноста.

1.3.2. Управа за безбедност и контраразузнавање

Управата за безбедност и контраразузнавање претставува посебен орган што функционира во состав на Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија, и извршува работи поврзани со безбедноста и контраразузнавањето што се однесуваат на: контраразузнавачка активност, спротивставување и заштита од тероризам или други активности насочени кон загрозување или уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Р. Македонија со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал што потекнува

[224] Агенција за разузнавање на Р. Македонија, достапно на: http://ia.gov.mk/nadelzni.html, [пристапено на: 25.04.2016]

од или е насочен кон демократските институции на системот утврдени со Уставот на Р. Македонија и може да доведе до нивно загрозување или да има влијание врз безбедноста на државата.[225] Или со други зборови, Управата за безбедност и контраразузнавање ги извршува работите на системот за државна безбедност.

Со Управата раководи директор кој на предлог на министерот го именува и го разрешува Владата на Р. Македонија, за време од четири години. Директорот е самостоен во извршувањето на работите на Управата и за својата работа му одговара на министерот за внатрешни работи и на Владата на Р. Македонија.[226]

Согласно член 26 од Законот за внатрешни работи, во вршењето на работите од својата надлежност работниците на Управата за безбедност и контраразузнавање можат да собираат податоци и информации од граѓани, со користење јавни извори, вклучувајќи увид во регистри и збирки на податоци, како и со примена на посебни мерки и постапки за тајно собирање податоци во согласност со закон. Исто така, со цел уредно вршење на работите од нејзина надлежност, Управата за безбедност и контраразузнавање може да побара податоци од државни органи, јавни претпријатија и други правни лица и да изврши увид во нивните регистри и збирки на податоци кои се должни да ѝ овозможат пристап и увид во податоците кои ѝ се потребни за вршење на работите од нејзина надлежност (член 28 од Законот за внатрешни работи). Освен јавно достапните информации, Управата за безбедност и контраразузнавање може да пристапи кон примена на посебни мерки и постапки за тајно собирање податоци за безбедносно интересни лица или настани под услови утврдени со Законот за кривична постапка, Законот за следење на комуникации и Законот за заштита на лични податоци и нивните подзаконски прописи. Врз основа на постојаните законски решенија, во Р. Македонија примена на специјални мерки за тајно собирање податоци, во согласност со Законот за следење на комуникации од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање може да се спроведе исклучиво по претходно добиено одобрение од јавен обвинител кој на иницијатива

[225] Закон за внатрешни работи, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14,196/15, член 23

[226] Закон за внатрешни работи, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14,196/15, член 24 став 1

на овластените службени лица на Управата за безбедност и контраразузнавање, доставува барање за следење на комуникациите до судијата на претходна постапка или во случаите кога постојат основи на сомневање дека се подготвува извршување на кривично дело против државата, против вооружените сили или против човечноста и меѓународното право, кога одобрението за следење на комуникациите Управата за безбедност и контраразузнавање го добива директно од јавниот обвинител на Р. Македонија, кој на иницијатива на Управата за безбедност и контраразузнавање доставува барање за издавање наредба за следење на комуникациите до Врховен суд на Р. Македонија, одреден со внатрешниот распоред на судот.[227]

Внатрешната организациска поставеност на Управата за безбедност и контраразузнавање се заснова на линиски и територијален принцип. Во рамките на Управата се формирани повеќе организациски единици во вид на оддели и единици. Организациските единици се поставени врз принципот на хиерархија и субординација и со нив раководат началници, кои за својата работа одговараат непосредно пред директорот на Управата за безедност и контраразузнавање. Во тој контекст би ги споменале следниве оддели:

- Оддел за координација и поддршка. Одделот за координација и подршка има задача да се грижи за остварување на потребната соработка и координација на национално ниво, како и остварување на соработка и координација со странски разузнавачки служби.
- Оддел за контраразузнавање. Основната задача на овој оддел се состои во откривање или оневозможување на дејствување на странски разузнавачки служби на територијата на Р. Македонија.
- Оддел за заштита на уставното уредување и спротивставување на тероризам. Клучните активности во овој оддел се насочени кон заштита на уставниот поредок од странски разузнавачки служби, особено од разузнавачките служби на земјите од регионот, како и надзор над дипломатско-конзуларните претставништва во Р. Македонија и нивните активности.

[227] Закон за следење на комуникации, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/09, 116/12, член 27, став 1, член 28

- Оддел за антитероризам и деминирање. Одделот за антитероризам и деминирање е насочен главно кон спротивставување на тероризмот. Во рамките на овој оддел функционираат засебни единици за антитероризам и за деминирање.
- Оддел за заштита од тешки форми на организиран криминал. Овој оддел е првенствено насочен кон откривање на организираниот криминал. Тука особено внимание се посветува на откривањето на особено тешки облици на финансиски малверзации како и пролиферација на поголеми количини на оружје и дрога со цел спречување финансирање на активности кои можат да бидат насочени кон претпоставени закани по безбедноста на Р. Македонија.
- Оддел за анализа и истражување. Работните активности на овој оддел се состојат од анализа и истражување на стратегиско и оперативно ниво. Соодветно на делокругот на надлежности во рамките на овој оддел функционира организационата единица за стратешка анализа. Оваа единица е задолжена за обработка на сите информации што доаѓаат до службата и за изготвување извештаи што е потребно да се достават до министерот за внатрешни работи и другите носители на државни функции кои законски имаат право за увид во работата на Управата за безбедност и контраразузнавање.
- Оддел за оперативна техника. Овој оддел е задолжен за примена на специјални истражни техники за прибирање податоци од интерес на Управата за безбедност и контраразузнавање, во ситуации кога не постои друг начин за прибирање на таквите податоци или тоа е проследено со значителни потешкотии, но на начин и во постапка утврдена со законот. [228]

Управата за безбедност и контраразузнавање има своја организациска структура на национално ниво (единици што се состојат од по 10-12 лица низ сета држава). Во вршењето на работите од својата надлежност работниците на Управата за безбедност и контраразунавање можат да собираат податоци, известувања и информации од граѓани, со користење јавни извори во регистри и збирки на

[228] Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Скопје, 2009, стр. 280

податоци, како и со примена на посебни мерки и постапки за тајно собирање податоци од делокругот на своите надлежности.[229] Притоа потребно е да се потенцира фактот дека Управата за безбедност и контраразузнавање не е вклучена во оперативното полициско работење.[230] Можните конкретни информации за кривични дела и прекршоци до кои доаѓа Управата во рамките на своите истраги ги проследува до криминалиситчката полиција на понатамошна истрага. Во тој контекст е и законската обврска сублимирана во член 53 од Законот за внатрешни работи на Р. Македонија каде е предвидена следната формулација: „заради непречено извршување на работите од својата надлежност, Бирото за јавна безбедност и Управата за безбедност и контраразузнавање се обврзуваат на меѓусебна соработка за прашања од нивна надлежност, со цел успешно вршење на внатрешните работи.“[231]

1.3.3. Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање

Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање функционира во рамките на Министерството за одбрана на Р. Македонија. Во согласност со Законот за одбрана, оваа служба има надлежност да спроведува разузнавачки, контраразузнавачки и безбедносни активности за потребите на одбраната на Р. Македонија.

Военото разузнавање содржи мерки, процедури и активности што се преземаат со цел прибирање, групирање и селекција, анализирање и евалуирање податоци што се од значење за одбраната на земјата. Активностите ги изведуваат лица од Минитерството за одбрана (цивилни и активни воени лица) со посебни овластувања од страна на министерот за одбрана,[232] додека контраразузнавањето и безбедноста во вооружените сили подразбира: мерки, активности и процедури што

---

[229] Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-разузнавачка тактика (тактика на работа на разузнавачката служба за безбедност и контраразунавање), Скопје, 2008, стр. 191
[230] Dugas, U., Geck, W., Pfannenschmidt, O., The Reform of the Macedonian Police, 2003, p. 378
[231] Закон за внатрешни работи, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14,196/15, член 53
[232] Закон за одбрана, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 185/11, член 133

се преземаат за откривање и спречување разузнавачка и друга субверзивна дејност на странски воено-разузнавачки и разузнавачки служби што се вршат на територијата на Р. Македонија или надвор од неа и се насочени против одбраната на државата; откривање и спречување на сите форми на терористичка дејност насочена кон одбраната на Р. Македонија; спроведување на контраразузнавачка заштита на заадачите и плановите, документите, материјално-техничките средства, подрачјата, зоните и објектите од интерес на одбраната на Р. Македонија.[233]

Сектор – Службата за воената безбедност и разузнавање во остварување на разузнавачките и контраразузнавачките задачи врши повеќе функции:

- остварува соработка преку размена на информации со воено разузнавачки и контраразузнавачки безбедносни служби на партнерските земји;
- врши координација со разузнавачките структури на НАТО и задолжена е за разузнавачка поддршка на силите на АРМ ангажирани во мисии надвор од земјата;
- учествува во работата на Здружениот разузнавачки комитет и Центарот за кризен менаџмент;
- презема мерки за откривање, идентификување, попречување и елиминирање на заканите од шпиунажа, субверзии, тероризам, а во рамките на своите надлежности, учествува во откривањето и сузбивањето на организираниот криминал.[234]

Како дополнение на разузнавачките и контраразузнавачките одделенија, во Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање е вклучено и административно одделение за анализа, логистика и финансии, како и истражно одделение во чијашто надлежност се криминалните активности.[235] Сектор -Службата за воена безбедност и разузнавање е, исто така, овластена да следи комуникации во случаите кога постојат основи на сомневање дека се подготвува извршување кривично дело против државата, против вооружените сили или против човечноста и меѓународното

---

[233] Закон за одбрана, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 185/11, член 134

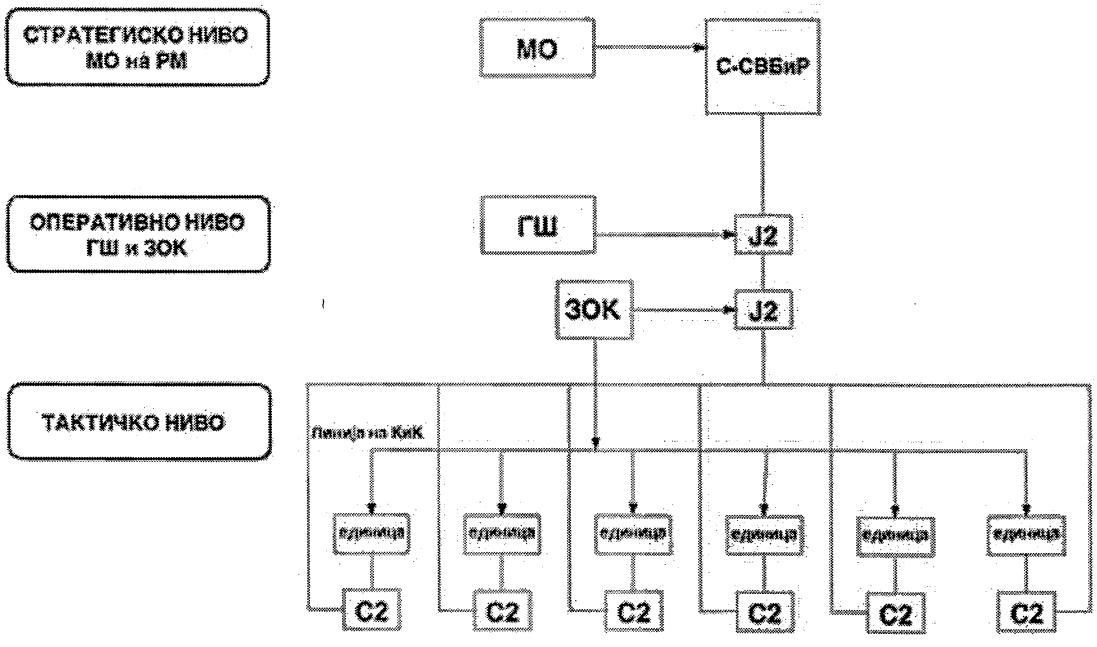
[234] Бакрески, О., Милошевиќ, М., Современи безбедносни системи, Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, Аутопринт Т.А., Скопје, 2010, стр. 245

[235] Богданоски, А., Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан, Студија на случај: Македонија, DCAF, стр. 11

право. Во случаите кога одобрението за следење на комуникациите, Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање го добива директно од Јавниот обвинител на Р. Македонија, кој на иницијатива на оваа служба или на иницијатива на министерот за одбрана по барање на оваа служба, доставува барање за издавање наредба за следење на комуникациите директно до Врховниот суд на Р. Македонија, одреден со внатрешниот распоред на судот.[236]

Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање има утврдена структура односно линии на функционирање и тоа на три нивоа: стратегиско, оперативно и тактичко ниво.

Шематски приказ бр. 3: Структура на Сектор - Службата за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана и во Армијата на Р. Македонија



Извор: Примарно развиен од Зоран Јовановски[237]

На следниот дијаграм е претставена организациската структура, внатре во Сектор - Службата за воена безбедност и разузнавање.

---

[236] Закон за следење на комуникации, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/09, 116/12, член 30

[237] Јовановски, З. Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010), Напредок – Тетово, Скопје, 2012, стр. 191

Шематски приказ број. 4: Организациска структура внатре во Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање.



Извор: Примарно развиен од Зоран Јовановски[238]

Во национални рамки, е потребно да се потенцира неопходноста од меѓусебна соработка и координација на разузнавачката заедница на Р. Македонија, тука пред сè се мисли на Агенцијата за разузнавање и на Управата за безбедност и контраразузнавање, со цел остварување на нивната мисија, а со тоа и заштита на темелните вредности на уставниот поредок на Р.Македонија во најопшта смисла на зборот како нивна највисоко поставена цел. Сектор – Службата за воена безбедност и разузнавање со цел навремено и ефикасно вршење на работите од својот делокруг на надлежности освен на национално потребно е да остварува соработка и размена на информации со воено-разузнзвачките и контраразузнавачките служби на партнерските земји на едно пошироко регионално и меѓународно ниво, како и координација со разузнавачките системи на НАТО, бидејќи „со најновиот тренд на глобализација, речиси 90% од собраните разузнавачки информации можат да ги

[238] Јовановски, З. Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010), Напредок – Тетово, Скопје, 2012, стр. 191

користат и разузнавачките служби на партнерските земји, додека само 10% се од ексклузивен интерес за национална употреба."[239]

2. Безбедносен сектор на Република Македонија – потреба од трансформација

Безбедносниот сектор мора да се набљудува како жив организам што треба постојано да се приспособува на промените. Историјата покажала дека држава што развива интерен безбедносен сектор без капацитет за приспособување на брзите промени во опкружувањето не успева да ги преживее промените. Способноста на учење и приспособување е неопходност за нејзин опстанок. Истовремено додека секторот се приспособува на средината каква што реално е, мора да развива оперативен пристап за да влијае врз средината каква што сакаме да биде. Времето е незаменлив фактор и сè повеќе го лимитира бројот на грешки што можат да се направат во донесувањето на одлуките спротивни на националните интереси. Најчеста причина за неуспех е преголемата самодоверба, симплификацијата или генерализацијата. Бидејќи денес живееме во покомплексна средина отколку порано, неопходно е да се редефинираат критериумите за победа и пораз, со цел правилно да се фокусира стратегијата за безбедност. Крајната цел е да се постигне безбедносен сектор кој мора да учи, да се приспособува и да се развива, а не пасивно да ја очекува иднината (што е невозможно секогаш точно да се предвиди) и реактивно да дејствува кон промените откако ќе настанат.[240]

Безбедносниот сектор како организирана активност на специјализираниот дел од државната заедница, насочен кон заштита на виталните интереси на државата, е неминовен белег во секоја етапа од нејзиниот развој. Развојот на општеството доведува до промени на вредносниот систем, а со тоа се наметнува неминовна

[239] Бакрески, О., Милошевиќ, М., Современи безбедносни системи, Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, Аутопринт Т.А., Скопје, 2010, стр. 245-246

[240] За ова повеќе кај: Оцаков, Ф., Иванов, З., Потребата од реформа на безбедносните системи на земјите од Западен Балкан за успешно справување со мултидимензионалните закани, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 266

потреба од промени во делот на безбедносниот сектор што би можел соодветно да одговори на современите предизвици и да ги заштити новите вредности. Р. Македонија со определбата за изградба на парламентарно-демократско општество ја прифати и потребата од современ и ефикасен безбедносен сектор, компатибилен со новите професионални кодекси и демократски стандарди, способен да се спротивстави на новите безбедносни закани и предизвици.[241] Во тој контекст, се јави потреба од темелни реформи во безбедносниот сектор, со цел тој да биде приспособен на потребите на државата но и на нормите на меѓународното право. Кога се зборува за реформи во безбедносниот сектор, се мисли на согледување на постојниот начин на организација на системот и неговото функционитрање, согледување на постојните слабости и изнаоѓање практични искуства и предлози со идејни решенија за надминување на слабостите, аномалиите и пропустите. Реформите во националниот безбедносен сектор на Р. Македонија се комплексен процес што е насочен и опфаќа повеќе аспекти кои меѓу другото се однесуваат на: "правни норми, со кои се регулираат односите од областа на безбедноста меѓу луѓето и општеството и државата; институции, кои имаат права, должности и одговорности да постапуваат по прашања од областа на безбедноста и тоа од јавниот (државниот) сектор, нејавниот (приватниот) сектор и граѓанскиот сектор и мерките-превентивни и репресивни, кои се со закон предвидени за решавање на безбедносните прашања."[242] Исто така, кога зборуваме за реформи[243] во безбедносниот сектор, ги имаме предвид приоритетите на нашето државно и политичко раководство и определеноста кон интегрирање на нашата држава во ЕУ и во НАТО, што значи запазување на стандардите на овие евроатлантски интеграции и согледување на евентуалните потреби од преструктуирање и во оваа сфера од државата. Гледано од перспектива на Република Македонија, НАТО е клучниот столб на современата

---

[241] Николоски Марјан, Реформите во безбедносниот сектор на РМ – состојби, достигнување, перспективи, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 266, достапно на: http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bezbednost_2012_1.pdf, [пристапено на: 15.02.2015]

[242] Спасески, Ј., и др. Приватна безбедност, Охрид, 2008, стр. 2

[243] Арсовски, М., Одбраната на Македонија не остава простор за двоумење, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 133

евроатлантска безбедносна архитектура, додека на ЕУ се гледа како на главна движечка сила за демократски, економски и општествен развој на целиот европски континент. Кога сите земји од овој регион ќе бидат интегрирани во евроатлантското семејство ќе може да се говори за обединета Европа и за слободна и демократска заедница на рамноправни држави-членки.[244]

Имајќи ги предвид овие приоритети, ако се направи обид за ретроспектива на периодот од осамостојувањето на Р. Македонија до денес би можеле да зборуваме за постоење три периоди на реформи на безбедносниот систем на Р. Македонија. Во тој контекст првиот, е периодот по осамостојувањето во 1991 година, кога трансформацијата на општествениот систем значеше и трансформација и реформи во безбедносниот систем што требаше да му служи на новото општествено уредување. Република Македонија го напушти социјалистичкиот самоуправен систем и започна со градење на нов политички систем. Во таа насока од аспект на безбедносните ризици што се случуваа во поблиското опкружување беше потребно сериозно да се пристапи кон изградба на автономен безбедносен систем. До 1995 година немаше суштински промени во безбедносниот систем што Република Македонија го наследи од Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Единствената разлика се сведе на терминолошко редефинирање, така што Службата за државна безбедност беше преименувана во Дирекција за безбедност и контраразузнавање, а со Законот за одбрана од 1992 година се основа и Воената служба за безбедност и разузнавање во рамките на Министерство за одбрана на Р. Македонија. Вториот период е периодот по конфликтот од 2001 година кога реформите во безбедносниот сектор беа неопходност за градење на мирот и унапредување на меѓуетничкиот соживот во Р. Македонија но и обврска што произлегуваше од потпишаниот Рамковен договор чија имплементација претставуваше клучен услов/препорака на меѓународната заедница со чиешто посредство беше ставен крај на конфликтот во Р. Македонија. Потпишаниот Рамковен договор освен поголема инволвираност на Албанците и другите етнички заедници во јавната администрација, во посредство со меѓународниот фактор беше

[244] Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 18

инпут за започнување на процес на сериозни реформи на безбедносниот сектор како еден од клучните предуслови за членство на Р. Македонија во НАТО и ЕУ. Со реформите беа зафатени безбедносните институции кои котираа највисоко на листата на приоритети а тоа беа одбраната и полицијата. Другите делови од безбедносниот сектор како што се разузнавачките служби и приватните агенции за обезбедување не беа подеднакво сериозно опфатени со реформскиот процес кој почетно беше иницира со потпишување на Рамковниот договор. Третиот период е периодот по одржувањето на Букурешкиот самит на кој Албанија и Хрватска добија покана за членство во НАТО, а Р. Македонија и покрај исполентите услови за влез не доби покана за членство поради спорот со името со својот јужен сосед, Република Грција. Ваквите случувања беа причина за забавување на реформите во безбедносниот сектор поради индиферентноста на Р. Македонија во однос на своите дотогаш отворени заложби за евроатлантски интеграции.[245]

Во Р. Македонија иако се направени одредени чекори во реформите со безбедносниот сектор, сепак се чини овој процес и натаму претставува релативно ново прашање што отвора простор за понатамошни подобрувања и усовршувања. Реформите треба да се вклопуваат во една поширока општествена рамка, но притоа не треба да се заборави и на политичкиот контекст. Се смета дека безбедносниот сектор сè уште е поврзан со лошите навики на партиската контрола на одредени сегменти од безбедносниот сектор. Тоа создава проблеми во приспособувањето при што влијае на општеството и се одразува на различни начини. За Р. Македонија како земја што нема голема демократска традиција главната цел на реформите е формирање силни безбедносни структури, воспоставување на системот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање во сите сектори, поголема координација на безбедносната заедница и зајакнување на демократската контрола врз безбедносниот сектор.

Генерално постои убедување дека еден од најголемите проблеми на процесот на реформи во безбедносниот сектор е врзан за правната празнина во однос на

[245] За ова повеќе во: Македонија: Извештај за состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, Скопје, 2011, стр. 43-62, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 15.04.2016]

координацијата помеѓу институциите, службите и телата што се занимаваат со внатрешната безбедност и безбедносните процени на земјата и јасно е дека слабата страна е недостаток на подоследни и постојани канали на комуникација и соработка помеѓу клучните актери во безбедносниот сектор. Во тој контекст, посебно е важно да се зајакне организациската структура и секако функционалноста на безбедносниот сектор.[246]

Следниот проблем што придонесува да се отежнат реформите е непостоењето заедничка координација и јасна јасни инструкции меѓу цивилниот и безбедносниот сектор. За успешно спроведување на реформите предуслов е воспоставување ефикасна комуникација помеѓу цивилниот и безбедносниот сектор, што може да ја зајакне довербата помеѓу овие две компоненти и позитивно да се одрази врз динамиката на реформите. Непосредната комуникација и соработка на овие два сектора придонесува за интензивирање на напорите за изнаоѓање решенија што ќе бидат во функција на безбедносниот сектор.[247]

2.1. Реформи во Армијата на Република Македонија

Драматичните случувања во врска со не/признавањето на независноста на Македонија од страна на арбитражната комисија на чело со Р. Бадентер (т.н. Бадинтерова комисија), ембаргото и блокадите од страна на Грција и затвореноста на северната граница кон Србија во почетокот на 1992 година, не претставуваа пречка Македонија да продолжни на патот кон јакнење на внатрешниот поредок и формирање сопствени вооружени сили откако ЈНА била договорно повлечена од земјата.[248] Армијата на Република Македонија (АРМ) била создадена од поранешни

---

[246] Бакрески, О., Координација на безбедносниот систем: принципи и предизвици, Филозофски факултет, Скопје, 2013, стр. 85

[247] Greenwood, D., Transparency in Defence Budgets and Budgeting, во Транспарентност во одбранбената политика, буџетирањето и набавките, Здружение на граѓани „Демократски баланс", Скопје, 2004, стр. 12

[248] За ова повеќе кај: Мирчев, Д., *Односите меѓу европската унија и Република Македонија:тешките почетоци 1990-1996 година* во Тоновски, Ѓ., Современа Меѓународна заедница, Фон универзитет, Скопје, 2008, стр. 30-38

припадници на ЈНА и од други безбедносни сили кои ѝ се придружиле на АРМ во раните почетоци на нејзиното создавање. Во меѓувреме, на покана на тогашниот прв македонски претседател – Киро Глигоров, превентивните трупи на ООН заедно со припадниците на Армијата на Р. Македонија патролирале по новите македонски граници заради превенирање евентуални судири.[249]

Резултатите од овие напори биле видливи во средните и во доцните деведесетти години, кога во ноември 1995 година Македонија му се придружи на Партнерството за мир (ПЗМ), што значеше поблиска врска со НАТО и помош при спроведувањето на реформите за безбедност и одбрана, како и учество и домаќинување на регионални и меѓународни воени вежби што се одржуваа во 1996 и во 1997 година.[250] Во овој период Армијата како релативно млада институција што дотогаш не била директно вклучена во обезбедувањето на безбедност и ослободена од товарот и постапките на ЈНА уживала високо ниво на доверба кај домашното население.

Интензивното учество на припадници на АРМ и делови од нејзините единици во активности што произлегуваа од обврските што ги имаше Р. Македонија како членка во иницијативата Партнерство за мир, овозможи јасно да согледаме дека постојната организациска структура на АРМ, начинот на нејзиното функционирање, подготовката на персоналот и единиците, како и целокупното логистичко обезбедување, не можат во целост да одговорат на конкретните барања во новите услови. Очигледно беше дека начинот на кој се оспособуваше АРМ за изведување на борбени дејства, соодвествуваше за некои други минати времиња.[251]

И покрај тоа што при нормативно-правното конституирање на безбедносниот систем на Р.Македонија главно се почитувани принципите и правилата на меѓународното право, сепак се укажува на одредени пропусти и недостатоци. Потребата од комплементарност на одбранбениот систем со универзалниот систем на колективна безбедност од осамостојувањето па сè до денес претставува

---

[249]Македонија: Извештај за состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, Скопје, 2011, стр. 11, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 10.04.2016]

[250]Македонија: Извештај за состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, Скопје, 2011, стр. 14-15, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 10.04.2016]

[251] Бакрески, О., Петровски, Д., и др. Реформи во одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2015, стр. 46

императивна задача за Македонија. Од оваа задача произлегуваат активностите за постојани реформи во рамките на безбедносниот систем и неговите потсистеми, што ќе овозможат интероперативност со колективните безбедносни системи. Поради тоа требаше да се преземат нови мерки за преструктуирање на АРМ со цел таа да се вклопи во современите воени трендови што беа имплементирани во армиите на државите членки на НАТО.

Имајќи го тоа предвид, отпочна процесот за изработка на втората организациско-формациска структура на АРМ, во која активно беа вклучени експерти за воена проблематика од американската армија. Овој американски тим помалку или повеќе, беше вклучен во преструктуирањето на речиси сите армии од државите-членки на Партнерството за мир. Нивниот генерален став беше дека нашата држава треба да изгради вооружени сили кои нашето стопанство ќе може да ги финансира, односно да се направи баланс помеѓу желбите, потребите и можностите. А како најприфатлива беше определбата која начелно значеше дека Р. Македонија треба да изгради мала, мобилна, модерно опремена и високо оспособена армија што ќе може да се справи со безбедносните предизвици на новото време. Реализацијата на ваквата определба и процесот на реформа и преструктурирање на Армијата на Р. Македонија во тој период беше попречен од нарушената безбедносна состојба и конфликтот од 2001 година. Единствено беа направени промени во поглед на оперативните процедури во АРМ, пред сè во делот на планирањето и начинот и содржината на обуката на луѓето и единиците.[252]

Во тој контекст, првите значајни реформи во безбедносниот сектор на Р. Македонија се случија во постконфликтна Македонија по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор во 2001 година, кога се наметна потребата од реформи меѓу другото и во Армијата на Р. Македонија со цел да се исполнат обврските кои произлегуваа од Рамковниот договор, а во контекст на заложбите на Македонија за интеграција во НАТО и во ЕУ. „Со посредство на меѓународниот фактор, Владата на Р. Македонија изврши реструктурирање на Армијата. Овој процес подразбираше процентуална застапеност на припадниците на заедниците

[252] Бакрески, О., Петровски, Д., и др. Реформи во одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2015, стр. 47

што не се мнозинство во редовите на Армијата на РМ, рационализација на опремата според ефикасните стандарди на НАТО и професионализација на Армијата во 2004 година".[253]

Во периодот од 2005 до 2012 година како резултат на новите безбедносни предизвици во своето безбедносно опкружување беше спроведена радикална трансформација на Армијата на Република Македонија, врз основа на темелните планови и заклучоци од Стратегискиот одбранбен преглед од 2004 година. Армијата по 2005 година се трансформираше во целосно професионална војска, со помал број воен персонал и структура, но со значајно поголеми интероперативни распоредливи сили за учество во меѓународни операции предводени од ООН, од НАТО и од ЕУ. Така во тој период како резултат на спроведените реформи дури 30% од компонентите на Армијата беа распоредливи во меѓународните мисии што резултираше со особен придонес на Македонија во градење на мирот во светот. Вкупен глобален придонес на Република Македонија до 2012 година е 171 мировник распоредени во операциите предводени од НАТО, од Европската унија и од ООН, вклучувајќи го и придонесот на земјата-домаќин, Република Македонија во 2012 г. достигна ниво на придонес со околу 190 лица, што претставува ниво на распореденост од околу 3% од копнените сили на Армијата на Република Македонија во мировни операции во светот. Овој процент на придонес е за почит бидејќи не можат да го достигнат и голем број земји-членки на НАТО и на Европската унија. Така, само во Авганистан, споредувајќи по глава на жител, Република Македонија во 2012 година придонесува повеќе од сите земји во регионот и повеќе од многу земји-членки на НАТО, а нејзиниот придонес е веднаш рамо до рамо со оној на Обединетото Кралство, САД и Норвешка.[254]

Освен тоа што Македонија во континуитет го одржува на ниво својот придонес во воспоставувањето на светскиот мир и стабилноста како и помошта во насока на ефикасна борба против светскиот тероризам како една од клучните услови

---

[253] Македонија: Извештај за состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, Скопје, 2011, стр. 21-24, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 10.04.2016]

[254] За ова повеќе во: АРМ во мировни мисии, Штит-посебно издание, Министерство за одбрана на Република Македонија, Скопје, 2012, стр. 7-9, достапно на: http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/2013/10/ARM-vo-mirovni-misii.pdf, [пристапено на: 11.04.2016]

(обврски) на земјите што претендираат за членство во НАТО и во ЕУ. Како резултат на новото безбедносно опкружување и одговор на современите предизвици на почетокот на 2012 година започна нов циклус на трансформации во Армијата на РМ во тесна соработка со НАТО и со стратегискиот партнер САД. Во согласност со НАТО стандардите во тој контекст: беше укинато задолжителното служење војска и истото беше утврдено тоа да се сведе на доброволен принцип, беше зголемен буџетот за Армијата како резултат на потребата од модернизација и стандардизација на опремата, се пристапи кон ослободување од непотребниот имот на Армијата, што им се додели на други државни институции и установи или на единици на локалната самоуправа, се спроведе предавање на граничното управување на полицијата[255] и секако тука треба да се спомене и помошта што ја дава Р. Македонија за воспоставување на мирот во постконфликтните региони во тој период на територијата на Авганистан и на Ирак.

Владата на Р. Македонија во 2011 година го одобри Долгорочниот план за развој на одбраната 2011-2020 година, со кој се смета дека ќе се обезбеди единство на институционалните напори за систематски развој на одбраната и усогласување на лимитираните ресурси со клучните развојни приоритети. Одбраната и одбранбените сили треба да го пронајдат своето место и улога и соодветно на тоа да се оспособат за учество и помош, секогаш кога тоа ќе го побараат цивилните авторитети на државата и граѓаните. Демократијата за ова бара јасни задачи и точно дефинирани мисии, за што е потребно да се посвети посебно внимание за изградба на демократска и јасна легислатива, процедури и форми на заедничко дејствување во интерес и во служба на граѓаните и општеството. Изградба на модерна, професионална, посветена и добро обучена армија е основната претпоставка за поголема ефикасност, правилно функционирање и вистинска употреба на вооружените сили во демократски амбиент, заштита и унапредување на интересите на Р. Македонија.[256] Во тој контекст, констатирано е дека Р. Македонија во целост ја

[255] Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Република Македонија, Скопје, 2012, стр.41
[256] Митевски, С., Интеграција на Република Македонија во НАТО и новите безбедносни предизвици-трета награда, ATLANTIKA, 11.04.2013, достапно на: http://atlantica.atamacedonia.org.mk/index.php/vase-mislenje/item/349-integracija-na-rm-vo-nato-i-novite-bezbednosni-predizvici-treta-nagrada, [пристапено на: 18.04.2016]

има извршено реформата во Армијата во согласност со НАТО стандардите. Но како резултат на нерешениот спор со името со Грција која е полноправна членка на НАТО, Македонија сè уште не е членка на НАТО, за разлика од Албанија и Хрватска, земјите со кои ја потпиша Повелбата за Американско-јадранско партнерство и кои добија покана за членство на самитот во Букурешт во 2008 година. Решавање на билатералниот спор со името ќе значи симнување на грчкото вето на Европскиот совет а со тоа нашата држава ќе може да ги почне преговорите за членство во Европската унија и НАТО.

2.2. Реформи во полицијата на Република Македонија

Во раните почетоци по осамостојувањето на Р. Македонија полицијата беше еден од клучните безбедносни и политички фактори за градење на тогашната кревка безбедност на независна Македонија. За време на овој период полицијата располагаше со ограничен човечки и технички капацитет (во тој период полицијата се состоеше од само 6.000 припадници).[257]

Потребата за реформи во полицијата е ставена во втор план и таа продолжува да функционира по стариот Закон за внатрешни работи наследен од СФРЈ сè до 1995 година кога Собранието на Р. Македонија го изгласа новиот Закон за внатрешни работи што ја апсолвираше полициската функција. Постојаните обуки за почитување на човековите права под покровителство на меѓународните организации се сметаа повеќе од доволни за демократизација на службата и почитување на човековите права при полициското постапување. Меѓутоа набрзо потоа се јавија и првите проблеми од типот на политизација на полицијата поради нетранспарентното регрутирање на полициски кадар, чести случаи на прекумерна употреба на сила, забелешки во однос на пречекорување на полициските овластувања и повреда на човековите права и слободи, а со тоа и итната потреба од реформи.

[257] Македонија: Извештај за состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, Скопје, 2011, стр. 15, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 10.04.2016]

По завршувањето на конфликтот од 2001 година и потпишување на Охридскиот рамковен договор, полицијата беше една од клучните институции на државната управа во која се предвидуваа темелни реформи. Така уште кон крајот 2001 година по кратка обука обезбедена од Меѓународната програма за помош и обука при криминалистички истраги (ИЦИТАП) беше регрутирана првата група на албански полицајци кои ѝ се придружија на полицијата на РМ со цел да се обезбедат мултиетнички полициски групи за патролирање во кризните подрачја.[258]

Во годините по конфликтот регрутирањето и обуката на нови полициски службеници беше реализирана од Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија кое беше потпомогнато од страна на ОБСЕ и ЕУ кои во меѓувреме го иницираа процесот на темелни реформи во полицијата и изготвувањето соодветно и посебно законско решение што би ја регулирало полициската проблематика. Во 2004 година, граничната полиција ја замени АРМ во патролирањето на границите и граничните појаси, и од 2005 година наваму, како што се зацврстуваа односите со ЕУ, беа забележани понатамошни заложби за интегрирано раководење со границите, домашната безбедност и слободата, како дел од процесот за олеснување на визниот режим и визната либерализација во ЕУ.[259]

Првото конкретно законско решение што се однесува на полициската организација е изготвено и изгласано од страна Собранието на Р. Македонија дури во 2006 година. Законот за полиција со кој детално се уредува организацијата и функцијата на полициската служба предвидува темелни реформи и децентрализација на полициските служби. Реформите резултираа со поцврсти односи помеѓу полицијата и другите безбедносни фактори и општеството. Полицијата стана отворена за соработка со меѓународните организации и нивните експертски тимови кои беа одговорни за оценувањето на работата и спроведување обуки. Со создавањето на граничната полиција голем број припадници на АРМ им се придружија на редовите на полицијата и односите помеѓу двата клучни столба на

---

[258] Илијевски, И., Контрола и надзор врз безбедносниот систем на Република Макеоднија – со посебен осврт на МВР, одбранета докторска дисертација на Факултет за безбедност, Скопје, 2014, стр. 131

[259] Аналитика, Извештај за анализа на состојбите на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008 година, стр. 26, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/context_mak.pdf, [пристапено на: 09.04.2016]

македонскиот безбедносен сектор беше предвидено да се зацврстат со основањето на Центарот за управување со кризи во 2006 година, како тело кое подобро ќе се справи со потребите на државните органи во време на криза и ќе придонесе кон поинтегриран безбедносен сектор.

Во Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи на Р. Македонија за периодот од 2014 до 2016 година е подвлечено дека доминантен принцип во полициското работење во претстојниот период ќе биде принципот на community policing, што подразбира сериозни реформи со цел продлабочена соработка на полицијата со локалните задници, заедничко идентификување на проблемите и заемен активен ангажман во нивното надминување. Со ваквата поставеност полицијата ќе се фокусира на превенцијата, на факторите што ги предизвикуваат и поттикнуваат криминалните однесувања. Тоа е процес во кој се очекува дека ќе дојде до промена на свеста на полициските службеници за нивната улога во спроведувањето на законот.[260] Тоа значи дека процесот на реформи во полицијата подразбира потреба од квлификуван и професионален кадар што ќе може да функционира во новата реформирана полициска структура. Македонската полиција треба да биде истрајна во определбите да се организира во самостојна организациска структура. До крај треба да се заврши со децентрализацијата на задачите, надлежностите и одговорноста на оние што одлучуваат со цел да се промени сфаќањето за начинот на кој треба да се управува со полициската организација, но и за начинот на управување внатре во рамките на самата полициска организација.[261] Распределувањето на одговорноста е клучно за да се добие полиција што е помотивирана за да ја врши својата работа подобро. Поголема слобода во одлучувањето, поголема можност за иницијативи и автономност ќе го направат полицискиот персонал поуспешен.[262]

---

[260] Стратегиски план 2014-2016, Министерство за Внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, 2015, стр. 21, достапно на: http://62.162.77.57/Uploads/KONECNA%20VERZIJA%20NA%20SKRATEN%20SP%202014-2016-%2020%20maj%202014-%20verzija%20za%20objavuvanje.pdf, [пристапено на: 09.04.2016]

[261] Dugas, U., Geck, W., Pfannenschmidt, O., The reform of the Macedonian Police, Skopje, 2003, p.p. 10-11

[262] Ибид, p. 368

Меѓутоа и покрај ваквите заложби, за разлика од Армијата за која како сегмент од безбедносниот сектор се смета дека целосно ги исполнува препораките дадени од НАТО и од ЕУ како меѓународни организации кон кои Македонија е аспирант за членство, реформите во полицијата и натаму се дискутабилни и недовршени пред сè поради секојдневните примери за кршење на човековите права и слободи, пречекорувањето на полициските овластувања и секако поради непостоењето на ефикасен и независен механизам за контрола на работата на полицијата. Застојот во дотогаш отворените заложбите за интеграција во НАТО и во ЕУ во периодот по самитот во Букурешт создаде простор за националистичка политика и забавување на реформите во безбедносниот сектор, а со тоа и во полицијата како дел од него.

2.3. Реформи во безбедносно-разузнавачката заедница на Република Македонија

Првите суштински организациски промени во разузнавачката заединица на Република Македонија се случија во периодот на 1995 година (по обидот за атентат на тогашниот прв претседател на самостојна Р. Македонија, Киро Глигоров). Барајќи ги причините за пропустите во функционирањето на безбедносните служби што го потпомогнаа атентатот, теоретичарите и практичарите беа едногласни дека се работи за пропуст во функционирањето на тајните служби. Како резултат на тоа беа направени реформи во поставеноста и во функционирањето на разузнавачките служби. Во тој контекст беше формирана Агенцијата за разузнавање на Р. Македонија[263] како резултат на заложбите за издвојување на цивилното разузнавање надвор од стегите на Министерството за внатрешни работи и на Министерството за одбрана. За таа цел беше донесен Законот за Агенција за разузнавање со кој оваа служба по примерот на американскиот модел на организација се поставува под ингеренциите на Претседателот на државата, а постојаната Дирекција за безбедност

[263] Нејзиниот зародиш се гледа во т.н. Разузнавачка управа која есента 1992 година се формира во рамките на Службата за државна безбедност, а нејзина задача беше да прибира податоци, сознанија и информации во странство од значење за безбедноста, одбраната и другите интереси на Р.Македонија

и контраразузнавање остана во состав на Министерството за внатрешни работи, но се преименува во Управа за безбедност и контраразузнавање. И покрај донесениот Закон за Агенција за разузнавање во 1995 година, таа конечно почна да работи ефикасно две години подоцна во 1997 година кога од страна на Претседателот беше назначен нејзиниот прв директор.[264] Одлуката контраразузнавањето да се додели на Управата за безбедност и контраразузнавање (и на тој начин да се остави под контрола на одредено министерство, конкретно, Министерствотот за внатрешни работи) било невообичаено решение, бидејќи повеќето програми за реформи во Југоисточна Европа претпочитаа контраразузнавањето да биде сместено во рамките на независни тела што одговараат директно пред Владата и не се дел од ниту едно министерство.[265]

Безбедносните случувања во рамките на националните граници, но и оние од поблиското опкружување во периодот по реформите се причина за незадоволство од начинот на функционирање на тајните служби. Имено, освен извесни терминолошки интервенции (повторно преименување на Управата за безбедност и контраразузнавање во Дирекција за безбедност и контраразузнавање во 2002 година) организацијата и поставеноста на носителите на разузнавачката дејност во РМ и понатаму е иста. Најавените радикални промени во 2010 година за обединување на цивилното разузнавање и контраразузнавање во една посебна владина институција под ингеренции на Владата на Р. Македонија со цел поголема ефикасност, избегнување на дуплирање и паралелизам на активностите, останаа во форма на иницијатива.

