Република Македонија
Министерство за внатрешни работи

рег. бр. 12.1- 7826/1

Скопје 09.12.2011 год.

З А П И С Н И К
за
јавна расправа по Предлогот на Закон за обезбедување лица и имот, одржана на 26.11. 2011 година во хотел Холидеј Ин, Скопје

Министерство за внатрешни работи

Сектор за правни работи и управување со човечки ресурси

Ул. „Димче Мирчев“ бб, Скопје

Тел. (02) 3142 894
Факс: (02) 3142 126

www.mvr.gov.mk

На 26 ноември 2011 година во хотелот Холидеј Ин во Скопје, во организација на Министерството за внатрешни работи, се одржа јавна расправа по Предлогот на Закон за обезбедување лица и имот. На јавната расправа присуствуваа претставници на:

- Министерството за внатрешни работи – членови на Работната група задолжена за изработка на текстот на Предлогот на Законот;
- Комората за обезбедување на лица и имот на Република Македонија (кои истотака учествуваа во работата на Работната група при Министерството);
- правните лица (агенции) за обезбедување лица и имот;
- судската власт и
- стручната и академска јавност.

По отворањето на јавната расправа од страна на министерот за внатрешни работи, претседателот на Комората за обезбедување на лица и имот на Република Македонија и претседателот на горенаведената Работна група (началник на Секторот за внатрешни работи-Скопје), беше отворена дискусија по конкретни прашања од Предлогот. Поставените прашања, коментари и забелешки ги елаборираа членовите на Работната група (претставници на Министерството и Комората) која го изготви текстот на Предлогот на Законот за обезбедување лица и имот.

Дискусијата ја започна Зоран Јанкулоски од Видеоаларм кој се осврна на техничкото обезбедување на лица и имот, со забелешка дека Предлогот не утврдува конкретни стандарди за техничките уреди и средства кои се користат за потребите на техничкото обезбедување. Во тој контекст, нагласи дека би било корисно за агенциите за техничко обезбедување кога би постоел дефиниран законски стандард за технички квалитет на уредите кој треба да се почитува во секојдневното работење во праксата.

Истотака, г-динот Јанкулоски запраша за правата на клиентот на обезбедувањето, односно што се случува со неговите права доколку настане несреќа или хаварија при обезбедувањето, а тој биде оштетен и дали овој Предлог на Закон предвидува можности за заштита на клиентот во такви случаи?

На овие прашања, со конкретни аргументи, одговори претставник на Министерството за внатрешни работи, член на Работната група, кој посочи дека квалитетот и исправноста на техничките средства и уреди се утврдени во член 40 од Предлогот и дека истите треба да бидат во согласност со важечките стандарди на Република Македонија, односно меѓународните технички стандарди кога не постојат пропишани стандарди во Република Македонија. Оваа формулација е упатувачка и не дефинира конкретни стандарди, со оглед на високата динамика на техничко-технолошкиот развој во оваа сфера. Од друга страна, не би било практично и целисходно доколку Законот се обидува да ги пропишува и да го следи темпото на прогрес на стандардите, поради што истиот би бил предмет на чести измени и дополнувања. Поради тоа со употреба на упатувачка одредба во Законот се овозможува следење на континуираниот развој на овие стандарди, со што во секој момент ќе се бара исполнување на постојните, односно важечките стандарди.

Во однос на прашањето за заштита на клиентот – корисник на услуги на обезбедување, претставникот на Министерството укажа дека обезбедувањето на лица и имот е двостран облигационен однос кој се регулира со договор во писмена форма. Во таа смисла, Предлогот на Закон (член 6) обезбедувањето лица и имот го условува со склучување на договор за обезбедување лица и имот што се склучува со странката во писмена форма, во кој се регулираат сите права и обврски помеѓу договорните страни. Евентуалното прекршување на правата и обврските, како и настанатата штета, натаму се предмет на судска заштита, согласно важечките прописи во Република Македонија, поради што беше посочено дека не постои реална потреба од нормирање на ова прашање во овој Закон.

Лазо Бумбароски од Викторија сигурност изнесе барање Предлогот на Законот да се обработува член по член, со цел детално анализирање на секоја одредба, како можност за непосредно запознавање со содржината на Предлогот. Истотака, претставникот на Викторија сигурност побара објаснување за суштината на Предлогот, критериумите кои се земени предвид при изработката и согласно кои се креирани решенијата во текстот.

