

Експерт: д-р Душко Стојановски

## **Внатрешни работи и правосудство**

### **4.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето**

#### **4.1.1. Реформи во правосудството**

Зајакнувањето на независноста, зголемувањето на ефикасноста и специјализацијата на судството со цел обезбедување слободен и ефикасен пристап до правдата, како и втемелувањето на принципот на владеење на правото, се основните правци и цели во реформите во правосудството. Важен предуслов за реформите во таа област и за реализација на споменатите принципи беше започнувањето на работата на Судскиот совет на РМ (во натамошниот текст: Судски совет) и на Советот на јавни обвинители на РМ (во натамошниот текст: Советот на обвинители). Со нивното конституирање и независно работење се создадоа услови за поголема политичка независност на судството и обвинителството што, пак, беше услов за добивање позитивен извештај на Европската комисија за напредокот на РМ во 2009 година.

Судскиот совет во текот на 2008 година одржа 28 седници. На тие седници, меѓу другото, советот со двотретинско мнозинство избираше или разрешуваше судии и судии - поротници и претседатели на судови. Во текот на 2008 година Судскиот совет избра вкупно 89 судии, од кои 74 беа избрани за судии во основните судови, а останатите 15 беа избрани за судии во судовите од повисока инстанца и тоа: 2 судии во Врховниот суд на РМ, 4 судии во Управниот суд, 3 судии во Апелациониот суд во Битола, по 1 судија во Апелационите судови во Гостивар и Штип и 4 судии во Апелациониот суд во Скопје. Во таа година Судскиот совет избра и 6 претседатели на судови од различни инстанци. При изборот на судиите беше запазуван принципот за соодветна застапеност на избор на судии кои припаѓаат на заедници кои не се мнозинство во РМ. Така, 73,0% од избраните судии се македонци, 23,6% се албанци и по 1,1 % од избраните судии се власи, срби и бошњаци. Од избраните судии, 57,3 % се лица од машки пол, а 42,7 % се жени. Во 2008 година Судскиот совет го утврди потребниот број на судии- поротници за сите судови (вкупно 3.611 судии-поротици), а до крајот на таа година беа избрани 807 судии-поротници.

Судскиот совет во текот на 2008 година поведе 14 постапки за нестручно и несовесно вршење на судиската функција и 4 дисциплински постапки. Од вкупно поведените 18 постапки за утврдување одговорност на судиите во вршењето на судиската функција, 8 постапки завршија со разрешување на судиите. Во текот на 2008 година беа донесени уште 25 одлуки за престанок на судиската функција и тоа: во 6 случаи по сопствено барање на судиите; во 15 случаи судиската функција престанала поради исполнување на условите за старосна пензија; во 3 случаи поради настапената смрт на судијата и во 1 случај поради прераспоредување на судијата на друга функција.

Од октомври 2008 година до крајот на извештајниот период Судскиот совет назначи 38 нови судии и 4 нови претседатели на судии.

Една од новините на полето на градење сè поголемата независност и стручност на судиите е воведувањето на правото и обврската на Судскиот совет да спроведе постапка за оценување на работата на судите и претседателите на судовите, која произлегува од *Правилникот за критериуми за оценување на работата на судиите* донесен во март 2008 година. За време на извештајниот период, Судскиот совет ја спроведе првата оценка на работата на судиите, при што беа евалуирани 9 основни судови и Апелациониот суд во Скопје. Од првичната анализа на податоците е констатирано дека 80 % од судиите постигнуваат резултати согласно критериумите за квалитет и квантитет во нивното работење.

Со *Законот за изменување и дополнување на Законот за судски буџет* од јануари 2009 година, управувањето и менаџирањето со судскиот буџет, од Врховниот суд на РМ е префрлено во надлежност на Судскиот совет. Тоа нуди можност за подобра и понезависна употреба на буџетот за сите судови. За одбележување е и неговото зголемување за 2009 во износ од 8 проценти во однос на неговата големина во претходната година. Во правец на зголемување на независноста на судиите беше и имплементацијата на Законот за плати на судии.

На почетокот на 2008 година и за време на извештајниот период е заокружен изборот на Претседателот на Управниот суд и 22 судии во тој суд, беше завршено неговото опремување и беше воспоставена неговата информациско-технолошка опременост. Управниот суд постапувал и решил околу 3.200 случаи.

Согласно *Законот за судовите* во извештајниот период беше обезбедена целосна функционалност и на Апелациониот суд во Гостивар со избрани 12 судии кои постапувале и решиле околу 2.500 предмети.