Од денешен аспект, по точно една деценија од ваквата реформа во безбедносно-разузнавачкиот сектор на Р. Македонја не само што не се оствари целта на ваквата реформа – „урамнотежување на надлежностите помеѓу различните ограноци на извршната власт, така што ниту едно министерство не би имало контрола врз разузнавањето, туку се постигна контраефект, односно дојде до

---

[264] Ванковска, Б., Реформите во безбедносниот систем во Република Македонија во Trapans, J., Phillipp, H., Fluri (урд). Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Volume II - Macedonia, Moldova, Romania, DCAF, CCMR, Geneva/Belgrade, 2003, p.27

[265] За ова повеќе кај: Богдановски, А., Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан, Студија на случај:Македонија, DCAF, стр. 5-6

поларизација на службите и слаба меѓусебна соработка,“[266] а во периодот на апсолутно владеење на една политичка гарнитура, доаѓа до потчинување на целокупната разузнавачка заедница на политичките интереси на партијата со цел да се обезбедат услови за нејзино апсолутно владеење, но и потчинување на системот во интерес на остварување на сопствените политички цели.

Во тој контекст, а врз основа на недостатоците идентификувани во извештајот на Прибе[267] се препознаваат неколку клучни препораки во однос на разузнавачките служби кои сериозно треба да се разгледаат, истите се однесуваат на: „неопходност од реформи за добро владеење во секторот разузнавање. Притоа, од особена важност е постоењето систематизиран пристап за темелни реформи, наместо т.н. козметички промени. Тоа ја наметнува потребата за постоење ефикасни механизмите за внатрешна контрола во работењето внатре во безбедносно-разузнавачките служби, како и сериозна иницијатива на овие служби во насока на изготвување план за нивна поголема транспарентност и комуникација со јавноста. Како прв чекор во таа насока потребно е да се пристапи кон јавно објавување на годишните извештаи за работата на безбедносно--разузнавачките служби во скратена и некласифицирана верзија.“[268]

---

[266] Богдановски, А., Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан, Студија на случај:Македонија, DCAF, стр. 6

[267] Станува збор за извештај на Групата искусни експерти за системски прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година, предводена од пензионираниот директор во ЕК, Рајнхард Прибе. Имено, членовите на експертската група имаа широко професионално искуство во различни области поврзани со владеењето на правото (спроведување на правото, следење на комуникациите, обвинителството и судството, човековите права, транзиционите реформи) и беа добро запознаени со состојбите во нашата земја врз основа на нивните претходни професионални ангажмани од Европската комисија и Советот на Европа.

[268] Аналитика: Препораки во врска со претстојните реформи во безбедносниот сектор, Правдико [25.08.2015], достапно на: http://www.pravdiko.mk/analitika-preporaki-vo-vrska-so-pretstojnite-reformi-vo-bezbednosniot-sektor/ [пристапено на 08.04.2016]

ГЛАВА VI

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Идејата за владеење на правото датира уште од времето на Солоновите закони олицетворена во заложбите за еднаквост на граѓаните пред законите. Аристотеловата констатација дека „страстите ги расипуваат и најдобрите луѓе кога се на власт“ и дека врз основа на тоа, „законот претставува разум, без лични барања“ била основа за натамошен развој на идејата за владеење на правото. Пресудниот чекор во дефинирањето на идејата за владеење на правото во современа смисла го прави Џејмс Харингтон. Тој чекор се состои во утврдување на начелото на поделба на власта меѓу одделните државни органи и воспоставување нивна меѓусебна рамнотежа (checks and balances). Бидејќи според него, само во систем на тежа и противтежа на властите може да се замени владеењето на луѓето (empire of men) со владеењето на законите (empire of laws).[269] Синтагмата владеење на правото (rule of law) во современа смисла, прв ја употребил Алберт Дајси, во своето познато дело, Вовед во науката за правото во уставот (1885) [Introduction to the Study of the Law of the Constitution], во вториот дел посветен на владеењето на правото, според него „суверенитетот на парламентот е форма, а владеењето (супрематијата) на правото е содржина односно општ принцип врз кој е заснован модерниот британски устав.“[270] Според него, принципот на владеење на правото треба да се набљудува преку почитување на традиционалните принципи на законитост (легалитет) и еднаквост пред законот.[271]

---

[269] За ова повеќе кај: Шкарик, С., Споредбено и македонско уставно право, Македонска матица, Скопје, 2004, стр. 319-321

[270] Dicey, Venn, A. (1897), An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, MacMillan, 5th Edition (стр. 179 во Каракамишева-Јовановска, Т., Новата иницијатива за владеењето на правото во Европската Унија во Европско право, број 2/2014, достапно на: file:///C:/Users/Sevil/Downloads/6ECFDB616EECEFB4C80ED209A7943839.pdf, [пристапено на: 10.05.2016]

[271] Каракамишева-Јовановска, Т., Новата иницијатива за владеењето на правото во Европската Унија во Европско право, број 2/2014, достапно на:

Меѓутоа, како што истакнува С. Климовски со принципот на владеење на правото, не се подразбира само онаа состојба кога сите акти на државните органи мора да бидат засновани на прописите содржани во највисокиот правен акт на државата – Уставот, односно практична примена на начелото на уставност и законитост, туку тој принцип подразбира подведување на сите органи на власта и поединците под Уставот и законот, односно потчинетост на правниот поредок. Во тој контекст „владеењето на правото се спротивставува на самоволието и ги прави одговорни и казниви постапките надвор од правото на сите, па и на носителите на власта“[272]

Оттука произлегува дека владеењето на правото во суштина е многу поширок поим што почива врз неколку значајни постулати: 1) примарно значење на човековите слободи и права, 2) постоење ограничена државна власт, 3) поделба на власта на законодавна, извршна и судска, 4) постоење независно судство и 5) правна сигурност за човекот и граѓанинот.[273]

Поделбата на власта на законодавна, извршна и судска од една, и нивното меѓусебно запирање, од друга страна, значи воведување на таков облик на владеење кој ја оневозможува концентрацијата на власта во еден државен орган. Со тоа се спречува власта да биде монополска и тиранска власт, бидејќи еден орган ги донесува законите, друг ги извршува, а трет ги решава споровите во врска со нивното остварување во практиката. „Трите основни функции на државната власт, обично, се означуваат како три власти и затоа нивното одделување се означува како поделба на власта. Но, како што истакнува С. Јовановиќ, иако овој термин како да упатува на поделба на власта значи и делење на државната власт, сепак, ведаш треба да се каже дека државната власт е една и неделива, така што колку нејзините функции да се дефинираат една од друга, тие сепак, остануваат функции на една иста власт... како

file:///C:/Users/Sevil/Downloads/6ECFDB616EECEFB4C80ED209A7943839.pdf, [пристапено на: 10.05.2016]

[272] Климовски, С., Уставно право, Просветно дело, Скопје, 2008, стр. 201

[273] За ова повеќе кај: Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Македонска матица, Скопје, 2004, стр. 323

такви, во нивната работа тие мора да имаат согласност и релативен степен на единство и координација“[274]

Во политичкото конституирање на современата држава постојат два основни облици на примена на начелото на поделба на власта, а тоа се: парламентарниот и претседателскиот систем. Покрај овие „основни“ постојат и т.н. комбинирани, односно мешовити системи кои главно носат извесни карактеристики од основните системи. Противтежа на овие облици е собранискиот систем во чии рамки доминира законодавното тело, како највисок орган на државната власт.

Моделот на организација на државната власт во Р. Македонија содржи елементи на парламентарниот и на претседателскиот систем. Оттука, овој модел може да се означи како парламентарно-претседателски систем или како комбиниран систем приспособен на специфичните услови на македонското општество.[275]

1. Положба и надлежности на Собранието на Р. Македонија

Положбата на Собранието на Р. Македонија е определена од неговите две основни карактеристики сублимирани во став 1 од членот 61 од Уставот на Р. Македонија, кои се однесуваат на тоа дека:

- Собранието е претставнички орган на граѓаните на Р. Македонија (претставничка функција);
- Собранието е носител на законодавната власт во Р. Македонија (законодавна функција).[276]

Како претставничко тело на сите граѓаните на Р. Македонија, Собранието се избира на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Граѓаните избираат од 120 до 140 пратеници, а право да биде избран за пратеник има секој полнолетен државјанин на Р.Македонија што има деловна способност и не се наоѓа

[274] Климовски, С., Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2006, стр. 235
[275]За ова повеќе кај: Шкарић, Светомир, Споредбено и македонско уставно право, Македонска матица, Скопје, 2004, стр. 528-533
[276] Устав на Република Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 52/92, член 61

на издржување на казна затвор за сторено кривично дело. Пратениците се избираат за мандатен период од четири години, а нивниот мандат почнува да тече по одржувањето на конститутивната седница на Собранието кога се верифицираат пратеничките мандати. Во време на вршење на функцијата пратеник, која е неспоива со други јавни функции или професии, значи пратенците ја извршуваат оваа функција професионално, одлучуваат по сопствено уверување и притоа тие имаат слободен репрезентативен мандат. Тоа значи дека пратениците треба да ги претставуваат граѓаните во целина, а не само нивната изборна единица; да уживаат независност во поглед на нивниот електорат и да одлучуваат по сопствено уверување. Исто така, репрезентативниот мандат за разлика од императивниот е неотповиклив, значи избирачите немаат право ниту можност да покренат постапка за отповикување на пратеникот пред завршување на неговиот четири годишен мандат, освен во случаите утврдени со член 6 став 1 од Законот за Собранието на Република Македонија, кога на пратеникот му престанува мандатот пред времето за кое е избран ако: а) поднесе оставка; б) е осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години; в) настапи случај на неспојливост со функцијата пратеник; г) му престане државјанството на Република Македонија; д) со правосилно решение биде лишен од деловната способност и ѓ) во случај на смрт. Кога зборуваме за претставничката функција на парламентот честопати се поставува и прашањето дали пратеникот треба да ѝ биде до крај верен на партијата или пак на гласачите. Досегашната демократска практика покажува постоење различни решенија. Така во Нов Зеланд, Индија и некои посткомунистички земји, постои практика избраните членови во парламентот уште во време на партиската кандидатура да потпишат некој вид изјава за верност на партијата. Изјавата подразбира поднесување оставка на местото на пратеник доколку се обидат да ја напуштат партијата во текот на мандатот. Тогаш пратеникот по автоматизам го губи пратеничкиот статус, а партијата има право да одреди друго лице од своите редови што ќе го пополни тоа место. За разлика од овие земји во Англија и во Германија пратеникот не е ограничен во можноста да ја смени партијата во текот на пратеничкиот мандат, но притоа не може да очекува дека ќе биде поддржан од партијата што претходно го кандидирала за пратеник. Во САД не постојат апсолутно

никаква пречки избраниот пратеник да ја смени партијата во текот на својот пратенички мандат.[277] Во однос на ова прашање, според досегашната пракса во Р. Македонија постои пракса избрани пратеници во текот на својот мандат да ја сменат партијата и да преминат во друга политичка партија, а притоа да не бидат отповикани од функцијата пратеник, и втората тенденција е независното кандидирање на пратениците кои понатаму застапуваат политички ставови што се спротивни на заложбите на партијата што ги номинирала. Следствено на тоа, во Р. Македонија не постои обврска пратеникот да биде врзан за партијата што го номинира, напротив се иницира доминантност на обврската што ја има пратеникот пред електоратот, односно гласачите што го избрале на функцијата пратеник.

Како законодавно тело, Собранието е клучен орган што носи закони во сите области од општествениот живот. На тој начин Собранието ги утврдува правните рамки за дејствување на сите други државни органи. Законодавната дејност е основната дејност на Собранието на Р. Македонија. Собранието ги донесува законите со цел изворно да ги уреди општествените односи. Законите се донесуваат во редовна, скратена и итна постапка. Притоа како уставотворно и законодавно тело, својата дејност ја остварува преку следниве активности: го донесува и изменува Уставот со донесување на уставни амандмани, донесува закони и дава автентично толкување на законите; донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот; донесува просторен план на Републиката; ратификува меѓународни договори; одлучува за војна и мир; донесува одлука за менување на границата на Р. Македонија; донесува одлука за стапување или истапување од сојуз или заедница со други држави; распишува референдум; одлучува за резервите на Републиката; дава амнестија за сторители на кривични дела.[278] Законодавната дејност на Собранието ги опфаќа прашањата што се изречно наведени во Уставот на Р. Македонија. Меѓутоа, Собранието донесува закони и други општи акти кои се ставени во негова надлежност вклучително и за прашања што не се определени со Уставот. Тоа овозможува Собранието да има неограничена законодавна дејност.

---

[277] Vasović, V., Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 64
[278] Устав на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 52/91, член 68, став 1

Освен како претставничко и како уставотворно и законодавно тело, Собранието исто така има и две многу значајни функции, а тоа се: изборната и контролната функција.

- Изборната функција на Собранието произлегува од неговата уставна можност предвидена во член 68 од Уставот на Р. Македонија да одлучува за избор на членовите на Владата, судиите на Уставниот суд, членови на Судски совет, судии, народен првобранител, јавен обвинител како и избор, именување и разрешување на други носители на јавни функции утврдени со одредени закони. [279]
- Контролна функција – оваа функција се однесува на уставната можност на Собранието за вршењето политичка контрола и надзор над работата на Владата и над другите носители на јавни функции кои според законот се одговорни пред Собранието на Р. Македонија.[280] Контролната функција на Собранието претставува важен камен-темелник за демократски развој на државата и оневозможување на арбитрарност и злоупотреби во извршувањето на уставните и законските овластувања од страна на носителите на власта. Тука би го споменале донесувањето на буџетот како најефикасно средство за контрола на работата на органите на извршната власт. Преку утврдување на средствата кои ќе се стават на располагање на Владата за претстојната година Собранието има увид во работењето на Владата со цел наменско и адекватно трошење на буџетските средства. Други средства за контрола на Собранието над Владата се: пратенички прашања, интерпелација, прашањето за доверба на владата, анкетни комисии и надзорните расправи.

Имајќи ја предвид темата на докторската дисертација во продолжение повеќе внимание ќе посветиме на контролната функција на Собранието на Р. Македонија во однос на извршната власт, односно поконкретно во однос на безбедносниот сектор.

---

[279] Устав на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/91, член 68, став 1, алинеа 13, 14, 15 и 16

[280] Устав на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/91, член 68, став 1, алинеа 17

2. Уставни и законски предуслови за вршење парламентарна контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија

Начелото на поделба на власта во Р. Македонија за прв пат е воведено со Уставот на Р. Македонија од 1991 година. На тој начин е воспоставена основа за утврдување на меѓусебните односи меѓу одделните органи на државната власт, за разлика од претходното уредување во рамките на СФРЈ што функционираше според принципот на единство на власта.

Според член осум од Уставот на Р. Македонија, поделбата на власта како една од темелните вредности на уставниот поредок претставува основен облик на организација на власта. Според принципот на поделба на власта во Р. Македонија, Собранието функционира како највисоко законодавно тело и претставнички орган на граѓаните,[281] Владата како носител на извршната власт[282] и судови како самостојни и независни органи што ја вршат судската власт.[283] Ваквата начелна поделба на државната власт на Р. Македонија е во духот на принципот на владеење на правото а со цел ефикасно функционирање на системот преку соодветна комуникација, соработка и испреплетување на властите и нивните носители. И покрај тоа што заложбите на демократски развиените земји се движат во насока на воспоставување рамноправна положба на одделните власти и изнаоѓање механизми за нивно меѓусебно контролирање (тука пред сè се мисли на законодавната и извршната власт), во Р. Македонија треба да се потенцира извесна надреденост на Собранието во однос на Владата. Ваквата надреденост произлегува од Уставот на Р. Македонија и таа може да се препознае во членовите: 63, 90, 92 и 94. Во тој контекст, постои:

- Извесна надмоќ на Собранието во однос на Владата се препознава во членот 63 со кој се предвидува можноста Собранието да се самораспушти ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници. Самораспуштањето на Собранието по автоматизам значи и распуштање на Владата, но притоа

[281] Устав на Р. Македонија, „Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 52/91, член 61, став 1
[282] Устав на Р. Македонија, „Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 52/91, член 88
[283] Устав на Р. Македонија, „Сл.Весник на Р. Македонија “ бр. 52/91, член 98, став 1

Уставот не ја препознава можноста за распуштање на Собранието од страна на органите на извршната власт, односно Владата како што е случајот во другите земји со парламентарен или мешовит систем каде можноста парламентот да биде распуштен на иницијатива на претседателот на владата е едно од најзначајните средства за воспоставување рамнотежа помеѓу носителите на законодавната и извршната власт.

- Во согласност со член 90 од Уставот на Р. Македонија јасно е прецизирано дека составот на Владата мора да биде одобрен од страна на Собранието. На предлог на мандаторот и врз основа на програмата со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници Собранието на Р. Македонија ја избира Владата и нејзината програма.
- Член 92 ја потенцира надреденоста на Собранието во однос на извршната власт во Р.Македонија во поглед на уставната можност на Собранието да го надгледува функционирањето на Владата и на секој нејзин член, кои за својата работа одговараат пред Собранието. Собранието на Р. Македонија може да изгласа недоверба на Владата, при што Владата е должна да поднесе оставка.[284]
- Со членот 94 од Уставот на Р. Македонија се ограничува правото на претседателот на Владата самостојно да одлучува за промени во составот на Владата. Претседателот на Владата може да предложи разрешување на член на Владата, меѓутоа за предлогот за разрешување на член на Владата одлучува Собранието на првата наредна седница.

Уставните одредби што се однесуваат на улогата на Собранието за контрола и надзор над безбедносниот сектор се преточени во конкретни законски и подзаконски решенија со цел детално законски да се регулира оваа сфера што сама по себе важи за многу специфична. Во Р. Македонија, цивилната и демократска контрола на безбедносниот сектор не е сублимирана во една законска рамка. Парламентарната контрола на безбедносниот сектор својата законска оправданост ја

[284] Иако Уставот директно не дефинира дека Собранието врши политичка контрола, односно, дека е надлежно да го испитува работењето на Владата, туку определува одговорност на Владата пред Собранието, во членот 213 од Деловникот на Собранието е предвидено дека „Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата на начин и постапка утврдени со Устав и со овој деловник.“ Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 23/13, член 213

црпи од неколку различни закони со кои се уредува работата на институциите на безбедносниот сектор, како што се: Законот за одбрана, Законот за внатрешни работи, Законот за агенција за разузнавање, Законот за полиција, Законот за електронски комуникации, Законот за следење на комуникациите и Законот за Собранието на Р. Македонија.

а) Закон за одбрана

Во Глава III од Законот за одбрана се уредуваат надлежностите на органите на државната власт каде во членот 16 е предвидено дека надлежностите во одбраната се остваруваат во согласност со Уставот и законите на Р. Македонија и дека надлежностите во рамките на одбраната ги остваруваат Собранието на Р. Македонија, претседателот на Р. Македонија како и Владата и министерот за одбрана. Во остварување на одбраната, Собранието на Р. Македонија:

- врши надзор во остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Р. Македонија;
- утврдува постоење непосредна воена опасност од напад врз Р. Макеоднија;
- прогласува настанување и престанување воена состојба;
- одлучува за висината на средствата за потребите на одбраната;
- донесува буџет на Р. Македонија во воена состојба;
- донесува одлука за стапувње во членство и за истапување на Р. Македонија од членство од колективните системи за безбедност и одбрана;
- ратификува меѓународни договори што се однесуваат на влегување, поминување или престојување на странски вооружени сили на територијата на Р. Македонија заради вежбовни активности, обука и учество во мировни или хуманитарни операции, како и за учество во тие активности и операции на единиците на Армијата на Р. Македонија во странство;
- донесува национална концепција за безбедност и одбрана на Р. Македонија;

- прогласува ден на Армијата и
- донесува заклучоци и резолуции во врска со остварувањето на системот на одбраната, плановите за развој на одбраната, опремата и борбената готовност на Армијата. [285]

б) Закон за внатрешни работи

Во Глава VII од Законот за внатрешни работи со наслов Контрола на вршењето на работите на Министерството, предвидени се два вида на контрола, и тоа надворешна и внатрешна контрола. Во член 59 предвидено е надворешната контрола над работата на Министерството да ја остваруваат Собранието и народниот првобранител на Р. Македонија. Во членовите 60-63 е регулирана собраниската контрола над МВР. Во контекст на овие одредби предвидено е Собранието да врши контрола, односно надзор над Управата за безбедност и контраразузнавање преку соодветна комисија (член 60), а тоа е Комисијата за надзор над работата на управата за безбедност и контразузнавање и Агенцијата за разузнавање. До Комисијата на Собранието Управата доставува програма и извештај за работа. Програмата за работа се доставува до крајот на јануари за тековната година, а извештајот за работа за претходната година се доставува до крајот на февруари наредната година.[286] На барање на Комисијата на Собранието, Управата е должна да овозможува увид и да ѝ ги дава на Комисијата на Собранието потребните известувања, податоци и информации од нејзиниот делокруг на работа што се однесуваат на постапката на извршување на работите во надлежност на Управата. Сите податоци, известувања и информации доставени до Комисијата на Собранието или изнесени на седница на Комисијата, претставуваат информација со соодветен степен на класификација. Според член 62 став 3 од овој закон, членовите на Комисијата на Собранието се должни да ги заштитуваат класифицираните информации за кои дознале или до кои имале пристап во текот или во врска со работата во Комисијата на Собранието, во

[285] Закон за одбрана, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 42/2001, 5/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 185/2011, 215/2015, член 17

[286] Закон за внатрешни работи, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14,196/15, член 61

согласност со прописите од областа на класифицираните информации. Обврската за заштита на тајноста на класифицираните информации продолжува и по престанувањето на функцијата - член на Комисијата на Собранието, односно со престанок на мандатот во Собранието, согласно со прописите од областа на класифицираните информации.

Комисијата на Собранието до Собранието доставува извештај за извршената работа најмалку еднаш годишно. Извештајот на Комисијата претставува класифицирана информација со степен на класификација соодветен на степенот на класификација на извештајот доставен од страна на Управата. Заклучоците во врска со извештајот на Комисијата на Собранието, Собранието ги доставува до Владата на Република Македонија. На тој начин Владата се запознава со ставовите на Собранието за работата на Министерството за внатрешни работи, а со тоа и Управата за безбедност и контраразузнавање како негов составен дел.

в) Закон за полиција

Освен Управата за безбедност контраразузнавање како составен дел на МВР, полицијата, односно министерот за внатрешни работи исто така има законска обврска до Собранието на Р. Македонија, односно до неговите работни тела задолжени за надзор над неговото работење да достави извештај за извршените полициски работи најмалку еднаш годишно.[287]

г) Закон за Агенција за разузнавање

Во Глава II од Законот за Агенција за разузнавање што носи наслов Надзор над работата на Агенцијата согласно членовите 9, 10, 11 и 12 предвидена е парламентарната контрола над работата на оваа институција. Имено, во член 9 се предвидува собранискиот надзор да го врши посебна собраниска комисија до која Агенцијата има законска обврска да доставува извештај за извршените работи најмногу еднаш годишно. Ваквиот извештај пред да биде доставен до Комисијата потребно е претходно да го одобри директорот на Агенцијата со цел прибавување на негово мислење, а особено од аспект на

[287] Закон за полиција, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016, член 9, став 2

заштитата на тајноста на одделни делови на извештајот. Директорот е должен да овозможи увид и да ги дава сите известувања и податоци од делокруг на работата на Комисијата. Известувањата и податоците изнесени на седница на Комисијата се сметаат за државна тајна. Заклучоците во врска со извештајот на работата на Комисијата, Собранието на Р. Македонија ги доставува до претседателот на Република Македонија, бидејќи Агенцијата е под негова директива и до Владата на Република Македонија.[288]

д) Закон за следење на комуникациите

Одредбите со кои се регулира надзорот над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на институциите кои имаат законска можнст за тоа се сублимирани во Глава IV од Законот за следење на комуникации со наслов „Надзор и контрола". Во оваа глава, во членовите 35, 36, 37, 38 и 39 е нормиран надзорот што го врши Собранието на Р. Македонија преку посебна собраниска комисија која еднаш годишно има обврска да реферира извештај пред Собранието на Р. Македонија за извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Царинската управа и Финансиската полиција.[289]

ѓ) Закон за Собранието на Р. Македонија

Во глава V од Законот за Собранието, во членовите од 20 до 23 се предвидени т.н. надзорни расправи. Надзорните расправи претставуваат собраниски механизам преку кој се овозможува да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа.[290] Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и

[288] Закон за агенција за разузнавање, „Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 19/95, 37/98, 76/2000, 211/2000, член 12

[289] Закон за следење на Комуникациите, „Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 116/2012, член 37

[290] Закон за Собранието, „Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 30/2010, член 20, став 1

заклучоци што се доставуваат и до Владата на Република Македонија и на тој начин собраниското тело може да ја оствари својата значајна надзорна функција и да биде коректив во работењето на извршната власт.

Во продолжение, во ова поглавје анализирани се уставно-правните механизми што му се ставени на располагање на Собранието на Р. Македонија за контрола и надзор над работата на институциите на безбедносниот сектор.

3. Уставно-правните механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор

Најважната улога што ја има Собранието, покрај вршењето на законодавната функција, всушност, е политичката контрола врз Владата. Така, според член 92 од Уставот на Р. Македонија, Владата и секој нејзин член одговараат пред Собранието за нивната работа. Токму на оваа политичка контрола е посветен овој дел од доктрската дисертација. „Испитувањето на работата на Владата (анг. scrutiny) и поврзаниот концепт на отчетност (анг. accountability) сè повеќе се истакнуваат како исклучително значајни за работата на парламентите."[291] Во Уставот и законите што се однесуваат на конкретната проблематика предвидени се следните механизми кои му се ставени на располагање на Собранието на Р. Македонија за вршење контрола на работата на безбедносниот сектор: пратенички прашања, интерпелација, прашање на доверба на Владата, парламентарни (постојани и повремени) работни тела, надзорни расправи и парламентарниот институт како истражувачки центар што на пратениците им обезбедува навремени, објективни и независни стручни истражувања и анализи за извршувањето на пратеничката (контролната) функција.

[291] За ова повеќе кај: Аврамовска Коруновска, Н., Парламентарен надзор над Владата на Република Македонија, Фондација отворено општество, Скопје, 2012, стр. 21

3.1. Пратенички прашања

Овој контролен механизам му овозможува на парламентот пред сè на опозицијата директно да ја преиспитаат работата на носителите на извршната власт, без притоа да го поставуваат прашањето на одговорност на владата. Согласно член 72 од Уставот на Р. Македонија, пратеничко прашање може да постави секој пратеник, а начинот и постапката на поднесување и расправата по поднесеното пратеничко прашање подетално се уредени со Деловникот за работа на Собранието (член 37-44). Станува збор за конкретно и прецизно прашање кое пратеникот го поставува на претседателот на Владата, на член на Владата или на кој било друг носител на јавна функција кој по сила на законот за својата работа одговара пред Собранието, а се однесува на нивната работа или на работи од нивната надлежност. Ако прашањето се однесува на носител на јавна функција кој не е член на Владата, пратеникот до претседателот на Собранието ќе го најави поставувањето на прашањето најдоцна 24 часа пред почетокот на седницата. За поставените прашања се води евиденција, а пратеникот што го поставува прашањето треба јасно да потенцира кому му го упатува прашањето.

За разлика од многу други земји во светот каде за поставување прашање се одвојува време секој ден или конкретен ден во неделата, кај нас е потребно да се свика посебна седница и тоа последниот четврток од месецот. На седницата задолжително присуствуваат претседателот и членовите на Владата и други носители на јавни функции за кои е најавено дека ќе им се постави прашање. Доколку претседателот на Владата од објективни или неодложни причини треба неопходно да ја напушти седницата, отсуството не може да биде подолго од еден час.

За да се обезбедат правата на пратениците од опозицијата, а во согласност со коментарите на Венецијанската комисија дадени за Деловникот на Собранието, Деловникот беше изменет во август 2010 година, со што редоследот на поставување пратенички прашања го утврдува претседателот на Собранието во договор со координаторите на пратеничките групи, на начин што ќе обезбеди сооднос два

спрема еден во корист на пратениците од пратеничките групи во опозиција и на пратениците во опозиција што не се организирани во пратеничка група.

Прашањата се поставуваат усно, и на нив исто така се одговара усно на истата седница. По исклучок, ако претседателот на Владата, односно претставникот на Владата, нејзин член, односно носителот на јавна функција, изјави дека од оправдани причини не е во можност да даде устен одговор на таа седница, должен е одговорот во писмена форма да го даде во рок од 20 дена. Писмениот одговор се доставува до претседателот на Собранието, кој веднаш го упатува до подносителот на прашањето и до сите пратеници, а на првата наредна седница за поставување на пратенички прашања, го известува Собранието за дадениот одговор.

Пратеникот што го поставил прашањето има право да се изјасни дали е задоволен од одговорот. Пратеникот на една седница може да постави најмногу три прашања. Во периодот помеѓу две седници пратениците, исто така, имаат право да поставуваат прашања, но во писмена форма, преку претседателот на Собранието, кој го доставува на оној на кој му е упатено прашањето.[292]

Ако одговорот на поставеното прашање содржи информации или податоци што претставуваат тајна, Владата, односно носителот на јавната функција може да предложи одговорот да се даде на седница на Собранието без присуство на јавноста. За тој предлог одлучува Собранието во согласност со одредбите на Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија.[293]

Во периодот што беше опфатен со анализата[294] одржани се вкупно 41 седница за пратенички прашања на кои биле поставени вкупно 1166 пратенички прашања.[295] Тоа по години е претставено на Табела број 1.

---

[292] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 38, член 39 став 4 и член 41

[293] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 44

[294] Станува збор за периодот од 2010 година до крајот на 2015 година. Периодот пред 2010 година не беше опфатен со анализата, бидејќи тогаш согласно стариот Деловник за работа на Собранието важеа други одредби во однос на контролниот собраниски механизам - пратеничко прашање.

[295] Извештај за работата на шестиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 21.06.2008 – 14.04.2011, официјална веб страна на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/MANDATENIZVESTAJ0811koregiran.pdf, [пристапено на: 10.06.2016], Извештај за работата на седмиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 25.06.2011 – 05.03.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-

Табела 1. Број на пратенички прашања 2010-2015 година

ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА							
година	2010	2011	2012	2013[296]	2014[297]	2015	вкупно
пратенички прашања	144	154	213	138	173	344	1166

Во продолжение направена е подетална анализа за редоследот на поставените прашања; за тоа дали и колку се почитува временски дадениот рок за одговор на поставените прашања, тука пред сè се мисли на писмените прашања, бидејќи како што може да се забележи на усните прашања најчесто се одговара веднаш по поставување на прашањето освен во исклучителни и многу ретки ситуации кога тоа е невозможно од технички аспект (неможност да се пресметаат одредени вредности, отсуство на најрелевантната личност на која се однесува прашањето, нецелосно достапна документација во моментот на поставување на прашањето, непотполна информираност на конкретниот функционер во однос на прашањето во моментот кога тоа се поставува и сл). За разлика од усните, кај писмено поставените пратенички прашања може да се забележи подоминантна тенденција на задоцнет одговор или ситуации кога воопшто и не е даден одговор; како и за соодносот на поставените прашања на парламентарното мнозинство во однос на партиите во опозиција. Попрегледно тоа е прикажано на Табела број 2.

2014.pdf, [пристапено на: 10.06.2016], Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија за периодот 10.05.2014 – 31.12.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%202014%2010.05%20-%2031.12.2014.pdf, [пристапено на 10.06.2016] и Извештај за работата на Собраието на Р. Македонија за периодот 01.01.2015 – 31.12.2015, официјална веб страна на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 10.06.2016]

[296] Бројот на пратеничките прашања е впечатливо помал во однос на континуитетот кој може да се забележи во претходните три години поради случувањата на македонската политичка сцена и напуштањето на парламентот од страна на опозицијата по инцидентите кои се случија во Собранието на Р. Македонија на 24-ти декември 2012 година. Пратениците од најголемата опозициска партија се вратија во парламентот на почетокот на март 2013 година непосредно пред локалните избори кои се одржаа на 24.03.2013 година.

[297] 2014 година е изборна година и бројот на прашања се однесува на периодот од последните три месеци од седмиот собраниски состав 01.01.2014-05.03.2014 и првите седум месеци од работата на осмиот состав на Собранието на Р. Македонија во периодот од 10.05.2014 - 31.12.2014. Тука е потребно да се потенцира неучевствувањето на опозицијата во работењето на парламентот во периодот по завршување на парламентарните избори па сè до септември 2015 година кога осмиот состав на Собранието на Р. Македонија за прв пат после изборите почна да работи во полн состав.

Табела 2. Број на пратенички прашања 2010-2015 година

Година	Пратеници	Вкупно	Вкупно по форма		Одговор во рок	Задоцнет одговор		Без одговор	
2010	Парламентарно мнозинство	58	Писмени	9	3	5	55%	1	11%
		40%	Усни	49	43	5	10%	1	2%
	Опозиција	86	Писмени	13	7	4	30%	2	15%
		60%	Усни	73	55	13	17%	5	7%
2011	Парламентарно мнозинство	67	Писмени	32	14	11	34%	7	22%
		43.5%	Усни	35	34	1	3%	0	0%
	Опозиција	87	Писмени	22	11	7	32%	4	18%
		56.5%	Усни	65	62	3	5%	0	0%
2012	Парламентарно мнозинство	58	Писмени	27	19	7	26%	1	4%
		30%	Усни	36	33	2			6%
	Опозиција	155	Писмени	82	37	30	37%	15	18%
		70%	Усни	73	71	0	0%	17	4%
2013[298]		138	Писмени	32	15	0	0%	17	53%
			Усни	106	106	0	0%	0	0%
2014	Парламентарно мнозинство	137	Писмени	66	23	42	64%	1	2%
		79%	Усни	71	71	0	0%	0	0%
	Опозиција	36	Писмени	12	3	4	33%	5	42%
		21%	Усни	24	24	0	0%	0	0%
2015	Парламентарно мнозинство	239	Писмени	98	44	51	52%	3	3%
		69%	Усни	141	141	0	0%	0	0%
	Опозиција	105	Писмени	50	17	20	40%	13	26%
		31%	Усни	55	55	0	0%	0	0%

[298] За 2013 година податоците се оскудно обработени бидејќи на официјалната веб страна на Собранието на Р. Македонија во делот за пратенички прашања нема податоци поединечно за секое прашање што било поставено и за одговорите што притоа биле дадени.

Од анализа на податоците во табелата може да се заклучи дека првите години по примената на измените на Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија постепено се постигнува сооднос два спрема еден во корист на пратениците од опозицијата, тоа е во периодот на 2010, 2011 и 2012 година. Меѓутоа, тоа не е случај и за наредните години. Тука треба да се напомене дека ваквата дисторзија практично ја прави турбулентниот период на македонската политичка сцена и трендот на неучествување на опозицијата во работењето на парламентот во период од три месеци во 2013 година и во период од 16 месеци од мај 2014 година по завршување на парламентарните избори сè до септември 2015 година со што практично не може да се оценува соодносот на поставените прашања од проста причина што опозицијата не била физички присутна во Собранието, а со тоа ниту била во ситуација да поставува пратенички прашања. „Доколку го анализираме периодот по враќањето на опозицијата во Собранието во септември 2015 година, се забележува дека бројот на прашањата поставени од опозицијата се зголемува (55%) во однос на прашањата поставени од пратениците од владејачката коалиција (45%)"[299] со тенденција да се постигне деловнички пропишаниот сооднос од два спрема еден во корист на опозицијата. Дополнително, доколку се направи подетална анализа на поставените пратеничките прашања во врска со прашања од областа на безбедноста и доколку притоа се анализира вкупниот број поставени, одговорени, задоцнети и неодговорени пратенички прашања би можело да се добие многу јасен преглед за тоа дали и колку овој механизам придонесува за ефикасна парламентарна контрола и надзор на работењето на безбедносниот сектор. На тој начин би се добила претстава за тоа колку овој сектор е интересен за јавноста ако се има предвид дека парламентарните седници за пратенички прашања се јавни и пратениците при поставување на прашањата најчесто се водат од тоа колку е јавноста заинтересирана за одредена проблематика и дали и колку може политички да се поентира со поставување и (не)добивање одговор на одредено пратеничко прашање. Во тој

[299] Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија, Дијалози за визија, Британска амбасада, Скопје, 2016, стр. 12, достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/D4V_Democracy%20and%20Rule%20of%20Law_mk.pdf, [пристапено на: 11.08.2016]

контекст треба да се потенцира дека таква анализа не беше возможно да се направи од повеќе причини. Прво, со анализата требаше да биде опфатен периодот од осамостојувањето на Р. Македонија до, и заклучно со 2015 година, но бидејќи во периодот пред 2010 година согласно стариот Деловник за работа на Собранието важеа други одредби во однос на контролниот собраниски механизам - пратеничко прашање, тој период не можеше да се анализира од аспект на Деловникот кој моментално е во употреба. Второ, иако периодот од 2010 до 2012 година беше подобен период за анализа, исклучок беше 2011 година која беше изборна година и во која постои одреден (тримесечен) диконтинуитет во примената на овој контролен механизам. 2013 година од аспект на нашиот интерес не можеше да се анализира бидејќи според начинот на кој се архивирани пратеничките прашања на официјалната веб страница на Собранието на Р. Македонија нема прегледност поединечно за секое пратеничко прашање во однос на тоа дали пратеникот кој го поставил прашањето е од редовите на парламентарното мнозинство или од редовите на опозицијата, дали на поставеното пратеничко прашање е одговорено во рок или станува збор за задоцнет одговор или пак воопшто не е даден одговорен. Наредната, 2014 година е изборна година, освен тримесечниот дисконтинуитет во примената на овој контролен механизам поради парламентарните избори, дополнително, врз ефикасната примена на овој механизам свое влијание имаше и отсуството на опозицијата во работењето на парламентот во периодот по завршување на парламентарните избори па сè до септември 2015 година. Поради ваквиот турбулентен период во годините по донесувањето на новиот Деловник за работа на Собранието на Р. Македонија, сметавме дека дополнителен обид за продлабочена анализа на пратеничките прашања кои се однесуваат исклучиво на безбедноста нема да даде реална и јасна слика за тоа дали и колку пратеничките прашања се ефикасен механизам на Парламентот за контрола и надзор на работењето на безбедносниот сектор во Р. Македонија.

3.2. Интерпелација

Интерпелацијата претставува квалификувано пратеничко прашање што може да се поднесе на иницијатива на најмалку пет пратеници. Со донесувањето на Уставот на Р. Македонија во 1991 година се направи отстапка во однос на интерпелацијата како парламентарен институт што во рамките на земјите со класичен парламентарен систем на уредување се користи исклучиво за парламентарна контрола на владата и на нејзините членови. Со Уставот на Р. Македонија од 1991 година (член 72) интерпелацијата е проширена и истата може да се поднесе за сите носители на јавни функции како и за прашања од работата на сите државни органи.[300]

Начинот на постапката за поднесување на интерпелацијата како и расправата и гласањето се детално определени со Деловникот за работа на Собранието (член 45-51). Интерпелацијата се поднесува во писмена форма, таа треба да биде потпишана од сите пратеници што ја поднесуваат и да биде образложена. Интерпелацијата се поднесува до претседателот на Собранието, кој веднаш ја доставува до оној на кого му е упатена и до пратениците. Субјектот на на кој му е поставена интерпелацијата има право да достави писмен одговор на поставената интерпелација до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на интерпелацијата. По истекот на 15 дена од денот на доставувањето на одговорот до пратениците, интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието, ако одговорот не се поднесе во утврдениот рок од 15 дена од денот на доставувањето, интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието.[301]

Во тој контекст, целта на интерпелацијата е отворање расправа за прашање од поширок интерес на земјата, во која би се вклучиле и би учевствувале и другите пратеници, а не само оние што ја поднесуваат интерпелацијата.

---

[300] Устав на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/91, член 72

[301] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 45-48

Право да ја образложи интерпелацијата на седница на Собранието има еден од пратениците што ја поднеле интерпелацијата, по што субјектот на кој му е поставена интерпелацијата се поканува на седница и има право да го образложи својот писмен одговор или да даде устен одговор на поставената интерпелација. Пратениците што ја поднеле интерпелацијата имаат право да ја повлечат пред одпочнување на претресот и на тој начин се заштитува субјектот против кого е поднесена интерпелацијата. Во спротивно се отвора претрес по поднесената интерпелација. Во согласност со Деловникот за работа на Собранието, претресот по интерпелацијата трае еден работен ден до исцрпувањето на листата на пријавените пратеници за збор, а се одлучува најдоцна до 24,00 часот.[302] Пратениците за учество во претресот по интерпелацијата, писмено го известуваат претседателот на Собранието, 24 часа пред одржување на седницата. Редоследот на пратениците по пратенички групи и пратениците што не се организирани во пратенички групи, а што ќе учествуваат во претресот го утврдува претседателот на Собранието во договор со координаторите на пратеничките групи на начин што ќе обезбеди сооднос два спрема еден во корист на пратениците од пратеничките групи во опозиција и на пратениците во опозиција што не се организирани во пратеничка група.