Во контекст на изнесените барања, претставниците на Министерството за внатрешни работи и на Комората беа согласни дека јавната расправа нема за цел да врши анализа на сите членови од Предлогот, ниту пак има доволно време на располагање за еден таков пристап. Во тој контекст, беше укажано дека јавната расправа треба да послужи како простор за дебата по конкретни клучни прашања од Предлогот како модалитет за нивно менување или дополнување. Сепак, од страна на претставник на Министерството за внатрешни работи беше даден кус преглед на прашањата и генезата на одредени решенија кои ги уредува Предлогот на Закон за обезбедување лица и имот, како и на новините кои ги содржи Предлогот во однос на решенијата од постојниот Закон за обезбедување на лица и имот. Во таа смисла, беа елаборирани: видовите и начинот на вршење на физичкото и техничкото обезбедување на лица и имот, поконкретно решенијата кои ги обработуваат мониторинг-патролното и мониторинг обезбедувањето, Центарот за обезбедување и надзор, патролата за обезбедување, обезбедување на транспорт и пренос на пари и др. Ваквото излагање имаше за цел да ја поттикне и насочи дискусијата на конкретни прашања и проблеми кои ги тангира Предлогот.

Од страна на Живко Аврамов од агенцијата Гел-Гери беше укажано на членот 13 од Предлогот на Законот кој ги дефинира условите за добивање на дозвола за обезбедување. Имено, според претставникот на Гел-Гери утврдените услови (потребен број работници, моторни возила и др.) не се доволни за квалитетно извршување на задачите од страна на правните лица кои вршат обезбедување на лица и имот. Во прилог на неговото тврдење изнесе примери од праксата за конкретни агенции за обезбедување кои, со оглед на бројот на работници и опремата со која располагаат, речиси и да не може да ги исполнуваат преземените обврски за обезбедување. Истотака,

тој предложи агенциите за обезбедување да се организираат на територијален принцип како би можеле ефикасно и правовремено да одговорат на барањата на клиентите.

Во однос на овие коментари и сугестии се произнесе член на Стручниот совет на Комората за обезбедување на лица и имот на Република Македонија, кој појасни дека смислата на овој Закон е да го пропише минимумот на услови во однос на добивањето на дозвола и функционирањето на агенциите, а натаму секоја агенција, во зависност од своите потенцијали, ќе се издиференцира по квалитет и квантитет, како резултат на пазарните законитости. Во крајна линија, членот на Советот укажа дека, клиентите се тие кои одлучуваат дали и со која агенција ќе склучат договор за обезбедување, со што на некој начин се врши селекција врз основа на квалитетот во давањето на услугите на обезбедување на лица и имот. Во овој контекст, беше дополнето, дека Предлогот на Закон, преку пропишување на нереални услови, нема за цел да елиминира одредени правни лица за обезбедување, туку да ја елиминира нелојалната конкуренција во оваа дејност и на тој начин да услови вршење на оваа дејност со стриктно почитување на одредбите на важечкото законодавство.

Г-ѓата Лорија Ваневска, нотар и член на Стручниот совет на Комората за обезбедување на лица и имот на Република Македонија се осврна на членот 10 (Општи услови за правно лице за вршење обезбедување лица и имот) од Предлогот на Законот за обезбедување лица и имот и во однос на истиот запраша дали е потребно прво да се изврши упис во Централниот регистар на Република Македонија, па потоа правното лице да добие дозвола за обезбедување лица и имот од страна на Министерството или редоследот на постапката е обратен? Според г-ѓата Ваневска, Законот треба да пропише, во контекст на наведеното, дека на почеток е потребно Министерството за внатрешни работи да издаде дозвола за обезбедување, а потоа правното лице да изврши упис на дејноста во Централниот регистар. Овој став го делеше и Вера Коцо, поранешен судија на Врховниот суд на Република Македонија.

Натаму, г-ѓата Ваневска побара објаснување од Работната група дали условот во член 13 ставови (1) и (2) точки 8 во однос на моторните возила на правното лице, како еден од условите за стекнување дозвола за обезбедување, подразбира и сопственост на моторните возила?