Конститутивната седница на Советот на обвинители се одржа на 04.08.2008 година. На таа седница беа избрани Претседателот на Советот и неговиот заменик, а беа формирани 3 работни групи во чија надлежност е донесувањето на подзаконските акти.

Советот на обвинители, во чија надлежност е изборот и назначувањето на јавните обвинители, за време на извештајниот период избра 21 нов јавен обвинител, а на 159 обвинители, кои што на таа функција биле избрани во 2003 година со мандат од 6 години, им го верификува мандатот. Согласно Законот за јавното обвинителство, Советот на обвинители изврши избор на 9 јавни обвинители во новоформираното Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција во чиј домен и надлежност се организираните форми на криминалитет и корупција, извршени на територијата на целата Република. Во извештајниот период беше формирано Вишо јавно обвинителство во Гостивар и беше избран Виш јавен обвинител за Гостивар и негови 4 заменици.

Треба да се напомене дека целосната имплементација на Законот за јавното обвинителство (на полето на преземањето на откривачката функција од страна на обвинителите) е условена од измените (реформите) на Законот за кривична постапка.

Согласно новиот Судски деловник, кој стапи на сила на 01.01.2008 година, заради непристрасност во изборот на судиите внесена е обврска за задолжително електронско заведување на предметите во судовите и нивна електронска распре-

делба по случаен избор на судиите. Донесена е стратегија за информатичко – комуникациска технологија во правосудството 2007 – 2010 година според која, секој судија и обвинител и сите судски службеници треба да добијат компјутер и обука за работа на компјутер. Центарот за информатички технологии функционално ги поврзува сите правосудни институции. Формирана е Правна база на податоци која содржи повеќе од 6.000 закони и подзаконски акти што се донесени во РМ од 1940 до 2006 година, која им е на располагање на сите вработени во правосудството.

Во набљудуваниот период Академијата за обука на судии и јавни обвинители (АОСЈО) продолжи да ја спроведува почетната обука на 27 слушатели од втората генерација, а истовремено продолжи со практична обука на првата генерација (која, исто така, брои 27 слушатели) во времетраење од 10 месеци. Завршниот испит на првата генерација кандидати за судии и јавни обвинители се спроведе од 1 до 10 декември 2008 година, пред комисија која се формира на предлог на Судскиот совет (4 члена), Советот на обвинители (2 члена) и еден испитувач по предлог на Министерството за правда. Испитот се состоеше од теоретски и практичен дел, односно од симулација на судење и устен дел од областите на граѓанската и кривичната постапка. Сите кандидати успешно ја завршија обуката и се стекнаа со позицијата кандидати за судии и јавни обвинители.

Во текот на извештајниот период се реализира практичната обука на втората генерација слушатели. На 15 септември 2009 година со почетна обука, во времетраење од 5 месеци, започна обуката на третата генерација слушатели, која е составена од 17 кандидати.

Паралелно со почетна обука на кандидати за судии и јавни обвинители, Академијата врши и обука за постојано стручно усовршување на вработените во судството, обвинителството и во Министерството за правда. За таа цел, во текот на 2008 година биле ангажирани вкупно 273 обучувачи од кои, 177 се домашни, а останатите 96 се експерти од странство. Академијата ја спроведе обуката на избраните судии во новоформираните Управен суд и во Апелациониот суд во Гостивар. Во периодот од 1 јануари до 31 декември 2008 година, во организација на Академијата или во соработка со други организации, беа одржани вкупно 221 семинар во времетраење од вкупно 2.289 часови.

Отсуството на систем за управување со човечки ресурси на ниво на Министерството за правда ја забави реализацијата на избор на кандидати што ја завршиле обуката на Академијата и тоа за околу 50 проценти од утврдените слободни судски места во основните судови и 50 проценти од утврдените слободни обвинителски места во основните јавни обвинителства, што требаше да се изврши во рок од 3 години по завршувањето на обуката. Поголем дел од првата генерација кандидати што го положија завршниот испит за судии и јавни обвинители, беа избрани на тие позиции, што нуди можност за обезбедување поголема независност и објективност во судството. Академијата вложува напори за измена на законската регулатива со која ќе се обезбедат поголеми законски гаранции дека завршените кандидати ќе бидат избрани за судии, односно јавни обвинители.

Согласно усвоената програма на Академијата за 2009-2010 година и Годишниот календар за 2009 година, продолжи обуката на горенаведените актуелни теми и области што се од значење за примена на материјалните и процесните закони, а

особено за измените во националното и меѓународното законодавство и практика.