Ако Собранието ја прифати интерпелацијата донесува заклучок во кој се изнесува ставот во врска со наводите на интерпелацијата. Претресот по интерпелацијата се прекинува, ако: се постави прашање за доверба на Владата, Владата поднесе оставка, претседателот на Владата поднесе предлог за разрешување на членот на Владата за чија работа е поднесена интерпелацијата и ако носителот на јавната функција поднесе оставка.[303]

Интерпелацијата како механизам за политичка контрола за прв пат е воспоставен со Уставот на Р. Македонија од 1991 година, и како што забележува Снежана Гушева уште од почетокот на нејзината примена претставува инструмент или помагало пред сè на опозицијата за контрола и надгледување на работата на

[302] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 49

[303] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 51

партијата на власт. Во првите години (1991-1997 година) од примената на овој контролен механизам сите интерпелации биле поднесени од партиите во опозицијата. Во периодот од шест последователни години Пратеничката група на ВМРО-ДПМНЕ поднела интерпелации за работата на: министерот за односи со странство, Денко Малески, во февруари 1992 година; министерот за внатрешни работи, Љубомир Фрчковски, во февруари и во мај 1993 година; министерот за урбанизам, градежништво, сообраќај и екологија, Антонио Пешев во февруари и мај 1993 година; министерот за образование и физичка култура, Димитар Бајалциев во јуни 1993 година. Пратеничката група на Либералната партија поднесе интерпелација за работата на министерот за внатрешни работи, Томислав Чокревски во мај 1996 година. Демократската партија на Албанците поднесе интерпелација за работата на министерот за внатрешни работи, Томислав Чокревски во јули 1997 година.[304]

Во периодот од 1998-2006 година, во Собранието се поднесени вкупно 19 предлози за интерпелации, од кои мнозинството, петнаесет за работењето на одделни министри од Владата од кои за интерпелациите за двајца министри (министерот за култура Димитар Димитров и министерот за образование Ненад Новковски) не постоела основа да се расправа, еден предлог за работењето на заменик министер во Владата и четири предлози за интерпелација на носители на јавни функции (по една интерпелација за работата на претседателот на Републичката изборна комисија, на генералниот директор на МРТ и на гувернерот на Народна банка на Р. Македонија).[305]

Во последните 10 години 2006-2016 година, во Собранието на Р. Македонија во континуитет доминантно мнозинство има партијата на ВМРО-ДПМНЕ. Ако се анализира состобата со поднесените интерпелации за работата на министрите и други носители на јавни функции може да се забележи истиот тренд како и на почетокот на примената на овој контролен механизам, имено во анализираниот период од 10 години поднесени се вкупно 20 предлози за интерпелација, од кои

[304] Гушева, С., Политичката контрола на Собранието на Р. Македонија врз извршната власт, Правен факултет, Скопје, 1997, стр. 154-155

[305] За ова повеќе кај: Козарев, А., Парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 99

петнаесет за министри, еден предлог за работењето на заменик-министер во Владата и четири за работењето на носители на јавни функции. Сите интерпелации се поднесени од страна на партиите во опозиција и ниту една интерпелација не е прифатена. Причината за ваквата неефикасност на интерпелацијата најверојатно произлегува од фактот што сите интерпелации се поднесени од опозицијата и владејачкото мнозинство во Собранието на Р. Македонија успева со надгласување да ги одбие поднесените предлози за интерпелација за министри, заменици министри и/или други јавни функционери кои се од редовите на партијата на власт. Ова говори за фактот дека овој контролен механизам и понатаму останува оружје доминантно и пред се во рацете на опозицијата, но се поставува прашањето како можат предлагачите да го убедат парламентарното мнозинство да ја усвои интерпелацијата кога таа не е усогласена барем со пратениците од опозицијата, праксата покажува дека честопати за интерпелациите гласаат само нивните предлагачи, а не и другите пратениците од опозицијата на чија што партија припаѓаат и предлагачите. Во продолжение подетално се прикажани сите предлози за интерпелации во периодот од 2006 до 2016 година:

- Интерпелација за работата на министерот за образование и наука, Сулејман Рушити, поднесена од страна на ДУИ на 14-та седница на Собранието на Р. Македонија на 06.12.2006 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на претседателот на Собранието на Република Македонија, Љубиша Ѓеоргиевски, поднесена од страна на ЛДП на 64-та седница на Собранието на Р.Македонија на 31.08.2007 (не е донесена);
- Интерпелација за работата на заменик-министерот за внатрешни работи, Рефет Елмази, поднесена од страна на ЛДП на 78-та седница на Собранието на Р. Македонија на 14.11.2007 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за економија, Вера Рафајловска, поднесена од страна на СДСМ на 83-та седница на Собранието на Р. Македонија на 04.12.2007 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот без ресор, Живко Јанкуловски, поднесена од страна на ДПА на 88-та седница на Собранието на Р.

Македонија на 18.12.2007 година (повлечена со допис од 88 седница на 08.01.2008 година);

- Интерпелација за работата на претседателот на Комисијата за деловнички и мандатно-имуни прашање, Александар Николовски, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 33-та седница на Собранието на Р. Македонија на 04.12.2008 (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за образование и наука, Перо Стојановски, од страна на пратеничка група на СДСМ на 43-та седница на Собранието на Р. Македонија на 15.01.2009 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за финансии, Трајко Славски, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 47-та седница на Собранието на Р. Македонија на 11.02.2009 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за внатрешни работи, Гордана Јанкуловска, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 76-та седница на Собранието на Р. Македонија на 13.10.2009 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за транспорт и врски, Миле Јанакиевски, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 76-та седница на Собранието на Р. Македонија на 14.10.2009 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на претседателот на Државната комисија за спречување на корупција, Мирјана Димовска, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 95-та седница на Собранието на Р. Македонија на 8.3.2010 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за финансии, Зоран Ставрески, поднесена од страна на: Јован Манасиевски, Ѓорѓи Оровчанец, Роза Топузовска, Ристо Пенов, Андреј Жерновски на 97-та седница на Собранието на Р. Македонија на 11.03. 2010 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за правда, Михајло Маневски, поднесена од страна на пратенички групи од СДСМ, НСДП, Стојан Андов и

Ѓорѓи Оровчанец на 101-та седница на Собранието на Р. Македонија на 19.04.2010 година (не е донесена);

- Интерпелација за работата на министерот без ресор, Васко Наумовски, поднесена од страна на: Јован Манасиевски, Роза Топузовска, Андреј Жерновски, Имер Селмани, Флора Кадриу, Бесим Догани, Абедин Сумбери на 107-та седница на Собранието на Р. Македонија на 14.06.2010 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за внатрешни работи, Гордана Јанкуловска, поднесена од страна на пратенички групи на СДСМ, НСДП и Стојан Андов на 116-та седница на Собранието на Р. Македонија на 30.07.2010 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за култура, Елизабета Канческа-Милевска, поднесена од страна на пратеничка група на СДСМ на 128-та седница на Собранието на Р. Македонија на 15.12.2010 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за внатрепни работи, Гордана Јанкуловска, поднесена од страна на пратенички групи на СДСМ и НСДП на 23-та седница на Собранието на Р. Македонија на 13.02.2012 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за финансии, Зоран Ставревски, поднесена од страна на пратенички групи на СДСМ и НСДП на 34-та седница на Собранието на Р. Македонија на 28.05.2012 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на претседателот на Регулаторната комисија за енергетика, поднесено од страна на СДСМ на 45-та седница на Собранието на Р. Македонија на 01.11.2012 година (не е донесена);
- Интерпелација за работата на министерот за здравство, Никола Тодоров, поднесена од страна на СДСМ на 80-та седница на Собранието на Р. Македонија на 21.12.2015 година (не е донесена); [306]

[306] Извештај за работата на петтиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 26.07.2006 - 12.04.2008, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/godisen_izvestaj_2006-20080.pdf, [пристапено на: 10.06.2016], Извештај за работата на шестиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 21.06.2008 –

Од изнесените податоци може да се заклучи дека во досегашната примената на овој парламентарен институт од осамостојувањето на нашата земја до денес немало случај кога министер или кој било друг носител на јавна функција ја напуштил функцијата поради ваквата иницијатива на опозицијата. Следствено на тоа, „во ситуација во која пратениците одговараат само пред партиското лидерство, овој механизам е недоволно ефикасен. Бидејќи, постојниот систем (изборен модел, недостиг на внатрепартиска демократија) е дизајниран со цел пратениците да бидат под контрола на партиското раководство и да не можат да постапуваат и да одлучуваат по свое сопствено убедување туку исклучиво во духот на целите и интересите на партијата на која ѝ припаѓаат. „Автономијата на дејствувањето на пратениците е суштински важна а во најголем дел од случаите и пресудна за ефикасно функционирање на овој механизам.“[307] Дополнително загрижува податокот дека не постои усогласеност за интерпелациите меѓу сите пратеници од опозицијата, туку постои тренд за нив да гласаат единствено нивните предлагачи. Бидејќи се работи за политичка контрола, се поставува прашањето како можат предлагачите да го убедат парламентарното мнозинство да ја усвои интерпелацијата кога таа не е усогласена барем со пратениците од опозицијата.[308] Меѓутоа и покрај вака воспоставената практика, факт е дека станува збор за важен и моќен механизам што во услови на соодветно демократско расположение може да значи санкционирање на носителите на јавни функции без разлика од кој политички табор

14.04.2011, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/MANDATENIZVESTAJ0811koregiran.pdf, [пристапено на: 10.06.2016], Извештај за работата на седмиот праенички состав на Собранието на Р. Македонија, 25.06.2011 – 05.03.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-2014.pdf, [пристапено на: 10.06.2016], Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија за периодот 10.05.2014 – 31.12.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%202014%2010.05%20-%2031.12.2014.pdf, [пристапено на 10.06.2016] и Извештај за работата на Собраието на Р. Македонија за периодот 01.01.2015 – 31.12.2015, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 10.06.2016]

[307] Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија, Дијалози за визија, Британска амбасада, Скопје, 2016, стр. 12, достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/D4V_Democracy%20and%20Rule%20of%20Law_mk.pdf, [пристапено на: 11.08.2016]

[308] За ова повеќе кај: Аврамовска Коруновска, Н., Парламентарна контрола над Владата на Република Македонија, Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2012, стр. 25

доаѓаат. Во меѓувреме, интерпелацијата останува на ниво на иницијатива што исклучиво значи можност јавноста да се запознае со работата на одреден носител на јавна функција и со евентуалните причини за недоверба, со оглед на тоа дека пратениците расправаат за интерпелацијата во текот на сиот ден во присуство на повиканиот министер, односно носител на јавна функција и сето тоа се пренесува директно преку собранискиот канал до широката јавност во Р. Македонија.

3.3. Прашање за доверба на Владата

Можноста за користење на овој контролен механизам, начинот на активирање како и постапката по поднесување на прашањето за доверба на Владата е детално регулирана со Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија (член 214-218). Прашање за доверба на Владата можат да постават најмалку 20 пратеници во писмена форма и тоа мора да биде образложено. Прашање за доверба на Владата може да постави и претседателот на Владата во писмена форма или усно на седницата на Собранието. Откако ќе биде поставено прашањето за доверба на Владата, претседателот на Собранието веднаш го доставува до пратениците, Владата и до претседателот на Републиката, а во случаите кога прашањето за доверба на Владата претседателот на Владата го поставува усно на седницата на Собранието, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.[309]

За поставеното прашање за доверба на Владата, претседателот на Собранието веднаш свикува седница. Седницата се одржува третиот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата.[310] Прашањето за доверба на Владата може да се повлече до почетокот на седницата на Собранието, на која ќе се расправа по прашањето за доверба на Владата.

По поставеното прашање за доверба на Владата се води претрес. Право да го образложи прашањето за доверба на Владата има еден од пратениците што го

[309] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 214

[310] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 215 став 1

поставиле прашањето. Во согласност со член 217 од Деловникот, Собранието гласа за недоверба на Владата по истекот на третиот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба. Во случај кога прашањето за доверба на Владата го поставува претседателот на Владата усно на седницата на Собранието, Собранието гласа за доверба на Владата на истата седница, без расправа. Претседателот на Владата и пред гласањето има право да му се обрати на Собранието.[311]

Ако на Владата ѝ е изгласана недоверба, претседателот на Владата до Собранието е должен да поднесе оставка во рок од 24 часа од изгласувањето на недовербата. За изгласаната недоверба на Владата и за поднесената оставка, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.

Пратениците во Собранието на Р. Македонија во периодот од осамостојувањето на Р. Македонија па до денес евидентно ја практикуваат примената на уставниот механизам за поставување прашање на доверба на Владата како облик на парламентарна контрола над нејзиното работење, и тоа со следната динамика:

- Во периодот од 1991-1994 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поставено вкупно четири пати. Од тие четири случаи, само еднаш ѝ е изгласана недоверба на Владата. Тоа ѝ се случи на Експертската влада на 07.07.1992 година на 44-та седница на Собранието на Р. Македонија. Потписници на поднесеното прашање за доверба на Експертската влада беа 26 пратеника од различни пратенички групи, од кои најбројни беа пратениците од редот на Либералната партија. Останатите три случаи се однесуваат на прашања за доверба на Владата поставени на 59-та (12.04.1993 година), 69-та (15-16.11.1993 година) и 77-та (14.07.1994 година) седница на Собранието на Р. Македонија, од страна на ВМРО-ДПМНЕ, во трите случаи не е изгласана недоверба на Владата) [312];
- Во периодот 1994-1998 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поднесено на 65-та (26.03.1997 година) седница на Собранието

[311] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 217

[312] Гушева, Снежана, Политичката контрола на Собранието на Република Македонија (магистерски труд), Правен факултет,. Скопје: 1997. 165-167

на Р. Македонија од страна на ВМРО-ДПМНЕ (не е изгласана недоверба на Владата);

- Во периодот 1998-2002 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поднесено на 54-та (03.07.2000 година) седница на Собранието на Р. Македонија од страна на СДСМ (не е изгласана недоверба);
- Во периодот 2002-2006 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поднесено на78-та (18.09.2004 година) седница на Собранието на Р. Македонија од страна на ВМРО-ДПМНЕ и ЛП (не е изгласана недоверба на Владата) и на 108-та (22.09.2005 година) седница на Собранието на Р. Македонија од страна на ВМРО-ДПМНЕ, ВМРО-Народна и ЛП (не е изгласана недоверба на Владата);[313]
- Во периодот 2006-2008 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поднесено на 48-та (07.06.2007 година) седница на Собранието на Р. Македонија од страна на СДСМ (не е изгласана недоверба на Владата);
- Во периодот 2008-2011 година не е поставено прашање за доверба на Владата на Р. Македонија;
- Во периодот 2011-2014 година, прашање за доверба на Владата на Р. Македонија е поднесено на 43-та (05.10.2012 година) седница на Собранието на Р. Македонија од страна на СДСМ (не е изгласана недоверба на Владата);
- Во периодот 2014-2015 година не е поставено прашање за доверба на Владата на Р. Македонија. [314]

---

[313] Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор на Р. Македонија Скопје, 2012, стр. 100

[314] Извештај за работата на петтиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 26.07.2006 - 12.04.2008, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/godisen_izvestaj_2006-20080.pdf, [пристапено на: 20.06.2016], Извештај за работата на шестиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 21.06.2008 – 14.04.2011, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/MANDATENIZVESTAJ0811koregiran.pdf, [пристапено на: 20.06.2016], Извештај за работата на седмиот праенички состав на Собранието на Р. Македонија, 25.06.2011 – 05.03.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-2014.pdf, [пристапено на: 20.06.2016], Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија за периодот 10.05.2014 – 31.12.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%202014%2010.05%20-%2031.12.2014.pdf, [пристапено на 20.06.2016] и Извештај за работата на Собраието на Р. Македонија за периодот 01.01.2015 – 31.12.2015, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија,

Од анализата на досега спроведениот механизам прашање за доверба на Владата во Р. Македонија од осамостојувањето до денес, може да се констатира дека освен на првата т.н. Експертска влада во 1992 година на ниту една друга влада во вкупно девет наврати колку што било поставено ова прашање, не е изгласана недоверба. Следствено на тоа, може да се констатира дека овој механизам во принцип не е ефикасен контролен механизам на парламентот. Меѓутоа кога се зборува за овој механизмам треба да се има во вид дека неговата ефикасност не се мери само преку тоа дали е изгласана доверба или не, бидејќи суштината на овој механизам не е гласање (не)доверба по секоја цена. Напротив, неговата суштна е многу подлабока и таа е содржана во т.н. првостепен ефект на прашањето за доверба на владата односно, се состои пред сé и најчесто во целодневно дебатирање за работењето на владата, разоткривање на грешките, лошите политики или незнаењето и некомпетентноста на оние кои управуваат со државата, начинот на кој Владата и нејзините претставници го оправдуваат своето работење итн. На крајот на дебатата следи гласање за доверба на Владата. Значи дебатата заедно со чинот на гласање, без разлика дали притоа била изгласана доверба или не, овозможува јавноста да стекне јасна претстава за тоа кој и на каков начин е подготвен да го брани нивното достоинство, да им гарантира безбедност, да ги штити човековите права и слободи, да ѝм обезбеди подобрување на економската состојба, но истовремено и колкава е цената што граѓаните треба да ја платат за таквото владеење на Владата која настојува да остане на власт. Како и кај другите механизми за контрола на безбедносниот сектор така и тука, следува дека влијанието на партијата врз пратениците, немањето внатрепартиска демократија, трендот на партиската (колективна) одговорност наспроти индивидуалната, немањето политичка волја и други (повисоки) лични интереси на пратениците-припадници на различните пратенички групи во Собранието се најчестите причини за ваквиот епилог на прашањето за доверба на владата и неговото практикување од осамостојувањето на Р. Македонија до денес.

достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 20.06.2016]

3.4. Парламентарни работни тела за надзор на работата на безбедносниот сектор

Врз основа на член 76 од Уставот на Р. Македонија и член 117 од Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија, Собранието основа постојани и повремени работни тела, што имаат надлежност да разгледуваат предлози на закони, и на други акти што ги донесува Собранието, како и други прашања од надлежност на Собранието и вршат други работи утврдени со Деловникот.

Согласно карактеристиките на парламентарните системи, се практикува составот на собраниските работни тела да го отсликува составот на собранието, со цел да се овозможи и малцинските пратенички групи непречено да го остваруваат своето политичко влијание во работењето на парламентот. Во согласност со организациската поставеност на собраниските работни тела, Деловникот за работа на Собранието предвидува тие да имаат претседател, негов заменик и одреден број членови и нивни заменици. Конкретно, што се однесува на собраниските работни тела за надзор на работата на институциите на безбедносниот сектор предвидено е претседателите на овие работни тела да бидат од редовите на пратениците што се припадници на политичките партии во опозиција, а во едно работно тело законот[315] предвидува и мнозинството од членовите да биде од редовите на партиите во опозиција со цел да се зголеми ефикасноста во нивното работење и евентуалните опструкции во поглед на свикување и одржување на седниците на работните тела, а со тоа и непречено остварување на нивните активностите што произледуваат од законски утврдениот делокруг на надлежности.

Функцијата на комисиите во парламентарните системи е двојна: обезбедување на предуслови за делотворна работа на парламентарното тело и функција на кочница. Функцијата на подготовка на работата на парламентот е содржана во претходната темелна, детална и сеопфатна обработка на предметот на претстојното парламентарно одлучување.[316] Собраниските работни тела, односно собраниските комисии се многу важни, затоа што, како што потенцира О. Бакрески

---

[315] Согласно законските измени во Законот за следење на комуникациите, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/2009, 116/2012, член 36

[316] Китаноски, Л., Поделба на власта, Анископ, Скопје, 1995, стр.193

тие овозможуваат директна комуникација меѓу парламентарците од различните политички партии, при што создаваат можност за поширока расправа, а со тоа и можност за конструктивни дискусии каде до израз доаѓа стручноста и знаењето на парламентарците за одделни области во зависност од тоа што е на дневен ред на нивните седници.[317]

Собранискиите комисии работат на седници што ги свикува претседателот на Комисијата кој во согласност со последните измени на Деловникот најчесто е од редовите на опозициските пратеници. Седниците на работното тело можат да бидат свикани од страна на претседателот на комисијата по негова сопствена иницијатива или по предлог на претседателот на Собранието или на најмалку една третина од членовите на комисијата, кои притоа се должни да достават и материјал за прашањето што предлагаат да биде ставено на дневен ред. По исклучок, ако претседателот на работното тело не свика седница кога е должен тоа да го стори, седницата ја свикува претседателот на Собранието. За одржување на седницата на работното тело се известуваат сите пратеници на Собранието. На седница на работното тело може да присуствува и во работата да учествува претставник, односно повереник на Владата, претставник на орган на државната управа кога на седницата се разгледува прашање од нивниот делокруг, како и секој подносител чиј предлог се разгледува. Работното тело може на седницата да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на комисијата. Според Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија седницата на конкретната комисија се свикува со доставување покана за свикување седница во писмена и електронска форма. Поканата за седница заедно со предлогот за дневен ред и материјалите што ќе се разгледуваат се доставуваат до членовите на работното тело по правило пет дена пред денот на одржување на седницата. Во итни случаи, претседателот на комисијата може да свика седница и во

[317] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 208

пократок рок, а дневниот ред со материјали може да го предложи и на самата седница.[318]

На седниците на комисијата претседава претседателот на конретната комисија, во случај на отсутност или спреченост на претседателот, претседавањето го презема неговиот заменик. На почетокот на седницата на предлог на претседавачот се утврдува дневниот ред. Во дневниот ред можат да се внесат и прашања што ги предложиле пратениците, претседателот на Собранието, Владата, други работни тела на Собранието, органи на државната управа како и други органи и организации. Пред да биде утврден дневниот ред се усвојува записникот од претходната седница, притоа секој член на комисијата има право да стави забелешки и да побара тие да бидат внесени во записникот. Записникот на кој не се ставени забелешки, односно записникот на кој според со усвоените забелешки се извршени измени, се смета за усвоен.

Прашањата што се ставаат на дневен ред се однесуваат на прашања од областа на матичното работно тело за кои што се отвора претрес. Претресот по одделно прашање може да заврши и со прост премин на друга точка од дневниот ред или со заземање став одделно за секоја точка што била предмет на расправа, Расправата на седницата на работното тело се води без оглед на бројот на присутни членови на работното тело. Комисијата зазема став со мнозинство гласови од присутните членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови. Член на комисијата кој не се согласува со утврдениот став, може да издвои свое мислење и има право да бара неговото мислење да се внесе во извештајот. Во извештајот се внесуваат и сите изнесени и издвоени мислења и предлози по прашањето што било разгледувано на седницата на работното тело. Претседателот на работното тело го потпишува извештајот и е одговорен за неговата веродостојност и најчесто во својство на известител на Собранискатa комисија го презентира извештајот и ги застапува ставовите на комсијата на седницата на Собранието на Р. Македонија. Во својство на известител може да се јави и друг пратеник-член на работното тело што

[318] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 120

ќе биде избран од членовите на комисијта за да ги застапува нивните ставови на седницата на Собранието, притоа известителот нема право да го менува генералниот став на работното тело или да се откаже од него, ако за тоа претходно не е овластен од страна на работното тело.[319]

За работата на седницата на комисијата се води записник. Записникот го води и оригиналите на запизниците ги чува овластен раководен државен службеник. Во записникот се внесуваат имињата на присутните членови на комисијата, на присутни заменици членови, при што се наведува кој член од комисијата го заменуваат, на отсутните членови кои го најавиле своето отсуство, како и имиња на поканетите и присутните претставници на седницата, дневниот ред на седницата, лицата кои учевствувале во претресот и известителот кој го определила комисијата. Записникот, исто така, содржи основни податоци за работата на седницата, а особено изнесени предлози, мислења и заклучоци што се утврдени, донесени или усвоени на седницата, како и резултатите од гласањето заедно со издвоените мислења ако ги има. Усвоениот записник на крај го потпишува претседателот на комисијата и овластениот раководен државен службеник.[320]

Собраниските комисии заради ефикасно извршување на работите и задачите од својот делокруг, можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации, но притоа во член 123 јасно е прецизирано дека собраниските комисии немаат законска можност да спроведуваат истражна или каква било друга судска функција.[321] Со што може да се добие претстава за реалната моќ на Собранието во вршењето на политичката контрола на институциите на извршната власт.

---

[319] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 128 и член 129

[320] Деловник на Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 131

[321] Деловник на Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 123

Законски ингеренции за вршење надзор (посреден и/или непосреден) над работата на институциите на безбедносниот сектор имаат следните собранискикомисии:

- Комисија за одбрана и безбедност – оваа комисија е овластена да ги следи вооружените сили и полицијата и дејствува како матична комисија за прашања поврзани со нивното дејствување.
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот[322] – единственото парламентарно тело што има истражна улога и што претставува централна точка на Собранието каде граѓаните можат да поднесат жалби за кршење на правата.
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање – одговорна е за вршење надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) во рамките на МВР.
- Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за Финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана – тело што врши надзор над Министерството за внатрешни работи, Финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, кога станува збор за законитоста на спроведувањето мерки за следење на комуникациите од страна на овие институции.
- Комисија за финансирање и буџет на Собранието на Република Македонија – претставува работно тело на Собранието, што има надлежност да ги разгледа

[322] Помеѓу другите надлежности, оваа Комисија би требало да разгледува дописи од јавноста и да зазема ставови по истите. Ова им дава можност на пратениците да разгледуваат конкретни случаи каде граѓаните веруваат дека им биле повредени правата. Важна карактеристика на ова парламентарно тело согласно член 76 алинеја 3 од Уставот на Р. Македонија е тоа што неговите наоди претставуваат основа за отпочнување постапка за одговорност на носителите на јавни функции. „Сепак, оваа Комисија не е видлива ниту па е препознаена во јавноста, особено ако се земе предвид дека Комисијата се состанува најмногу еднаш до двапати годишно (во 2014 година Комисијата не заседавала ниту еднаш)." За ова повеќе кај: Богданоски, А., Ламбева, М., Надзор на следењето на комуникациите во Македонија „правејќи го невозможното возможно", Аналитика, Скопје, 2015, стр. 33

и да ги одобри буџетите на институциите на безбедносниот сектор преку вообичаениот процес за изготвување буџет.[323]

За потребите на докторската дисертација во продолжение посебна анализа ќе биде направена за надлежноста и функционирањето на Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана и на Комисија за финансирање и буџет на Собранието на Р. Македонија како собранискиот комисии кои се најповикани за вршење парламентарна контрола (посредна и непосредна) на работењето на институциите на безбедносниот сектор на Р. Македонија.

3.4.1. Комисија за одбрана и безбедност

Комисијата за одбрана и безбедност во Собранието на Република Македонија датира уште од 1991 година, кога била основана како постојано работно тело, со првичен назив Комисија за внатрешна политика и општонародна одбрана. Неколку години подоцна, во 1995 година, со одлука на Собранието доаѓа до нејзино преименување во Комисија за внатрешна политика и одбрана. Ваквото преименување меѓутоа не доведе до промена во поглед на овластувањата и надлежностите со исклучок на надлежноста за прашања поврзани со пописот на населението и други прашања што се однесуваат на внатрешната политика и одбраната кои беа додадени на постојниот делокруг на надлежности со кои Комисијата располагаше од почетокот на нејзиното основање во 1991 година. „Во 2002 година, со одлука на Собранието на Република Македонија се основа Комисијата за одбрана и безбедност која претставува специјализирано работно тело на парламентот надлежно да дава совети и препораки на пленарната седница во

[323] Собрание на Р. Македонија, Работни тела на Собранието на Р. Македонија, официјална веб-страница, достапно на: http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018.nspx, [пристапено на: 23.04.2016]

врска со закони или одлуки кои се однесуваат на националната одбрана и безбедноста на граѓаните. Оваа Комисија овозможува поголем континуитет во работењето на членовите кои низ стекнатото искуство и практика изготвуваат квалитетни стручни мислења, експертизи и одлуки.“[324]

Во делокругот на надлежности на Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Република Македонија се вбројуваат прашања што се однесуваат на:

- заштита на поредокот утврден со Уставот;
- остварување на надзорот во доменот на одбраната и безбедноста;
- одбрана на Републиката и цивилната заштита;
- соработка со колективни системи на безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила;
- интеграцијата на Републиката во евроатлантските организации и односите на Републиката со тие организации;
- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот;
- производство, промет, набавување, поседување и носење оружје, делови за оружје и муниција;
- обезбедување личности и објекти;
- државјанство;
- одржување на јавниот ред и мир;
- јавните собири и јавните приредби;
- безбедноста на патниот, воздушниот, железничкиот и езерскиот сообраќај;
- заштита од природни непогоди и епидемии;
- пријавување и одјавување на живеалиштето и престојувалиштето;
- премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас;
- движење и престој на странците;
- утврдување и решавање на граничните инциденти и други повреди на државните граници;

[324] Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор на Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 111

- воспоставување меѓународна соработка за прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста;
- други прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста.[325]

Во Комисијата за одбрана и безбедност се застапени сите политички партии и во неа членуваат претставници од сите заедници. Ваквата хетерогеност во нејзиниот состав има за цел ефикасно функционирање на Комисијата во насока на ефективни дебати, соработка и разбирање меѓу нејзините членови од една страна но и соработка со другите парламентарни комисии кои на кој било начин имаат увид во работењето на институциите на безбедносниот сектор. Одлуките најчесто се донесуваат со консензус но има и надгласување, и брои 12 членови и нивни заменици, еден претседател и еден заменик-претседател.

Заради проучување одделни прашања од својот делокруг или заради подготвување предлози на акти и други материјали, Комисијата може да основа работни групи. Членовите на работните групи се определуваат од редот на членовите на Комисијата и од нивните заменици, пратениците, научни, стручни и јавни работници, како и претставници на органите на државната управа и од други органи и организации. Работната група на Комисијата има обврска до Комисијата да достави извештај за својата работа.[326]

Во согласност со Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија и Деловникот за работа на Комисијата за одбрана и безбедност, на Комисијата ѝ е дадена можност да бара информации и податоци од сите органи од областа на безбедноста и одбраната, како и на своите седници да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на други организации, институции и здруженија, заради изнесување мислења за проекти и прашања што се однесуваат на

[325] Собрание на Р. Македонија, Комисија за одбрана и безбедност, официјална веб-страница, достапно на: http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-odbrana-i-bezbednost-2014.nspx, [пристапено на: 26.04.2016]

[326] Деловник за работа на Комисијата за безбедност и одбрана на Собранието на Р. Македонија, Собрание на Р. Македонија, бр. 17-2628/2 од мај 2009, член 6

одбраната и безбедноста.[327] Ваква практика беше воспоставена во периодот 2003-2004 година, кога во нејзиното работење при донесување закони и други проекти, активно учевство зедоа голем број научни, стручни и јавни работници.[328]

Ако се анализират функциите од вкупниот делокруг на надлежности на оваа комисија може да се констатира дека тие можат да се поделат на две основни подрачја: законодавство и законодавна процедура и контрола на извршната власт.[329] Оваа комисија учествува во подготовка на сите законски акти од областа на безбедноста и на одбраната и врши надзор врз остварувањето на законитоста на работењето на институциите на безбедносниот сектор. Класичната контролна функција на оваа комисија доаѓа до израз во делот на контрола на финансикото работење на безбедносните институции и контрола и надзор врз ефективната употреба на ресурсите во одбраната и безбедноста. За да може да ги остварува своите функции, Комисијата за безбедност и одбрана потребно е да располага со соодветни услови за непречено работење, во тој контекст би ги споменале следните:

- Утврдување на индивидуална методологија на работа на комисијата. Нејзиното работење да се темели на однапред утврдени јасни правила и строги процедури.
- Комисијата да има законска и/или деловничка можност побара задолжително присуство на министрите за внарешни работи и за одбрана на седниците на комисијата во ситуациите кога тоа е потребно за нејзино ефикасно работење.

---

[327] Дојчиновски, М., Петрески, Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012, стр. 103-104, достапно на:http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bezbednost_2012_1.pdf, [пристапено на: 12.04.2016]

[328] Овој период беше од особено значење, бидејќи се направи чекор напред во зајакнувањето на заложбите за демократска контрола, на седниците на комисијата за одбрана и безбедност активно учевство зедоа претставници од „Демократски баланс", Центарот за демократска контрола на вооружените сили од Женева и Центарот за Европски безбедносни студии од Холандија, Извештај за работата на Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Р. Македонија во периодот ноември 2003 - октомври 2004 година, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/default.asp?itemid=e76552b0b5ce6b48bd9c25bdd0762772, [пристапено на 12.06.2016]

[329] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозовски факултет, Скопје, 2008, стр. 165

- Комисијата да има обврска да побара присуство на претставници од експертската заедница, од граѓанскиот сектор и од невладините организации со цел зголемување на транспарентноста во работењето на безбедносниот сектор, но и заради нивно вклучување во процесот на креирање на безбедносната политика на државата.
- Комисијата да биде поактивно потпомогната во своето работење со засебна стручна служба заради полесно остварување на стручни консултации со членовите на комисијата и заради навремено обезбедување материјали за нејзино непречено работење.
- Комисијата да има засебен буџет со кој слободно ќе располага во зависност од потребите во делот на остварвање на функциите од својот делокруг на надлежности.

3.4.2. Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање

По осамостојувањето на Република Македонија во 1991 година се наметна потребата од креирање систем што ќе одговори на потребите на демократијата. За таа цел како неопходност се појави потребата од креирање собраниско тело што ќе врши надзор над работењето на тогашната Служба за државна безбедност. За таа цел била формирана Комисијата за надзор и контрола над работата на Службата за државна безбедност. Службата за државна безбедност во суштина ја отсликувала разузнавачката заедница во Република Македонија сè до 1995 година, кога извесен повод за иницирање поделба на Службата за државна безбедност беше атентатот на тогашниот претседател на Република Македонија, Киро Глигоров. Преиспитувајќи ја ефикасноста на тајните служби беше донесена одлука за поделба на Службата за државна безбедност на Управа за безбедност и контраразузнавање и Агенција за разузнавање. Во тој контекст потребно е да се спомене и Сектор Служба за воена безбедност и разузнавање, што, исто така, влегува во состав на разузнавачката заедница на Република Македонија. Комисијата за надзор над работата на Службата

за државна безбедност се преименува во Комисија за надзор над работата на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање како резултат на преименувањето на Службата за државна безбедност во Дирекција за безбедност и контраразузнавање, но надлежностите остануваат непрпоменети сé до формирањето на Агенцијата за разузнавање, кога конкретното собраниско тело се преименува во Комисија за надзор и контрола на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Како резултат на тоа што Дирекцијата прераснува во Управа во 2002 година, Комисијата го добива називот што и денес се користи – Комисија за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Комисијата има одговорност и специфични задолженија во однос на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање во поглед на правната основаност на нивното работење, како и заштитата на човековите права и слободи од евентуално неосновано ограничување од страна на разузнавачките служби.

Конкретни задолженија на Комисијата за надзор на работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, во согласност со Деловникот за работа на Комисијата од декември 2014 година се:

- почитување на правата и слободите, утврдени со Уставот и законите од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање на граѓаните, претпријатијата и други правни лица;
- законитост во спроведување на овластувањата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки, злоупотреба и други негативности во работењето, спротивно на нивните права утврдени со закон;
- методите и средствата што ги користат Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти;
- материјалната, кадровската и техничката опременост на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање;

- воспоставување меѓународна соработка за прашања што се однесуваат на ваквиот надзор и
- други прашања што се однесуваат на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.[330]

Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање ја сочинуваат: еден претседател од редовите на опозицијата и негов заменик и осум членови и нивни заменици.[331] Комисијата нема советничка служба и независен буџет, а за водење на нејзината администрација е задолжено само едно лице. Седниците на Комисијата се од затворен карактер поради специфичноста на дискусиите за време на кои се разменуваат класифицирани информации.[332]

Постапката за свикување седница на Комисијата е сублимирана во Деловникот за работа на Собранието и не се разликува во однос на општо пропишаниот начин за свикување седници што е ист за сите собраниски работни тела. Во согласност со член 5 од Деловникот за работа на Комисијата, таа е должна најмалку еднаш годишно да поднесе извештај за својата работа до Собранието на Р. Македонија. Во рамките на своето работење, а со цел зголемување на транспарентноста на службите чија работа ја надзира, Комисијата обезбедува информирање на јавноста за нејзиното работење. Претставниците од медиумите, во согласност со прописите за внатрешниот ред на Собранието, можат да присуствуваат на седниците на Комисијата заради известување на јавноста, освен во ситуациите во кои Комисијата со мнозинство гласови од вкупниот број членови ќе одлучи да работи без присуство на јавноста односно на седница затворена за јавноста заради деликатноста на информациите што ќе бидат предмет на расправа. Исто така,

---

[330] Деловник за работа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање на Собранието на р. Македонија, Собрание на Р. Македонија, бр. 15-2739/2 од декември 2014, член 4

[331] Деловник за работа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање на Собранието на р. Македонија, Собрание на Р. Македонија, бр. 15-2739/2 од декември 2014, член 6 став 1

[332] Богдановски, А., Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија, Скопје, 2012, стр. 16

Комисијата може да одлучи, заради известување на јавноста за своето работење, да даде соопштение за јавноста. Текстот на соопштението треба да биде јавно изнесен на претходно најавена прес-конференција, што треба да биде утврдено на седница на Комисијата.[333]

Чекор напред за демократијата во Р. Македонија во однос на парламентарната контрола на разузнавачката заедница, претставува воспоставената практика претседателот на оваа комисија да биде од редовите на најголемата опозициона партија застапена во Собранието.[334] Меѓутоа и покрај ваквата заложба според постигнатите резултати од досегашното работење може да се констатира дека Комисијата не спроведува суштинска и реална контрола на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Ако се направи ретроспектива на нејзиното работење започнувајќи од четвртиот собранискиот мандат кога и официјално фигурира актуелната констелација на разузнавачката заедница во Р. Македонија а со тоа и комисијата функционира со денешен назив и ист делокруг на надлежности, во континутет можат да се констатираат истите пречки во нејзиното функционирање. Тоа налага потребата да се обезбедат соодветни услови за ефикасно работење на комисијата:

- Комисијата да има право за присилно доведување на директорите на разузнавачките служби во ситуации кога тие одбиваат да присуствуваат на седници на комисијата или да испратат свои овластени претставници и покрај тоа што се уредно повикани.
- Комисијата да може непречено да врши ненајавени теренски посети во просториите на разузнавачките служби во полн состав или на било каков друг начин за кој ќе биде одлучено со просто мнозинство.
- Комисијата да не биде обврзана да одлучува со полно мнозинство за прашања од делокругот на нејзините надлежности.

---

[333] Деловник за работа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање на Собранието на Р. Македонија, Собрание на Р. Македонија, бр. 15-2739/2 од декември 2014, член 25, 26, 27 и 28

[334] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 178

- Комисијата да располага со постојан стручен капацитет (човечки и технички ресурси) за вршење суштинска и стручна контрола во работењето на разузнавачките служби.
- Комисијата да располага со соодветни просторни капацитети. Односно да се обезбеди т.н. „глува соба“ според највисоките стандарди со цел непречена работа со класифицирани информации од највисок степен.
- Да се осигура континуитет во работењето на комисијата. Овде особено се мисли на ситуациите кога во периодот на 2005 година поради апсењето на тогашниот претседател на Комисијата за надзор на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање Љубе Бошкоски, комисијата не функционираше во период од околу две години.
- Да постои однапред утврдена законска обврска со која се обврзуваат разузнавачките служби да постапуваат по барањата и заклучоците на комисијата во однапред утврден законски рок, со цел да не се попречува навремено и ефикасно работење на комисијата во секој конкретен случај.
- Да се предвидат санкции за директорите на разузнавачките служби и/или други одговорни лица за непостапување по барањата и препораките на комисијата.

3.4.3. Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана

Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана за прв пат е формирана во 2006 година со донесувањето на Законот за следење на комуникациите со првичен назив Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството

за внатрешни работи и Министерството за одбрана. Дотогаш надзорот над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите го вршела Комисијата за надзор над Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

Во согласност со одредбите од Законот за кривична постапка и Законот за следење на комуникациите до 2012 година исклучиво Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана имаа законска можност да навлезат во приватноста на граѓаните (што е уставно загарантирана) и да прибираат релевантни информации и податоци за сторени тешки кривични дела од областа на организираниот криминал. Целта на Комисија беше да го надгледува спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на надлежните органи со цел да превенира евентуални отстапки од законската процедура, но и да реагира во случаите кога ќе бидат забележани прекршувања на законската регулатива со која концизно е уредена „постапката за следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации, начинот на постапување, чување и користење на податоците и доказите прибавени со следење на комуникациите и контролата на законитоста на следењето на комуникациите.“[335]

Во 2012 година беа направени измени во Законот за следење на комуникациите, бидејќи освен Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, законска можност за следење на комуникациите им беше доделена и на Царинската управа и на Финансиската полиција за кривични дела од областа на нивниот делокруг на работа. Следствено на ова, дојде до промена на називот на оваа собраниска комисија во Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.[336]

Оваа комисија како постојано работно тело на Собранието на Р. Македонија има претседател, заменик-претседател и четири члена и четири заменици-членови. Законот за следење на комуникациите е изричен во однос на составот на оваа

[335] Закон за следење на комуникациите, „Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 116/2012, член 1
[336] Закон за следење на комуникациите, „Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 116/2012, член 35

комисија и предвидува дека претседателот на Комисијата треба да е од редот на политичката партија во Собранието на Република Македонија во опозиција, што на последните избори за пратеници освоила најмногу гласови, двајца членови на Комисијата се од редот на политичките партии на власт и двајца членови се од редот на политичките партии во опозиција во Собранието на Република Македонија.[337]

Членовите на оваа комисија како и оние на Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање располагаат со неграничен пристап до класифицирани информации и се овластени да вршат теренски посети на компететивните органи на соодветните министерства над кои вршат надзор, што им дава можност непречено да ги вршат работите од својот делокруг на надлежности.

Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, согласно Деловникот за работа на Собранието и Деловникот за работа на Комисијата ги има следниве задолженија:

- вршење на надзорот над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана;
- законитоста во спроведување на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите;
- воспоставување меѓународна соработка за прашања што се однесуваат на ваквиот надзор и

[337] Закон за следење на комуникациите, „Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 04/2009, 116/2012, член 36

- други прашања што се однесуваат на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана во врска со посебната истражна мерка следење на комуникациите.[338]

За извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија во рок од два месеца по завршувањето на тековната година.[339]

Од анализата на собраниските извештаи во делот за работењето на оваа комисија може да се констатира дека во досегашното работење од нејзиното формирање во 2006 година до 2015 година има одржано вкупно 19 седници. Од нив, во периодот на последниот собраниски мандат 2014-2016 година се одржани само две седници.[340] Ако се земат предвид случувањата на политичката сцена во Р. Македонија во овој период, јасно е дека оваа комисија не ја извршила својата законска обврска односно, во делокругот на своите надлежности не презела активности (со оглед на бројот на одржани седници) и не доставила извештај до

[338]Деловник за работа на Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, Собрание на Р. Македонија, бр. 19-2734/2 од јули 2015 година, член 3

[339] Исто, член 4

[340] Извештај за работата на петтиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 26.07.2006 - 12.04.2008, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/godisen_izvestaj_2006-20080.pdf, [пристапено на: 30.11.2016], Извештај за работата на шестиот пратенички состав на Собранието на Р. Македонија, 21.06.2008 – 14.04.2011, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/MANDATENIZVESTAJ0811koregiran.pdf, [пристапено на: 30.11.2016], Извештај за работата на седмиот праенички состав на Собранието на Р. Македонија, 25.06.2011 – 05.03.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-2014.pdf, [пристапено на: 30.11.2016], Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија за периодот 10.05.2014 – 31.12.2014, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%202014%2010.05%20-%2031.12.2014.pdf, [пристапено на 30.11.2016] и Извештај за работата на Собраието на Р. Македонија за периодот 01.01.2015 – 31.12.2015, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 30.11.2016]

Собранието на Р. Македонија за својата работа во текот на 2015 година (што е нејзина законска обврска) за да даде одговор на најчесто поставуваните прашања во тој период кој прислушкувал и дали и кој во Министерството за внатрешни работи ја злоупотребувал опремата за прислушкување и за чии цели е направено тоа. Паралелно, за случајот со прислушкувањето се формира и анкетна комисија која требаше во координација со оваа комисија да утврди кој и зошто прислушкувал во Р. Македонија. Активностите на двете комисии не дадоа епилог за случајот. Причините за тоа се надополнуваат и од искуството во работењето на Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана во случајот на Љубе Бошковски во 2011 година. Станува збор во преседан во владеењето на правото и правната држава бидејќи Министерството за внатрешни работи и покрај својата законска обврска да овозможи непречен влез и увид во спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите го опструираше работењето на комисијата. И покрај најавената посета (законски не е обврзувачки посетата да биде најавена) и упатеното барање до МВР за да определи термин за посета, тогашната министерка за внатрешни работи не дозволи да се реализира таква посета со образложение дека во конкретниот случај против лицето кое е предмет на интерес не била применета посебната истражна мерката следење на комуникации туку дека се употребени други посебни истражни мерки. Повторното барање на комисијата за посета во Министерството за внатрешни работи исто така не се реализира со образложение дека барањето за посета е безпредметно бидејќи сите докази во врска со конкретниот случај веќе биле предадени на Судот и притоа ја насочува комисијата да врши контрола во надлежниот Суд. И во двата наврати одговорите кои ги добва Комисијата во форма на образложенија и насоки од Министерството за внатрешни работи се со задоцнувања од повеќе од 30 до 40 дена. Се поставува прашањето зошто министерството ги обработува барањата со големо задоцнување и колку со тоа влијае на ефикасното работење на комисијата. Обидите на комисијата за посета и контрола на МВР во овој случај остануваат нереализирани, а резултатот е ист како и во претходниот случај – неефикасно и неефективно работење на комисијата.

Од тука произлегува фактот дека комисјата нема реална моќ за вршење директна парламентарна контрола. Како најкритични и најитни предизвици во насока на зголемување на ефикасното работење на оваа комисија би ги издвоиле следните:

- Комисијата да може непречено да врши ненајавени теренски посети во надлежните државни органи кои во согласност со законот имаат овластување за примена на посебни истражни мерки.[341]
- Да се осигура континуитет во работењето на комисијата. Ова особено се однесува на случувањата во последниот (осмиот) собранискиот состав кога поради отсуството на опозицијата од парламентот во неколку наврати во вкупен период од околу 18 месеци комисијата беше парализирана и немаше како и кој да ја врши контролата над примената на посебните истражни мерки.
- Комисијата да има право за присилно доведување на министрите за внатрешни работи и за одбрана во ситуации кога тие одбиваат да присуствуваат на седници на комисијата или да испратат свои овластени претставници и покрај тоа што се уредно повикани.
- Комисијата да располага со постојан стручен капацитет (човечки и технички ресурси) за вршење суштински увид во системите за прислушкување при евентуална посета во државните институции кои имаат законска можност за следење на комуникациите.
- Комисијата треба да има законска надлежност за увид во спроведувањето и на другите 11 посебни истражни мерки кои законски ги применуваат овластените државни органи на начин и во постапка утврдена со закон.
- Да постои однапред утврдена законска обврска со која се обврзуваат надлежните органи да постапат по барањата и заклучоците на комисијата во

[341] Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана нема извршено ниту една непосредна посета на Министерството за внатрешни работи од почетокот на своето формирање до денес и само една непосредна еренска посета на Министерството за одбрана во 2012 година.

однапред утврден законски рок, со цел да не се попречува навремено и ефикасни постапување во секој конкретен случај.

- Да се предвидат санкции за надлежните државни органи за непостапување по барањата и препораките на комисијата.

3.4.4. Комисија за финансирање и буџет на Собранието

Во Република Македонија како и во повеќето демократски држави во светот, парламентот е тој што што го одобрува буџетот за институциите на безбедносниот сектор по предлог на извршната власт. Тоа значи дека во Р. Македонија по теркот на развиените демократии Собранието ја има „моќта на ќесето" бидејќи единствено тоа има овластување да го изгласа/донесе буџетот за претстојната година, а со тоа и да ги утврди финансиските средства што ќе ѝ бидат ставени на располагање на Владата, а со тоа и на институциите на безбедносниот сектор како дел од извршната власт за реализација на програмата за која добиле мнозинство гласови од електоратот.

Единствената специфичност по која безбедносните институции се разликуваат од сите други институции на системот за кои исто така парламентот одобрува буџет е принципот на тајноста во работењето, тоа особено се однесува на разузнавачките, односно контраразузнавачките сужби како дел од безбедносниот сектор. Предлозите за буџетот и завршната сметка на буџетот се анализираат и од релевантните парламентарни комисии и на пленарно ниво. Буџетот наменет за безбедносните институции, на предлог на Владата го одобрува Собранието во рамките на вообичаениот процес за изготвување буџет преку собраниската Комисија за финансирање и буџет. Оваа комисија ја сочинуваат 12 членови (парламентарци) и нивни заменици и еден претседател кој задолжително е од редовите на опозицијата и негов заменик.[342]

[342] Важно е да се напомене дека сите членови на Комисијата за финансирање и буџет како и нивните заменици задолжително треба да поседуваат безбедносни сертификати за овластен пристап до

Во делокругот на надлежности на оваа комисија влегуваат прашања што се однесуваат на:

- системот на финансирање;
- буџетот на Републиката;
- даноците, таксите, придонесите и други јавни давачки на граѓаните и правни лица;
- царинскиот систем;
- монетарно-кредитниот, банкарскиот и девизниот систем;
- платниот промет и ревизијата;
- заемите и кредитите;
- јавните набавки;
- системот на осигурување;
- сопственоста и други имотно-правни односи;
- стоковните резерви;
- игрите на среќа и
- други прашања што се однесуваат на финансирањето.[343]

Ако се има предвид фактот дека членовите на Комисијата за финансирање и буџет не ретко се членови и на Комисијата за надзор на работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање или на другите парламентарни комисии кои на еден или на друг начин имаат надлежност за надзирање на работењето на безбедносните институции, може да се констатира дека членовите на Комисијата за финансирање и буџет имаат познавања, а со тоа и основа да покренат дебати и расправи и детално да ги анализираат состојбите и потребите

класифицирани информации, со оглед на фактот дека се задолжени за разгледување и одобрување на буџетот на разузнавачките служби.

[343]Собрание на Република Македонија, Комисија за финансирање и буџет, официјална веб-страница, достапно на: http://www.sobranie.mk/ ?ItemID=2578F44D6198E944B8C84C9D38005BD5, [пристапено на: 01.02.2015]

на овие институции во процесот на одобрување на финансиски средства за нивното работење.[344]

3.5. Посебни ad hoc комисии

Во согласност со член 118 став 3 од Деловникот за работа на Собранието, со одлука на Собранието се основаат повремени или т.н. ad hoc комисии кои имаат за цел извршување посебни задачи за разни области и/или прашања од јавен интерес.[345] Во рамките на донесената одлука за основање на анкетната комисија, исто така, се прецизираат и нејзиниот делокруг на надлежности како и бројот на членовите, односно составот со кој ќе заседава конкретната комисија.

Целта на формирањето на анкетни комисии е да се отстранат недостатоците на пратеничкото прашање и интерпелацијата. Овие комисии имаат можност да навлезат подлабоко во одредени случаи, поврзани со одговорност на Владата и со нејзините членови или со работата на јавните установи и претпријатија.[346]

Анкетните комисии се значаен механизам што се активира повремено за конкретни и најчесто политички чувствителни прашања. Формирањето на вакви собранискu комисии претставува позитивен политички знак на добра волја за спроведување на детална контрола. За таа цел, при нивното формирање честопати им се даваат прилично широки овластувања за да можат непречено да собираат информации што ќе им овозможат реална процена на политиката на власт за конкретни прашања што се од нивниот мандат. Правната основа а за нивно формирање е содржан во член 76 од Уставот на Р. Македонија, каде освен постојани се предвидува и можноста за формирање и повремени или ad hoc комисии. Собранието може да основа повремени анкетни комисии за сите области и за кое било прашање, бидејќи „анкетната комисија е тело формирно во едно парламентарно

---

[344] За ова повеќе кај: Богрaдновски, А., Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Р. Македонија, Скопје, 2012, стр. 20

[345] Деловник на Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 118 став 3

[346] Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица Македонска, Скопје, 2004, стр. 584

собрание, со цел да изврши функција на политичка контрола за секое прашање што е од јавен интерес“[347] Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Согледувањата и наодите на комисијата се основ за поведување постапка за утврдување не само на политичка одговорност на носители на јавни функции туку и основа за покренување постапка за утврдување кривична одговорност за преземени неправи дела. Основата и за двата вида на одговорност е содржана во извештајот на конкретната комисија, која по завршувањето на истражувањето е должна да го достави до Собранието на Р. Македонија. Во извештајот Комисијата реферира заклучоци за констатираната состојба во врска со мандатот заради кој била формирана.

Собранието на Р. Македонија во изминатиот период заклучно со 2015 година формира вкупно 24 повремени анкетни комисии. Покрај другите прашања за кои беа формирани овие комисии, за прашања од областа на функционирањето на институциите на безбедносниот сектор се формирани следните ad hoc комисии:

- Одлука за основање на Анкетна комисија за настанот „Бит пазар” во Скопје на 06.11.1992 година (63-та седница на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.41/1993 година). Комисијата на крајот на мандатот не го разгледала извештајот.
- Одлука за основање на Анкетна комисија за утврдување на евентуалните пречекорувања на овластувањата при интервенцијата на полицијата во Гостивар на 09.07.1997 година (63-та седница на Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија бр.49 и 58/1997 година). На 87 седница на Собранието на Р. Македонија е усвоен извештајот на Комисијата.
- Предлог одлука за основање на Анкетна комисија на Собранието на Р. Македонија за испитување на состојбите за текот и резултатите од истрагата што се водеше во врска со извршениот атентат врз претседателот на Р. Македонија, г-н Киро Глигоров (формирана на 86-та седница од 19.03.1998).

[347] Debard, T., Dictionnaire de droitconstituitionnel, Ellipses, Paris, 2002, p.54 во Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица Македонска, Скопје, 2004, стр. 584

- Анкетна комисија за испитување на јавните набавки. Изготвен е извештај на анкетната комисија за испитување на јавните набавки на Собранието на Р. Македонија во МВР, МО, Архив на Р. Македонија, МАНУ и Републички завод за судски вештачења за период од 08.01.1991 до 19.11.1998 година („Сл. Весник на Р. Макеоднија“ бр.07.1999 година).
- Иницијатива за формирање на Анкетна комсија поднесена од Демократскиот сојуз, која требало да утврди одговорност на носителите на јавни функции во врска со терористичкиот акт во Арачиново („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/2001).
- Одлука за основање на Анкетна комсија за испитување на презентираните видео материјали и други податоци на ВМРО-ДПМНЕ и на целокупните видео материјали и други податоци и службени документи од испрашувањата на Петрит Аме, со кои располагало МВР („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 24/2003 година). Одлуката е донесена на 13-та седница на Собранието на Р. Македонија одржана на 21.03-01.04.2003 година.
- Предлог одлука за основање на Анкетна комисија за испитување на шверцот со нафта во Р. Македонија („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр.02/2004 година).
- Одлука за основање на Анкетна комсија за испитување на поседувањето на прислушни уреди од страна на политичките партии донесена на 12-та седница на Собранието на Р. Македонија одржана на 08.11.2006 година.
- Предлог-одлука за основање на Анкетна комисија за утврдување на околностите на загинувањето на претседателот на Р. Македонија, г-н Борис Трајковски, основана на 104-та седница на Собранието на Р. Македонија од 29.02.2008 година.[348]

[348] Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор на Република Македонија, Скопје, 2011, стр. 101

- Одлука за основање на Анкетна комисија за скандалот со прислушкувањето, основана на 75-та седница на Собранието на Р. Македонија одржана на 09.11.2015.
- Одлука за основање на Анкетна комисија за скандалот со Фабриката за фалсификување на лични карти, пасоши, афери и други документи на иницијатива на пратениците од ВМРО-ДПМНЕ, ДУИ и ДПА, основана на 86-та седница на Собранието на Р. Македонија одржана на 31.12.2015.[349]

Анализата на досегашната работа на анкетните комисии формирани за прашања од областа на безбедноста во периодот од осамостојувањето на Р. Македонија до денес, официјално и заклучно со резултатите од сработеното на двете последни анкетни комисии формирани во 2015 година во рамките на осмиот собраниски состав на македонскиот Парламент, покажува дека од вкупно девет анкетни комисии колку што се формирани за прашања од областа на безбедноста само една анкетна комисија добила свој епилог. Станува збор за Анкетна комисија за утврдување на евентуалните пречекорувања на овластувањата при интервенцијата на полицијата во Гостивар на 09.07.1997 година. Според одлуката на Собранието за формирање на оваа комисија, нејзината надлежност била да утврди дали полицијата ги пречекорила овластувањата но не и да ја оцени легитимноста на полициската акција. Во тој контекст постојните разидувања меѓу членовите на комисијата-припадници на различните политички опции биле причина да се пролонгира почетно утврдениот временски рок од 30 дена на цели девет месеци колку што биле потребни Комисијата да се произнесе со конкретен извештај. Тоа зборува за потешкотиите со кои се сочуваат анкетните комисии од аспект на можноста за усогласување на ставовите на членството во однос на клучните прашања од делокругот на секоја конкретна анкетна комисија. Дополнително, ова е единствената анкетна комисија во историјата на примената на овој контролен механизам за безбедносни прашања што се произнесе со заклучоци во однос на констатираната состојба. И покрај внимателно

[349] Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија за периодот 01.01.2015-31.12.2015, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 20.06.2016]

избраната терминологија во извештајот на Комисијата јасно се потенцира дека „има случаи на пречекорвања на овластувањата на поединци и групи," Паралелно со работењето на Комисијата доаѓа до смена на директорот на Управата за безбедност и контраразузнавање, тогаш Дирекција за безбедност и контраразузнавање-Добре Величковски и директорот на Бирото за јавна безбедност-Диме Ѓурев. Иако смената на директорите не е директна придобивка на Комисијата, имајќи ги предвид тогашните внатре-политички состојби во Р. Македонија и притисоците од надворешниот фактор, сепак нејзиното работење на извесен начин беше дополнителен притисок за политичка одговорност на првите луѓе на ДБК и БЈБ. Освен тоа што повикува на политичка одговорност, во својот извештај Комисијата потенцира дека постојат сериозни елементи на кривична одоворност на командните и оперативните структури на полицијата, и дека утврдувањето на таквата одговорност „е обврска на надлежните структури на Министерството за внатрешни работи и на државните органи." Таквиот став на Комисијата прозилегува од законската ограниченост на анкетните комисии во однос на можноста за спроведување истражни дејствија. Евентуалното констатирање на потребата за спроведување истражни дејствија подразбира прецизирање заклучоци во форма на препораки на секоја конкретна анкетна комисија до државните органи надлежни за тоа. Дополнителна потешкотија на сметка на функционалноста на овој контролен механизам е немањето законска можност со која анкетните комисии би можеле да ги обврзат државните органи да постапуваат по заклучоците и предлог мерките на тие комисии и соодветно да повикуваат на одговорност за неспроведување на дадените препораки. Тоа, од аспект на направената анализа, претставува еден од клучните фактори што ја минимизира моќноста на овој на прв поглед многу силен контролен механизам на парламентот.

3.6. Надзорни расправи

Во Законот за Собранието на Р. Македонија во глава 5 е уредена постапката за одржување на надзорни расправи. Со членовите 20, 21, 22 и 23 од Законот се регулира уште еден многу важен надзорен механизам на македонското Собрание.

Основната цел ваквите надзорни расправи е да се добијат информации и стручни мислења за прашања од делокругот на работењето на матичното работно тело. Тие треба да го олеснат утврдувањето и спроведувањето на политиките, извршувањето на законите и другите активности на Владата и органите на државната управа. Тие служат како помошен механизам на пратениците да ја оценат имплементацијата на еден закон. „Надзорната расправа ја спроведува матичното работно тело на Собранието кое може на седница да покани овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа. На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Поканетите овластени претставници имаат обврска да присуствуваат на седницата на која ќе се одржи надзорната расправа.“[350] За одржувањето на надзорната расправа, претседателот на работното тело го известува претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието за одржувањето на надзорната расправа писмено ја известува Владата. Со известувањето претседателот на Собранието ќе побара Владата да определи овластен претставник (претставници) за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Освен владини претставници, работното тело, исто така, може да покани и други лица за да презентираат наоди за прашањата за кои се дискутира. Претседателот на матичното работно тело овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа, писмено го поканува на седницата на работното тело на која ќе се одржи надзорната расправа и го известува за прашањето што е предмет на расправата и може од него да побара информациите, мислењата и

[350] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010, член 20, став 2, 3 и став 4

ставовите да ги достави и во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото.[351]

Надзорните расправи се ограничени на оние лица што се поканети. Собранието информира за надзорните расправи преку својата веб-страница и собранискиот ТВ канал, откако ќе биде донесена одлука за одржување на надзорна расправа.[352]

Според член 21 од Законот за Собрание на Република Македонија за одржување на надзорна расправа, работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови по иницијатива на еден од пратениците – членови на конкретното работно тело. Сепак, доколку е одбиено барањето, кои било 15 пратеници може да поднесат барање во писмена форма преку претседателот на Собранието до претседателот на работното тело за свикување надзорна расправа.[353]

Во текот на надзорната расправа, членовите на матичното работно тело и пратеници што не се членови на матичното работно тело можат да поставуваат прашања до овластените претставници на Владата или на органите на државната управа. Со присутните владини претставници може да се води и дискусија, но само во ситуациите кога е неопходно да се усогласат или да се појаснат конкретни прашања и факти. Надзорните расправи се ограничени на оние лица што се поканети. Времетраењето на расправата е релативен вектор и за него одлучува матичното работно тело при што се внимава да се обезбеди учество на секој член на матичното работно тело во расправата.

Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци што се доставуваат и до Владата на Р. Македонија.[354]

---

[351] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010, член 20, став 6

[352] Мангова И., Зголемување на учеството на јавноста во македонското Собрание, краток документ за јавна политика, Институт за демократија „Societalis цивилис“, Скопје, 2015, стр. 7

[353] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010, член 21

[354] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010, член 23 став 2

И покрај придонесот што можат да го дадат, надзорните расправи се чини релативно ретко се организираат. Во 2012 година, тогаш најголемата опозициска партија СДСМ најави список на идни надзорни расправи каде што две од вкупно седум беа поврзани со безбедносни прашања. Првата се однесуваше на буџетот и трошоците на Управата за безбедност и контраразузнавање, а другата за случајот „Кампања" и посебните истражни мерки применети од страна на Министерството за внатрешни работи.[355] Надзорните расправи беа најавени во јули 2012 година, но по летните одмори се чини дека иницијативата избледи. Во таа насока е и досегашното искуство со организирањето на надзорните расправи. Во практика релативно ретко се организираат вакви расправи, па така ако се анализира периодот од 2008 година кога беше донесен Законот за Собрание до 2015 година биле организирани вкупно 10 надзорни расправи, од кои пет биле организирани во периодот на собранискиот состав од 2008-2011 година и пет во периодот 2011-2014 година. Ниту една надзорна расправа не била организирана во периодот од првите две години (2014 и 2015) на последниот (осмиот) собраниски состав.[356]

Препорака на г. Крис Хеншоу, поранешен директор на Националниот демократски институт (НДИ) е да се поедностави процедурата за свикување надзорна расправа и на тој начин да се овозможи почесто организирање на вакви расправи. Тој смета дека граѓанскиот сектор треба да земе активно учество и во соработка со пратениците заедно да се дискутира за изнаоѓање решенија за одредени спорни прашања, бидејќи работата на пратениците воопшто не е едноставна и тие не можат да бидат експерти за секоја област. Затоа надзорните расправи претставуваат

---

[355] „Кампања" се однесува на случајот со Љубе Бошкоски, лидер на опозициска политичка партија кој беше уапсен и осуден на затворска казна со времетраење од седум години поради нелегално финансирање на политичка партија и злоупотреба на службена положба. Неговото семејство и поддржувачите тврдат дека случајот бил монтиран поради острите критики од страна на Бошкоски кон актуелната влада, за ова повеќе кај: Богданоски, А., Ламбевска, М., Надзор на следењето на комуникациите во Македонија „Правејќи го невозможното возможно", Аналитика, Скопје, 2015, стр. 34

[356] Извештај за работата на Собранието на Р. Македонија во периодот од 01.02.2015 - 31.12.2015., официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf, [пристапено на: 21.06.2016]

одлична алатка за информирање на пратениците и треба да ги користат за конкретни прашања од областите со кои тие не се подетално запознаени.[357]

Од досега организираните надзорни расправи може да се забележи тенденција на благо подобрување на квалитетот на надзорните расправи, но сепак тоа зависи од лицата што учествуваат на расправите и пред сé, од волјата на самите пратеници.

3.7. Парламентарен институт

Врз основа на член 42 од Законот за Собранието на Р. Македонија основана е посебна организациска единица □Парламентарен институт со цел зајакнување на собранискиот законодавен и надзорен аналитичко-истражувачки капацитет. Парламентарниот институт претставува истражувачки центар кој на пратениците им обезбедува навремени, објективни и независни стручни истражувања и анализи за извршувањето на пратеничката функција.[358]

Во остварувањето на својата функција Парламентарниот институт соработува со органите на државната управа и други институции во функција на навремено прибирање материјали и информации што немаат карактер на доверливост. На барање на пратеник изготвените материјали освен на македонски и на албански јазик, Парламентарниот институт е должен да ги преведе и на други светски јазици.

Парламентарниот институт е организиран во два сектора, кои меѓусебно тесно соработуваат. Во секој од секторите се организирани по две одделенија:

1. Сектор за општи анализи, истражувања и евроинтеграции, во чиј состав влегуваат следните одделенија: Одделение за правни анализи и истражувања и Одделение за општи анализи и истражување;

---

[357] Извештај од Конференција на тема: Институционални механизми за соработка помеѓу Собранието и граѓанскиот сектор во Република Македонија, МОС Граѓанска асоцијација, Скопје, 2010, стр. 17, достапно на:http://www.most.org.mk/images/responsive_institutions/conference18.06.2010/Izvestaj%20konferencija_Institucionalni%20mehanizmi%20za%20sorabotka%20megu%20Sobranie%20i%20graganski%20sektor%202010-%20FINAL.pdf, [пристапено на:20.06.2016]

[358] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010, член 42, став 1 и став 2

2. Сектор за едукација и за комуникација/за истражувачка библиотека и за законодавна архива на Парламентарниот институт, во чиј состав влегуваат следните одделенија: Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот интитут и Одделение за истражувачка библиотека и за законодавна архива во Парламентарниот институт.[359]

За ефикасно работење на оваа организациона единица се ангажираат стручни и компетентни лица од повеќе различни сфери. При ангажирањето стручен кадар во Прламентарниот институт, исто така, се води сметка за примената на начелото на правична и соодветна застапеност.[360]

Управувачки совет на Собранието е надлежен за управување со Парламентарниот институт и за надзор над неговото работење. Овој совет е составен од координаторите на пратеничките групи, генералниот секретар на Собранието и други претставници определени од страна на координацијата на претседателот на Собранието со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи. Парламентарниот институт за своето работење доставува годишен извештај до Управувачкиот совет и до претседателот на Собранието на Р. Македонија.[361]

Парламентарниот институт соработува со Европскиот центар за парламентарни истражувања и документација (ЕЦПРД)[362] и со истражувачките служби на шарламентите на другите земји членки. Дополнително, Парламентарниот институт на Собранието на Р. Македонија обезбедува информации од/за светската мрежа на правни информации на Библиотеката на Конгресот на САД (Librarz of Congress' Global Legal Information Network-GLIN) и базата на законодавни податоци на ОБСЕ (Legislationonline).[363]

---

[359] Водич за услугите на Парламентарниот институт, Собрание на Република Македонија, Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот институт, Скопје, 2014, стр. 6

[360] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 30/2010, член 42 став 4

[361] Закон за Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 30/2010, член 42 став 7 и став 8

[362] ЕЦПРД претставува мрежа на професионална соработка меѓу парламентите на Европската унија, Советот на Европа и нивните земји-членки, и промовира размена на информации, идеи, искуства и најдобри практики, во врска со прашања од работата на парламентите. Собранието на Р. Македонија членува во Европскиот центар за парламентарни истражувања и документација.

[363] Водич за услугите на Парламентарниот институт, Собрание на Република Македонија, Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот институт, Скопје, 2014, стр. 13

ГЛАВА VII

РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО ЗА УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО КОНТРОЛА И НАДЗОР НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Концептуална рамка и опфат на истражувањето

Во основа главната задача на парламентот, освен законодавната што се подразбира сама по себе, е да продуцира постоење и функционирање влада одговорна за нејзината политика и за нејзините активности, односно влада што ќе чувствува обврска да управува со безбедносниот сектор и да ја контролира неговата работа.

Значи главен проблем на парламентарната контрола е да ја најде раздвојувачката линија помеѓу парламентарната контрола и надзорот и извршната контрола. Парламентот мора да ја почитува владата како одговорна за извршната контрола. Тоа значи дека парламентот треба да се посвети на микроменаџирање на безбедносниот сектор, но од друга страна, владата мора да ја почитува својата уставната должност во однос на парламентот, а тоа е да ја држи извршната власт под надзор. Затоа Владата е должна да настојува да обезбеди непречен пристап на парламентот до сите релевантни информации.[364]

Во Р. Македонија постојната законска регулатива што ја регулира парламентарната контрола обезбедува бројни механизми преку кои парламентарците можат да дојдат до релевантни информации за работата на институциите на безбедносниот сектор. Основната цел на парламентарната контрола на безбедносниот сектор треба да биде насочена кон градење здрави безбедносни институции што ефикасно и ефективно ќе функционираат во насока на остварување

[364] За ова повеќе кај: Бакрески, О., Конторла на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.163

на нивните општи и конкретни цели и во основата на кои секогаш и пред сè ќе бидат интересите на сопствениот народ и сопствената држава.

Улогата на парламентот во контрола и надзор над безбедносниот сектор е тема што веќе подолго време е подеднакво интересна, а особено се актуелизира во последните неколку години, бидејќи на сметка на парламентите се припишуваат „генерални критики за неефикасната и слаба рефлексија на нивната политичката моќ врз егзекутивата, особено во земјите со кревок либерален демократски парламентаризам.“[365] Во реализација на истражувањето за улогата на парламентот во контрола и надзор на безбедносниот сектор на Република Македонија, што беше направено за потребите на докторската дисертација, на ниво на научно емпириска елаборација на предметот на истражувањето опфатен е периодот од осамостојувањето на Р. Македонија па сé до денес. Периодот од 25 последователни години е доволен период за да се проучат, да се анализираат и да се презентираат податоците што се однесуваат на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија и да се утврдат нејзините карактеристики, недостатоци и пропусти, но и да се извлечат заклучоци и препораки за подобрување на состојбите во иднина.

Генералната цел на ова истражување беше да се констатираат состојбите во врска со постоечкиот модел на демократска контрола на безбедносниот сектор со посебен осврт на парламентарната контрола во Р. Македонија, да се утврди и да се разбере начинот на кој се остварува парламентарната контрола и надзорот врз безбедносниот сектор, но и да се утврди дали е ефикасна парламентарната контрола врз безбедносниот сектор во Република Македонија; да се утврди дали парламентарните комисии правилно ја вршат својата работа; да се согледа дали има пропусти во работењето на комисиите од аспект на професионалност и компетентност на членовите на комисиите за контролата што треба да ја вршат; да се согледа што придонесува за поефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор; да се види што треба да се направи за да се подобри

[365] Мукоска-Чинго, В., Конституционализам, Скопје, 2006, стр. 431

ефикасноста на парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија.

Комплексноста на проблематиката што беше истражувана и специфичноста на безбедносниот сектор како вкупност од посебни институции со деликатен делокруг на надлежности и надлежноста на Собранието за контрола и надзор на нивното работење го диктираше начинот на истражување. Собирањето на искуствени податоци, со оглед на карактерот на истражуваниот проблем подразбираше примена на т.н. нестандардизирано интервју како најсоодветна методолошка техника за прибирање податоци.

Бидејќи се работи за квалитативно истражување, врз основа на процена за тоа какви испитаници ќе бидат соодветни за истражувањето беше одреден примерокот на процена. Примерокот што беше опфатен со интервјуто, беше намерен заради добивање податоци од поранешни и актуелни пратеници што биле, односно се членови на парламентарните комисии за надзор над работата на институциите на безбедносниот сектор, поранешни и актуелни претставници на извршната власт и претставници на експертската јавност. Вкупно беа изведени 30 интервјуа. Теренската работа се одвиваше помеѓу февруари и мај 2016 година.

Со цел да се спроведе објективно и успешно интервју и притоа да не се излезе од првично поставената предметно-методолошка рамка, се пристапи кон изработка на план за спроведување на оваа методолошка техника. Планот за спроведување на истражувањето опфаќаше две клучни точки:

- Селектирање клучни прашања што се однесуваат на предметот на истражувањето. Прашањата беа селектирани врз основа на процена што предвидуваше добивање целосни и конкретни одговори. Дел од прашањата беше предвидено да бидат идентични за сите, а дел индивидуални.
- Обезбедување достапност на примерокот на истражувањето. Достапноста на примерокот беше обезбедена на основа на контактирање на секој испитаник поединечно, известување за природата и целите на истражувањето, како и за начинот на работа поврзана со истражувањето и договорање термин за средба. Анонимноста, како една од основните карактеристики на оваа

методолошка постапка беше од голема помош и создаде предуслови за да се намали можноста за недостапност и недоверба.

Разговорите со испитаниците се водеа слободно и беа снимени со електронски уред со цел непречен тек на разговорот. По завршувањето на теренската работа следеше квалитативна обработка на прашањата, првично од секој аудиозапис произлезе транскрипт со одговорите на поставените прашања. За средување на податоците од интервјуто и на одговорените прашања беше користен методот на анализа на содржината (семантичка и фреквентна). Анализата во основа ја зачува автентичноста на податоците, бидејќи беше системска и целовита.

Во следната фаза, тежиштето на истражувањето беше насочено кон определување на тематска рамка за работа. Врз основа на направената анализа на ставовите и мислењата на испитаниците се пристапи кон класификација на податоците во неколку клучни теми: улогата на парламентот во контрола на безбедносниот сектор; парламентарни механизми за контрола на безбедносниот сектор; политичката волја во функција на парламентарна контрола на безбедносниот сектор; улога на парламентарните комисии во контрола на безбедносниот сектор; стручна експертиза и поддршка; улога на стручната служба и на парламентарниот институт; придонесот на експертизата во контрола на безбедносниот сектор; пречки за работа на комисиите; законска регулатива како рамка за контрола на безбедносниот сектор;

Со истражувањето беа опфатени следните категории на испитаници:

1. Испитаници претставници (поранешни и актуелни) на законодавната власт;
2. Испитаници претставници (поранешни и актуелни) на извршната власт;
3. Испитаници претставници од експертската заедница.

Во текот на истражувањето беа интервјуирани вкупно 30 испитаници и тоа: двајца поранешни претседатели на Собранието на Р. Македонија; со шеснаесет поранешни и актуелни пратеници на Собранието на Р. Македонија, кои биле/се членови на Комисијата за одбрана и безбедност, на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнвање и Агенцијата за разузнавање

и/или на Комисијата за спроведување на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана; со двајца поранешни министри за одбрана; со еден актуелен заменик началник на ГШ на АРМ; со еден поранешен раководител на Службата за воена безбедност и разузнавање, со двајца поранешни министри за внатрешни работи; со шест експерти од Правниот факултет „Јустинијан први“, Факултетот за политички науки од Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Факултетот за детективи и безбедност од ФОН Универзитетот и Факултетот за безбедносни науки од МИТ Универзитетот.

Во однос на постигнување на дефинираните цели и очекуваните резултати треба да се потенцира дека тие се делумно остварени. Периодот додека се спроведуваше истражувањето (политичката состојба) предизвика извесни импликации врз расположливоста на испитаниците и нивниот интерес да му се стават на располагање на истражувањето во пресрет на проектираните барања.

Треба да се потенцира дека истражувањето покажа и одредени слабости. Првичната идеја беше да се опфати поголем примерок. Овде, особено се мисли на бројот на испитаници-претставници на законодавната власт. Меѓутоа откако започна истражувачкиот процес и откако беа спроведени неколку (вкупно три) интервјуа со пратеници кои не биле/беа членови на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор беше констатирана отежната комуникација во врска со прашањата кои беа предмет на интерес. Конкретно, тие пратеници немаа познавања од областа на безбедноста и не располагаа со употребливи информации за начинот на функционирање на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор односно нивната информираност беше површна, на ниво на општо познати факти и состојби. Од тие причини се покажа за потребно да се интервјуираат исклучително само пратениците кои биле односно се членови на интересните парламентарни комисии. Тоа, од друга страна значеше намалување на почетно предвидениот примерок од причина што соодветно се намали и бројот на пратеници кои членувале во овие комисии. Во тој поглед дополнителен проблем беше да се обезбеди достапност на испитаниците на

законодавната власт кои биле членови на овие комисии во рамките на првите неколку собранискu состави. На крајот испитувањето се сведе на интервјуирање на претставници на законодавната власт кои биле односно се членови на парламентарните комисии за надзор на безбедносниот сектор во последните четири собранискu состави. Дополнително, некои од испитаниците претставници на законодавната власт покажаа слабости поради нивната релативно слаба вклученост во работата на Собранието, ова особено се однесува на пратениците членови на опозицијата кои за прв пат се пратеници во актуалениот (осми) мандат бидејќи со одлука на нивната партија тие не учествуваа во работата на Собранието а со тоа ниту во остварување на контролната функција над безбедносниот сектор во период од 16 месеци (од мај 2014 година по завршување на парламентарните избори сè до септември 2015 година).

Извесни слабости беа забележани и кај испитаниците претставници на извршната власт кои се однесуваа порезервирано во изнесувањето на ставови по одредени прашања, особено тоа се однесува на претставниците на владејачката партија кои се носители на раководни функции. Кај испитаниците претставници на експртската заедница беа забележани слабости поради нивната невклученост во работата на Собранието, тие теоретски ги познаваа законските аномалии на системот во контекст на парламентарната контрола на безбедносниот сектор, но не беа запознати со секојдневните проблеми со кои се соочуваат парламентарците во текот на своето работење.

2. Интерпретација на резултатите од истражувањето

Интерпретацијата на резултатите е сублимат на презентирани ставовите и општите констатации на испитаниците во однос на потребата од постоење парламентарни механизми за контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија, придонесот на парламентарната контрола за поголема ефикасност и

транспарентност во работењето на безбедносниот сектор, дали и колку политичката волја е значаен, односно пресуден фактор за вршење ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор, дали треба да постојат критериуми за избор на членови на парламентарните комисии во чија надлежност е контролата на безбедносниот сектор ако се има предвид дека генерално не се предвидени посебни законски услови за избор на пратеник во Собранието на Р. Македонија и како сето тоа се одразува врз ефкасноста во работењето на парламентарните комсии, значењето на концептот за обука на парламентарците и/или поддршка и дополнување на нивната работа од страна на експерти од областа, потребата од соработка и координација, потребата од реформи во безбедносниот сектор, особено во делот на разузнавачките служби и потребата од интеграција на македонската разузнавачка заедница во насока на подобро функционирање на тајните служби во интерес исклучиво на граѓаните на Р. Македонија, без можност за злоупотреби за лични и/или партиски цели, потреба од поголема отвореност на парламентот а следствено на тоа и на безбедносниот сектор кон општеството.

2.1. Улога на парламентот во контрола и надзор на безбедносниот сектор

Парламентот како клучен политички претставнички орган и носител на законодавната власт во современите демократски општества сé повеќе е препознатлив и по својата контролна функција над извршната власт. „Надзорот и контролата над безбедносниот сектор како дел од таа власт не може да биде привилегија само на владата, без притоа да биде подложена на евентуални злоупотреби.“[366] Затоа „парламентите освен што ја одредуваат правната рамка за нивно функционирање вообичаено е да ја преземат и должноста за надзор и контрола

[366] За ова повеќе кај: Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правн стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Женевски центар за за демократска контрола над вооружените сили, Норвешка парламентарна комисија за надзор над разузнавањето, Центар за човечки права при Универзитетот во Дурам, Обединетото Кралство, 2005, стр. 83

на работењето на институциите на извршната власт..."[367] Теоретски, ваквата вклученост на парламентот обезбедува демократски карактер на контролата на безбедносниот сектор, а во практика тоа треба да значи продуцирање легитимитет на безбедносниот сектор, транспарентност во неговото работење и демократска отчетност пред своите граѓани.

За да може да одговори на барањата за парламентарна контрола, парламентот првенствено мора да има добро поставена формална рамка и овластувања за работа (тука се мисли на квалитетни и законски воспоставени контролни овластувања), кадровски и материјален потенцијал и политичка волја за спроведување на суштинска парламентарна контрола.[368]

Законската регулатива во Р. Македонија во однос на оваа проблематика е прецизно поставена и е предвидена во Уставот на Р. Македонија како највисок политичко-правен акт, каде со членот 92 се предвидува политичка одговорност на Владата на Р. Македонија за целокупната нејзина активност пред Собранието. Со тоа македонскиот парламент е овластен да ја надгледува и да ја контролира работата на Владата на Р. Македонија и на сите други носители на јавни функции одговорни пред парламентот во согласност со Уставот и со законите со кои подетално се регулираат парламентарните контролни механизми. Кадровскиот и материјалниот потенцијал, како и постоењето политичка волја кај пратениците се варијабилни предуслови, за нив не се предвидени законски обврски и тие честопати можат да претставуваат кочница во спроведувањето ефикасна парламентарна контрола и покрај фактот што тоа не треба да биде така.

Имајќи ги предвид потребните предуслови за вршење ефикасна парламентарна контрола на безедносниот сектор со цел да се види какво е размислувањето за ефикасноста на парламентарната контрола во Р. Македонија, на

---

[367] Janković, S., Demokratska civilna kontrola obaveštajno-beybednonsih službi u Srbiji, достапно на: http://www.bezbednost.org/Bezbednost/608/Demokratska-civilna-kontrola.shtml, [пристапено на: 10.08.2016]

[368] Simmon Lunn, The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice, во Oversidht and Cuidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p.36

испитаниците им беше поставено следното прашање: „Дали Парламентот реално, формално и суштински ја остварува контролата на безбедносниот сектор?“

Во одговорите беше потенцирано дека парламентарната контрола на безбедносиот сектор е исклучително важен механизам за надворешна контрола на безбедносниот сектор во насока на негова поголема ефикасност и трансапрентност. Анализирајќи ги податоците до кои дојдовме со нашето истражување се покажа дека сите испитаници без исклучок се согласни дека Собранието на Р. Македонија формално ја остварува својата контролна функција врз безбедносниот сектор, но дека реално и суштински не ја остварува својата улога што ја има во согласност со законот. Во своите одговори најголем дел од испитаниците се согласни дека законската регултатива со која се уредува конкретната материја е соодветна и доволна рамка за вршење на ефикасна парламентарна контрола, но и дека во практика таа не се спроведува доследно.