Во врска со членот 13 став (3), со кој се пропишуваат условите за назначување на одговорно лице во правно лице за обезбедување лица и имот, г-ѓата Ваневска го актуелизираше условот од точката 5 од овој член и во тој контекст запраша дали при нормирањето на овој услов биле земени предвид и следните прашања: висината на казната, природата на кривичното дело, евентуалното прецизирање на кривичните дела согласно нивната категоризација во Кривичниот законик, дали како услов за одговорното лице треба да се пропише и сторен прекршок од негова страна, како и моменталната состојба (проблемите) во врска со издавањето на потврдите и уверенијата за неосудуваност, т.е. потврда дека не се води кривична постапка од страна на надлежен државен орган.

Членот на Стручниот совет на Комората за обезбедување на лица и имот на Република Македонија, истотака сметаше дека членот 70 од Предлогот, согласно кој правното лице, односно Комората против решенијата на Министерството во прв степен имаат право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во рок од 15 дена од денот на неговото доставување, е несоодветно формулиран и притоа запраша дали навистина Државната комисија е телото кое е надлежно за постапување по жалбите на Комората и агенциите?

Истотака, г-ѓата Ваневска побара објаснување (истовремено и прецизирање) од членовите на Работната група на Министерството за тоа кои овластени службени лица на Министерството за внатрешни работи се овластени да вршат надзор над работата на правните лица и Комората. Во овој контекст се надоврзаа и г-ѓата Вера Коцо, експерт за човекови права и г-нот Душко Стојановски-професор по криминалистика на Американ Колеџ, кои сметаа дека е нужно Законот да ја прецизира/идентификува организациската единица во Министерството за внатрешни работи која го врши надзорот заради обезбедување на повисок степен на правна сигурност. Во прилог на тоа беше изнесено барање надзорот да го вршат, на професионална и редовна основа (најмалку еднаш годишно),

овластени службени лица на Министерството, систематизирани во единствена организациска единица која би ги вршела работните задачи во врска со оваа проблематика, со што би се создале и услови за елиминирање на нелојалната конкуренција.

Имајќи ги предвид поставените прашања од страна на г-ѓата Лорија Ваневска, како и од г-ѓата Вера Коцо и г-нот Душко Стојановски, Работната група на Министерството пристапи кон аргументирање на решенијата од Предлогот на Законот и одговарање на поставените прашања, и тоа:

1. во однос на членот на 10 (Општи услови за правно лице за вршење обезбедување лица и имот), беше укажано дека дилемата во однос на почетокот на постапката на исполнување на условите за добивање дозвола постоеше и во рамките на Работната група која посвети значајно внимание на ова прашање. Сепак, претставник на Министерството посочи дека, а со оглед и на искуствата од практичното работење, наведената постапка нужно започнува со упис на дејноста во Централниот регистар, кој упис претставува предуслов за стекнување со статус на правно лице на барателот на дозволата. Од друга страна, самиот упис автоматски не значи и дека правното лице може да врши обезбедување на лица и имот. Имено, во таа функција, откако барателот ќе се стекне со статус на правно лице, потребно да се обрати до Министерството за внатрешни работи, заради стекнување со дозвола за обезбедување, и доколку ја добие истата може да отпочне со вршење на дејноста обезбедување лица и имот.
2. Во врска со прашањето за сопственост на моторните возила (две) од член 13 ставови (1) и (2) точки 8, како услов за стекнување дозвола за обезбедување, Работната група на Министерството појасни дека ова прашање е апсолвирано уште во рамките примената на постојниот Закон и дека, со цел задоволување на законски пропишаниот услов, не е неопходно правното лице да поседува две возила, туку истите може да ги има прибавено по друг правен основ (наем и сл.). Во контекст на наведеното беше упатено на Одлуката на Уставниот суд по ова прашање од 2008 година, согласно која не е облигаторна сопственоста над службените

простории и превозните средства на правното лице за обезбедување лица и имот.