Посебен акцент се става на обуката за Измените на кривичното законодавство, особено на новата улога на јавниот обвинител во текот на предкривичната постапка и на судечкиот судија во текот на постапката.

Донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за нотаријат<sup>3</sup>. Негова основна интенција е отстранување на одредени слабости што беа содржани во претходните законски решенија, да се зајакне сигурноста на правниот сообраќај и да се подигне одговорноста на нотарот за пријавување на случаи на корупција (оневозможување на злоупотреба и незаконски трансфер на денационализирано земјиште, како што беше случај кај судски процесирани предмети “Бачило 1“ и “Бачило 2“).

Во извештајниот период е продолжена реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено – поправните установи и поефикасно извршување на санкциите кои сеуште се под нивото на меѓународните стандарди. Се извршуваат повеќе градежни активности во повеќе казнено-поправни установи со цел подобрување на условите за престој на осудените лица и тоа во: КПД Идризово, затворите во Скопје, Куманово, Тетово, Струмица и други.

Усвоена е Стратегија за реформа на казненото право со цел негова хармонизација со правото на Евроската унија. Забележливо е дека тие реформи се вршат со забавено темпо.

Потпишан е Договор за соработка со Еуроџаст (Eurojust), кој е ратификуван во април 2009 година. Ратификуван е и вториот Дополнителен протокол кон Европската конвенција за заемна помош во кривичните работи, а ратификувана е и Конвенцијата за земање докази во странство при граѓански и стопански работи, со што се овозможува подобрување на правната регулатива во меѓународната соработка на правосудните органи.

Донесен е Закон за измени и дополнување на Законот за извршување<sup>4</sup> со кој се корегираат некои негови правни недоречености. Притоа, зголемен е бројот на извршителите од 69 на 132, кои се распоредени во 11 подрачја низ Републиката. Во извештајниот период започна примената на Законот за медијација.

Стручната анализа на состојбите укажува на потребата за поголема контролно – надзорска функција врз извршителите, нотарите и медијаторите.

Започнувањето на имплементацијата на Законот за малолетничка правда беше одложено од јануари 2009 за јуни 2009 година. Одложувањето е резултат на потребата да се рedefинираат надлежностите на судските совети за малолетници. Пролонгиран е и рокот за основање и започнување со активност на Државниот совет за превенција на малолетничкото претстапништво, чие основање е предвидено со соодветниот закон.

#### **4.1.2. Активности на Министерството за правда во борбата против корупцијата**

Приоритет на Владата (вклучувајќи го министерствата за правда и за внатрешни

работи) е нулта толеранција на коруптивните дејанија. Забележливо е дека интересорската соработка за борба против организираниот криминал и корупцијата е се почеста и на се позадоволително ниво во споредба со минатото.

Законот за следење на комуникациите, Законот за конфликт на интереси и Амандманите на Кривичниот законик (кои се однесуваат на конфискација на имот), Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка се добра правна рамка што ја овозможува борбата против тој вид на криминалитет. Беше формирана и во средина-та на 2009 година започна со работа Агенцијата за управување со конфискација на имот.

Во македонското законодавство се спроведени поголем дел од препораките на Групата држави против корупција (ГРЕКО), со исклучок на препораката која се однесува на симнувањето на имунитетот на пратениците.

Формирано е Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција со надлежност да ги гони организираните форми на криминалитет и корупцијата на територијата на целата држава.

Во поголем дел од известувачкиот период, Државната комисија за спречување на корупцијата беше изложена на постојана критика од опозициските политички партии поради оценката дека нејзиното дејствување е селективно и пристрасно кон претставници на позицијата кои, по нивна оценка, биле учесници во криминални дејства и дека комисијата не ги следи извештаите и препораките на Државниот завод за ревизија.

За одбележување е дека во референтниот период, првостепените судови им изрекле казни затвор на поранешни владини функционери, вклучувајќи и еден поранешен премиер, заменик премиер и градоначалник.

Акцискиот план на Владата на РМ за борба против корупцијата во 2007 – 2011 година ги идентификува конкретните проблеми и релевантните мерки и активности што треба да бидат преземени од одделните министерства, административните органи и од останатите државни органи со цел обезбедување сеопфатен пристап во борбата против корупцијата.