На прашањето кои се причините и зошто парламентот не може да спроведе суштинска контрола на безбедносниот сектор, и покрај тоа што тоа е соодветно законски регулирано, добивме различни одговори. Извесна поделеност беше забележана во одговорите на испитаниците претставници на законодавната власт.

Испитаниците припадниците на партиите на власт потенцираа две основни причини за ваквите состојби: првата и според нив најчеста причина за тоа е самата природа на институциите на безбедносниот сектор, особено на тајните служби кои по природа се затворени и тешко соработуваат кога станува збор за увид во нивното работење и тоа донекаде и го оправдуваат. Втората причина се однесува на фактот дека безбедносниот сектор е дел од извршната власт. Оваа власт според поставеноста на системот е поблиска и подетално реферира за својата работа пред раководството на коалицијата на власт што во изминатиот период е олицетворено во претседател на влада и министри на секторите што се однесуваат на одбранбените и безбедносни прашања. Ваквата состојба на некој начин демотивирачки влијае врз пратениците припадници на партиите во опозиција на кои паѓа поголемиот дел од обврската за конролирање на безбедносниот сектор, што во никој случај не треба да биде така

бидејќи според нив, сите пратеници се подеднакво заинтересирани за ефикасен и транспарентен безбедносен сектор.

Во делот на одговорите на испитаниците припадници на партиите во опозиција, мнозинството од испитаниците од нив сметаат дека парламентарната контрола во Р. Македонија е далеку од европските трендови во оваа насока и дека тоа се должи на менталитетот на општеството, од кое произлегуваат и самите пратеници. Според нивните ставови, практиката наследена од еднопартискиот систем се провлекува и во денешните демократските услови во кои живееме. Така, партијата што ги добива изборите има апсолутна надмоќ и во име на граѓаните ја држи власта во свои раце реферирајќи за сработеното само пред сопствените претпоставени. Генерална нивна забелешка е дека актуелната власт е затворена во своето работење и во континуитет од десет години го опструира процесот на остварување на собраниска контрола, наоѓа начин како да ги заобиколи и/или да ги злоупотреби уставните и законските механизми за контрола, кои според нив, често пати се формализираат и ја губат својата демократска вредност и значење.

Ставовите на испитаниците претставници на извршната власт во голем дел се совпаѓаат со ставовите на испитаниците од законодавната власт кои припаѓаат на партиите на власт. Дополнително, оваа категорија испитаници го потенцира проблемот со транспарентноста на безбедносниот сектор. Во тој контекст, тие сметаат дека традиционално затворениот тип на работа на безбедносните институции продуцира непотребна доза на сомнеж во нивното работење. Затоа сметаат тие, потребно е да се пристапи кон зголемување на транспарентноста во работењето на институциите на безбедносниот сектор и да се интензивира соработката на овие институции со собраниските тела надлежни за контрола во нивното работење.

Испитаниците претставници на експертската заедница се согласни во контекст на ова прашање дека квалитетна демократска цивилна контрола е резултат на севкупните односи на сите актери на таа контрола. Тие односи, како што тврдат некои од испитаниците, многу тешко можат да бидат измерени, но затоа можат да бидат опишани. Одговорите на оваа категорија испитаници нè упатуваат на

сознанија за тоа дека во крајна линија квалитетот на демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор зависи од тоа колку тие актери се дораснати на предизвиците на процесот што бара нивно заедничко настапување и содејство на различни општествени функции, ставајќи го притоа пред сериозен тест демократскиот потенцијал на секое општество, вклучувајќи ги и најразвиените демократски општества. Во Р. Македонија, според мислењето на поголемиот дел од претставниците на експертската заедница, постоењето ефикасна парламентарна контрола се мери со постоењето законска регулатива што ги задоволува европските стандарди за парламентарна контрола, а притоа не се земаат предвид проблемите поврзани со имплементацијата на таа законска регулатива и со суштинското вршење на контролната функција на парламентот. Сé се сведува на донесување на закони со европско знаменце и со филтрирање на информациите кои се пуштаат во јавност со цел да се прикаже една идилична состојба за законито и легитимно работење на безбедносниот сектор во целина.

Од изнесените податоци може да се заклучи дека е искажан висок степен на усогласеност на одговорите на најголем дел од сите испитаници дека парламентот реално и суштински не ја остварува контролата на безбедносниот сектор и покрај тоа што таквата контрола е исклучително потребна за поголема ефективност и отчетност на безбедносниот сектор, додека пак, разлики постојат во поглед на причините за таквата состојба.

2.2. Парламентарни механизми за контрола и надзор на безбедносниот сектор

Парламентите од своето настанување до денес имаат значајна контролна функција. Најважниот дел од контролната функција на парламентот е насочен кон извршната власт. И покрај фактот дека во принцип законодавната, извршната и судската власт се поделени и независни, во практика во современите држави дури и во оние со најстари демократии извршната власт се почесто има доминантна улога. „Тоа меѓу другото се должи на фактот дека извршната власт има најголемо влијание

во реализацијата и имплементацијата на политичката моќ. Моќта на оние што практикуваат моќ е најконкретна па затоа и контролата на извршната власт е најнеопходна и најтешка. Ако се има предвид дека парламентот е тој којшто ја избира владата и дека парламентот може да покрене прашање за недоверба на владата и со тоа да ја симне од власт, тогаш повеќе од јасно и очигледно е значењето и важноста на контролната функција на законодавното тело во однос на извршната власт."[369]

Ефективноста и моќта на парламентот во однос на извршната власт во одредена земја зависи од мноштво фактори, како што се уставната структура на државата (претседателска, парламентарна или мешовита), влијанието на заинтересиранте групи, политичките партии, функционирањето на парламентарните комисии и карактерот и динамиката на политичкиот сектор во владата (којшто парламентот треба да го контролира).[370] Во Р. Македонија во согласност со Уставот, Законот за Собранието на Република Македонија и Деловникот за работа на Собранието воспоставен е широк спектар на механизми за вршење контрола над безбедносниот сектор од страна на Собранието. Такви механизми се: пратенички прашања, интерпелација, прашање на доверба на Владата, парламентарни (постојани и повремени) работни тела, надзорни расправи, јавни расправи итн. Постојните механизми за контрола предвидуваат различни степени на интервенција или влијание на Собранието врз одлуките на Владата, а притоа и на безбедносниот сектор на Р. Македонија како нејзин нераздвоен дел.

За да се согледа дали постојните контролни механизми што му се ставени на располагање на македонското Собрание се доволна законска рамка за непречено вршење на неговата контролна функција во однос на безбедносниот сектор, на испитаниците им беше поставено следното прашање: „Дали постојните механизми кои му се на располагање на Парламентот се доволни за ефикасна контрола на

---

[369] Pavlović, V., Parlamentarizam i demokratija, Dileme i izazovi parlamentarizma, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2007, str. 100

[370] Olson And Ph.Norton (1996), „The New Parliaments of Central and Eastern Europe". London: Frank Cass во Козарев, А., Парламентарна контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011, стр. 82

безбедносниот сектор?“ Од анализата на одговорите може да се констатира дека ова прашање предизвика мала спротивставеност во одговорите. Од вкупно 30 интервјуирани лица поголемиот дел, односно 21 се изјасниле дека постојните парламентарни механизми за контрола на работата на безбедносниот сектор се доволни за вршење ефикасна парламентарна контрола, шест од испитаниците сметаат дека воспоставените контролни механизми се добра основа, но треба да бидат дополнети со нови механизми или евентуално да бидат допрецизирани со рокови и три испитаници сметаат дека постојните механизми на парламентот за контрола на безбедносниот сектор воопшто не се доволни и дека ингеренциите на парламентот треба да бидат значително проширени во однос на неговата контролна функција.

Значителна поделеност во ставовите во однос на ова прашање беше забележана кај испитаниците претставници на законодавната власт. Така, според исказите на претставниците на законодавната власт кои се припадници на партиите во опозиција постоечките механизми кои му се ставени на располагање на парламентот се доволни, но тие не можат доследно да се имплементираат поради немањето политичка волја да се врши контрола на безбедносниот сектор. Тука пред се се мисли на немањето политичка волја кај пратениците од владејачката коалиција. Двајца испитаници од оваа категорија се категорични во своите ставови и сметаат дека постојните механизми воопшто не се доволни и дека треба да бидат дополнети со нови механизми што ќе значат проширување на ингеренциите на парламентот. Интересен е ставот на еден од испитаниците кој тврди дека воспоставените контролни механизми треба значително да бидат проширени со нови механизми што ќе значат зајакнување на неговата контролна функција во однос на безбедносниот сектор. Според него, на парламентот треба законски да му се додели можност за т.н. стражарно спроведување министри и други носители на јавни функции што се должни да се појават пред парламентот и да дадат отчет за своето работење во ситуациите кога одбиле тоа да го направат, како еден посекојдневен механизам за разлика од интерпелацијата која во моментов е предвидена како следен механизам за повикување на политичка одговорност во случај на неисполнување на обврските што носителите на јавни функции ги имаат пред Собранието, но практично е

потполно неефикасен ако се имаат предвид искуствата од примената на овој механизам во досеганиот период на демократска Р. Македонија. Дополнително, според неговите ставови, потребно е на Собранието да му се доделат во одредени сегменти и истражни дејства во форма на овластувања на одредена засебна анкетна комисија или на постојните комисии за надзор и контрола на работата на безбедносниот сектор како начин за унапредување и зајакнување на моментално воспоставените контролни механизми.

За разлика од нив, испитаниците претставници на законодавната власт кои припаѓаат на владеачката коалиција проблемот го лоцираат во непостоењето политички консензус. Тие генерално сметаат дека постојните механизми се доволни за да може парламентот доследно да ја врши контролата на безбедносниот сектор, но дека во практика воспоставените механизми не се ефикасни поради немањето политички консензус. Според нив, овој проблем особено доаѓа до израз во рамките на комисиите за надзор и контрола над работата на безбедносниот сектор каде што е потребна добра волја и конструктивност од сите пратенците без разлика на која партија ѝ припаѓаат за да можат овие комисии да функционираат. Двајца од нив сметаат дека механизмите што му стојат на располагање на парламентот се доволни и потполно ефикасно се спроведуваат во практика, но дека секогаш има можност за подобрување и ако бидат забележани такви потреби тоа без проблем може да биде проследено со измени на Деловникот за работа на Собранието и со тоа да се надминат евентуалните пречки во спроведувањето на контролната функција на Собранието на Р. Македнија. Еден од испитаниците од оваа категорија ја потенцира потребата од инкорпорирање дополнителен механизам во форма на надворешна стручна комисија што би била постојано работно тело составено од стручни профили кои на барање на пратеник или комисија како нивна стручна помош ќе се активира во процесот на контрола на безбедносниот сектор.

Интересно е да се нагласи дека претставниците на извршната власт имаат речиси идентични ставови со испитаниците претставници на законодавната власт кои припаѓаат на владеачката коалиција. Тие сметаат дека парламентарните механизми се доволни и дека ефикасно се спроведуваат во пракса. Еден од

испитаниците укажа на тоа дека ефикасноста на парламентарната контрола зависи и од професионалноста и од стручноста на пратениците, во таа насока тој изрази сомневање дека пратениците можат доследно да ги спроведуваат сите контролни механизми со кои законски располага парламентот. Според него, пред да се зборува за извесни дополнителни механизми треба да се мисли на темелна обука на пратениците за да можат професионално да ги спроведуваат механизмите што во моментов законот им ги доверил.

Од исказот на поголемиот број претставници на експертската заедница следи истиот заклучок, а тоа е дека постојните механизми што моментално му се ставени на располагање на Парламентот за контрола на работата на безбедносниот сектор се повеќе од доволни. Според нив, законски предвидените контролни механизми со кои располага Собранието ја стават Р. Македонија во групата на земји со највисоки демократски вредности. Но од друга страна, кога се работи за имплементација на истите тие механизми, Р. Македонија се вбројува во земјите со најнизок степен на спроведување ефикасна и суштинска парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Интересно е размислувањето на еден од нив, кој смета дека во Р. Македонија не постои парламентарна демократија во вистинска смисла на зборот, бидејќи во услови кога парламентот е само гласачка машинерија на волјата на партијата, а не на волјата на граѓаните тој не може да биде коректив и контролор на извршната власт. Тој смета дека моќта е концентрирана во извршната власт, а законодавната власт е подредена на извршната, односно таа како и да не постои. Државата е ретко отворена за промени што ќе бидат во нејзина корист ако од тоа нема корист партијата на власт. Беше потенцирано дека ваквата состојба мора да се промени во најкус можен рок и дека извесни чекори веќе се прават со посредство на меѓународниот фактор, но и дека сето тоа се одвива многу бавно и засега со незабележителни резултати.

Општиот заклучок е дека постојните механизми што му се ставени на располагање на парламентот за контрола на работата на безбедносниот сектор на Р. Македонија се доволни за ефикасно вршење на контролната функција на парламентот, но во практика не фукционираат на начинот на кој се предвидени. Дури

и тогаш кога се применуваат не го остваруваат целосниот ефект поради отсуството на суштински демократски дијалог во Собранието. Ваквата состојба е резултат на слабата демократизација на политичките партии, што придонесува кон тоа пратениците да дејствуваат во Собранието според внатрепартиските одлуки наместо водени од потребите и барањата на граѓаните што ги застапуваат или од сопствените ставови и моралното расудување. Парламентарната контрола може да биде ефективна доколку се остварува со механизми што обезбедуваат минимизирање на партизацијата, политизацијата и злоупотребата во функционирањето на институциите на безбедносниот сектор. Во следниот период вниманието треба да се насочи кон детално утврдување на практикувањето на постојните контролни механизми и второ да се најде начин како да се намали влијанието на партијата врз политичката волја на пратениците.

2.3. Политичката волја во функција на ефикасна парламентарна контрола и надзор на безбедносниот сектор

Политичката волја претставува важен предуслов за остварување ефикасна парламентарна контрола, која според демократските правила на функционирање на законодавната власт е една од нејзините основни обврски. Постоењето, односно непостоењето политичка волја кај пратениците најчесто е врзано за партиската дисциплина на пратениците □припадници на една или на друга политичка партија кои соодветно на својата партиска припадност се или не се заинтересирани за вршење суштинска контрола над работата на безбедносниот сектор. Ова особено се однесува на пратениците припадници на партијата на власт кои најчесто се индиферентни во напорите на опозицијата да активира одреден контролен механизам. На тој начин, свесно се пасивизира контролната функција на парламентот во функција на интересите на партијата на власт без разлика притоа за која партија станува збор.

Меѓутоа, ако анализираме малку пошироко, ќе видиме дека постојат повеќе фактори што влијаат за (не)постоење политичка волја кај пратениците за вршење

ефикасен надзор над безбедносниот сектор. Проблемот со (не)постоењето на политичка волја на пратениците е тесно поврзан со (не)постоењето авторитет на парламентот како институција, со (не)постоењето личен интегритет на парламентарците, со степенот на демократичност и професионалност на пратениците, и особено со политичките приоритети што пред себе ги поставуваат пратениците и сл. Така во земјите во транзиција и оние со кревки демократии најголемиот дел од пратениците, особено кога нивната партија е на власт, не покажуваат желба доследно да ја извршуваат својата парламентарна функција. На тој начин, како што истакнува Б. Ванковска, македонскиот парламент реагира со задоцнување на состојбите и случувањата во земјата, а причините за вакавата состојба ги лоцира во следните недостатоци: „поголемиот дел од пратениците се претвораат во „партиски војници" кои стриктно ја почитуваат партиската линија и интелектуално не навлегуваат длабоко во безбедносните прашања. Потоа има недостиг на цивили кои имаат доволно знаење за безбедноста и одбраната; особено на парламентот му недостига експертски персонал."[371]

Оттука основниот проблем е како да се обезбеди поголема заинтересираност на пратениците за проблемите на граѓаните и соодветно на тоа како да се намали влијанието на партијата во нивното работење.

Немањето политичка волја за контрола и надзор на безбедносниот сектор може да е резултат на различни фактори, но најважни се партиската дисциплина и имањето, односно немањето интерес кај „гласачкото тело" во парламентот.[372] Оттука произлегува дека проблемот со политичката волја на пратениците бара сериозен, суштински и системски пристап за негово решавање. За да може да се обезбеди таков пристап потребно е да се проаналаизираат следните клучни аспекти што влијаат врз ваквата состојба во Р. Македонија, а тоа се:

- Изборен модел на Р. Македонија. „Изборниот модел е еден од најважните аспекти на парламентарниот систем што има удел во овозможување или

[371] Извештај на програмата ДЕМЦОН-ЛИЕ, Парламентарна работилница: За ефективен аранжман за контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2003, стр. 8

[372] Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр. 162-163

оневозможување на тиранијата на мнозинството. Во Република Македонија е застапен Донтовиот пропорционален систем на затворени листи, при што територијата на Република Македонија е поделена на шест изборни единици. Граѓаните гласаат за партии, а изборот на кандидатите го вршат самите партии."[373] Според овој модел, кандидатите или политичките партии што добиле најмногу гласови учествуваат во распределбата на мандатите. Во овој случај, граѓанинот гласа за листа на кандидати (листа на политичка партија, коалиција или независни кандидати), при што кандидатите добиваат онолку мандати колку што добила гласови нивната предложена листа.[374] Овој изборен модел ги фаворизира големите партии и коалиции наспроти помалите. На тој начин, можноста за разногласие во самите пратенички групи и евентуален натпартиски компромис се минимизирани. Бидејќи пратениците одговараат пред партијата што ги ставила на изборната листа, а не директно пред избирачите што ја изгласале таа листа. „Во рамките на Европската унија само во 17% (три од 18) од земјите членки со пропорционален изборен систем со примена на т.н. затворени листи,"[375] како начин на избор на пратеници што се практикува и кај нас. За разлика од Р. Македонија, во поголемиот дел од европските држави се практикува пропорционален изборен модел со отворени листи. „Системот на отворени листи (во повеќе модалитети) се применува во 83% (15 од 18) земји од Европската унија што имаат пропорционален систем, тука спаѓаат: Шведска, Финска, Данска, Белгија, Холандија, Луксембург, Австрија, Чешка, Словачка, Полска, Естонија, Словенија, Грција и Кипар. Во 65% (22 од 34) од европските држави што имаат пропорционален систем, исто таа се применува овој систем на отворени листии, тука би ги споменале: Швајцарија, Норвешка, Исланд, Босна и Херцеговина и Косово и во 44% (33 од 75) од државите во светот што имаат

---

[373] Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија, Дијалози за визија, Британска амбасада, Скопје, 2016, стр. 9, достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/D4V_Democracy%20and%20Rule%20of%20Law_mk.pdf, [пристапено на: 11.08.2016]

[374] „Активни за демократија", достапно на: http://www.prvpatglasam.org.mk/?page_id=77, [пристапено на: 23.08.2016]

[375] Отворени листи, колумна на Владо Бучкоски објавена во весник „Дневник" на 17.02.2012, достапно на: http://otvorenilisti.org/?p=1458, [пристапено на: 21.08.2016]

пропорционален изборен систем.“[376] Системот на отворени листи, подразбира гласачите да ги рангираат кандидатите по свој избор наместо како што се дадени од предлагачот. Ваквиот систем „дава можност гласачот, покрај гласање за кандидатската листа, односно партијата/коалицијата, да избере еден или повеќе кандидати од кандидатската листа (т.н. преференцијално гласање) и со тоа да влијае на конечниот избор. Колку е поголем бројот на преференцијални гласови што го има избирачот, толку е поголема можноста да се влијае врз изборот на кандидатите, и толку е поголем натпреварот помеѓу кандидатите за гласовите на избирачкото тело.“[377] На тој начин се намалува влијанието на партијата врз пратениците, а од друга страна се зголемува нивната индивидуална одговорност пред граѓаните што ги изгласале. На тој начин се очекува дека во периодот меѓу два изборни циклуса доминантно во фокусот на вниманието на пратениците ќе бидат проблемите и интересите на граѓаните и тие поактивно ќе се занимаваат со нив со цел да добијат што повеќе гласови на следните избори.

- Внатрепартиска демократија. Внатрепартиската демократија отсекогаш претставувала предизвик во демократиите во развој,[378] и е неопходна за да се зголеми влијанието и придонесот на политички инволвираните граѓани во партијата. Демократска држава не може да биде владеена од партии со недемократски структури, бидејќи „партиите всушност се огледало на состојбите во системот. Доколку во нив недостасува демократија, дијалог, размена на ставови и различни мислења, тоа дефинитивно ќе се одрази и врз демократскиот капацитет и квалитет на политичките институции,“[379] но и врз

[376] Гласај за име и презиме. Твојот избор може да биде личност. Компаративни искуства, достапно на: http://otvorenilisti.org/?page_id=112, [пристапено на:12.08.2016]

[377] Шишовски, Ј., Лечевска, К., Боровска, В., Блажева, А., Ефикасно Собрание, силна демократија - Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија, Рамка на јавни политики, стр. 6, достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/EPI_Ramka%20za%20politiki%20_SSHS.pdf, [пристапено на: 08.09.2016]

[378] Цеков, А., Даскаловски, Ж., Анализа на внатрепартиската демократија во Македонија, Центар за истражување и креирање политики, Фондација Конрад Аденауер, Скопје, 2012, стр.6

[379] Каракамишева, Т., Основни забелешки на системите на организација на власта и за потребата од реформирање на полтичките институции во Република Македонија, Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Зборник од научна расправа, книга 5, Скопје, 2008, стр. 402, достапно на: http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/343035197.pdf, [пристапено на:18.08.2016]

демократскиот капацитет и квалитет на општеството во целина. Во многу земји постојат законски директиви за да ги обврзат партиите да ги почитуваат демократските процедури во рамките на нивните внатрешни процеси. Во многу земји, уставот, или законите ги обврзуваат партиите да ги оформат своите внатрешни процеси според демократските постапки. Меѓутоа, и покрај таквите законски одредби, во реалноста ова често пати се пренебрегнува па така влијанието на „обичните" партиски членови е релативно ограничено и кругот на членови кои, всушност, се моќни и влијателни обично е многу мал.[380] Во Македонија, слично како и кај другите пост-комунистички земји од југоисточна Европа, наследството од партиската култура во минатото, како што се силните хиерархиски тенденции внатре во партијата, неконкурентните избори на партиското водство и пристапот од горе-надолу во процесот на донесување одлуки, сè уште се дел од партиската организација.[381] Таквите одлики на внатрепартиската организација во Македонија имаат свое големо влијание врз развојот на демократските процеси во самите партии, но и пошироко во земјата. Воопшто, политичките партии во Македонија најчесто се идентификуваат според нивните лидери, што е резултат на централна дистрибуција на моќта во рамките на партијата. Во едни вакви околности разбирливо е влијанието на партиите врз од нив предложените народни избраници и нивната особена заинтересираност да функционираат исклучиво во насока на утврдената партиска платформа дури и кога самите тие не се согласуваат со неа и дури и тогаш кога таа не е најповолна за граѓаните што ги избрале. Аргументите што одат во прилог на системот со отворени листи потврдуваат дека тие ќе придонесат кон поголема партиска демократија, со оглед на тоа дека селекцијата на кандидати ќе биде децентрализирана во голема мера. Дополнтелна предност е тоа што овој систем ги фаворизира поспособните и поприфатливите кандидати што ги

[380] Hofmeister, W., Grabow, K., Political parties: funktions and organization in democratic societies, Konrad Adenauer Stiftung in Republic of Macedonia, Skopje, p. 52

[381] Карасимеонов, Г., Организациски структури и внатрепартиска демократија во југоисточна Европа, Фондација Фридрих Еберт, Софија, 2005 во Цеков, А., Даскаловски, Ж., Анализа на внатрепартиската демократија во Македонија, Центар за истражување и креирање политики, Фондација Конрад Аденауер, Скопје, 2012, стр.7

земаат предвид потребите и очекувањата на граѓаните, а со тоа партијата станува поефикасна во остварувањето на очекувањата на граѓаните.[382]

- Статусот на парламентарците по завршување на функцијата пратеник. Во согласност со член 35 од Законот за пратениците, пратеникот што бил во работен однос до изборот на пратеник има право во рок од 30 дена по престанувањето на мандатот да се врати на работното место или на друга работа што одговара на видот и степенот на неговото стручно образование.[383] Ваквата општа законска одредба значи дека пратениците по завршувањето на нивнот мандат немаат никаква сигурност, во поглед на нивниот иден професионален ангажман.[384] Во таа насока, постојното законско решение дополнително ги врзува пратениците за партијата, особено оние пратеници што немаат каде да се вратат по завршување на функцијата пратеник. Тоа особено се однесува на оние пратеници што пред добивање на мандатот немале засновано постојан работен однос, но и сите другите пратеници кои во зависност од времетраењето на нивниот мандат извесен период биле оддалечени од својата професија.

Како дополнителна пречка во поглед на јакнењето на политичката волја за настапување и функционирање по свое уверување, а не исклучиво под диригентската палка на врвот на партијата се и наводите што процирkулираа во јавноста за наводно потпишаните меници за лојалност, гаранции и бланко оставки од страна на членовите на партијата на власт како начин да се контролираат и во најблага форма речено да се насочуваат активностите на пратениците во реализација на партиската платформа по секоја цена. Во Законот за пратеници на Р. Македонија не е законски регулирана и изрично забранета можноста од потпишување меници за лојалност ниту бланко оставки од страна на членството, иако извесни обиди за тоа беа

---

[382] Тесин, Ц, Обнова на внатрепартиската демократија: процена на конкуренцијата, заедничка промисла, како и асоцијативни права на политичките партии, достапно на: http://works.bepress.com/jonathan_thessin/3. во Цеков, А., Даскаловски, Ж., Анализа на внатрепартиската демократија во Македонија, Центар за истражување и креирање политики, Фондација Конрад Аденауер, Скопје, 2012, стр.7

[383] Закон за пратениците, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 84/05, 161/08, 51/11, 109/14, член 35

[384] Освен можност за апанажа во траење од максимум една година во зависност од времетраењето на неговиот мандат и можноста за нејзино продолжување најмногу на уште шест месеца, доколку во тоа време пратеникот стекнува право за старосна пензија, Закон за пратениците, Сл. Весник на Р. Македонија бр. 84/05, 161/08, 51/11, 109/14, член 36 став 1 и 2

иницирани од страна на опозицијата во 2009 година кога „лидерот на НСДП, Тито Петковски, предложи измени во Законот за пратеници, со кои извршувањето на функцијата пратеник не смее да биде ограничена со материјална или финансиска гаранција кон политичката партија или коалицијата од чија кандидатска листа е избран пратеникот.“[385] Во 2011 година следуваа и други такви обиди за измени на постојното законско решение, но тие повторно не беа поддржани од пратениците од партијата на власт.[386] И покрај тоа што ваквите законски решенија не им се непознати на развиените демократии, законодавниот дом на Р. Македонија не најде сили да инкорпорира недвосмислена законска одредба што ќе помогне во заштита на авторитетот и интегритетот на функцијата пратеник.

За да се согледа состојбата во Р. Македонија на овој план особено во однос на улогата на политичката волја во ефикасното вршење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор, на испитаниците им беше поставено прашање во тој контекст.

Интересно е да се потенцира дека сите категории на испитаници имаат речиси идентичен став по однос на ова прашање, односно се согласуваат дека политичката волја е многу битен, а во многу случаи и пресуден фактор кога станува збор за вршење парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Во тој контекст, треба да се потенцира и усогласеноста на речиси сите испитаници во своите ставови за тоа дека меѓу парламентарците не постои добра волја за спроведување ефикасна контрола на безбедносниот сектор бидејќи поголемиот дел од пратениците се „горди *послушници“ кои стриктно го следат курсот на партијата и самоиницијативно не се* ангажираат за таква контрола ако за тоа не е заинтересирана нивната партија.

Генерално размислувањата на сите три категории испитаници одат во насока на тоа дека причините за ваквата состојба импонираат темелни системски промени во неколку сегменти: Прво, потребно е реформирање на изборниот модел. Податоците од нашето истражување покажаа дека речиси 2/3 од испитаниците се

---

[385] Блажевска, К., Пратениците на Груевски уценети со меница, гаранција и бланко оставка! Дојче Веле, 09 март 2015, достапно на: http://dw.com/p/1EnU9, [пристапено на: 18.08.2016]

[386]Собранието не ги изгласа измените на Законот за пратеници, Радио Слободна Европа, 11 ноември, 2011, достапно на: http://www.slobodnaevropa.mk/a/24387553.html, [пристапено на:18.08.2016]

изјасниле дека во Р. Македонија е потребно да се направат темелни промени во постојниот изборен модел и тој да се модификува во пропорционален изборен модел со отворен листи. Испитаниците сметаат дека на тој начин ќе се намали влијанието на партијата врз пратениците, но од друга страна ќе се зголеми нивната индивидуална одговорност пред граѓаните што ги изгласале и тие поактивно ќе се занимаваат со проблемите на граѓаните меѓу два изборни цилкуса, со цел да добијат што повеќе гласови на следните избори. Дополнително, тие сметаат дека потребно е постојната поделба на територијата на Р. Македонија на шест изборни единици да се замени со една изборна единица. Во тој контекст, треба да се потенцира дека во Р. Македонија не се новост заложбите за постоење една изборна единица. Иницирањето на оваа идеја потекнува од граѓанскиот сектор[387] и како што може да се забележи од одговорите на испитаниците, голем дел од нив (2/3 од вкупниот број испитаници) ја поддржува вакавата иницијатива, но треба да се потенцира дека ова се индивидуални ставови на пратениците и тие не се официјален став на партијата на која тие ѝ припаѓаат. Второ, потребно е да се дефинира статусот на парламентарците по завршување на мандатот пратеник. Околу 1/3 од испитаниците што беа опфатени со нашето истражување сметаат дека доминантна причина за непостоење политичка волја кај пратениците за спроведување ефикасна контрола на безбедносниот сектор е нерешениот статус на пратеникот по завршувањето на неговиот мандат. Таквата состојба дополнително го врзува пратеникот за партијата, тој е нејзин послушник со цел да си осигура место на кандидатската листа на следните избори. Соодветно на тоа алудираат на измени во постојните закони со цел да се надмине ваквата состојба.

Во однос на ова прашање интересно е да се изнесат аргументациите на неколку испитаници што делумно се согласуваат со претходно изнесените констатации. Нивните размислувања во однос на причините за непостоењето политичка волја кај пратениците за вршење парламентарната контрола над безбедносниот сектор се насочени кон тоа дека „пратениците не се занимаваат со

[387]Доминантно под иницијатива на Американскиот национален демократски институт и Граѓанската асоцијација МОСТ и Институтот за парламентарна демократија, поддржани од амбасадите на Кралството Холандија, САД, Велика Британија и Северна Ирска.

безбедносните прашања, бидејќи тие не се интересни прашања за јавноста (како што се прашањата што се однесуваат на здравството, труд и социјална политика и сл) и со нив не може да се соберат политички поени.“ Еден испитаник е убеден дека причина за (не)постоење политичка волја за парламетарна контрола на безбедносниот сектор е „традиционалната тенденција безбедносниот сектор да остане затворен за соработка“ и дека „залудни се индивидуалните напори на пратениците за контрола и надзор на безбедносниот сектор бидејќи извршната власт го диктира квантитетот и квалитетот на информациите што им се стават на располагање на пратениците особено на оние пратеници што доаѓаат од редовите на опозицијата.“ Според него, дополнителен проблем претставува и политичкиот консензус меѓу политичките партии. Генералното непостоење политички консензус е причина за немање волја кај пратениците да иницираат безбедносни прашања, односно да иницираат контрола и надзор над безбедносниот сектор.“

Од анализата на резултатите добиена од 30 испитаници може да се заклучи дека не постои поделеност во мислењата дека политичката волја на пратениците е значаен, а во одредени случаи и клучен предуслов за спроведување ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Различни ставови беа забележани во однос на тоа кои се причините за (не)постоењето политичка волја.

Во согласност со изнесеното можеме да констатираме дека постоењето здрава политичка волја кај пратениците за вршење ефикасна парламентарна контрола е привилегија на демократски развиените општества. Моменталниот концепт на овој феномен е одраз на постојните демократски механизми и процеси, како што се: изборниот модел, внатрепартиската демократија, политичката култура и сл. Во моментов тие се клучните сегменти каде се детектираат најголемите слабости, но истовремено и можностите за унапредување и зајакнување на политичката волја за спроведување ефикасна и ефективна парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија.

2.4. Улога на парламентарните комисии во контрола и надзор на безбедносниот сектор

Парламентарните комисии можат да се дефинираат како мали групи на парламентарци што се здружени на моментална или постојана основа, со цел детално испитување различни прашања од делокругот на надлежности на конкретната парламентарна комисија... тие се помошни работни тела на парламентот што треба да обезбедат поквалитетна и поефикасна работа на парламентот во целина.[388]

Формирањето и функционирањето на парламентарните комиии не е ништо друго туку обид да се направи „поделба на работата" на парламентот со цел да се овозможи специјализација и стручност на парламентарците потребна за квалитетно одлучување и ефективно спроведување на парламентарната контрола и надзор над работата на институциите на безбедносниот сектор.

Овластувањата што им се ставени на располагање на парламентарните комисии се различни во различните земји и зависат пред сè од видот на парламентарната комисија и од задачите што е предвидено да ги извршува таа комисија. Во основа овластувањата на парламентарните комисии се концентрираат на двете основни функции на парламентот, а тоа се законодавната и контролната функција. Кога станува збор за законодавната функција, клучниот придонес на парламентарните комисии се состои во квалитетни и детални расправи за конкретни законски предлози што така разработени практично како готов производ се проследуваат на пленарна седница. На тој начин се премостува тежиштето на парламентарните расправи и акцентот се става на професионалноста и стручноста на пратениците □ членови на конкретната комисија како најповикани да дадат свој максимален придонес во решавањето конкретни прашања. Контролната функција над работата на извршната власт парламентот ја остварува со формирање парламентарни комисии за надзор и контрола.

Во поголемиот број современи демократски политички системи предвидена е и директна контролна функција на парламентот во однос на специфичните

[388] Petrov, V., Parlamentarno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 107

институции на извршната власт кои имаат легитимно право за примена на присила и физичка сила, како што се: војската, полицијата и разузнавачките служби. Контролната функција над овие институции се спроведува од страна на посебни за таа цел формирани комисии. Така и во Р. Македонија во рамките на Собранието од вкупно 21 собраниска комисија постојат три постојани комисии што имаат ингеренции да вршат непосредна контрола и увид во работењето на институциите на безбедносниот сектор, а тие се: Комисија за одбрана и безбедност, Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.[389]

Составот на парламентарните комисии се утврдува со одлука на Собранието, во зависност од бројот на пратениците во пратеничките групи, пратениците што не се организирани во пратеничка група и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите.[390] Заради специфичноста на своите надлежности, особено внимание се посветува на составот на парламентарните комисии што вршат контрола и надзор над работењето на безбедносниот сектор.[391]

Значи составот на парламентарните комисии во однос на припадноста на пратениците на одредена политичка партија и/или коалиција е пропишан со закон

---

[389] Собрание на Р. Македонија, Работни тела на Собранието на Р. Македонија, официјална веб-страница, достапно на: http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018.nspx, [пристапено на: 23.04.2016]

[390] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 118 став 5

[391]Претседателите на тие парламентарни комисии по правило се од редот на пратениците на пратеничките групи во опозиција, а во една од комисиите надлежни за контрола на безбедносниот сектор, конкретно во Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана освен претседателот, од редовите на опозицијата треба да биде и мнозинството од нејзините членови. Така, Законот за следење на комуникациите е изричен во однос на нејзиниот состав и предвидува дека оваа комисија како постојано работно тело на Собранието на Р. Македонија има претседател, заменик-претседател и четири члена и четири заменици членови, дека претседателот на Комисијата треба да е од редот на политичката партија во Собранието на Р. Македонија во опозиција, што на последните избори за пратеници освоила најмногу гласови, двајца членови на Комисијата се од редот на политичките партии на власт и двајца членови се од редот на политичките партии во опозиција во Собранието на Р. Македонија, Закон за следење на комуникациите, Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 116/2012, член 35

или соодветно со деловник. Но составот на парламентарните комисии во однос на стручната експертиза на пратениците не е и не може да биде правно регулиран бидејќи член на одредена парламентарна комисија може да биде секој пратеник аналогно на член 4 од Законот за избор на пратеници во Собранието на Р. Македонија, каде е предвидено дека право да биде избран за пратеник има секој граѓанин на Р. Македонија кој наполнил 18 години живот, има деловна способност и не се наоѓа на издржување казна затвор за сторено кривично дело.[392] Ваквата законска определба е во потполна корелација со највисоките демократски принципи, но од друга страна за да се одговори на предизвикот за контрола и надзор на безбедносниот сектор, пратениците сепак треба да располагаат со потребното знаење, вештина и искуство за остварување ефикасна парламентарна контрола.

Меѓутоа, честопати внатрепарламентарната експертиза се соочува со недостаток на персонал во обидот да спроведе ефикасна парламентарна контрола дотолку повеќе што мал е бројот на парламентарци на кои парламентот може да се потпре при реализирање конкретен облик на контрола со оглед на шареноликоста на научните и професионални сфери од кои доаѓаат парламентарците. Во тој контекст треба да се потенцира дека „внатрепарламентарната екпертиза ретко ја достигнува експертизата на владата чијашто работа треба да ја контролира. Во најголем број случаи парламентите имаат многу малку луѓе на кои можат да се потпрат, додека владата може да се потпре на луѓето во соодветните министерства коишто се занимаваат со безбедносниот сектор. Покрај тоа, пратениците се избрани со ограничен мандат, додека луѓето коишто се ангажирани во безбедносниот сектор целокупнта своја професионална кариера ја поминуваат во соодветните безбедносни институции.“[393] Од тие причини, во современите демократски општества „најчеста практика за воспоставување ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор е постоење дополнителна инфраструктура, што вклучува квалификуван и

[392] Закон за избор на пратеници во Собранието на Р. Македонија, член 6, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/izborni-zakoni-ns_article-zakon-za-izbor-na-pratenici-vo-sobranieto-na-republika-makedonija.nspx, [пристапено на: 10.07.2016]

[393] Парламентарни надзор сектора безбедности: начела, механизми и пракса, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Интерпарламентарна унија, Женева/Београд, 2003, стр. 75-77

стручен персонал кој дава совети и стручна поддршка на парламентарците при вршење на контролната функција.“[394]

Гледано во тој контекст се поставува прашањето „Кои се (непишаните) критериуми за избор на членови во парламентарните комисии надлежни за надзор на безбедносниот сектор и колку притоа се зема предвид стручната експертиза на пратениците како критериум за избор на пратеник за член на конкретните комисии?“

Во зависност од статусот на испитаниците од сите категории опфатени со истражувањето може да се согледа дека нема значителни отстапувања од вкупната процена на одговорот што доминира. Така, испитаниците претставници на законодавната власт во најголем број одговориле дека не се пропишани законски критериуми за избор на членови во парламентарните комисии што имаат надлежност да вршат контрола и надзор над работењето на безбедносниот сектор. Според најголемиот дел од испитаниците од оваа категорија посебни формално пропишани критериуми не треба да има. Секој пратеник треба да може да биде член на која било парламентарна комисија, бидејќи и секој деловно способен граѓанин на Р. Македонија може да биде пратеник, но и дека сепак треба да се внимава на стручната експертиза на пратениците при изборот на членови во комисиите што имаат специфичен делокруг на надлежности, како што се парламентарните комисии што вршат надзор и контрола на безбедносниот сектор, за да можат избраните членови да го дадат својот максимален придонес за ефикасно и ефективно работење на овие парламентарни комисии. Од одговорите на испитаниците во однос на неформалните критериуми што се практикуваат при екипирањето на парламентарните комисии најчесто беа посочувани образованието на пратеникот, неговото професионално искуство, интегритетот на пратеникот и др. Треба да се истакне размислувањето на неколку испитаници што сметаат дека при одредување членови во парламентарните комисии што вршат контрола на безбедносниот сектор на прво место по значење е влијанието на пратеникот во пратеничката група, партијата и/или коалицијата како и неговите афинитети и желбата за членство во овие комисии, а потоа извесно

[394] Simmon Lunn, The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice, во Oversidht and Cuidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p.36

значење има и завршеното образованието и професионалното искуство на пратениците. Односно дека при екипирањето на парламентарните комисии поголемо внимание се посветува на влијанието на пратеникот во партијата и неговата желба за членство во одредена комисија, а помалку на неговата експертска подготвеност и на неговата стручност во областа што е во делокругот на надлежности на конкретната комисија.

Во делот на одговорите на испитаниците претставници на извршната власт, мнозинството од испитаниците од нив ги наведуваат истите неформални критериуми како и испитаниците претставници на законодавната власт. Извесна поизразена категоричност се забележува во однос на тоа дека треба да се најде начин како да се формализираат критериумите за избор на членови со цел да се подобри професионалноста и стручноста во работењето на комисиите. Голем дел од испитаниците од оваа категорија (околу 40%) сметаат дека комисиите не располагаат со неопходната стручност за да вршат квалитетна контрола над работењето на институциите на безбедносниот сектор.

Интересно е да се потенцира дека во опсервацијата на одговорите на мал дел од испитаниците претставници на извршната власт за нив зборот контрола веќе го губи своето значење, бидејќи реална и суштинска парламентарна контрола над работењето на безбедносните институции не може да се очекува да спроведе извесна група парламентарци составена од профили од разни области кои немаат допирна точка со безбедноста. Еден од испитаниците смета дека стручноста на пратениците членови на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор е релативна состојба што може да се премости со ангажирање експерти од областа кои претходно работеле во безбедносните институции и знаат како функционираат тие институции и што можат да бидат ангажирани како постојана професионална поддршка на конкретните комисии при вршењето контрола на безбедносниот сектор.