3. Што се однесува до прашањето за одговорното лице во правното лице, односно условите кои треба да ги исполнува едно физичко лице за да може да врши должност на одговорно лице во агенција за обезбедување лица и имот, претставник на Работната група на Министерството се осврна на членот 13 став (3) при што укажа на значењето и одговорностите кои ги носи оваа должност. Во таа смисла, беше истакнато дека практично, одговорното лице во правното лице е задолжено да раководи со работници за обезбедување кои располагаат со овластувања со кои располага и Полицијата и токму поради тоа е потребно да исполнува строги услови и стандарди. Од друга страна, беше елабориран и условот ова лице да не е правосилно осудено за кривично дело – услов кој е пропишан и во законодавствата на другите држави од регионот, со посочување на тоа дека во Република Хрватска е предвиден и дополнителен услов, а тоа е одговорното лице во правно лице не смее да биде казнувано и за прекршок со елементи на насилство. Во тој контекст, беше нагласено дека решението кое е содржано во Предлогот е оптимално и нуди доволно стандарди кои треба да обезбедат квалитет во работењето на одговорното лице. Сепак, претставникот на Министерството за внатрешни работи остави простор за дополнителна анализа и за вршење на евентуални корекции на текстот на Предлогот, пред сѐ во однос на можноста за исклучување на одредени кривични дела во член 13 став (5) (за кои постои правосилна пресуда) како услов за назначување на одговорно лице. Тука, пред сѐ беше укажано на одредени кривични дела против безбедноста на сообраќајот кои се сторени од небрежност, а кои по степенот на вина и штетните последици, во суштина, не го дискредитираат физичкото лице да може да ја врши должноста одговорно лице во агенција за обезбедување.
4. Работната група на Министерството се осврна и на реформата на системот за поднесување и одлучување по жалби на одлуки и решенија донесени од страна на

надлежни органи на државната управа во управна постапка во прв степен. Имено, беше укажано дека Собранието на Република Македонија го донесе Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен („Службен весник на Република Македонија“ 51/11), со кој се врши замена на надлежноста на постојните комисии при Владата на Република Македонија со новата Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Со оглед на обврската утврдена во член 11 став 3 од овој Закон, за усогласување на материјалните закони во кои е регулирано правото на жалба пред комисиите на Владата со одредбите на овој Закон, Министерството за внатрешни работи во новиот Предлог на Закон за обезбедување лица и имот изврши усогласување со одредбите на наведениот Закон, со предвидување на исклучива надлежност на Државната комисија да одлучува по жалбите на Комората и агенциите на решенијата на Министерството во управна постапка во прв степен.

5. Образложувајќи ги одредбите од Предлогот кои го обработуваат прашањето за надзор над работата на Комората и правните лица за обезбедување, Работната група укажа дека одредени аспекти од ова прашање се од внатрешна/интерна природа на Министерството за внатрешни работи. Ова особено се однесува на организациските единици и овластените службени лица кои го вршат надзорот. Имено, како и во сите останати останати области во кои Министерството врши надзор и контрола над работењето на одредени субјекти, организациските единици и овластените службени лица кои го вршат надзорот се утврдуваат со интерни прописи на Министерството, согласно воспоставената организација и систематизација. Поради тоа, беше нагласено дека прецизирањето на овие организациски единици и овластените службени лица во законски прописи не е пракса. Во конкретниот случај, Работната група информираше дека, со оглед на проблемите во оваа област, во Министерството е формирана посебна организациска единица која ќе

биде надлежна за проблематиката на обезбедување на лица и имот, а согласно на тоа и за вршење на надзорот во оваа дејност. Со тоа, беше изразено уверување дека надзорот ќе се врши на професионална основа и на повисок степен со што ќе се надминат проблемите кои постојат во праксата. Истотака, Министерството изрази подготвеност за доработка на одредбите во делот на надзорот, на тој начин што би се извршило прецизирање во членот 65 став (2) од Предлогот дека станува збор за вршење на редовен надзор (еднаш годишно) над работата на Комората и правните лице за обезбедување лица и имот од страна на Министерството. Меѓутоа, Работната група на Министерството за внатрешни работи истотака појасни дека надзорот не подразбира единствено вршење контрола над Комората и агенциите за обезбедување во нивните работни простории еднаш во текот на годината. Во тој контекст, беше дополнето дека надзорот претставува поширока законска категорија при што истиот го опфаќа секојдневното извршување на полициски работи со кои се врши проверка и контрола на тоа како правните лица за обезбедување лица и имот ги спроведуваат одредбите на овој закон, како на пример легитимирање на работниците за обезбедување.