#### **4.1.3. Реформи во полицијата**

Основа за реформите во полицијата претставува Законот за полиција, кој започна да се применува на 11 ноември 2007 година. За негова успешна имплементација извршено е целосно редефинирање на постојните и изработка на нови подзаконски акти што произлегуваат од него. Освен тоа, за неговата навремена имплементација Секторот за правни и кадровски работи (СПКР) при Министерството за внатрешни работи (МВР) изготви Акционен план за реализација на активностите во врска со изготвување на правната регулатива. Во Акциониот план (АП) предвидени се активности за приспособување на законската регулатива за работењето на МВР во три сегменти и тоа: а) изработка на подзаконски прописи што произлегуваат од Законот за полиција; б) изработка на подзаконски акти што произлегуваат од процесот на усогласување на законодавството со европските стандарди и прописи и в) изработка на подзаконски акти што произлегуваат од зао-

кружувањето на процесот на реформи во полицијата.

СПКР при МВР ги изготви сите подзаконски акти во роковите што беа предвидени со АП за реализација на активностите во врска со изготвувањето на правната регулатива. Останува да се донесат подзаконските акти чие носење е предвидено по 30 септември 2009 година.

Со заокружувањето на поголемиот дел од прописите што се поврзани со Законот за полиција, се овозможува издвојувањето на МВР како политичко тело што ги спроведува политиките на Владата на РМ од областа на внатрешните работи, а стручните служби да се појавуваат во улога на создавачи на стандардите и процедурите за постапување на полицијата, со обврска да вршат експертски и генерален надзор и контрола врз работењето на полицијата, како и воспоставување на механизми за граѓанската контрола врз работата на полицијата. Создадени се услови за оформување мултиетничка полиција со зголемување на бројот на припадниците од женската популација, а, исто така, промовирана е новата стратегија за развивање партнерски односи помеѓу граѓаните и полицијата (community policing). За остварување на таквиот партнерски однос и градење на доверба на полицијата кај граѓаните, именувани се сите 38 команди на полициски станици, а четворица од нив се заменети на барање на општинските совети согласно законската процедура.

Во јули 2009 година е донесен Законот за внатрешни работи кој, за прв пат, во таквиот вид законски одредби во РМ, воведува систем за кариера и заслуги. Системот на кариера и заслуги треба да створи поголема стабилност и да ја отстрани вообичаената практика во МВР во случај на промена на политичката опција која е на власт, покрај високите функционери да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви. Со новиот закон се забранува полициските службеници да заземаат функции во политичките партии. Останува да се следи реализацијата на ефектите од тие одредби на законот.

Во извештајниот период е заокружен системот на Интегрирано гранично управување што имаше голема улога и влијание за визната либерализација. Со потпишувањето на договорот за реадмисија и воспоставувањето на Националниот координативен центар за гранично управување (во натамошниот текст: НКЦГУ), се создадоа предуслови за можна визна либерализација, која се очекува да почне да се применува кон крајот на 2009 или на почетокот на 2010 година.

Интегрираниот концепт за обезбедување на границите претставува интер-ресорска активност на повеќе министерства на РМ, која подразбира подобрување на методологијата за собирање разузнавачки податоци. Во втората половина на 2008 година е донесен Деловник за работа на НКЦГУ со кој се уредуваат: правилата за координација и активностите што ги преземаат институциите при граничното управување, постапката за меѓусебната размена на информации меѓу институциите, правилата за координација при мониторингот на државната граница, како и стандардните постапки со цел да се обезбеди процена на релевантен ризик при граничното управување. Одржани се повеќе домашни и меѓународни семинари и обуки на припадниците на повеќе министерства за реализирање на дејноста на НКЦГУ.

Согласно Деловникот за работа на НКЦГУ, беше формиран Дежурен центар на

НКЦГУ кој, по кадровското екипирање, почна да функционира во просторите на МВР на 19.09.2008 година, а од 01.12.2008 година работи деноноќно по системот 24 часа на ден, седум дена во неделата. Дежурниот центар има систем за: фотографирање, снимање и видеонадзор, со основна задача да се контролира протокот на патници, стока и возила. Видеонадзорот се спроведува со цел да се превенираат и, во случај на појавување, да се докажуваат и репресираат случаите на коруптивно однесување на сите гранични премини во РМ. Видеонадзорот е во надлежност на полициски службеници, а информатичките податоци се степенуваат како строго доверливи. Копија од видео-записот може да се достави до соодветен орган за прогон на начин што е утврден со законите, а пред се, со Законот за кривична постапка, во запечатен плик со посебен жиг и со предупредување дека доказот е одговорност на барателот.