Општа тенденција во структурата на одговорите на ова прашање од страна на испитаниците претставници на експертската заедница е дека во согласност со позитивното право формални критеруми за избор на членови во парламентарните комисии воопшто не треба да постојат како што не постојат посебни критериуми за

избор на пратеници. Но, според нив треба да се зајакне нивото на политичка, односно внатрепартиската култура на партиите во парламентот и притоа парламентарните комсиии што се надлежни за контрола на безбедносниот сектор треба да бидат екипирани исклучиво со пратеници што имаат одредени познавања од областа на безбедноста по основа на завршено образование, професионален ангажман, по основа на лична иницијатива и заинтересираност за безбедноста и сл. Според поголемиот дел од испитаниците од оваа категорија (околу 60%) само во ситуациите кога не може да се обезбедат такви профили од постојниот мандат треба да се пристапува кон ангажирање пратениците по основа на нивна желба да членуваат во овие комисии. Интересни се ставовите на неколку од испитаниците што предлагаат задолжителни обуки и семинари на пратениците на почетокот од нивниот мандат со цел на членовите на комисиите да им се обезбеди минимум знаење и вештини потребни за ефикасно вршење на парламентарната контрола. Дополнително неколку од испитаниците ја потенцираат потребата од формализирање на можноста за ангажирање стручни експерти од областа и таа да биде обврзувачка во ситуации кога според стручноста пратениците членови на овие комисии нема да можат да одговорат на потребите на контролната функција, со цел подобрување на професионалноста и стручноста на пратениците при вршењето на парламентарната контрола на безбедносниот сектор. Во тој контекст, дадени се забелешки дека освен немањето политичка волја за нивно ангажирање не постојат ниту предвидени финансиски средства како надомест за ангажирање експерти.

Од анализата на севкупните одговори на ова прашање може да се заклучи дека не постојат формални критериуми за избор на членови во парламентарните комисии. Во практика при екипирањето на комисиите пред сè се почитува волјата и желбата на пратениците да членуваат во некоја од комисиите, а потоа се разгледува и завршеното образование на пратеникот и неговото претходно професионално искуство. Се нагласува потребата од формализирање на критериумите за избор на членови во комисиите со цел да се подобри професионалноста и стручноста на составот на комисиите. Исто така, конкретни сугестии беа забележани во однос на потребата од спроведување обуки на пратениците на почетокот на нивниот мандат со цел тие да се стекнат со потребните знаења за начинот на функционирање на

безбедносниот сектор, а исто така беше забележана како многу значајна потребата од што е можно почесто ангажирање експерти од областа кои со своето знаење, искуства и вештини ќе придонесат за поголема ефикасност во работењето на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор, како и потребата од определување финансиски средства потребни за ангажирање експерти по безбедност.

2.5. Улога на анкетните комисии во остварување конкретни резултати

Во теоријата по уставно право освен постојаните, постојат и повремени (ad hoc) или т.н. анкетни парламентарни комисии. „Анкетните комисии како контролен парламентарен механизам добиваат во значење со порастот на манипулациите на извршната власт.“[395] Тие се активираат повремено за конкретни и најчесто политички чувствителни прашања од различни области, како и за прашања од јавен интерес вклучително и безбедносни прашања.[396]

Во Р. Македонија, врз основа на Уставот (член 76)[397] и Деловникот за работа на Собранието (член 117)[398] предвидена е законска основа за формрање на повремени парламентарни комисии со ограничен мандат. Анкетните комисии се утврдуваат со одлука на Собранието по иницијатива на 20 пратеници, а Собранието треба да го утврди бројот на членовите на Комисијата и мандатот на анкетната комисија. Во согласност со Деловникот за работа на Собранието, претседателите на анкетните комисии по правило треба да бидат од пратениците на пратеничките групи

---

[395] Simonov, V., Optužbe iz groba, Novosti, Moskva, 26 avgust 2003 во Шкарић, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, 2004, стр. 585

[396] Marković, G., Sahadžić, M., Banović, D., Gavrić, S., Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – Preporuke, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2012, str. 27

[397] Устав на Република Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/92 од 22.11.1992 и амандманите I и II од 10.01.1992, III од 02.07.1998, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII од 20.11.2001, XIX од 30.12.2003, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX од 09.12.2005, XXXI од 09.01.2009), член 76

[398] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 117 став 1

на опозицијата.[399] Анкетните комисии не учествуваат во законодавниот процес, „тие имаат само информативна улога, без какви било овластувања врзани за судската власт. Тие не вршат истражувања што се предмет на судска постапка или што се релевантни за судското гонење на одредено лице.“[400] Задача на дадената анкетна комисија е да ги разгледа сите околности во врска со конкретниот настан заради кој е формирана и по завршувањето на својата работа да се признесе со мислења, ставови и предлози во врска со довереният мандат. Наодите на анкетните комисии во форма на заклучоци се основа за поведување соодветна постапка за утврдување не само политичка одговорност на носителите на јавни функции туку и основа за покренување постапка за утврдување кривична одговорност за преземени неправи дела во постапка утврдена со закон од страна на надлежните државни институции. Со започнување на соодветната постапка пред надлежните институции, анкетната комисија престанува со работа на случајот што претходно го истражувала. Тоа го наложува начелото на поделба на власта.

Од годишните и мандатните извештаи за работата на Собранието на Р. Македонија може да се забележи дека во Р. Македонија е воспоставена пракса на формирање и функционирање на анкетни парламентарни комисии. Во досегашниот период, од осамостојувањето на Р. Македонија до крајот на 2015 година, Собранието има формирано вкупно 24 анкетни комисии, од кои дури девет се анкетни комисии формирани во врска со прашања од областа на безбедноста. Составот на анкетните комисии има големо влијае врз ефикасноста на нивното работење, особено поради специфичноста на прашањата за чие решавање се формираат овие комисии. Во согласност со Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија составот на анкетните комисии треба процентуално да го отсликува составот на Собранието, освен доколку при нејзиното формирање не се донесе поинаква одлука од страна на собраниската Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања поради

[399] Деловник на Собранието на Р. Македонија, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 91/08, 119/10, 23/13, член 117 став 6

[400] Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, 2004, стр. 584

специфичноста на мандатот заради кој се формира одредена конкретна анкетна комисија.[401]

За да се стекне поконкретен увид за ефикасноста и ефективноста на овој контролен механизам во нашата држава, на трите групи испитаници им беше поставено прашањето: „Дали формирањето анкетни комисии за специфични прашања подразбира остварување на конкретн резултати?“

Кај испитаниците претставници на законодавната власт сфаќањето за ефикасноста на анкетните комисии е парцијално, позитивни ставови се изнесени само во однос на резултатите постигнати од страна на неколку конкретни анкетни комисии што ја завршиле својата работа на начин на кој тоа е законски предвидено со конечен извештај за сработеното и заклучоци што се однесуваат на постапките што треба да бидат преземени од страна на надлежните институции во постапка предвидена со соодветно законско решение. Кај оваа категорија испитаници преовладува генерален став дека анкетните комисии формирани за специфични прашања од областа на безбедноста не се ефикасни во својата работа и дека според досегашното искуство формирањето на ваквите анкетни комисии повеќе е формалност и начин да се пролонгира решавањето на одреден проблем на одредено време колку што ѝ е потребно на одредена партија/коалиција (најчесто тое е партијата/коалицијата на власт) отколку обид да се дојде до конкретно решение.

Преклопување на ставовите има и кај испитаниците претставници на извршната власт што, исто така, сметаат дека врз основа на досегашната практика анкетните комисии за безбедносни прашања генерално не ги исполниле до крај очекувањата што се карактеристични за анкетните комисии на парламентите на земјите со развиени демократии. Според досегашните искуства, според нивната функционалност и постигнатите резултати, општ став на оваа категорија испитаници

[401] Во тој контекст, треба да се потенцира дека најчесто мнозинството од вкупниот број членови на анкетните комисии е од партијата/коалицијата која има мнозинство парламентарци во актуалениот мандат на Собранието. Во ситуациите кога составот на одредена анкетна комисија се утврдува со консензус во рамките на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања ситуацијата повторно е иста бидејќи и во таа комисија мнозинството членови се припадници на партијата на власт. Тоа во услови на крајно поларизирани односи помеѓу припадниците на различните политички партии може да значи екипирање на анкетна комисија во која мнозинството од членовите ќе биде од редовите на партијата на власт, а тоа може негативно да се одрази на ефикасноста и ефективноста во нејзиното работење, особено ако таа е формирана да одлучува за одговорност на носители на јавни функции што се припадници на партијата на власт.

е дека анкетните комисии се неефикасен контролен механизам. Допирни точки со ова има и одговорот на еден испитаник кој вели дека приоритет во одлучувањето е партискиот интерес и партиските ставови во врска со конкретното прашање па така „честопати се случува одредена анкетна комисија да заземе став со кој застапува и брани одредено поведение кое во нормални услови би било едногласно осудено од сите“. Според него, „исходот од работата на анкетните комисии особено на оние за безбедноснсни прашања се сведува на изготвување завршни извештаи што не продуцираат никакви резултати ниту била покренатa постапка за одговорност на одредени лица што биле инволвирани во конкретната проблематика од областа на комисијата ниту бил разрешен некој функционер или друг носител на јавна функција“. Двајца испитаници од оваа категорија потенцираат дека многу мал дел од овие комисии ја завршиле работата заради која биле формирани и продуцирале извештаи и заклучоци, но генерално не иницирале постапки за утврдување одговорност, голем дел од нив премолчено престанале да функционираат неисполнувајќи ги задачите кои им биле дадени согласно довереният мандат, а има и такви комисии кои воопшто не започнале со работа или одржале само една седница (конститутивна). Овие испитаници го делат размислувањето што се однесува на тоа дека составот на анкетните комисии што се формираат за специфични прашања од областа на безбедноста треба да биде зајакнат со дополнителни членови што треба да бидат експерти од областа на безбедноста и што ќе можат да дадат стручна димензија на најзиното работење.

Интересно е да се потенцира дека слични ставови по ова прашање имаат и испитаниците претставници на академската заедница. Тие се согласни дека анкетните комисии се еден од најсилните демократски контролни механизми, но дека кај нас овој механизам не функционира со својата полна моќност. Едногласност постои во однос на ставот што ја потенцира нефункционалноста на парламентарните анкетни комисии како резултат на т.н. политичко самоограничување. Во тој контекст треба да се потенцира дека клучен момент во одлучувањето на таа комисија има мнозинството членови во комисијата. Крајно поларизирани односи помеѓу припадниците на различните политички партии може да значи екипирање на анкетна комисија во која мнозинството од членовите ќе биде од редовите на партијата на

власт, а тоа може негативно да се одрази на ефикасноста и ефективноста во нејзиното работење, особено ако таа е формирана да одлучува за одговорност на носители на јавни функции кои се припадници на партијата на власт. Ова подразбира партиска послушност на пратениците членови на анкетните комисии при одлучувањето и гласањето во рамките на конкретната комисија. На крајот исходот е секогаш во прилог на партијата на власт ако се има предвид дека најчесто мнозинството од вкупниот број членови на анкетната комисија е од партијата/коалицијата која има мнозинство парламентарци во актуалниот мандат на Собранието. Во таа насока, еден од испитаниците потенцира дека ситуацијата при формирањето на анкетните комисии од почетокот на формирањето најавува нивна нефункционалност, бидејќи согласно Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија при формирањето и екипирањето на анкетните комисии се поаѓа од принципот на пропорционално (паритетно) претставување на парламентарните групи. Така се формираат анкетни комисии во кои мнозинството од членовите е од партијата на власт во ситуација во која таа комисија има мандат да одлучува за злоупотреби направени од страна на функционери кои ѝ припаѓаат на владејачката гарнитура.

Класичен пример за тоа е Анкетна комисија за скандалот со прислушкувањето. Мандат на оваа Комисија беше да се утврди кој во Р. Македонија дал налог да се користат системите за прислушкување, кој бил вклучен во прислушкувањето, кој ги користел тие информации и до кого биле доставувани материјалите од прислушкуваните разговори. И покрај фактот што стануваше збор за сериозни обвинувања од страна на опозицијата за наводна злоупотреба на опремата за прислушкување на Министерството за внатрешни работи заради остварување на партиски цели на партијата на власт како и политичката криза која следеше во периодот по јавно објавените прислушкувани разговори, Собранието на Р. Македонија немаше демократски капацитет да формира анкетна комисија која ќе биде на висина на задачата односно, да формира комисија во која мнозинство членови ќе биде од редовите на опозициските партии. Во ситуација кога мандатот на конкретната комисија беше да ги утврди евентуалните злоупотреби на опремата за прислушкување и да се утврди нарачателот на противзаконските дејствија како и лицата кои го помагале тоа, оваа Комисија не успеа да ја оствари целта заради која

беше формирана. Обврската за формирање ваква комисија произлегуваше од потпишаниот политички договор од јули 2015 година во Пржино помеѓу четирите најголеми политички партии кои во тој период партиципираа во Собранието на Р. Македонија. Комисијата беше формирана четири месеци подоцна во ноември 2015 година.[402] Причина за одложеното формирање на Комисијата беа политичките несогласувања околу составот на комисијата. Партиите во опозиција инсистираа мнозинството од членовите да биде од нивните редови за да може комисијата да дејствува непречено. На крајот составот и на оваа анкетна комисија, како и сите претходно формирани анкетни комисии беше во корист на партиите кои се на власт односно од вкупно 16 членови, осуммина беа од редовите на владејачката ВМРО-ДПМНЕ, четворица од СДСМ, двајца од ДУИ, еден од ДПА и еден од редот на независните пратеници во Собранието на Р. Македонија. И покрај забелешките на пратениците на опозицијата, предложениот состав на Анкетната комисија за скандалот со прислушкувањето беше изгласан со мнозинство гласови на пленарна седница на Собранието на Р. Македонија откако претходно составот на Комисијата беше одобрен од Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања чиј состав исто така го отсликуваше составот на Собранието, односно мнозинството членови и на оваа комисија беа од париите на власт. Очекувано, Анкетната комисија за скандалот со прислушкувањето немаше свој епилог. И покрај преземената обврска, таа не се произнесе со извештај за сработеното. Причини за тоа меѓудругото се следните: во текот на нејзиното релативно кратко работење предлозите на членовите припадници на различните пратенички групи, наизменизменично се опструираа и не се гласаа; Комисијата формално правно и деловнички не поседуваше механизам за да ги обврзи повиканите сведоци да се појават на седница на Комисијата за да одговорат на прашањата на пратениците, Деловникот на Комисијата дозволуваше по барање на сведоците, јавноста да биде исклучена од седниците на Комисијата, што не беше во прилог на целта која требаше да се постигне; одлуките задолжително се донесува со мнозинство гласови а имајќи го

[402] Одлука за основање на Анкетна комисија за скандалот со прислушкувањето, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 196 од 10.11. 2015

предвид составот на Комисијата, тоа не беше возможно бидејќи пратениците членови на комисијата гласаа водени од партиските и политичките интереси без разлика на целта и мандатот на комисијата, односно без разлика на јавниот интерес на граѓаните кои ги изгласале.

Начинот на функционирање на оваа комисија генерално ја отсликува реалната функционалност на анкетните комисии како еден од најсилните парламентарни контролни механизми. Причините за неефикасност на Анкетната комисија за скандалот со прислушкувањето без исклучок се причини за неефикасност и на сите останати анкетни комисии кои завршиле без епилог. Дополнително, редукцијата на функционалноста на анкетните комисии е потпомогната и од други фактори, како што се: немање кворум во комисиите, незаинтересирност на членовите на комисиите, некомпетентност на пратениците што се членови на комисиите и др.

Од спроведеното истражување во однос на ова прашање може да се заклучи дека анкетните комисии што се формираат за специфични прашања од областа на безбедноста според досегашните искуства, според нивната функционалност и постигнатите резултати, се неефикасен контролен механизам; дека формирањето на овие анкетни комисии повеќе е формалност и начин да се одложи решавањето на одреден проблем на одредено време заради категоричност на одредени политички интереси; дека завршните извештаи на анкетните комисии во практика не продуцираат ефикасност и видливи резултати, бидејќи не се предвидени законски рокови и последици за игнорирање на нивните препораки и/или заклучоци од страна на институциите на кои се однесуваат таквите препораки и/или заклучоци; дека постои итна потреба од зајакнување на професионалноста и политичката одговорност на пратениците □членови на анкетните комисии бидејќи тоа директно се рефлектира врз квалитетното работење на комисиите и дека во иднина треба сериозно да се размислува за формализирање на обврската за активирање на претставници на граѓанскиот сектор и академската, односно експертската заедница во работењето на анкетните комисии. Исто така, компаративните искуства од одредени земји говорат дека постои позитивен тренд во однос на овој контролен механизам што подразбира доделување овластување за т.н. стражарно спроведување

на функционери кои не сакаат или одбиле да се појават пред конкретната комисија како и овластувања во насока на задолжително спроведување и имплементирање на препораките што произлегле од работата на конкретната анкетна комисија.

2.6. Пречки во работењето на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор

Според Уставот и законите во Р. Македонија парламентарната контрола се остварува пред сé преку функционирањето на постојаните и повремените (ad hok) анкетни комисии за специфични прашања. Постојаните комисии ја помагаат дејноста на Собранието, дејствуваат за време на целиот мандат на Собранието и во негово име остваруваат парламентарна контрола. Повремените комисии се формираат за конкретен повод и со конкретна цел што треба да ја реализираат. Во принцип парламентарните комсиии се специјализирани работни тела на Собранието кои помагаат во неговото работење, но никако не се самостојни органи. Делокругот на надлежности на секоја комисија е сублимиран во Деловникот за работа на конкретната комисија и во соодветно законско решение со кое се регулира областа што е предмет на интерес на конкретната комисија. Составот на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор согласно позитивното право во нашата земја треба пропорционално да го одсликува составот на Собранието. Врз основа на овој принцип, а по предлог на пратеничките групи, Комисијата за деловнички и мандатно имунитетни прашања го утврдува и го гласа составот на секоја комисија одделно. Следен чекор, по екипирањето на комисиите е добивање безбедносни сертификати. Само пратениците што добиле безбедносен сертификат имаат право на членство во овие комисии, а со тоа и право за пристап до класифицирани информации. Безбедносните сертификати ги издава Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации врз основа на претходна детална безбедносна проверка од страна на надлежни служби во Министерството за

внатрешни работи,[403] односно Управата за безбедност и контраразузнавање, освен за воени и цивилни лица на служба во Армијата на Р. Македонија, за кои безбедносната проверка ја вршат надлежните служби на Министерството за одбрана.[404] Постапката за добивање безбедносен сертификат, во зависност од степенот на проверка трае од три до максимум 12 месеци.[405] Пратениците што не добиле безбедносен сертификат се заменуваат со нови пратеници за кои постапката за добивање безбедносен сертификат е иста. Парламентарните комисии за контрола на безбедносниот сектор можат да почнат со непречена работа во полн состав откако мнозинството членови ќе добие безбедносни сертификати.

Во однос на начинот на вршење на парламентарната контрола, треба да се потенцира дека ниту една од овие комисии нема утврдена методологија на работа. Контролната функција секоја комисија во секој различен мандат ја врши на различен начин во зависност од перцепциите на моменталното членство, „па оттаму имаме де јуре собранискu комисии, наместо де факто.“[406] Парламентарната контрола во најтесна смисла на зборот се спроведува со организирање на т.н. теренски посети на парламентарната комисија во просториите на безбедносните институции што се одговорни за својата работа пред Собранието, а аналогно на тоа и пред неговите работни тела што се специјализирани за контрола на безбедносниот сектор. Целта е да се утврди фактичката состојба на терен и да се утврдат евентуални неправилности и незаконитости во работењето, но и можност да се укаже на одредени пропусти што влијаат врз квалитетот на работата на конкретната безбедносна институција. За да се организира теренска посета, потребно е да се донесе одлука на седница на комисијата по предлог на минимум еден пратеник. По донесување на одлуката комисијата може веднаш без најава да појде во посета на конкретната безбедносна институција бидејќи со сегашните закони не е пропишано дека теренските посети

[403] Закон за класифицирани информации, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 9/04, 113/07, 145/2010, 80/2012, 41/2014, член 50, алинеја 1
[404] Закон за класифицирани информации, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 9/04, 113/07, 145/2010, 80/2012, 41/2014, член 51, алинеја 2
[405] Закон за класифицирани информации, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 9/04, 113/07, 145/2010, 80/2012, 41/2014, член 51
[406] Интервју со поранешен висок претставник на ССВБиР на 10 март 2011 година во Богданиски, А., Управување со безбедносно-разузнавачкие служби во Македонија, Аналитика, Скопје, 2012, стр. 17

треба да се најавуваат или дека за нив претходно треба да се добие одобрување од страна на конкретната безбедносна институција.

Дополнителен сегмент на контролниот процес е обврската на безбедносно-разузнавачките служби да достават извештај за сработеното до Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Барањата за поднесување извештаи до собранискиге комисии од страна на безбедносно-разузнавачките служби се различни за двете служби. Управата за безбедност и контраразузнавањре е задолжена да достави извештај до Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање еднаш годишно за изминатата година до крајот на февруари наредната година и да достави програма за работа до крајот на јануари за тековната година.[407] Од Агенцијата за разузнавање се бара да достави само годишен извештај до Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање најмногу еднаш годишно.[408] Исто така, значајна законска обврска е на седницата на собранискага Комисија на која се разгледуваат извештајите или акционите планови да присуствува директорт на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање или друго од нив овластено лице за да ги образложи службените документи, но и да одговори на прашањата поставени од пратениците.

За да се согледа на каков начин функционираат парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор и со кои пречки се соочуваат во своето работење на испитаниците им беше поставено следното прашање: „Според вашето мислење дали постојат пречки во остварувањето на работата на комисиите? Доколку постојат кои се тие?“

Од анализата на одговорите може да се заклучи дека кај групата испитаници претставници на законодавната власт генерално преовладува ставот дека не постојат

[407] Закон за внатрешни работи, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 42/2014, 116/2014, 33/2015, 05/2016, член 61

[408] Закон за агенција за разузнавање, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 19/95, 37/98, 76/2000, 211/2000, член 10

формални пречки во остварувањето на работата на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор.

Поделеност и најголема разноликост во одговорите се гледа кај испитаниците претставници на законодавната власт.

Така, испитаниците претставници на коалицијата на власт се едногласни во ставот дека комисиите надлежни за контрола на работата на безбедносниот сектор непречено ги извршуваат своите законски и деловнички доверени надлежности. Тие сметаат дека теренските надзорни средби се организираат без проблеми и без опструкции. Нивото на соработка на полицијата, Армијата и безбедносно-разузнавачките служби со парламентарните комисии надлежни за нивна контрола е највисоко досега, почнувајќи од осамостојувањето на Р. Македонија до денес. Според нив извештаите секогаш се доставуваат во законски предвидениот рок и секогаш има претставник од безбедносната институција што го реферира сработеното на седница на конкретната комисија и одговара на пратенички прашања кога е потребно да се допрецизираат информациите содржани во извештајот. Интересно е да се потенцира ставот на поголемиот број испитаници од оваа категорија што сметаат дека начинот на кој законот и деловникот ги реулира теренските надзорни средби не е прецизен до крај во однос на тоа дали овие средби треба да бидат најавени или не. И во тој дел се јавуваат разидувања во начинот на толкување на одредбата. Тие сметаат дека би било добро да се продолжи со веќе воспоставената практика на најавување на надзорните средби, бидејќи според нив, на тој начин се зајакнува довербата на безбедносните служби во парламентарните комисии и ваквиот партнерски однос ќе биде многу попродуктивен во иднина. Дополнителна предност од најавување на надзорните средби, како што потенцираат тие, се состои во тоа што пратениците ќе бидат пречекани од надлежниот министер, односно директор и ќе им бидат ставени на располагање сите можности да добијат квалитетни одговори на прашањата од нивен интерес. Во однос на можноста од ангажирање експерти од областа, со безбедносни сертификати со цел стручна поддршка на комисијата при спроведување на теренските контроли, пратениците од оваа категорија беа едногласни дека во досегашното свое работење немале

ангажирано стручни лица и покрај тоа што законски постои можност за користење такви услуги. Во тој контекст, еден од испитаниците се обиде да потенцира дека не е битно присуството на експертот за време на надзорната теренска посета, колку што е битно да постои таков експерт односно експерти што би имале безбедносен сертификат и што би ѝ биле на располагање на комисијата за да можат пратениците да добијат повеќе сознанија пред да одат во надзорната теренска посета.

За разлика од нив, испитаниците припадници на опозицијата сметаат дека и покрај тоа што формално не постојат пречки за непречено работење на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор, овие комисии секојдневно наидуваат на опструкции особено во ситуациите кога извршната власт не сака да биде извршена контролата. Според нив, тогаш се наоѓаат начини како да се попречи вршењето реална контрола. Нивните забелешки се следни:

- Непостоење политичка волја за вршење реална контрола. Најчесто станува збор за незаинтересираност на пратениците □членови на парламентарното мнозинство за спроведување на контролниот процес, бидејќи тие како дел од партијата што ја има власта во свои раце располагаат со потребните безбедносни информации и во рамките на комисијата повеќе се заинтересирани да ги штитат интересите на извршната власт отколку да вршат контрола во нејзиното работење;
- Теренските средби се многу ретки и секогаш се најавени, односно договорени со претставниците на институциите на безбедносниот сектор. Испитаниците од оваа категорија сметаат дека ваквите теренски средби не мора да се најавуваат, тие треба да се најават некогаш кога е потребна дискусија за одредени безбедносни прашања или сосотојби за да се подготват овластените службени лица да зборуваат и да ги презентираат состојбите во врска со најавената тема на посетата, но кога треба да се направи увид и контрола на нивната работа средбите е најдобро да бидат ненајавени односно да може да се организираат во кое било време.

- Недостиг од експертиза и стручност на пратениците за да се изврши ефикасна контрола. Дополнително, според испитаниците за да може да се организираат квалитетни теренски контроли освен потребата тие да бидат ненајавени потребно е пратениците да имаат стручни познавања и вештини од областа на безбедноста. Спред нивните размислувања потребно е да се организираат обуки и предавања кои барем начелно ќе ги запознаат пратениците со начинот на работа на органите во кои треба да вршат контрола.
- Немање волја ниту финансиски средства за ангажирање експерти што со својата стручност ќе помогнат во вршење на контролата. Според ставовите на испитаниците, од одговорите може да се констатира дека во нивното досегашно работење никогаш не ангажирале експерт во текот на спроведувањето надзорна теренска средба. Причината за тоа според нив, е немањето волја кај пратениците на позицијата, но и немање засебен буџет на комисиите за да може да се ангажираат експерти тогаш кога постои политички консензус. Според оваа категорија испитаници, „штом комисијата има право да ангажира експерти од областа, односно надворешни стручни членови без право на глас, би било добро тоа да се направи уште на почетокот на мандатот и да им се даде безбедносен сертификат“ така стручноста на комисискиот тим може да биде дополнета и значително зајакната со најмалку уште двајца надворешни членови на предлог на пратеничките групи на власта и на опозицијата. Тие можат да се ангажираат во зависност од потребите во континуитет во текот на целиот мандат на собранискиот состав и да ја помагаат работата на комисиите.
- Должината на законски предвидениот рок за добивање безбедносен сетификат во случаите кога е изразена добра волја за ангажирање експерти од областа. Во тој контекст, пратениците потенцираат дека во ситуација кога има добра политичка волја за ангажирање експерти проблем е должината на законската постапка за добивање безбедносен сертификат. Според нивните ставови, потребно е допрецизирање на законот и воведување законска можност за скратување на постапката за добивање безбедносен сертификат,

особено во ситуациите кога комисијата треба да изврши итна надзорна теренска посета.

- Ненавремено доставување на извештаите за работата на безбедносно-разузнавачките служби што треба да се достават до соодветната парламентарна комисија. Поголемиот број од испитаниците од оваа категорија потенцираат дека тие не се доставуваат во законски предвидениот рок, односно се добиваат по втора или трета интервенција кога веќе комисијата треба да даде извештај за својата работа пред Собранието. Дополнителна забелешка е дека извештаите не содржат квалитетни и суштински информации, односно дека најчесто и покрај забелешките на комисијата, извештаите за тековната година се копија на добиените извештаи за претходната година.
- Отсуството на највисоките претставници на безбедносните институции на седници на комисиите надлежни за контрола на безбедносниот сектор. Според оваа група испитаници ваквата практика е особено карактеристична за периодот пред 2014 година. Во тој период како што тврди еден поранешен претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнаање, „директорот на УБК во своето долгогодишно вршење на функцијата директор на УБК ниту еднаш не присуствувал на седница на парламентарната комисија," пред која во согласност со законот треба да даде отчет за начинот на работење на УБК.
- Неплодни дискусии според принципот на развлекување на дискуцијата кога се поставуваат договорени и несуштински прашања од страна на пратениците припадници на позицијата на кои следуваат непотребни реплики со цел да се потроши времето предвидено за отворениот дел од седницата, на тој начин се губи или се сведува на минимум можноста јавноста да биде информирана за функционирањето на безбедносниот сектор.
- Немање соодветни просторни капацитети. Дополнителна објективна пречка во функционирањето на парламентарните комисии за надзор на работата на безбедносниот сектор, според испитаниците од оваа категорија е тоа што Собранието на Р. Македонија не располага со т.н. „глува соба". Тоа сметаат

тие, често пати е причина на седница на комисиите да не се даде одговор на одредени пратенички прашања и покрај фактот што пратениците располагаат со безбедносен сертификат за пристап до класифицирани податоци од највисок степен на заштита. Имено законот предвидува дека за одредени прашања во врска со информации што уживаат највисок степен на заштита може да се разговара во адекватна просторија која ги исполнува потребните критериуми. Со таква просторија во моментов не располага македонското Собрание. Во тие ситуации пратениците се принудени да одат во просториите на безбедносните институции и таму да бараат да бидат образложени одредени делови од извештаите, одредени постапки на безбедносните службите, да се добијат конкретни одговори на прашања што не можат да бидат одговорени во Собранието итн. Во едни вакви околности според испитаниците од оваа категорија „наместо челните лица на овие институции да дојдат во Собранието како што по природата на нештата треба да биде, пратениците одат на гости и бараат одговори на спорни прашања.“

- Извесна пречка во работењето претставува и традиционално затворениот тип на работа на безбедносните институции особено безбедносно-разузнавачките служби, кои и покрај своите законски обврски за отчетност пред Собранието, на различни начини и со различни изговори вешто ги одложуваат и ги попречуваат надзорните теренски средби.

Испитаниците преставници на извршната власт се согласни дека не постојат уставни, законски и деловнички пречки за ефикасно работење на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор. Општиот впечаток од добиените одговори од оваа категорија испитаници говори дека во практика во досегашното работење на овие комисии постојат неформални пречки од објективна природа. Ова особено се однесува на периодот кога пратениците на опозицијата го напуштија Собранието на Р. Македонија со извесни прекини од 2012 до 2015 година. Во периодот кога опозицијата не е во парламентот ваквите комисии не функционираат (бидејќи во согласност со законите и Деловникот за работа на Собранието, претседателот и мнозинството од пратениците – членови на Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на

комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиската полиција, Царинската управата и Министерството за одбрана треба да бидат од редовите на опозицијата) или функционираат половично (бидејќи дел од членовите и претседателите на Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за надзор на работата на УБК и на АР согласно законите и Деловникот за работа на Собранието треба да бидат од редовите на опозицијата). Во однос на надзорните теренски средби, според ставовите на поголемиот број испитаници од извршната власт тие треба да бидат најавени бидејќи на тој начин според нив ќе имаат време да ги подготват потребните материјали во врска со темата на најавената посета. Еден од испитаниците потенцира дека потребно е освен редовните надзорни теренски средби за кои и тој смета дека треба секогаш да бидат најавени, законски да бидат предвидени и ad hoc, наменски односно вондредни контроли во ситуациите кога има наводи за извесни неправилности, но и рутински кога нема такви дојави. Вонредните ad hoc контроли за да ја остварат својата цел, според неговото мислење, е потребно да не се најавуваат и да имаат за цел вршење суштинска контрола заради утврдување неправилности генерално во целокупното работење на органот и/или конкретно во врска со начинот на кој е постапено во конкретен случај и/или околност.

Извесна поделеност во изнесените ставови беше забележана во редовите на испитаниците претставници на академската заедница. Околу 1/3 од испитаниците се со потполно идентично мислење дека „позитивните уставни, законски и деловнички одредби овозможуваат ефикасно и непречено работење на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор“, додека неколку испитаници делумно се согласуваат со изнесениот став. Нивното несогласување особено се однесува на составот на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор. Тој смета дека е потребно мнозинство членови на овие комисии и нивните претседатели задолжително да бидат од редовите на пратениците во опозиција. Бидејќи сите натамошни опструкции и пречки во работењето на тие комисии произлегуваат и се врзани со немање политичка волја, незаинтересираност и аналогно на тоа нефункционалност во работењето. Еден испитаник посочува дека „ефективното работење на парламентарните комисии не зависи само од нормативно-

пропишаните обврски и надлежности, туку и од формалните и од неформалните односи на пратениците што ги сочинуваат овие комисии.“

Од анализата на 30 испитаници може да се заклучи дека постои голема поделеност во мислењата поврзани со функционалноста на парламентарните комисии за надзор на работата на безбедносниот сектор. Ваквите дијаметрално спротивставени размислувања кај сите категории на испитаници е јасен сигнал дека е потребна потемелна анализа на нормативно правната регулатива (законска и подзаконска) во делот што ја третира функционалноста на овие парламентарните комсии. Тоа би предизвикало измени и дополнувања на постојните законски решенија, на Деловникот за работа на Собранието, а со тоа вклучително и деловниците за работа на соодветните комисии на начин со кој попрецизно ќе се определува: составот на комисиите, можноста, односно обврската за ангажирање експерти од областа, видот на теренските средби (најавени и ненајавени), доделување на засебен буџет на секоја од комисиите, одговорноста за ненавремено доставени извештаи, како и за одбивање да се присуствува на седница на овие комисии на носителите на јавни функции кои за својата работа одговараат пред Собранието, односно неговите работни тела.

2.7. Придонесот на експертизата во контрола и надзор на безбедносниот сектор

Од секојдневниот живот е општо познато дека донесувањето на кое било решение или одлука е поврзано со определена стручност.[409] Пратеникот е стручен член на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор ако има стручни и професионални знаења за оваа област. Меѓутоа не секој пратеник член на тие комисии има стручни познавања од областа на безбедноста. Во тој контекст, со цел пратениците □членови на комисиите надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор ефективно да ги спроведуваат своите активности и добро

[409] Бакрески, О., Петровски, Д., и др. Реформи во одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2015, стр.153

да ја извршуваат контролната функција на високо ниво, парламентот треба да им помогне да ги стекнат основните познавања за оваа област, да ја разберат суштината и целта на контролната функција, да ги развијат своите потенцијали и да ги подобрат своите вештини за ефикасно вршење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

Пратениците од последниот (осмиот) собранискиот состав по добивањето на мандатот организирано на иницијатива на Собранието посетија извесна општа обука за начинот на функционирање на парламентот, функции и надлежности, овластувања, права и обврски на пратениците, начин на држење јавен говор и сл. Меѓутоа таквите обуки треба да имаат континуитет и да се воспостави практика да се спроведуваат на почетокот на секој нов мандат како начин за стекнување основни познавања за начинот на функционирање на Собранието. Ова особено се однесува на новите пратеници. Дополнителни обуки, семинари, работилници, конференции, стручни посети на други земји и сл. треба да се организираат за пратениците што се членови на поодделни парламентарни работни тела како што се комисиите за контрола на работата на безбедносниот сектор, бидејќи работата на безбедносниот сектор во голема мера е стручна и деликатна особено ако се има предвид принципот на тајност во неговото работење.

Анализата од истражувањето во однос на прашањето: „Дали и во која мера е важна стручната експертиза на пратениците особено на тие што членуваат во парламентарните комисии за контрола на безбедносниот сектор за ефикасно вршење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор?“ потврди дека сите категории испитаници дадоа потврден одговор.

Испитаниците – претставници на законодавната власт беа единствени во ставовите дека стручната експертиза на пратениците влијае врз ефикасното вршење на контролната функција на парламентот врз институциите на безбедносниот сектор. Сите се на исто мислење дека дополнителните обуки се важни за надоградување на професионалноста на пратениците што имаат извесни познавања во областа, благодарение на нивното образование или стекнатото професионалното искуство. Еден од спитаниците потенцира дека иако се сложува со ваквата констатација, сепак

во сите случаи стручната подготовка не може да се земе како гаранција за ефикасно работење. Тој потенцира дека ова особено се однесува на пратениците – членови на парламентарните комисии за безбедност што немаат апсолутно никакви претходни познавања од областа на безбедноста. Според неговото мислење кај тие пратеници од големо значење е желбата и нивниот интерес за безбедноста како и чувството за политичка одговорност пред сопствениот електорат. Тој смета дека тие се клучните предуслови пратеникот да се ангажира во насока на негов максимален придонес како пратеник, а потоа и како член на конкретна комсиија.

Испитаниците од извршната власт, исто така, целосно се согласуваат дека стручната експертиза на пратениците има големо влијание врз ефикасноста и ефективноста во работењето на парламентарните комисии за контрола на безбедносниот сектор. За разлика од претставниците на законодавната власт, тие сметаат дека дополнителните обуки можат да вродат со резултати само ако пратениците претходно имаат стручни и професионални знаења за работата на институциите на безбедносниот сектор. Според еден од испитаниците, проблемот постои уште од моментот на кандидирање на пратениците. Тој смета дека според актуелниот изборен модел своите кандидатските листи партиите ги кројат исклучиво според партискиот интерес и партискиот придонес на конкретната личност, без разлика притоа дали и какво образование има завршено, без разлика на тоа дали ужива углед во општеството, дали и каков општествен придонес има остварено, дали е докажан во областа во која работи, дали има афинитети и капацитет за функцијата пратеник и сл.

Одговорите на испитаниците – претставници на експертската заедница за стручната подготовка на пратениците членови на парламентарните комсиии за контрола на безбедносниот сектор се јасни и прецизни. Нема дилеми дека стручната експертиза на пратениците директно се рефлектира врз ефикасната парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Но, исто така, се категорични во генералниот став дека обуки или семинари од неколку дена не можат да го научат пратеникот како да ја контролира работата на армијата, полицијата или на разузнавачките служби. Тие не навлегуваат во проблемот само во рамките на еден мандат туку

прашањето го разбираат многу пошироко и се осврнуваат на немањето визија за трајно решавање на овој проблем. Еден од испитаниците потенцира дека стручната експертиза на пратениците не може да биде засекогаш дополнувана со обуки и семинари што постигнуваат извесни какви такви резултати на ограничен временски период од четири години (или помалку) колку што максимум може да трае еден собранискиот мандат. Постапката со спроведување семинари и обуки треба одново да се повтори со наредниот мандат. Но кога станува збор за парламентарните комсии што имаат надлежност за контрола на безбедносниот сектор, ситуацијата е малку поспецифична, бидејќи овие комисии за разлика од другите работни тела не можат да почнат со работа веднаш по нивното екипирање. Имено секој предложен член на комисиите треба да подлежи на детална безбедносна проверка од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање и ако не постојат безбедносни пречки на пратениците им се издава безбедносен сертификат за пристап до класифицирани информации. Постапката за добивање безбедносен сертификат е законски предвидена и таа може да трае од три месеци па сé до период од една година. Имало ситуации кога комисиите не можеле да ја вршат својата работа поради немање безбедносни сертификати, а во периодот додека се добијат тие сертификати не постои начин како да се контролира безбедносниот сектор. По добивањето на сертификатите потребни се обуки и семинари за да се подготват пратениците за начинот на кој треба да ја вршат контролата и ако политички или демократски се пристапи кон предвремени избори може да се случи комисиите воопшто да не почнат со работа, и притоа да има вакуум простор од неколку месеци или години кога безбедносните институции функционирале без каква било надворешна контрола или надзор.

Од направената анализа може да се заклучи дека стручната експертиза е предуслов за професионално и квалитетно вршење на контролната функција од страна на пратениците – членови на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор. Ваквиот заклучок се темели и врз основа на емпириски и врз основа на теоретски сознанија. Фактот што сите испитаници се согласуваат со потребата од стручна експертиза на пратениците особено на оние на кои безбедноста не им е блиска област наведува на неопходноста од задолжително спроведување

обуки, семинари, конференции и други форми на стручно усовршување со цел стекнување стручни знаења од областа на безбедноста. Според објаснувањето на испитаниците корените на овој проблем се многу подлабоки и започнуваат уште од моментот на кандидирање на личности за време на парламентарната кампања кога партиските и/или коалиционите интереси и партискиот придонес на конкретната личност се единствениот критериум за квалитет и за рангирање на кандидатите на изборните листи. Двајца од испитаниците посочија дека на тој начин се потиснува личната одговорност на пратениците за сметка на јакнењето на партиската послушност, па така тие практично не се заинтересирани за активно вклучување во дополнителни ангажмани од типот на обуки и семинари бидејќи нивната стручност не доаѓа до израз во ситуации кога тие само ги презентираат ставовите на партискиот врв. Дополнителен проблем е фактот што укажува на тоа дека ваквите активности немаат континуитет, односно дека не се организираат од страна на Собранието туку најчесто на иницијатива на невладини организации. Според најголемиот дел од одговорите од испитаниците доминантна активност бележи Женевскиот центар за демократска контрола на вооружени сили, но треба да се потенцира дека таквите обуки и семинари не се задолжителни и присуството е индивидуално на засебна иницијатива на пратениците што се заинтересирани за лично усовршување. Вториот сериозен проблем е немањето конкретна методологија на работа. Само еден од испитаниците навлезе подлабоко во овој проблем. Според неговото објаснување потребно е парламентарните комисии за контрола на безбедносниот сектор да утврдат сопствена методологија на работа. Според него, тоа ќе биде добра почетна позиција на новите членови на овие парламентарни комсиии. Дополнително, според него потребно е Собранието да организира задолжителни стручни обуки и семинари за стекнување вештини за вршење конкретен вид контрола. Интересна е неговата забелешка во однос на можноста за дополнување на стручната екпертиза на членовите на комисиите со вработување стручен кадар што ќе биде во постојан работен однос во Собранието и ќе гарантира извесно постојано ниво на експертска стручност во рамките на овие комисии.