Покрај гореизнесените и елаборирани прашања, голем интерес побудија прашањата за прекршочната и постапката на порамнување, односно начинот на кој се конципирани истите. Во оваа смисла, конкретни забелешки на глава XI. Прекршочни одредби и постапка на порамнување од Предлогот на Законот изнесоа г-динот Ристо Катевеновски, судија на Врховниот суд на Република Македонија, како и г-ѓата Лорија Ваневска, г-ѓата Вера Коцо и г-нот Душко Стојановски. Имено, како спорна беше посочена одредбата од член 76 став (4), согласно која во постапката на порамнување, висината на износот во платниот налог изнесува половина од максимум утврдениот износ на глоба за прекршоците утврдени во членовите 71, 72, 73 и 74 од овој закон. Имено, забелешката е насочена во делот „максимум утврдениот износ“, при што судијата сугерираше дека ваквото утврдување на висината на износот во платниот налог не е

издржано и дека впрочем претставува основа за дискриминација на субјектот кој е согласен со спроведување на постапка на порамнување во однос на другите кои ќе се согласат за спроведување на прекршочна постапка пред надлежен суд. Имено, според судијата, ваквиот начин на одредување на висината на износот во платниот налог го условува конечниот износ на глобата на високо ниво бидејќи претставува половина од максималниот износ, што секако не оди во прилог на сторителот на прекршок кој го признал прекршокот и сака да се порамни. Според г-динот Катевеновски, сторителот на прекршокот, доколку не се согласи на постапка на порамнување, има реални шанси да му биде изречена пониска глоба од страна на надлежен суд. Тој додаде дека всушност начинот на кој е уредена оваа материја е спротивана на нејзината суштина и дека е потребно да се изврши замена на зборот „максимум“ со зборот „минимум“, а од друга страна глобите да бидат определени на фиксен износ, а не, како што се уредени во Предлогот, во одредена рамка (од – до).

На изнесените забелешки и коментари во врска со прекршочните одредби и постапката на порамнување се произнесе претставник на Работната група на Министерството за внатрешни работи кој напомена дека во концепирањето на овие прашања во Предлогот беа користени искуствата стекнати при креирањето на решенијата за прекршочни одредби и постапка на порамнување во другите закони чиј што носител е Министерството. Имено, беше укажано дека за овие прашања се земени предвид насоките на Министерството за правда и Секретаријатот за законодавство, како надлежни органи за оваа проблематика, како и одредбите на Законот за прекршоците. Во таа смисла, беше посочено дека согласно Законот за прекршоците не е можно изречената глоба во платниот налог да биде утврдена на една половина од законскиот минимум на глобата. Изречената глоба треба да биде дефинирана заради исклучување на можноста од арбитрирање, односно субјективност на полициските службеници при одмерување на износот во платниот налог за конкретен прекршок. Поради тоа, доколку полициските службеници на овој начин го одмерат износот во платниот налог, без можност за ценење на тежината на прекршокот, и доколку сторителот на прекршокот го плати истиот во рок од осум дена од издавањето, во тој случај сторителот е должен да плати само половина од износот

утврден во платниот налог согласно Законот за прекршоците. Според Министерството за внатрешни работи на овој начин, со примена на одредбите за порамнување, се создаваат услови за поблаго казнување на сторителите на прекршоци, за што не постои соодветна гаранција дека сторителот ќе биде уште поблаго санкциониран од надлежниот суд.

Сепак, Министерството за внатрешни работи остави простор за дополнителна анализа на ова прашање, преку меѓусебни консултации дополнително во Работната група, особено во однос на можноста за фиксно утврдување на износот на глобите во Предлогот. За таа цел, претседателот на Работната група изрази подготвеност за учество на претставници на Министерството за правда во постапката на натамошно дефинирање на одредбите на глава XI. од Предлогот на Законот.

Со ова заокружувањето на ова прашање беа исцрпени сите теми од Предлогот на Закон за обезбедување лица и имот, по што јавната расправа беше затворена од страна на претставниците на Министерството за внатрешни работи и Комората на Република Македонија за обезбедување на лица и имот.

Министерство за внатрешни работи