Втората база на податоци ја ажурираат царинските службеници на контролните пунктови на граничните премини. Во неа се внесуваат сите податоци што се однесуваат на возилата и стоката, претежно на товарните моторни возила, како и документацијата за карактерот на стоката и состојбата на увоз, извоз или транзит низ нашата држава. Тие два потсистема, засега, се врзани со интересен софтвер кој ќе функционира до нивното целосно поврзување, што се предвидува да се изврши во 2010 година. Соодветните податоци се разменуваат и се употребливи за повеќе министерства кои, за таа цел, имаат назначено свои офицери за врски.

Меѓународната полициска соработка со Европол е подобрена. Во таа насока се вршат подготовки за потпишување на оперативен договор. НЦБ – Интерпол Скопје вовеле дежурен оперативен центар што работи 24 часа на ден, седум дена во неделата, со што се задоволува уште еден од стандардите на МКПО – Интерпол.

На полето на унапредување на техничко – информативниот потенцијал на МВР, во фаза на реализација се проектите за надградба на Тетра системот за подрачјата на Скопје и Охрид, воведување на видеонадзор врз објектите на МВР, замена на постојната телефонска мрежа со ИП телефонија, замена на класичната телефонска мрежа со оптичка (Скопје), надградба на информацискиот систем и подигање на нивото на негова заштита.

#### **4.1.4. Борба против организираниот, насилничкиот криминалитет и корупцијата**

Борбата против организираниот криминалитет и корупцијата останува приоритет на МВР. Во април 2009 година беше ратификувана Конвенцијата на Советот на Европа против трговија со луѓе. Во Кривичниот законик се воведени одредби за задолжителна конфискација на средствата што им припаѓаат на сторителите на дела поврзани со трговија со луѓе. Интер-ресорската соработка во борбата против организираниот криминалитет се одвива со задоволителен капацитет.

За трговија со луѓе во 2008 година беа обвинети 185 лица. Од нив, 160 лица беа обвинети за криумчарење нелегални мигранти, а 25 лица за трговија со малолетници (од нив, 16 лица се осудени со казна затвор во траење од три до осум години).

За напоменување е исчезнувањето на едно шест годишно девојче кое, сè уште, не е пронајдено, со потенцијални можности тоа да било субјект на недозволена трговија со луѓе. Од страна на МВР се преземени активност за трагање и пронао-

ѓање на девојчето.

Во судска постапка е случај на сомнение за коруптивно однесување на поголема група овластени службени лица - припадници на МВР, кои извршуваа работни задачи на еден граничен премин.

Подобрени се капацитетите за борба против компјутерскиот криминалитет и криминалитетот поврзан со компјутерите како што е случајот со злоупотребата на кредитните картички. Конвенцијата на Советот на Европа за компјутерски криминалитет изврши големо влијание при новелирањето на Кривичниот законик на РМ, а согласно нашето позитивно право, нејзините одредби директно се спроведуваат во македонскиот правен сообраќај.

Во 2008 година Секторот за внатрешна контрола на МВР поднесе 67 кривични пријави против 75 полициски службеници за вкупно 70 кривични дела, од кои кај 61 лице се покажаа елементи на корупциско однесување.

#### **4.2. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Заложбата на Владата на РМ, односно на нејзините ресорни министерства и институции што се задожени за спроведување активности на полето на правдата и безбедноста (внатрешните работи) за време на анализираниот период е константна. Со функционирањето на Судскиот совет се создадени услови за поголема деполитизација на судството и за негова поголема независност од извршната власт. Ставени се во функција неколку нови судови со кои се релаксира работењето на Врховниот суд. Сепак судството генерално сеуште не е деполитизирано, меѓу другото постојат одредени одлуки кои се подлежни на дебати и роднински врски во судскиот систем итн. Она што е исто така од голема важност е дека се засилени контролите внатре во редовите на МВР но сеуште остануваат недоволно реформирани и иако не доволно сепак намален е бројот на спектакуларните апсења.

Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство. Сепак, забележливо е доцнењето на примената на Законот за малолетничка правда.

За непречено применување на Законот за полиција, во предвидените рокови се донесени сите предвидени подзаконски акти, избрани и именувани се командирите на полициските станици во содејство на МВР и локалната самоуправа, а направен е и реизбор на 4 командири.

Донесен е Законот за внатрешни работи кој воведува систем за кариера и заслуги. Тој систем треба да создаде поголема стабилност и да отстрани една долгогодишна вообичаена практика во МВР во случај на промена на политичката опција што е на власт, покрај високите функционери, на пониски места да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви. Сепак, пред стапувањето на сила на Системот за кариера, голем број работници на МВР беа прераспоредени на пониски работни места.