2.8. Улога на стручната Служба и на Парламентарниот институт на Собранието во вршење ефикасна контрола и надзор на безбедносниот сектор

Службата на Собранието ги врши стручните работи за потребите на Собранието, работните тела и пратениците.[410] За зајакнување на својот законодавен и надзорен аналитичко-истражувачки капацитет Собранието во рамките на својата стручна Служба основа посебна организациона единица Парламентарен институт.[411]

Парламентарниот институт е посебна организациска единица во рамките на Службата на Собранието на Р. Македнонија, чија мисија е зајакнување на законодавната и на надзорната улога на Собранието на Р. Македонија. Негова осовна цел е на пратениците да им обезбедува навремени, објективни и независни стручни истражувања и анализи за извршување на пратеничката функција.

Надлежностите и начинот на постапување на Парламентарниот институт се поблиску регулирани со Правилникот за работата и организацијата на Посебната организациона единица – Парламентарен институт[412] и Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт.[413]

Услугите на Парламентарниот институт вклучуваат истражувања и анализи, едукативни и информативни услуги, истражувачка библиотека и законодавна архива, што им се достапни за пратениците, за вработените во Службата на Собранието и за други соработници.[414]

Во Парламентарниот институт се вработени 25 државни службеници со завршено високо образование од областа на правото, економијата, политичките науки, историјата, јавната администрација, информатичката технологија, земјоделските, филолошките науки и од областа на психологијата. Осум од вработените се носители на магистерски титули, двајца се докторанти, а двајца се со

---

[410] Закон за Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 30/2010, член 41, став 1
[411] Закон за Собранието на Р. Македонија, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 30/2010, член 42, став 1
[412] Правилник за работата и организацијата на Посебната организациона единица – Парламентарен институт, бр. 01-5191/1 од 23.12.2010 година и бр. 01-846/1 од 14.02.2014 година
[413] Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт, бр.01-846/2 од 14.02.2014 година
[414] Водич за услугите на Парламентарниот институт, Собрание на Република Македонија, Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот институт, Скопје, 2014, стр. 4

положен правосуден испит.[415] Соодветно активностите за стручно усовршување и развој на вработените се приоритет во работата на Парламентарниот институт, кој обезбедува преку спроведување сеопфатна програма за обуки, семинари, конференции, како и студиски посети на сродни институти/служби во светот.

Парламентарниот институт спроведува навремени, објективни, непристрасни и стручни истражувања и анализи за прашања што произлегуваат од надлежностите на Собранието на Р. Македонија утврдени со Устав, Закон за Собранието на Р. Македонија и Деловникот за работа на Собранието на Р. Македонија. Истражувачките работи се вршат врз основа на претходно поднесено барање за истражувачки работи или на сопствена иницијатива на Парламентарниот институт. Барањето за вршење истражувачки работи се поднесува во писмена форма, а може да биде поднесено и од електронската пошта на корисникот на истражувачката работа, или преку факс до раководителот на Парламентарниот институт, кој го организира постапувањето.

Барањето за вршење истражувачки работи се поднесува на посебен образец (види Прилог бр. 2).

Во првиот дел од образецот се внесуваат личните податоци на барателот, што се од доверлив карактер и не се објавуваат, дури ни кога содржината на истражувањето станува достапна за сите корисници. Понатаму, корисникот треба да го одбере начинот на кој сака да му биде доставен одговорот: лично, по пошта или преку електронска пошта. Во образецот се наведува и датумот на поднесување на барањето, како и рокот за доставување на одговорот. Доколку барањето е итно, препорачливо е корисникот претходно да направи консултации со раководителот на Парламентарниот институт, во однос на расположливите капацитети за навремено одговарање на барањето. Со цел обезбедување сеопфатност во постапувањето по барањето, делот од образецот Опис на предметот на барањето треба да се пополни што е можно попрецизно. За утврдување на формата и содржината на

---

[415] Посебна организациона единица - Прламентарен институт, официјална веб-страница на Собранието на Р. Македонија, достапно на: http://www.sobranie.mk/default.asp?ItemID=33131E4CBC1FF5428833A57A57CD7E7A, [пристапено на: 18.08.2016]

истражувачката работа, корисникот избира една или повеќе од следните понудени опции:

- Кратка информација – резиме на дадено прашање.
- Компаративна анализа – приказ на практики, решенија и искуства од други земји и нивна меѓусебна споредба.
- Хронолошки преглед – преглед на настаните по историски редослед.
- Квантитативна анализа – следење одреден процес, или појава и соодветно репзентирање преку нумерички податоци.
- Тематска анализа – испитување и анализирање односи помеѓу утврдени информации во врска со дадено истражувачко прашање.
- Статистички преглед – поткрепа на одговорот со статистички податоци од релевантни бази на податоци.
- Општа информација – се зема предвид контекстот и импликациите од различните решенија врз одредени целни групи или на општеството во целина.[416]

Пополнетото барање треба да ја содржи и целта на барањето (законодавна активност, меѓународна активност на пратеникот итн.), во функција на изработка на одговорот соодветно на намената. На крајот, во согласност со законските одредби, постои можност да се одбере јазикот и писмото на кој одговорот треба да биде преведен.

Доколку се потребни дополнителни појаснувања, истражувачот и раководителот на Парламентарниот институт ќе извршат консултации со корисникот што го поднел барањето.

Изработените истражувања/анализи му се доставуваат на корисникот во рокот, формата и на начинот на кои биле побарани, одобрени од раководителот на Парламентарниот институт. Корисниците на истражувачките работи имаат ексклузивно право да го користат изработеното истражување/анализа во период од 30 дена од денот на прием. По истекот на рокот од 30 дена, Парламентарниот институт ги објавува изработените истражувања/анализи електронски, со што тие

[416] Водич за услугите на Парламентарниот институт, Собрание на Република Македонија, Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот институт, Скопје, 2014, стр. 6

стануваат достапни за сите корисници. Податоците за корисникот за чии потреби била изработена истражувачката работа не се објавуваат и тие се користат единствено за статистички потреби на инситутот. По исклучок, корисникот може да побара продолжување на рокот за објавување, но не повеќе од 60 дена од денот на прием на одговорот на барањето.[417]

Анализата на истражувањето во однос на прашањето: „Дали и во која мера стручната Служба и Парламентарниот институт помагаат во вршење ефикасна контрола на безбедносниот сектор и колку често се користат нивните услуги во практика?“ потврди дека сите испитаници дадоа потврден одговор во однос на ова прашање со образложение дека за ова прашање не треба ниту да се дискутира, што повторно се подразбира како потврден одговор.

Претставниците на законодавната власт дадоа најпрецизни одговори во однос на ова прашање. Тие во своите изјави го потврдуваат придонесот на стручната Служба и на Парламентарниот институт во вршењето ефикасна контрола на безбедносниот сектор, но се осврнуваат и на проблемите со кои се соочуваат во нивната меѓусебна комуникација и соработка. Од одговорите на испитаниците може да се забележи дека тие се согласни дека стручната Служба и Парламентарниот институт се од голема помош во работењето на пратениците. Според ставовите на поголемиот дел од испитаниците од оваа категорија, стручната Служба во практика ги врши исклучиво техничките работи од типот на закажување седници, снабдување со материјали и дневен ред за седниците што не треба да биде така, напротив испитаниците сметаат дека доминантно овој кадар треба да биде добро обучен бидејќи тие се вработени во Собранието и остануваат таму и по завршувањето на собраниските мандати. Доколку се добро обучени и имаат познавања за начинот и методологијата за вршење на парламентарната контрола на безбедносниот сектор оваа служба би била добра основа за почетокот на работењето на комисиите на почетокот на секој нов мандат заедно со пратениците што биле во претходниот мадат. Извесна поделеност во однос на ова прашање е забележана во одговорите на

[417] Водич за услугите на Парламентарниот институт, Собрание на Република Македонија, Одделение за едукација и комуникација во Парламентарниот институт, Скопје, 2014, стр. 12

испитаниците претставници на законодавната власт. Така, според ставовите на поголемиот број (вкупно 10) испитаници претставници на законодавната власт, составот и стручноста на кадарот вработен во стручната Служба на Собранието на Р. Македонија е на задоволително ниво. Односно дека бројот на вработените и нивната компетентност соодветствува на потребите на парламентот и дека стручната Служба успева навремено да одговори на сите барања на пратениците. За разлика од нив, останатите (вкупно осум) испитаници претставници на законодавната власт потенцираат дека Стручната служба е од исклучително значење за подготовка на пратениците, особено поради фактот дека пратениците немаат асистенти што им помагаат во нивната работа, но дека таа не може подеднакво да одговори на потребите и барањата на секој пратеник одделно. Дополнителен проблем, според нив е феноменот на партизација и политизираност на службениците. Така интересен е ставот на еден од испитаниците кој тврди дека „вработените во стручната Служба се под притисок и под извесно влијание на претседателот и на секретарот на Собранието“ и дека тие на некој начин „не смеат да развиваат одредени методолошки пристапи за контрола на безбедносниот сектор,“ така според него, нивната работа се сведува на рутинско закажување на седници на комисиите, доставување материјали на седниците, доставување покани за присуство на седниците и тие практично „немаат никаков придонес во работењето на комисиите од аспект на контрола и надзор на безбедносниот сектор.“

Во однос на добиените одговори во врска со вториот дел од прашањето што се однесува на тоа дали и во која мера Парламентарниот институт помага во вршење ефикасна контрола на безбедносниот сектор и колку често се користат неговите услуги во практика може да се констатира дека постои општа определба на сите испитаници – претставници на законодавната власт дека овој институт е од голема помош во работењето на пратениците, особено во насока на обезбедување квалитетни информации, истражувања и анализи што го подобруваат квалитетот на нивното работење. Така во однос на квалитетот на неговото работење генерална констатација на сите испитаници од оваа категорија е дека Парламентарниот институт е на ниво на потребите на Собранието, извесни забелешки има во однос на ажурноста/експедитивноста во неговото работење. Околу 70% (вкупно 13) од

вкупниот број испитаници претставници на законодавната власт се изјасниле дека барем еднаш во своето работење во Собранието побарале некаква услуга од Парламентарниот институт, 30% (вкупно пет) од нив, потенцираат дека еден од главните проблеми во соработката било задоцнетото доставување на нарачаните информации. Според нив, не е проблем квалитетот на направеното истражување колку што е проблем експедитивноста во нивното работење. Имено тие сметаат дека кадарот што е вработен во парламентарниот институт е професионален и добро ја врши својата работа, но дека потребите на пратениците се многу поголеми и дека тие поинтензивно ги користат неговите услуги за разлика од порано, па така особено во поново време постои тренд на задоцнување на бараните информации до момент до кога тие не се корисни и честопати остануваат и неупотребливи за целта заради која биле побарани. Дополнителна причина за тоа, како што тврдат тие, е времетраењето на постапките за носење нови законски решенија и/или измени и дополнувања на постојните, така „околу 90% од законите што се донесени во периодот по враќањето на опозицијата во Собранието во септември 2015 година се по итна или по скратена постапка и истите траат неколку дена и доколку пратеникот не го добие нарачаното истражување од Парламентарниот институт пред завршувањето на постапката информацијата која што ја добил од институтот без разлика колку била квалитетна останува неупотребена за целта заради која била побарана". Дополнителни забелешки во однос на работата на Парламентарниот институт имаат двајца од испитаниците што сметаат дека информациите што ги нуди институтот се површни и најчесто не содржат ништо повеќе од она што е веќе познато. Според нив, тоа особено се однесува на прашања поврзани со безбедносниот сектор, бидејќи државите се секогаш многу претпазливи и честопати не споделуваат конкретни информации за сопствените безбедносни служби или во случаите кога го прават тоа, информациите се општи и начелни и не нудат конкретен одговор на барањето на пратеникот.

Од структурата на одговорите на испитаниците-претставници на извршната власт, односно најголемиот дел од нив се согласуваат дека Стручната служба на Собранието и Парламентарниот институт ја помагаат работата на пратениците и го подобруваат квлаитетот на контролната функција на Собранието.

За сите испитаници претставници на академската заедница нема дилема дека стручната Служба, а особено Парламентарниот институт имаат свој голем придонес за квалитетно парламентарно работење. Најголем дел од испитаниците од експертската заедница имаат мислење дека ефикасното функционирањето на Службата и на Институтот им заштедува време на пратениците што тие можат многу порационално да го искористат за разлика од порано кога истражувањата во врска со конкретни прашања и проблематики пратениците ги вршеле самостојно сега тоа за нивни потреби го прават специјално обучени и стручни лица и за многу краток временски период. Интересна е да се забележи констатацијата на еден испитаник од оваа категорија кој потенцираше дека по примерот на Словачка и во Р. Македонија би било корисно да постои правна обврска секој претставник од академската заедница извесен број работни часови во неделата да посвети на потребите на Парламентарниот институт со цел да даде свој придонес во подобрување на квалитетот на работењето на Собранието, а со тоа и подобрување на собраниските капацитетите за вршење ефикасна контрола на безбедносниот сектор.

Од изнесените одговори на испитаниците може да се заклучи дека стручната Служба и Парламентарниот институт се од голема помош во работењето на пратениците и нивните услуги се користат максимално. Се нагласува потребата од кадровско доекипирање на Службата и на Парламентарниот исститут со цел да можат да одговорат на потребите на Собранието пред сé во насока на навремено доставување на побараната услуга од страна на пратениците. Исто така потребно е да се посвети внимание на квалитетот на информациите за прашања од областа на безбедноста, бидејќи според забелешките на дел од испитаниците добиените информации најчесто се површни и не ги содржат конкретните одговори што биле побарани од пратениците. Во тој дел следат и сугестии во рамките на Парламентарниот институт да се ангажира стручно лице со соодветен образовен профил за истражувања од областа на безбедноста.

2.9. Законската регулатива како рамка за контрола и надзор на безбедносниот сектор

Владеењето на правото е основен и незаменлив елемент на демократијата. Само доколку безбедносниот сектор е воспоставен со закон и ги добива своите овластувања од легален режим, можеме да кажеме дека тој ужива легитимитет. Без таква рамка нема основа за правење разлика меѓу активности преземени во име на државата и оние во име на прекршителите на законот. Принципот на владеење на правото, треба да е одлика на демократските земји дури и во екстремни ситуации. Така, посебните овластувања на безбедносните служби мора да бидат втемелени во законска рамка и во систем на правни контроли... како и во другите области, така и во областа на безбедноста, клучна задача на законодавството е да делегира овластувања на институциите на безбедносниот сектор, но и да ги структурира и да ги ограничува нивните дискрециони овластувања исто така со закон.[418] „Во тој дел законодавството на Р. Македонија во многу аспекти, меѓу кои и законодавството кое ја апсолвира парламентарната контрола на безбедносниот сектор, е усогласено со она на Европската унија.“[419] Ова главно е резултат на желбата на земјата да ѝ се придружи на Европската унија каде усогласеноста на законодавството е еден од критериумите за да се стане полноправна членка. Така, во Уставот на Р. Македонија како највисок политичко-правен акт, во член 92 се предвидува политичка одговорност на извршната власт пред Собранието на Р. Македонија. Со тоа македонскиот парламент е овластен да ја надгледува и да ја контролира работата на Владата и на сите други носители на јавни функции кои согласно позитивното право имаат законска обврска да дадат отчет за својата работа пред Собранието на Р. Македонија.

Во Р. Македонија не постои lex specialis, односно посебно законско решение што целосно ја покрива демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор.

---

[418] За ова повеќе кај: Борн, Х., Ли, И., Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции, Женевски центар за за демократска контрола над вооружените сили, Норвешка парламентарна комисија за надзор над разузнавањето, Центар за човекови права при Универзитетот во Дурам, Обединетото Кралство, 2005, стр. 20-21

[419] Извештајот на Европската комисија за напредокот на Македонија во 2014 година опишува дека Македонија има високо ниво на усогласеност на законодавството, стратешко и инситуционално ниво и низ сите области од правото на ЕУ

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор својата законска оправданост ја црпи од неколку различни закони со кои се уредува работата на институциите на безбедносниот сектор како што се: Законот за одбрана, Законот за внатрешни работи, Законот за агенција за разузнавање, Законот за полиција, Законот за Собранието на Р. Македонија, Законот за електронски комуникации и Законот за следење на комуникациите. Дисперзираната законска рамка за парламентарна контрола на безбедносниот сектор соодветствува на специфичниот начин на организација на овој сектор во Р. Македонија. Со секое посебно законско решение се регулира начинот на работење на соодветната безбедносна институцијата како и начинот на кој Собранието ја врши контролата врз работењето на конкретната безбедносна институција.

Од спроведеното истражување на прашањето дали е функционална постојната законска регулатива во областа на безбедноста и одбраната за спроведување ефикасна контрола на безбедносниот сектор и дали има потреба од посебен закон за парламентарна контрола на безбедносниот сектор може да се заклучи дека испитаниците дадоа многу различни одговори. Така, испитаниците претставници на законодавната власт кои припаѓаат на коалицијата на власт сметаат сметаат дека во Р. Македонија постои задоволителна законска регулатива што предвидува реална можност за спроведување парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Сепак, неколкумина од нив (вкупно три) позитивно ја оценија идејата за ново законско решение во кое ќе биде апсолвирана целокупната надлежност на парламентот за контрола и надзор над работењето на сите безбедносни институции што според позитивното право за својата работа одговараат пред Собранието. Пратениците припадници на партиите во опозиција генерално оценуваат дека постојната законска регулатива со која се регулира парламентарната контрола на безбедносниот сектор не е доволна за ефикасно и непречено спроведување на контролната парламентарна функција. Тие сметаат дека постои потреба од итна интервенција во насока на прецизирање на одредбите и предвидување рокови како и одговорност за субјектите што не би ги почитувале предвидените законски рокови. Дополнително, интересно е размислувањето на двајца испитаници што сметаат дека од голема помош во насока на поедноставно и

недвосмислено толкување и постапување на Собранието во однос на институциите на безбедносниот сектор при вршење на неговата контролната функција во практика ќе се овозможи со донесување ново законско решение во кое ќе се сублимираат сите одредби кои во моментов се сместени во различни закони, но тоа според нив повеќе е заради поголема практичност при примената на одредбите и нема многу да влијае врз суштинските проблеми со кои се соочува Собранието на Р. Македонија при спроведувањето на парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

Испитаниците претставници на извршната власт генерално ја оценија како задоволителна постојната законска рамка со која се регулира парламентарната контрола на безбедносниот сектор, но потенцираат дека истата е потребно да се надогради во неколку сегменти. Еден од испитаниците сепак имаше и делумно негативен одговор дека и покрај тоа што постојната законска регулатива навидум добро ја регулира парламентарната контрола има потреба да биде донесено ново законско решение што ќе претставува „сублимат на сите одредби што се расфрлани во различни закони". Според неговите размислувања за да можеме да зборуваме за законски измени во насока на сублимирање на одредбите во едно законска рамка како и доделување поголеми надлежности на Собранието во насока на зајакнување на неговата контролна функција во однос на безбедносниот сектор, потребно е претходно да се пристапи кон темелни реформи во организацијата и функционирањето на безбедносниот сектор, особено во делот на безбедносно-разузнавачките служби и нивните надлежности. Неговиот став е дека од аспект на економичност и функционалност како и од аспект на подобра координација на разузнавачките и контраразузнавачките активности треба сериозно да се размили за соединување на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање во една агенција или управа што многу покоординирано ќе ја реализира безбедносно-разузнавачката активност и контраразузнавањето со цел заштита на виталните интереси на Р. Македонија, а следствено на тоа промени потребно е да се направат и во делот на парламентарната контрола на безбедносниот сектор, бидејќи моментално надлежноста за контрола на безбедносните служби,

според него непотребно е поделена во три различни собранискиком комисии.[420] Но притоа тој одби да даде одговор кои се слабостите на постојната законска регулатива. Другите испитаници што се изјасниј позитивно на прашањето дали е функционална постојната законска регулатива во областа на безбедноста и одбраната за парламентарна контрола на безбедносниот сектор запрашани дали треба да следат измени во некои делови тие ја посочија материјата што се однесува на одговорност на носителите на јавни функции кога се повикани да дадат отчет за својата работа пред Собранието, а кои неоправдано одбиле да го направат тоа.

За испитаниците претставници од академската заедница генерален заклучок е дека проблемот не е во постојната законската рамка туку во нејзината имплементација. Од нивните различни одговори може да се издвои следново. Еден од суштинските проблеми што продуцира нефункционалност на парламентарната контрола спроведена од парламентарните комсиии надлежни за контрола на безбедносниот сектор е составот на тие комисии. Според нив тоа може многу едноставно да се реши со додавање одредба во Деловникот за работа на Собранието во која ќе се прецизира дека составот на тие комисии треба да биде доминантно од редовите на опозицијата заедно со претседателот на комисијата. Еден од испитаниците овој предлог го надополнува со зајакнување на ингеренциите на Собранието со законски одредба што ќе предвидува разрешување од функција и законска казна затвор за носител на јавна функција кој дал лажен податок на

[420] Една е Комисијата за одбрана и безбедност што има поголем опсег на работа и низ која поминуваат сите закони од областа на безбедноста и пред неа директно одговараат министерот за одбрана и министерот за внатрешни работи, потоа постои Комисија која исклучиво врши надзор над работењето на Агенцијата за разузнавање како посебен орган и над Управата за безбедност и контраразузнавање како орган во состав на МВР, но нема ингеренции за контрола и надзор над Службата за воена безбедност и разузнвање. Потоа постои трета собранискиком комисија што се занимава со контрола и надзор над спроведувањето на само една посебна истражна мерка, а тоа е следењето на комуникациите од страна на МВР, ЦУ, ФП и МО а не се занимава со контрола и надзор на законитоста при спроведување на останатите 11 посебни истражни мерки што се применуваат од органите на прогонот на начин и во постапка утврдена со Законот за кривична постапка, „Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 150/10, 51/11, 100/12, чл. 252-271

претходно доставено барање од страна на соодветно парламентарно тело. Генерално сите мислат дека постојната законска рамка може да биде функционална со неколку мали, но многу важни дополнувања во делот на рекомпонирање на составот на парламентарните комсиии и законски предвидена одговорност за давање лажни податоци на Собранието и неговите работни тела.

Од спроведеното истражување во однос на ова прашање може да се заклучи дека постојната правна рамка со која се регулира парламентарната контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија може да биде функционална рамка и да ја остварува својата цел ако суштински се постапува по предвидените законски одредби. Фактот дека одредбите се дисперзирани во повеќе закони не ја оневозможува имплементацијата ако постои политичка волја за тоа, секако според ставовите на поголемиот број иситаници попрактична и поедноставна би била примената доколку сите одредби што се однесуваат на оваа материја би биле сублимирани на едно место во еден конкретен закон. Во однос на ова прашање, како најзабележителни можат да се издвојат два предлога. Првиот предлог е во насока на сублимирање на трите парламентарни комисии во едно собраниско тело што ќе врши контрола и надзор над безбедносниот сектор и над сите органи што на кој било начин имаат допирни точки со безбедноста. Собранискатa контрола на вака предвиденото работно тело би подразбирала контрола над: материјално-финансиското работење на министерствата и посебните (самостојни/во состав) безбедносни органи, завршените операции, законитоста во работењето, целисходноста, економичноста на постапките, кадровската екипираност, степенот на образование на кадарот, степенот на обука на кадарот и сл. Вториот предлог се однесува на рекомпонирање на составот на парламентарните комисии во корист на опозицијата, како и дополнување на постојната законска рамка со одредби што би предвидувале кривична одговорност за функционер (или кое било овластено службено лице) што дало лажен податок на Собранието и/или неговите работни тела како и разрешување од функцијата што ја вршел.

3. Теоретски и апликативни согледувања од истражувањето

Од добиените резултати од спроведеното истражување (интервју со вкупно 30 испитаници) на ставовите на испитаниците претставници на законодавната власт, извршната власт и експертската заедница во врска со улогата на парламентот во контрола и надзор на работењето на безбедносниот сектор можеме да констатираме дека во Р. Македонија постојат формални (уставни и законски) предуслови за остварување на парламентарната контрола и надзор над работењето на институциите на безбедносниот сектор, но дека во нејзиното практично остварување постојат суштински пречки и недостатоци.

Уставот на Р. Македнонија како највисок политичко-правен акт, формално ја утврдува контролно-надзорната надлежност на Собранието со воопштена формулација сублимирана во член 92, каде е предвидена политичка одговорност на Владата на Р. Македонија за целокупната нејзина активност пред Собранието како и секој нејзин член што е носител на јавна функција што исто така полага одговорност пред Собранието за законитоста во своето работење. Во тој дел треба да се спомене и член 97 од Уставот на Р. Македонија со кој се воспоставуваат основите на цивилната контрола во одбраната и полицијата. Дополнителни дисперзирани одредби што се однесуваат на цивилната контрола, односно конкретно парламентарната контрола на безбедносниот сектор постојат во посебни законски решенија што ја регулираат работата на одделните безбедносни институции, како што се: Законот за одбрана, Законот за внатрешни работи, Законот за агенција за разузнавање, Законот за полиција, Законот за Собранието на Р. Македонија, Законот за електронски комуникации, Законот за следење на комуникациите и Закон за управување со кризи. И покрај фактот што не постои посебен закон за парламентарна контрола на безбедносниот сектор, општа констатација на испитаниците е дека постојната законска регулатива може да биде функционална и да продуцира ефикасна и ефективна парламентарна контрола, доколу се исполнат и другите предуслови, а тоа се материјалните и кадровски потенцијали на парламентот, како и политичката волја за ефикасно спроведување на контролната функција на парламентот.

Од анализата на одговорите на испитаниците што беа опфатени со истражувањето може да се констатира дека освен добро поставена формална рамка и овластувања за работа, парламентот исто така треба да располага со соодветен кадровски и материјален потенцијал, како и со здрава политичка волја за спроведување суштинска парламентарна контрола.

Кадровскиот и материјалниот потенцијал на Собранието подразбира дека за да се одговори на предизвикот за контрола и надзор на безбедносниот сектор, пратениците што се носители на контролната функција треба да располагаат со потребното знаење, вештина и искуство за остварување ефикасна парламентарна контрола. Меѓутоа, честопати внатрепарламентарната експертиза се соочува со недостаток на персонал во обидот да спроведе ефикасна парламентарна контрола дотолку повеќе што мал е бројот на парламентарци на кои парламентот може да се потпре при реализирање на конкретен облик на контрола со оглед на шареноликоста на научните и професионални сфери од кои доаѓаат парламентарците. Општа тенденција во структурата на податоците добиени со истражувањето е дека потребната стручност и знаење за спроведување на контролната функција може да се постигне со: спроведување обуки на пратениците на почетокот на нивниот мандат со цел тие да се стекнат со потребните знаења за начинот на функционирање на безбедносниот сектор; ангажирање експерти од областа кои со своето знаење, искуства и вештини ќе придонесат за поголема ефикасност во работењето на парламентарните комисии надлежни за контрола на безбедносниот сектор, како и потребата од определување финансиски средства потребни за ангажирање експерти по безбедност.

Политичката волја претставува важен предуслов за остварување ефикасна парламентарна контрола, која согласно демократските правила на функционирање на законодавната власт е една од нејзините основни обврски. Проблемот со политичката волја на пратениците бара сериозен, суштински и системски пристап за негово решавање. Од спроведеното истражување може да се констстираат неколу клучни аспекти кои имаат свое влијание на политичката волја на пратениците, а тие се: изборниот модел во Р. Македонија и потребата од менување на постојниот со нов пропорционален изборен модел со отворени листи и една изборна единици на целата

територија на Р. Македонија со цел да се намали влијанието на партијата врз пратениците, а од друга страна да се зголеми нивната индивидуална одговорност пред граѓаните што ги изгласале; внатрепартиска демократија како предуслов за зголемено влијание на политички инволвираните граѓани во самата партија но и во општеството во целина и Статусот на парламентарците по завршување на функцијата пратеник во насока на зголемена сигурност на пратеникот по завршување на неговиот мандат што индиректно ќе продуцира релаксирање на односите помеѓу пратеникот и партијата што го кандидирала.

Посебен организациски облик на остварување на парламентарната контрола на безбедносниот сектор претставуваат постојаните работни тела на Собранието на Р. Македонија. Со функционирањето на овие работни комисии се премостува тежиштето на парламентарните расправи и акцентот се става на професионалноста и стручноста на пратениците □членови на конкретната комисија како најповикани да дадат свој максимален придонес во решавањето на конкретни прашања. Од вкупно 21 работно тело со колку што располага Собранието на Р. Македонија, постојат три постојани комисии што имаат ингеренции да вршат непосредна контрола и увид во работењето на институциите на безбедносниот сектор, а тие се: *Комисија за одбрана и безбедност; Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.* Она што може да се констатира од добиените резултати од спроведеното истражување е дека тие се соочуваат со извесни пречки во своето работење. На тој начин се намалува функционалноста на комисиите поради следниве причини: составот на комисиите (составот на комисиите треба пропорционално да го отсликува составот на Собранието) и неможноста да се постигне политички консензус поради различните политички интереси на членовите на комисиите што припаѓаат на различни политички партии; видот на теренските средби (најавени и/или ненајавени) и неможноста да се спроведе суштинска надзорна теренска средба поради практиката таквите средби секогаш да се најавени, немање засебен буџет за ангажирање

експерти од областа во ситуациите кога комисијата има потреба од такви експерти; немање ингеренции за повикување на одговорноста за ненавремено доставени извештаи, како и за одбивање да се присуствува на седница на овие комисии на носителите на јавни функции што за својата работа одговараат пред Собранието, односно неговите работни тела.

Од теоретско-емпириската анализа за работата на Собранието на Р. Македонија може да се забележи дека во Р. Македонија е воспоставена практика на формирање и функционирање на анкетни парламентарни комисии. Од она што може да се нотира од досегашното функционирање на овие комисии е следносто: анкетните комисии што се формираат за специфични прашања од областа на безбедноста според досегашните искуства, според нивната функционалност и постигнатите резултати, се неефикасен контролен механизам; дека формирањето на овие анкетни комисии повеќе е формалност и начин да се одложи решавањето на одреден проблем на одредено време; дека завршните извештаи на анкетните комисии во практика не продуцираат ефикасност и видливи резултати и дека постои итна потреба од зајакнување на професионалноста и политичката одговорност на пратениците □членови на анкетните комисии.

Ефикасната парламентарна контрола на безбеднонсниот сектор исто така се доведува во тесна врска со ефикасното функционирање на стручната Служба на Собранието на Р. Македнонија и на Парламентарниот институт што функционира во состав на стручната Служба. Основната цел на Парламентарниот институт е на пратениците да им обезбедува навремени, објективни и независни стручни истражувања и анализи за извршување на пратеничката функција. За истакнување е општата определба на сите испитаниците дека стручната Служба и Парламентарниот институт се од голема помош во работењето на пратениците и дека нивните услуги се користат максимално, нагласувајќи ја притоа потребата од нивно кадровско доекипирање со цел навремено доставување на бараната услуга.

Од спроведената теоретско-емпириска анализа на спорните прашања од оваа област може да се детектираат следните слабости со кои се соочува Собранието на

Р. Македонија во остварувањето на парламентарната контрола на безбедносниот сектор:

1. Дисперзирани и нецелосни законски одредби со кои се регулира парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Р. Македонија и непостоење единствено законско решение lex specialis за оваа област.
2. Немање политичка волја за спроведување суштинска контрола и надзор на безбедносниот сектор, бидејќи поголемиот дел од пратениците стриктно го следат курсот на партијата и самоиницијативно не се ангажираат за таква контрола ако за тоа не е заинтересирана нивната партија.
3. Недоволна стручна експертиза на пратениците – членови на парламентарните комисии што се надлежни за контрола и надзор на работата на безбедносниот сектор како и формално-правни и деловнички пречки со кои се соочуваат тие во вршењето на контролната функција.
4. Немање континуитет во процесот на обука и едукација на пратениците за прашања од областа на безбедноста.
5. Недоволна опременост на парламентарните комисии со кадровски и финансиски ресурси за непречено вршење контрола и надзор на безбедносниот сектор.
6. Не постои утврдена методологија на работа на комисиите надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор.
7. Принципот на тајност во работењето на институциите на безбедносниот сектор, особено на безбедносно-разузнавачките служби сé уште се смета за основа што ја исклучува, односно ја ограничува парламентарната контрола на безбедносниот сектор.
8. Собранието не располага со потребните просторни капацитети, односно со т.н. „глува соба“. Тоа претставува објективна пречка при работа со класифицирани информации од највисок степен.
9. Не се ангажираат експерти од областа, претставници на граѓанскиот сектор како и други стручни лица што можат да дадат придонес при спроведувањето ефикасна парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

Препорака

Демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор како важен политички стандард подржан од голем број регионални организации (ОБСЕ, НАТО, ЕУ, Советот на Европа) претставува значаен предизвик за демократските тековиво сите држави а особено во државите во транзиција, државите со кревки демократии и државите кои претендираат за членство во овие организации. Успешноста на воспоставениот систем за демократска и цивилна контрола зависи од исполнетоста на повеќе услови како што се: добро дефинирана уставна и законска рамка со која е направена јасна поделбата на власта; контрола на безбедносниот сектор од страна на цивилното општество, транспарентност на одбранбената и безбедносна политика, јавни дебати за безбедносните прашања како и политичка неутралност на безбедносните институции.

Во тој контекст, клучна улога во остварувањето на ефикасна демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор треба да има парламентот, преку остварување на својата контролна функција. Постоењето јасно утврдена уставна и правна моќ е еден од условите за ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор заедно со експертизата и политичката волја пратениците.

Успешноста на воспоставениот модел на парламентарна контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија пред сé зависи од воспоставената законска рамка со која се регулира оваа проблематика. Од направената теоретско-емпириска анализа може да се констатира потребата од сублимирање на постојните законски одредби за парламентарна контрола на безбедносниот сектор дисперзирани во Законот за одбрана, Законот за внатрешни работи, Законот за агенција за разузнавање, Законот за полиција, Законот за Собранието на Р. Македонија, Законот за електронски комуникации, Законот за следење на комуникациите и Закон за управување со кризи во едно единствено законско решение □ lex specialis кое ќе понуди заокружен, концепциски јасен и функционален модел за парламентарна контрола на безбедносниот сектор.

Со донесувањето на овој закон Собранието на Р. Македонија ќе воспостави правна рамка која ќе понуди оптимални услови за зголемување на демократскиот капацитет на безбедносниот сектор.

Заради остварување квалитетна контрола на безбедносниот сектор, во новото законско решение треба да биде предвиден дополнителен парламентарен механизам (постојано и независно парламентарно работно тело). Формирањето на ова парламентарно работно тело ќе значи обезбедување стручна, и техничка поддршка на останатите комисии во остварување на контролата. Составот на ова работно тело ќе биде постојан. Членовите ќе имаат безбедносен сертификат и добри познавања во делот на работењето на безбедносните институции. Активирањето на овој механизам ќе значи редуцирање на партиската дисциплина и послушност на пратениците, нивна едукација и обучување (задолжително на почетокот на секој нов мандат), вклучување во подготовка на законите од областа на одбраната и безбедноста, учество во надзорните и јавните расправи во однос на безбедносни прашања, поддршка при вршење надзорни теренски средби во институциите на безбедносниот сектор со цел поефикасна и посуштинска контрола во нивното работење и др.

Со цел подобрување на квалитетот на парламентарната контрола, потребно е да се прошират ингеренциите на пратениците членови на комисиите и истите да можат самостојно и ненајавено да остваруваат теренски надзорни посети во институциите на безбедносниот сектор и да побараат увид во нивното работење тогаш кога тие сметаат дека тоа е потребно без притоа да постои обврка за претходни формалности и задолжително донесување одлуки за посета на безбедносните институција. Пратеникот треба да располага со потребниот легитимитет но и со полна политичка моќ во име на Комисијата да оствари контрола во конкретен орган без претходна најава.

Во понатамошниот процес на јакнење на контролниот капацитет на Собранието на Р. Македонија, неопходно е натамошно доизградување на правната регулатива на постојните парламентарни контролни механизми со цел да се подобри

нивната функционалност и применливост но и да се намали можноста за било какви опструирања во нивната примена.

Сепак суштината на проблемот е многу подлабока и бара темелни системски промени кои ќе значат зголемување на индивидуалната одговорност на пратениците и зајакнување на нивната политичка волја за остварување ефикасна и суштинска парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Ова ја наметнува потребата од промена на постојниот изборен модел со затворени листи во пропорционален модел со отворени листи. Системот на отворени листи, значи гласачите ќе имаат можност да ги рангираат кандидатите по свој избор наместо како што се дадени од предлагачот. На тој начин предност ќе имаат оние кандидати за пратеници кои ќе ги освојат гласовите на избирачите со степенот на нивното образование, нивната професионалност, успешност, чесност, постигнатиот општествен придонес и други карактеристики кои граѓаните ќе ги вреднуваат а не исклучиво партиската припадност и лојалноста кон партијата која ги кандидирала. На тој начин ќе се подобри квалитетот и професионалноста на пратениците, тие ќе бидат поодговорни за своето работење пред електоратот што ги избрал, истовремено ќе бидат ослободени од стегите на политичката партија на која и припаѓаат и конечно ќе можат слободно и по свое уверување да ја вршат функцијата пратеник. Тогаш ќе можеме да зборуваме меѓудругото и за непречено, професионално и темелно вршење квалитетна парламентарна контрола на безбедносниот сектор без разлика на тоа која партија е на власт.

Подобрувањето на парламентарната контрола во многу зависи и од воспоставување на соодветна координација и соработка помеѓу различните облици на демократска и цивилна контрола на безбедносниот сектор. Таа нивна соработка ќе значи активна вклученост на цивилното општество, академската заедница, медиумите, невладините организации, инспекциските служби и сите други формални надзорни механизми во постигнување на крајната цел а тоа јакнење на демократскиот капацитет на безбедносниот сектор на Р. Македонија и зголемување на транспарентноста во неговото работење.

Од спроведеното теоретско истражување за улогата на Парламентот во контрола и надзор на работењето на безбедносниот сектор може да се констатира дека во Р. Македонија формално-правно се воспоставени соодветни уставни, законски и деловнички можности за остварување ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Меѓутоа, емпириското истражување покажа дека во пракса, примената на овој контролен механизам се соочува со низа суштински пречки и недостатоци кои сериозно влијаат врз функционалноста и ефикасноста на парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

Врз основа на сето она што досега беше елаборирано потребно е да се потенцира дека спроведеното теоретско-емпириско истражување опфаќа и други подрачја на интерес кои во иднина би овозможиле пошироко научно истражување на проблематиката што беше предмет на интерес на овој труд.

Заклучоци

Врз основа на теоретските и емпириските истражувања дојдовме до следните заклучоци:

1. Научно-стручната анализа којашто произлезе од емпириското истражување е уникатна не само поради пристапот при проучувањето на проблемските аспекти, туку и заради синтетичкото изучување на прашањата поврзани со улогата на парламентот во контрола и надзор на безбедносниот сектор на Р. Македонија. Пристапувањето кон систематичност и аналитичност продуцираше концентрација на размислувања и одговори на прашања на кои се надоврзуваа други прашања и одговори. Од тие причини треба да се потенцира дека оваа анализа нема амбиции да елаборира прашања што не се предмет на интерес на нашата област. При научно-стручната анализа на добиените емпириски податоци ќе се обидеме да ги утврдиме законитостите што се специфични за нашата сфера на интерес.
2. Резултатите од теоретско-емпириските истражувања појаснуваат дека контролниот процес генерално треба да се доживува како неопходност односно како процес што во својата основа има крајна цел да помогне во насока на ефикасно и ефективно работење на одредена организација. Следствено на тоа, и безбедносниот сектор на една држава ќе функционира поефикасно доколку неговите институции подлежат под целосна контрола и надзор од страна на соодветни контролни механизми.
3. Парламентот како клучен политички претставнички орган и носител на законодавната власт во современите демократски општества сé повеќе е препознатлив и по својата контролна функција над извршната власт. Теоретски, ваквата вклученост на парламентот обезбедува демократски карактер на контролата на безбедносниот сектор, а во пракстика значи продуцирање легитимитет на безбедносниот сектор, транспарентност во неговото работење и демократска отчетност пред своите граѓани.

4. За да може да одговори на барањата за парламентарна контрола, парламентот првенствено мора да има добро поставена формална рамка и овластувања за работа (тука се мисли на квалитетни и законски воспоставени контролни овластувања). Во Р. Македонија, постоењето ефикасна парламентарна контрола се мери со постоењето законска регулатива што ги задоволува европските стандарди за парламентарна контрола, а притоа не се земаат предвид проблемите поврзани со имплементацијата на таа законска регулатива и со суштинското вршење на контролната функција на парламентот.
5. Од големо значење е да се разбере дека парламенот реално и суштински треба да ја остварува контролата на безбедносниот сектор бидејќи таквата контрола е исклучително потребна за поголема ефективност и отчетност во работењето на безбедносниот сектор. Иако работата на безбедносните институции е регулирна со посебни закони, децидно се утврдени нивните надлежности како и одговорноста што тие ја имаат пред Собранието, сепак парламентарните контролни и надзорни механизми во практика не се спроведуваат со својата полна моќ.
6. Анализата посочува дека законски предвидените контролни механизми со кои располага Собранието ја стават Р. Македонија во групата на земји со највисоки демократски вредности. Но од друга страна кога се работи за имплементација на тие механизми, Р. Македонија се вбројува во земјите со најнизок степен на спроведување на ефикасна и суштинска парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Ваквата состојба е резултат на слабата демократизација на политичките партии, која придонесува кон тоа пратениците да дејствуваат во Собранието според внатрепартиските одлуки наместо водени од потребите и барањата на граѓаните што ги застапуваат или од сопствените ставови и моралното расудување. Препораките се дека парламентарната контрола може да биде ефективна доколку се остварува со механизми што обезбедуваат минимизирање на партизацијата, политизацијата и злоупотребата во функционирањето на институциите на безбедносниот сектор.

7. Согледувајќи ги тенденциите на некои земји во светот во оваа област како и искуствата од компаративните анализи на демократски развиените држави се потенцира потребата од целосна и доследна примена на постојните законски одредби за демократска контрола на безбедносниот сектор како и потребата од преземање обврска за допрецизирање на постојната законската рамка за парламентарна контрола и евентуално нејзино кодификување во единствен законски акт.
8. Истражувањето покажа дека политичката волја претставува клучен предуслов за остварување ефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Од изнесените податоци може да се констатира дека не постои добра волја за спроведување ефикасна контрола на безбедносниот сектор кај сите пратеници подеднакво, бидејќи поголемиот дел од нив стриктно го следат курсот на партијата и самоиницијативно не се ангажираат за таква контрола ако за тоа не е заинтересирана нивната партија. Препораките се во насока на тоа дека постоењето здрава политичка волја кај пратениците за вршење ефикасна парламентарна контрола е привилегија на демократски развиените општества и дека моменталниот концепт на овој феномен е одраз на постојните демократски механизми и процеси, како што се: изборниот модел, внатрепартиската демократија, политичката култура и сл. Во моментов, во Р. Македонија тие се клучните сегменти каде се детектираат најголемите слабости што директно се манифестираат со непостоење политичка волја за спроведување ефикасна и ефективна парламентарна контрола на безбедносниот сектор.
9. Изборниот модел е еден од најважните аспекти на парламентарниот систем кој има удел во овозможување или оневозможување на апсолутната волја на мнозинството. Во Република Македонија е застапен Донтовиот пропорционален систем на затворени листи. Според овој модел, граѓанинот гласа за листа на кандидати, а не за конкретна личност од листата на предложени кандидати. Овој изборен модел ги фаворизира големите партии и коалиции наспроти помалите. Поради тоа се даваат предлози за промена на постојниот изборен модел со затворени листи во пропорционален модел со

отворени листи. Системот на отворени листи, подразбира гласачите да ги рангираат кандидатите по свој избор наместо како што се дадени од предлагачот. Целта е да се намали влијанието на партијата врз пратениците, а следствено на тоа да се зголеми нивната индивидуална одговорност пред граѓаните што ги изгласале.

10. Од спроведеното теоретско-емпириско истражување може да се нотира дека измените на изборниот модел ја наметнуваат потребата од дополнителни измени во изборниот законик со цел постојната поделба на територијата на Р. Македонија на шест изборни единици да се замени со една изборна единица како начин за надминување на бипартизмот со што ќе се создаде простор за дејствување на повеќе различни политички опции. Во тој контекст исто така се истакнува потребата од измени во Законот за политички партии во насока на поедноставување на процедурите за основање нови политички партии. Целта е да се овозможи поголема и поквалитетна конкурентност на македонската политичка сцена при изборот на пратеници во Собранието.
11. Внатрепартиската демократија е неопходна за да се зголеми влијанието и придонесот на политички инволвираните граѓани во партијата. Само политички партии со демократски структури можат да продуцираат демократски процеси во една држава и обратно една демократска држава не може да биде владеена од партии со недемократски структури. Следствено на тоа во Р. Македонија постои потреба од измени и дополнување на Законот за политички партии со цел да се надмине феноменот на централна дистрибуција на моќ во рамките на партијата и да се зголеми влијанието и придонесот на политички инволвираните граѓани во партијата особено при изборот на партиските раководства, на кандидатите за пратеници како и при изборот на функционери.
12. Во согласност со постојните законски решенија во Р. Македонија постои општа законска определба дека пратеникот што бил во работен однос до изборот на пратеник има право во рок од 30 дена по престанувањето на мандатот да се врати на работното место или на друга работа која одговара на видот и степенот на неговото стручно образование. Тоа значи дека

пратениците по завршувањето на нивнот мандат немаат никаква сигурност, во поглед на нивниот иден професионален ангажман. Тоа особено се однесува на оние пратеници што пред добивање на мандатот немале засновано постојан работен однос, но и сите други пратеници што во зависност од времетраењето на нивниот мандат/и извесен период биле оддалечени од својата професија и соодветно на тоа се слабоконкурентни или неконкурентни на пазарот на трудот. Таквата состојба дополнително го врзува пратеникот за партијата, тој е нејзин послушник со цел да си осигура место на кандидатската листа на следните избори. Во таа насока, препораките се однесуваат на потребата од измени и дополнувања на Законот за пратеници со што ќе се реши статусот на пратениците, а особено на оние пратеници што по завршувањето на нивниот мандат немаат матична работна организација каде можат да се вратат, со цел тие да се ослободат од влијанието на партијата во текот на извршување на функцијата пратеник.

13. Во Законот за пратеници на Р. Македонија не е законски регулирана и изрично забранета можноста од потпишување меници за лојалност ниту бланко оставки од страна на членството на одредена партија. Анализирајќи ги состојбите во тој контекст, во Р. Македонија се наметнува како императив потребата од измени и дополнувања во Законот за пратеници, со кои извршувањето на функцијата пратеник не смее да биде ограничена со материјална или финансиска гаранција кон политичката партија или коалицијата од чија кандидатска листа е избран пратеникот. Од особено значење е да се инкорпорира недвосмислена законска одредба што ќе помогне во заштита на авторитетот и интегритетот на функцијата пратеник а со цел пратениците да се ослободат од влијанието на партијата при нивното одлучување.
14. Посебен организациски облик на остварување на парламентарната контрола на безбедносниот сектор претставуваат постојаните работни тела на Собранието на Р. Македонија. Со функционирањето на овие работни комисии се премостува тежиштето на парламентарните расправи и акцентот се става на професионалноста и стручноста на пратениците □членови на конкретната

комисија како најповикани да дадат свој максимален придонес во решавањето на конкретни безбедносни прашања како и во спроведувањето ефикасна и ефективна контрола на безбедносниот сектор. Од вкупно 21 работно тело со коишто располага Собранието на Р. Македонија, постојат три постојани комисии што имаат ингеренции да вршат непосредна контрола и увид во работењето на институциите на безбедносниот сектор. Спроведеното теоретско-емпириско истражување во однос на начинот на работа на овие комисии и досега постигнатите резултати упатува на заклучокот дека тие се соочуваат со формални и други пречки во своето работење. Крајниот резултат од ваквата состојба е млитава реализација на делокругот на надлежности на комисиите надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор и алармантно ниска функционалност во нивното работење

15. Теоретско-емпириските истражувања упатуваат на заклучокот дека составот на парламентарните комисии во однос на припадноста на пратениците на одредена политичка партија и/или коалиција е пропишан со закон или со деловник соодветно во зависност од бројот на пратениците во пратеничките групи, пратениците што не се организирани во пратеничка група и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите и дека заради специфичноста на своите надлежности, особено внимание се посветува на составот на парламентарните комисии што вршат контрола и надзор над работењето на безбедносниот сектор (претседателите на тие парламентарни комисии по правило се од редот на пратениците на пратеничките групи во опозиција, а во една од комисиите надлежни за контрола на безбедносниот сектор, освен претседателот, од редовите на опозицијата треба да биде и мнозинството од нејзините членови) со цел да се сведат на минимум евентуалните попречувања во вршењето на контролата на безедносниот сектор. Сепак од направената анализа може да се констатира потребата од рекомпонирање на составот на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор со цел да се обезбеди мнозинството од членовите заедно со претседателот на сите тие комисии без исклучок да биде од редовите на опозицијата без разлика на тоа која партија

е во опозиција. На тој начин се смета дека ќе се сведат на минимум можностите од евентуални опструкции при спроведување на парламентарната контрола на безбедносниот сектор.

16. Составот на парламентарните комисии во однос на стручната експертиза на пратениците не е и не може да биде правно регулиран, бидејќи член на одредена парламентарна комисија може да биде секој пратеник аналогно на член 6 од Законот за избор на пратеници во Собранието на Р. Македонија, каде е предвидено дека право да биде избран за пратеник има секој полнолетен граѓанин на Р. Македонија кој има деловна способност и не се наоѓа на издржување казна затвор за сторено кривично дело. Ваквата законска определба е во потполна корелација со највисоките демократски принципи, но од друга страна за да се одговори на предизвикот за ефикасна контрола и надзор на безбедносниот сектор, пратениците сепак треба да располагаат со потребното знаење, вештина и искуство. Поради тоа потребно е да се зајакне нивото на внатрепартиската култура, односно политичка одговорност на партиите во парламентот во контекст на професионално екипирање на парламентарните комсиии надлежни за контрола на безбедносниот сектор со цел нивни членови да бидат исклучиво пратеници што имаат одредени познавања од областа на безбедноста врз основа на завршено образование, професионален ангажман, врз основа на лична иницијатива и заинтересираност за безбедноста.
17. Теоретско-емпириските истражувања упатуваат на заклучокот дека не постојат формални критериуми за избор на членови во парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор на Р. Македонија. Од тие причини честопати професионалноста и стручноста на членовите на овие комисии не може секогаш да одговори на предизвикот на контролниот процес во секој мандат подеднакво дури и во ситуации кога не постоеле објективни и други пречки за нивно ефикасно работење. Со оглед на шароленикоста на професиите и профилите на пратениците членови на вие комисии, разбирливи се препораките за воведување задолжителни стручни

обуки и семинари на почетокот на секој нов мандат заради стекнување вештини за вршење конкретен вид контрола.

18. Спроведената теоретско-емпириска анализа упатува на идентична перцепција кога се работи за потребата од дополнување на стручната експертиза на комисиите надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор. Тоа е важен предуслов за професионално и квалитетно вршење на контролната функција од страна на пратениците. Препораките упатуваат на потребата да се формализира обврската на комисиите за ангажирање експерти од областа на безбедноста кога стручноста и вештините на пратениците не можат да одговорат на потребите на контролната функција. Дополнително во тој контекст се и препораките за вработување стручен кадар што ќе биде во постојан работен однос во Собранието и ќе гарантира извесно постојано ниво на експертска стручност во рамките на овие комисии.
19. Анкетните комисии формирани за специфични прашања од областа на безбедноста се неефикасен контролен механизам, нивното формирањето најчесто повеќе е формалност и начин да се пролонгира решавањето на одреден проблем на одредено време отколку обид да се дојде до конкретно решение. Тоа може да се надмине само доколку се пристапи кон измени во Деловникот за работа на Собранието каде е потребно да се прецизираат следниве сугестии: мнозинството од членовите и претседателот на анкетните комсиии секогаш да бидат од редовите на политичката партија во опозиција, составот на анкетните комисии задолжително да вклучува експерти од областа на која се однесува мандатот на конкретната анкетна комисија, зголемување на ингеренциите на анкетните комсии во насока на т.н. стражарно спроведување на функционери, како и одредби кои ќе ги квалификуваат како обврзувачки заклучоците донесени од страна на анкетните комисии.
20. Анализата потврди дека не постојат уставни, законски и деловнички пречки за ефикасно работење на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор. Но, исто така од изнесените податоци може да се констатираат следниве сугестии во однос на потешкотиите со кои се

соочуваат комисиите во текот на своето секојдневно работење: непостоење политичка волја за вршење реална контрола; практика на најавување на надзорните теренски средби; недостиг од експертиза и стручност на пратениците за да се изврши ефикасна контрола; немање волја ниту финансиски средства за ангажирање експерти од областа; одолговлекување на постапката за добивање безбедносен сертификат; ненавремено доставување на извештаите за работата на безбедносно-разузнавачките служби; неквалитетни годишни извештаи за работата на безбедносните институции; отсуството на највисоките претставници на безбедносните институции на седници на комисиите надлежни за контрола на безбедносниот сектор; тежнеење кон неплодни дискусии според принципот на развлекување на дискуцијата; немање соодветни просторни капацитети во Собранието; традиционално затворениот тип на работа на безбедносните институции итн. Надминувањето на констатираните пречки ја наметнува потребата од потемелна анализа, но и дополнување и прецизирање на нормативно правната регулатива (законска и подзаконска) во делот што ја третира функционалноста на овие парламентарните комсии.

21. Парламентарната контрола во најтесна смисла на зборот се спроведува со организирање на т.н. теренски посети на парламентарните комисии во просториите на безбедносните институци. Целта на ваквите посети е да се констатира фактичката состојба на терен и да се утврдат евентуални пропусти, неправилности и/или незаконитости во работењето на конкретната безбедносна институција. Заради подобрување на ефикасноста на ваквата непосредна парламентарна контрола потребно е да бидат предвидени ad hoc, наменски, односно вонредни контроли во ситуациите кога има наводи за извесни неправилности, но и рутински кога нема такви дојави. Ваквите повремени надзорни теренски посети секогаш да бидат ненајавени. Целта би била да се утврдат евентуални неправилности генерално во целокупното работење на органот и/или конкретно во врска со начинот на кој е постапено во конкретен случај и/или околност.

22. Ефикасноста на парламентарната контрола и надзор на безбедносниот сектор е тесно поврзана со континуитетот на контролниот процес. Од тие причини се нотира потребата од воведување квоти за минимален број реализирани теренски надзорни средби во просториите на безбедносните органи како и квоти за минимален број одржани седници на комисиите надлежни за контрола на безбедносниот сектор, на пример, еднаш месечно, со цел да се воспостави практика за континуитет во работењето, а тоа се очекува да го подобри и квалитетот на контролниот процес на долгорочен план.
23. Развивање, јакнење и продлабочување на заедничката комуникација помеѓу парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на безбедносниот сектор на Р. Македонија со одделните институции на безбедносниот сектор преку континуирано и навремено доставување безбедносни информации до работните тела на Собранието. Ваквата комуникација ќе овозможи постојано ажурирање на безбедносните податоци и информации со кои располага Собранието во периодот помеѓу две седници на конкретната комисија, како и во периодот помеѓу две реализирани надзорни средби во просториите на конкретната безбедносна институција.
24. Начелото на тајност во работењето на институциите на безбедносниот сектор особено на безбедносно-разузнавачките служби не треба да претставува основа за исклучување на парламентарната контрола и надзорот во нивното работење, напротив безбедносните институции треба да вложат напори за зголемување на транспарентноста во своето работење. Во функција на таквите заложби треба да биде и тенденцијата за зголемување на транспарентноста на работењето на парламентарните комисии за надзор на безбедносниот сектор преку соодветни механизми за континуирано и навремено известување на јавноста за актуелни безбедносни прашања.
25. Оваа анализа потврди дека стручната Служба и Парламентарниот институт на Собранието на Р. Македонија се од голема помош во работењето на пратениците. Поради зголемениот број барања за истражувачки анализи од страна на пратениците се нагласува потребата од кадровско доекипирање на Службата и на Парламентарниот институт со цел да можат да одговорат на

потребите на Собранието пред сé во насока на навремено доставување на побараната услуга од страна на пратениците. Исто така, нагласена е потребата од квалитетни и содржајни анализи за прашања од областа на безбедноста што ја наметнува потребата од соодветно квалификуван кадар во редовите на Парламентарниот институт за истражувања од областа на безбедноста.

26. Во Р. Македонија не постои единствено законско решение што целосно ја покрива демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор. Парламентарната контрола на безбедносниот сектор својата законска оправданост ја црпи од повеќе законски одредби што се дисперзирани во неколку различни закони со кои се уредува работата на институциите на безбедносниот сектор. Ваквата законска рамка за парламентарна контрола на безбедносниот сектор соодветствува на специфичниот начин на организација на овој сектор во Р. Македонија. Со секое посебно законско решение се регулира начинот на работење на соодветната безбедносна институцијата како и начинот на кој Собранието ја врши контролата врз работењето на конкретната безбедносна институција. Од научно-стручната анализа може да се заклучи дека постојната правна рамка со која се регулира парламентарната контрола на безбедносниот сектор во Р. Македонија може да биде функционална рамка и да ја остварува својата цел, ако суштински се постапува по постојните законски одредби. Исто така, постои доминантност на ставовите за сублимирање на сите одредби во рамките на еден единствен закон за парламентана контрола пред сé од аспект на поголема практичност во применувањето.

БИБЛИОГРАФИЈА

книги:

- Аќимовска – Малетиќ, И., Народниот првобранител на Р. Македонија (Омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните, Скопје, 2010
- Ball, N., Security and Economy in the Third World, Princeton University Press, Princeton, 1988
- Барнс, К., Албрехт, П., Надзор на граѓанското општество врз безбедносниот сектор и родот, ОСЦЕ/ОДИХР, Женева, 2008
- Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2008
- Бакрески, О., Милошевиќ, М., Современи безбедносни системи, Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, Аутопринт Т.А., Скопје, 2010
- Бакрески, О., Контрола на безбедносниот сектор, Филозофски факултет, Скопје, 2012
- Бакрески, О.,Драган, Т., Митевски, С., Корпорациски бебедносен систем, Комора на Република Македонија за обезбедување лица и имот, Скопје, 2012
- Бакрески, О., Координација на безбедносниот систем: принципи и предизвици, Аутопринт – Скопје, Филозовски факултет – Скопје, Скопје, 2013
- Бакрески, О., Петровски, Д., и др. Реформи во одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2015
- Баткоски, Т., Разузнавачка и безбедносно-разузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба за безбедност и контраразунавање), Скопје, 2008
- Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Ламбовска, М., Кон втората генерација реформи на безбедносниот сектор во Македонија, , Аналитика тинк-тенк, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Конеска, Ц., Транспарентност на безбедносниот сектор во Македонија, Скопје, 2012
- Богдановски, А., Ламбевска, М., Надзор на следењето на комуникациите во Македонија „правејќи го невозможното возможно," Аналитика, Скопје, 2015
- Богдановски, А., Ламбевска, М., Прирачник – како да се известува за прашања поврзани со безбедноста?, Аналитика тинк-тенк и Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили, Скопје, 2015
- Born, H., Democratic oversight of the securitz sector, What does it mean?, DCAF, Geneva, 2001
- Born, H., Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2003
- Born, H., Gajsler, G., Вовед во надзорот над разузнавањето, ДЦАФ, Женева, 2012
- Vasović, V., Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006
- Ванковкса-Цветковска, Б., Војската и демократијата, Детска радост, Скопје, 1995
- Ванковска, Б., Политички систем, Бомат графикс, Скопје, 2007
- Ванковска, Б., Политички систем на Република Македонија, „Св Кирил и Методиј", Скопје, 2014
- Vujaklija, M., Leksikon stranih reci i izraza, Prosveta, Beograd, 1986

- Vukadinović, R., Izabrana djela, Međunarodni politički odnosi, CID Podgorica, Univerzitet Crne Gore, Beograd, 2009
- Gaćinović, R., Klasifikacija bezbednosti, Nauka, bezbednost, policije, Krimminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2007
- Gaćinović, R., Bezbednosna funkcija države, Institut za političke studije, Beograd, 2012
- Георгиева, Л., Менаџирање ризици, Филозофски факултет, Скопје, 2006
- Glišić, Jasmina., Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005
- Гоцевски, Т., Основи на системот за националната одбрана, Македонска ризница, Куманово, 2005
- Гоцевски, Т., Бакрески, О., Политичкиот и економскиот систем на одбраната на Р. Македонија, Скопје, 2005
- Goldblat, J., Arms Control – A Guide to Negotiations and Agreements, International Peace Research Institute, Oslo, 1994
- Гризо, Н., Давитковски, Б., Гелевски, С., Павловска-Данева, А., Административно право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2008
- Grčić, M., Politička geografija, Geografski fakultet, Beograd, 2000
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Гризо, Г., Гелевски, С., Уставно право, Правен факултет „Јустинијан I“ Скопје, Скопје, 2008
- Данова, Г., Невладините организации и партнерство за соработка, Демократија и младите, Скопје, 2003
- Димоски, С., Полицијата и јавноста, „Коста Абраш"АД, Охрид, 2014
- Desch, M., Civilian Control of the Military, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001
- Донев, Д., Невладиниот сектор како етички коректив на општеството или за механизмите на етичко дејствување на невладините организации, МЦМС, Скопје, 2008
- Дончев, А., Безбедносни системи, Европски универзитет, Скопје, 2006
- Зафировски, В., Надворешен надзор на органите за спроведување на законот, СВКПС во МВР на Р. Македонија, Скпје, 2007
- Dugas, U., Geck, W., Pfannenschmidt, O., The Reform of the Macedonian Police, 2003
- Dimitrijević, V., Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973
- Dimitrieviћ, V., Stojanoviћ, P., Međunarodni odnosi, Službeni glasnik, Beograd, 1996
- Dinarević, N., Demokratski nadzor nad službama sigurnosti, Bemust, Sarajevo, 2008
- Duliћ, D., Mirovne i Humanitarne Operacije, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti Univerzitet u Beogradi, Beograd, 2008
- Đorđević N., Bezbednost i Jugoslavija, Jugoart, Zagreb, 1985
- Ѓорѓиевиќ, О., Основи државне безбедности (општи део), Привредно финансијски водич, Београд, 1985
- Зафировски, В., Јанкуловски, З., Калајџиев, Г., Стојаноски, Т., /полицијата и човековите права, Прирачник за полициска обука, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје 2003
- Zekavica, R., O demokratiji, njenim osnovnim vrednostima i preduslovima za njeno uspešno funkcionisanje, Položaj i uloga policije u demokratskoj državi, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2013
- Ивановски, З., Ангелески, М., Безбедносни системи, Европски универзитет, Скопје, 2005

- Јовановски, Ж. Ј. Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010), Напредок – Тетово, Скопје, 2012
- Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија, Дијалози за визија, Британска амбасада, Скопје, 2016
- Камбоски, В., Казнено право, Општ дел, Култура, Скопје, 2004
- Камбоски, В., Тупанчески, Н., Казнено право – посебен дел, Правен факултет „Јустинијан Први", 2-ри Август С – Штип, Скопје, 2011
- Катру, З., Елементи на меѓународната заштита на правата на човекот, Скопје, 2007
- Кекеновиќ, З., Системи безбедности, Хрестоматија, Факултет безбедности и заштите, Београд, 1998
- Kegli, Č, V., Vitkof, J, R., Svetska politika – trend i transformacija, Centar za studije jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2006
- Китаноски, Л., Поделба на власта, Анископ, Скопје, 1995
- Климоски, С., Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2001
- Климовски, С., Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2006
- Климовски, С., Уставно право, Просветно дело, Скопје, 2008
- Kowalik, C., Parliaments and Security Sector Oversight. An Emerging Area for Capacity Development, Parliamentary Centre, Prepared for the Governance Knowlage Network Project, Ottawa, 2006
- Ковачевиќ, С., Основи безбедности и одбране, ВШУП, Земун, 1996
- Козарев, А., Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р. Македонија, Скопје, 2011
- Коруновска Аврамовска, Н., Парламентарна контрола на Владата во Република Македонија, Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2012
- Котовчевски, М., Национална безбедност на Република Македонија, Прв дел, Македонска цивилизација, Скопје, 2000
- Котовчевски, М., Современи разузнавачки служби, Македонска цивилизација, Скопје, 2002
- Котовчевски, М., Разузнавачко безбедносните заедници на државите во југоисточна Европа, Филозофски факултет, Скопје, 2007
- Котовчевски, М., Национална безбедност, Филозофски факултет, Скопје, 2011
- Collins, A., Suvremene sigurnosne studije, Politička kultura, Zagreb, 2010
- Krstić, P., Vukadinović, Đ., Kritički pojmovnik civilnog društva (I), Grupa 484, Beograd, 2003
- Лабовиќ, М., Власта корумпира, Де Гама, Скопје, 2006
- Лабовиќ, М., Николоски, М., Организиран криминал и корупција, Факултет за безбедност, Скопје, 2010
- Lambert, A., Categorization of Democratic Civilian Control (DCC), Working Paper No.164, DCAF, Geneva, 2005
- Луцијак, И., Парламентарна контрола врз безбедносниот сектор и родот, Канцеларија за демократски институции и човекови права на ОБСЕ, Женева, 2008
- Luciak, I., "Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender". Geder and Security Sector Reform Toolkit, eds. Megan Bastick and Kristian Valasek. Geneva, DCAF, OSCE/ODIHR UN-INSTRAW, 2008
- Матевски, З., Масмедиумите и наставата, Здружение на социолозите на Република Македонија, Скопје, 2000
- Матовски, Н., Лажетиќ-Бужаровска, Г., Калајџиев, Г., Казнено процесно право, второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011

- Mangold, P., National Security and International Relationsm Rotledge, London and New York, 1990
- Marković, G., Sahadžić, M., Banović, D., Gavrić, S., Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – Preporuke, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2012
- Maslow, A, H., Мотивација и личност, Нолит, Београд, 1982
- Митревска, М., Кризен менаџмент, Филозофски факултет, Скопје, 2008
- Мијалковић, С., Национална безбедност, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009
- Милетић, С., Полицијско право, Полицијска академија, Београд, 1997
- Milosavljević, B., Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997
- Милосављевић, Б., Смисао реформе сектора безбедности, Центар за цивилно - војне односе, Београд, 2004
- Milošević, M., Sistem državne bezbednosti, Policijska akademija, Beograd, 2001
- Мукоска-Чинго, В., Конституционализам, Скопје, 2006
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – Основи, Книга 1, Факултет за безбедност, Скопје, 2012
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – Истражувачка постапка, Книга 2, Факултет за безбедност, Скопје, 2012
- Мојаноски, Т, Ц., Методологија на истражување на безбедносни науки – Аналитички постапки, Книга 3, Скопје, 2013
- Moller, B., Security, arms control and defence restructuring in East Asia, Ashgate Publishing Ltd, 1998
- Nešković, S., Bezbednost i reforme u Srbiji, Institut za političke studije, Beograd, 2006
- Орловић, С., Парламент и грађани, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2008,
- Ostojik, I, P., Tajni neprijatelj, mlada Srbija, Bepgrad, 1931
- Pavlović, V., Orlović, S., Dileme i izazovi parlamentarizma, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2007
- Петров, В., Парламетарно право, Правни факултет, Београд, 2010
- Radišić, D., Kontrola nad oružanim snagama – inostrana i iskustva BiH, Defendologija centar za bezbednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka, 2010
- Ружин, Н., Политичниот систем на либерална демократија, Соларис Принт, Скопје, 2011
- Секулоски, М., Јавни надзор сектора одбране у Републици Србији, во Преглед законодавства система одбране Републике Србије, Институт за упоредно право, Београд, 2007
- Simić, D., Nauka o bezbednosti, Službeni list, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002
- Славески, С., Безбедносен систем, Прв приватен универзитет, Европски универзитет, Скопје, 2009
- Спасески, Ј., Македонија столб на безбедностса и мирот на Балканот, Агенција академик и Ун. Св. Климент Охродски Битола, Полициска Академија, Скопје, 2005
- Спасески, Ј., Аслимоски, П., Герасимоски, С., Приватна безбедност, Полициска Академија – Скопје, Факултет зса туризам - Охрид, Скопје – Охрид, 2008
- Спасески, Ј., Аслимоски, П., Безбедност одбрана мир, Институт за истражување на туризмот, Факултет за туризам и угостителство, Охрид, 2001
- Спасески, Ј., Николоски, М., Герасимоски, С., Безбедносни системи (прилог кон учењето за националните безбедносни системи), Факултет за безбедност, Скопје, 2010

- Стаменкоски, А., Одбрана, демократија, војска, Ѓурѓа, Скопје, 1997
- Стаменковски, А., Менаџмент во одбраната, Ѓурѓа, Скопје, 2004
- Стојановски, Т., Полицијата во демократското општество, 2-ри Август С-Штип, АСТОР ДОО Скопје, Скопје, 1997
- Стојаноски, Т., Полициска етика и деонтологија, 2-ри Август С-Штип, Скопје, 2006
- Snyder, M, F., Command and Control: The Literature and Commentaries, Ntional Defence UniversityWashington, 1993
- Стајић, Љ., Гаћиновић, Р., Увод у студије безбедности, Драслар Партнер, Београд, 2007
- Taranovski, F., Enciklopedija prava, Geca Kon, Beograd, 1923
- Tatalović, S., Nacionalna i međunarodna sigurnost, Politička kultura, Zagreb, 2006
- Tatalović, S., Bilandžić, M., Osnove nacionalne sigurnosti, MUP Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb, 2006.
- Timolthy, E., Security sector reforms in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro, Manchester University Press, Manchester, 2007
- Timotić, M., Civilno - vojni odnosi i naćela civilne kontrole vojske, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2000
- Todorović, S., Modele demokratske kontrole vojske, Vojno delo, Beograd, 2002
- Тоновски, Ѓ., Современа Меѓународна заедница, Фон Универзитет, Скопје, 2008
- Trapans, J., Phillipp, H., Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Volume II - Macedonia, Moldova, Romania, DCAF, CCMR, Geneva/Belgrade, 2003
- Тренеска-Дескоска, Р., Конституционализмот и човековите права, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2006
- Тумановски, Д., Независно судство во функција на заштита на правата и слободите на човекот. Скопје, 2007
- Fischer, D., Nonmilitary Aspects of Security: A System Approach, Aldershot, United Nations Institute for Disarmament Research, 1993
- Fluri, P., Hadžić, M., Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil-Military Relations, Blegrade, 2004
- Fridrih, K., Konstitucionalna demokratija, CID, Podgorica, 2005
- Hague, R., Harrop, M., Comparative Government and Politics: An Introduction, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2004
- Hantington, S., Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa, Centar za studije Jugoistoćne Evrope, Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija, Beograd, 2004
- Hadžić, M., Civilian Control of the Army and Police, Media Center and the Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2000
- Hadžić, M., Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji – normativne pretpostavke, Beograd, 2001
- Хејвуд, Е., Политика, CLIO, Београд, 2004
- Херман, М., Моќта на разузнавањето во мир и војна, Академски печат, Скопје, 2009
- Цеков, А., Даскаловски, Ж., Анализа на внатрепартиската демократија во Македонија, Центар за истражување и креирање политики, Фондација Конрад Аденауер, Скопје, 2012
- Шкариќ, С., Уставно право - втора книга, Union-Trade, Скопје, 1995
- Шкариќ, С., Споредбено и македонско уставно право, Македонска матица, Скопје, 2004

трудови во списанија, годишници, зборници и др.:

- Авзиу, Ќ., Улогата на внатрешната контрола и професионални стандарди во сузбивање на полициските злоупотреби, докторска дисертација на Факултетот за безбедност – Скопје, 2010
- Avziu, K., Muaremoska, S., The Internal Control Mechanisms of the Police in Macedonia, International Scientific Conference "Archibald Reiss Days", Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2013
- Арсовски, М Одбраната на Македонија не остава простор за двоумење, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012
- Бакрески, О., Нови предизвици за безбедност, Годишник на Полициска академија, Скопје, 2007
- Бакрески, О., Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на Р. Македонија, Скопје, 2010
- Gaćinović, R., Klasifikacija bezbednosti, NBP, br. 2, 2007
- Дојчиновски, М., Петрески, Д., и др., Собраниски надзор врз безбедносниот сектор, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012
- Dokos, T., Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East, NATO science for Peace and Security Series, Human and Societal Dynamics – vol.24, IOS Press, Amsterdam, 2007
- Ѓуровски, М., Зајакнување на парламентарната контрола врз безбедносните тајни служби, Евроатланските интеграции и улогата на парламентот, Скопје, 2008
- Janković, S., Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti, Antologija tekstova sa Škole reforme sektora bezbednosti, ISAC Fond, Beograd, 2007
- Kohn, H, R., How Democracies Control the Military, Journal of Democracy, Volume 8, Number 4, Oktober 1997
- Мојаноски, Ц., За поимот наука за безбедноста (Асфалиалогија), Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2010
- Мојаноски, Ц., и др. Безбедноста како предмет на истражување, Современа македонска одбрана бр. 23, Министерство за одбрана, Скопје 2010
- Николоск, Н., Реформите во безбедносниот сектор на РМ – состојби, достигнување, перспективи, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот. Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012,
- Оцаков, Ф., Иванов, З., Потребата од реформа на безбедносните системи на земјите од Западен Балкан за успешно справување со мултидимензионалните закани, Зборник на трудови на тема: Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание во борбата против криминалитетот, Европски Универзитет – РМ, Скопје, 2012
- Радојевић, М., Парламентарна контрола безбедносног сектора, *Ревија за безбедност*, CBS, Београд, 2008
- Роквић, В., Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, Одбранета доктордка дисетација на Факултет за безбедност, Белград, 2012
- Roković, V., Teoriske postavke civilno-vojnih odnosa, Vojno delo, Opštovojni naućno-teorijski ćasopis, br.4, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2009

- Siljanovska-Davkova, G., Suvremeni "model" ustrojstva vlasti: dileme i izazovi, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu br.61 (2), Zagreb, 2011
- Simmon Lunn, The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice, Oversidht and Cuidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003
- Старчевић, С., Самоконтрола као вид демократске цивилне контроле војске, Војно дело, систем одбране, Београд, 2011
- Стевановић, О., Субошић, Дане., Мијалковић, С., Одбрамбена функција полиције као садржај наука одбране, Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција, Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011–2014
- Стефановска, В., Гогов, Б., Улогата на заедницата и на полицијата во превенција на криминалитетот: Состојби во градот Скопје (Извештај од истражувањето), Факултет за безбедност, Скопје, 2015
- Suzanne C Nielsen, *Civil military relations theory and military effectivness*, во Public Administration and Management, Volume Ten, Number 2, 2005
- Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A.: Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe, ESCR "One Europe or Several?" Programme, Working Paper 1/99
- Chuter, D., Understanding Security Sector Reform, Journal of Security Sector Management, Volume 4, No.2, 2006
- Hendricson, D., Karkoszka, A., The Challenges of Security Sector Reform. In: SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2002

правни извори:

- Деловник на Собранието на Република Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 130/10, 23/13);
- Деловник за работа на Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, Собрание на Р. Македонија, бр. 19-2734/2 од 06.07.2015 година;
- Долгорочен план за развој на одбраната, Министерство за одбрана, Скопје, 2012 година;
- Закон за Агенција за разузнавање, („Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 19/95, 37/98, 76/2000, 211/2000);
- Закон за Владата на Р. Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 59/2000, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15);
- Закон за внатрешни работи, („Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 42/2014, 116/2014, 33/2015, 05/2016);
- Закон за електронски комуникации, („Сл. Весник на Р. Македонија" бр. 39/14, 188/14, 44/15, 193/15);

- Закон за управување со кризи, („Сл.Весник на Р. Македонија“ бр. 29/05, 36/11, 41/14, 104/15, 39/16);
- Закон за инспекциски надзор, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 50/10, 157/11, 147/13, 41/14, 33/15, 193/15);
- Закон за јавно обвинителство, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 150/07, 111/08);
- Закон за кривична постапка, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 150/10, 51/11, 100/12);
- Закон за народниот првобранител, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 60/03, 114/09);
- Закон за полиција, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 106/2016);
- Закон за одбрана, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 42/2001, 5/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 185/2011, 215/2015);
- Закон за следење на комуникациите, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/09, 116/2012);
- Закон за Собранието, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 30/2010);
- Законот следење на комуникациите, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 04/2009, 116/2012);
- Национална концепција за безбедност и одбрана, Скопје, мај 2003 (донесена од страна на Собранието на Р. Македонија на 11.06.2003 година)
- Национална стратегија за развој на интегрирано гранично управување 2015-2019, Национален координативен центар за гранично управување, Влада на Р. Македонија, Скопје, 2015
- Правилник за работата и организацијата на Посебната организациона единица – Парламентарен институт, бр. 01-5191/1 од 23.12.2010 година и бр. 01-846/1 од 14.02.2014 година;
- Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт, бр.01-846/2 од 14.02.2014 година;
- Стратегија за национална безбедност, Скопје, март 2010;
- Стратегија за одбрана на Република Македонија, Скопје, октомври 2003;
- Стратегиски одбранбен преглед III Фаза, Програма за трансформација на одбраната и Армијата на Р. Македонија (Насоки за транзиција кон хармонизација на законодавството, документите и процедурите за трансформација, изградба, развој и ревизија на одбраната и вооружените сили компатибилни со НАТО), Влада на Р. Македонија, Скопје, мај 2004;
- Стратешки план на Министерството за внатрепни работи на Р. Македонија: 2014-2016, Министерство за Внатрешни работи на Република Македонија, Скопје, 2015 година;
- Устав на Република Македонија, („Сл. Весник на Р. Македонија“ бр. 52/92 од 22.11.1992 и амандманите I и II од 10.01.1992, III од 02.07.1998, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII од 20.11.2001, XIX од 30.12.2003, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX од 09.12.2005, XXXI од 09.01.2009);

интернет извори:

- http://www.analyticamk.org
- http://www.bezbednost.org
- http://arhiva.vlada.mk
- http://www.demokratija.org.mk
- http://www.dcaf.ch
- http://www.en.wiktionary.org
- http://www.eurm.edu.mk
- http://www.ia.mk
- http://www.imor.gov.mk
- http://www.mvr.gov.mk
- http://www.mo.gov.mk
- http://www.morm.gov.mk
- http://www.novamakedonija.mk
- http://www.oxforddictionaries.com
- http://www.ombudsman.mk
- http://www.pravo.org.mk
- http://www.pravdiko.mk
- http://www.sipri.org
- http://www.sobranie.mk
- www.stabilitypact.org
- http://www.utrinski.mk
- http://www.fb.uklo.edu.mk
- http://www.fokus.mk
- http://www.wfd.org
- http://works.bepress.com

Прилог бр. 1

Прашалник за пратеници

Почитувани,

Овој прашалник е дел од истражувањето кое го спроведува асистент на Факултетот за детективи и безбедност во рамките на докторската дисертација на тема:

„Улогата на Парламентот во контрола и надзор на работата на безбедносниот сектор на Република Македонија“.

Истражувањето е анонимно и добиените податоци ќе се користат исклучиво за научни цели и ќе бидат во функција на објаснување на претпоставките во пријавениот докторски труд.

Благодариме за соработката.

1. Што мислите, дали Парламентот реално ја остварува контролата на безбедносниот сектор?

2. Дали постојните механизми што му се на располагање на Парламентот се доволни за ефикасна контрола на безбедносниот сектор?
   - Дали Парламентот има потреба од дополнителни механизми за контрола на безбедносниот сектор?

3. Дали политичката волја е пресуден фактор за вршење на контролата од страна на Парламентот?

4. Дали постојат критериуми за избор на членови во Парламентарната комисија за безбедност и одбрана и комисијата за надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање? Доколку постојат кои се тие?

5. Дали формирањето анкетни комисии за специфични прашања подразбира остварување конкретни резултати?

6. Според вашето мислење дали постојат пречки во остварувањето на работата на комисиите надлежни за контрола и наздор на безбедносниот сектор? Доколку постојат кои се тие?
    - Дали се остваруваат редовни теренски средби во институциите на безбедносниот сектор и колку често? Доколку не, кои се причините за тоа?
    - Дали редовно ги добивате извештаите за работа на безбедносните институции? Доколку не, што мислите, кои се причините за тоа?

7. Колку е важна стручната експертиза на пратениците □членови на парламентарните комисии надлежни за контрола и надзор на работењето на безбедносниот сектор?

8. Колку е важна улогата на стручната Служба и на Парламентарниот институт за поефикасна парламентарна контрола на безбедносниот сектор? Колку во практика се користат нивните услуги?

9. Дали постојната законска регулатива во областа на безбедноста и одбраната е соодветна и доволна рамка за контрола на безбедносниот сектор?
    - Дали има потреба од посебен закон за парламентарна контрола на безбедносниот сектор?

10. Што мислите, што треба да се направи за да се подобри ефикасноста и ефективноста на парламентарната контрола на безбедносниот сектор (препораки)?

Прилог бр. 2

БАРАЊЕ **ЗА ИСТРАЖУВАЧКИ РАБОТИ ОД ПАРЛАМЕНТАНИОТ ИНСТИТУТ**				
Контакт телефон:070 409 544, Златко Атанасов, Раководител на Парламентарниот институт **E-mail за доставување на барањето: parl.inst@sobranie.mk**				
Име и презиме на корисникот: _____ **Контакт телефон: _____** **e-mail: _____** **_____** **Своерачен потпис на корнисникот**				
НАЧИН НА ДОСТАВУВАЊЕ НА ОДГОВОРОТ: (да се заокружи)	**1.ЛИЧНО**	**2.ПОШТА**	**3.ЕЛЕКТРОНСКА ПОШТА**	
ДАТУМ НА ПОДНЕСУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО:		**РОК ЗА ДОСТАВУВАЊЕ НА ОДГОВОРОТ:**		
ОПИС НА ПРЕДМЕТ НА БАРАЊЕТО[1]				
Формата во која се изработува одговорот **(Ве молиме заокружете)**	**Кратка информација**	**Компаративна анализа**	**Хронолошки преглед**	**Квантитативна анализа**
	Тематска анализа	**Статистички преглед**	**Опширна информација**	
Цел на барањето:				
Јазик на кој треба да биде преведен одговорот				