

SOCIETAS ET SCIENTIA



**MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS
CENTER FOR STRATEGIC RESEARCH**

SOCIETAS ET SCIENTIA
**COLLECTION OF PAPERS OF OHRID SCHOOL
OF NATURAL LAW 2017**

SKOPJE, 2018

**МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА**

SOCIETAS ET SCIENTIA

**ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА
НА ПРИРОДНОТО ПРАВО 2017 ГОДИНА**

СКОПЈЕ, 2018

Меѓународен програмски борд:

акад. Владо Камбовски (МАНУ), претседател на меѓународен програмски борд
акад. Таки Фити (МАНУ, Р Македонија)
акад. Георги Старделов (МАНУ, Р Македонија)
акад. Слободан Перовиќ (Србија)
акад. Абдулменаф Беџети (МАНУ, Р Македонија)
проф. д-р Светомир Шкариќ (Р Македонија)
prof. Altin Shegani, PhD (Albania)
проф. д-р Гордана Лажетиќ (Р Македонија)
prof. Davor Derencinovic, PhD (Croatia)
проф. д-р Ана Павловска Данева (Р Македонија)
prof. Ivo Josipovic, PhD (Croatia)
prof. Rumiana Jeleva, PhD (Bulgaria)
проф. д-р Добросав Миловановиќ (Србија)
д-р Елена Мујоска Трпеска (МАНУ, Р Македонија)

Организациски одбор:

акад. Владо Камбовски, претседател
проф. д-р Гордана Лажетиќ
проф. д-р Ана Павловска Данева
д-р Елена Мујоска Трпеска
м-р Константин Битраков, секретар

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

321.7:340.131(497.7)(082)
341:340.13(497.7)(082)
342.9:340.13(497.7)(082)
343.2/8:340.13(497.7)(082)

SOCIETAS et scientia : зборник на Охридската школа на природното право : 2017 година. - Скопје : Македонска академија на науките и уметностите, 2018. - 294 стр. : илустр. ; 25 см

Библиографија кон трудовите. - Abstract

ISBN 978-608-203-242-9

а) Владеење на правото - Политички плурализам - Македонија - Зборници б) Правна рамка - Меѓународно-правни аспекти - Македонија - Зборници в) Правна рамка - Управно-правни аспекти - Македонија - Зборници г) Правна рамка - Кривично-правни аспекти - Македонија - Зборници
COBISS.MK-ID 108832522

ПРЕДГОВОР

Центарот за стратемиски истражувања при Македонската академија на науките и уметностите одлучи да вложи сериозни напори за развој на правната мисла кај постојните и идните правници, а со тоа и да придонесе кон развојот на правната наука и практика во државата. Ваквата одлука се јави како резултат на длабокото уверување дека единствено зајакнатото образование на јуристите може да доведе до стабилизација и модернизација на македонската правна рамка во иднина и да ја доведе државата еден чекор поблиску до посакуваниот прогрес.

Затоа, Центарот за стратемиски истражувања иницираше перманентна научно-образовна иницијатива насловена *Охридска школа на природното право*. Идејата зад овој проект е да се спроведуваат научни и стручни предавања по различни предмети од областа на општествените науки со што ќе се постигнат две меѓусебно поврзани цели. Прво, респективните индивидуи ќе го продлабочат своето познавање на правниот систем на Република Македонија, односно нивната моќ за критичка опсервација на состојбите ќе се засили. Второ, тие ќе придонесат за развој на македонската правна рамка, воопшто, ширејќи ги сопствените знаења и покренувајќи академски и стручни дискусии во иднина. Споменатите научни и стручни предавања се спроведуваат во сесии кои се одржуваат најмалку еднаш годишно.

Имајќи го предвид таквото нејзино кредо, станува јасно зошто се високи стандардите кои Охридската школа на природното право се стреми да ги задржи. Нејзиниот меѓународен програмски борд е сочинет од еминентни научници од Македонската академија на науките и уметностите и највисоките образовни институции во Република Македонија и регионот. Истото ова се однесува и на организационите одбори кои се основаат *ad hoc* за секоја поединечна сесија, додека како учесници се избираат студенти на мастер студии и докторанди кои се имаат истакнато на својата високообразовна институција по својот просечен успех во студиите, како и по својата критичка мисла и воннаставна активност. За крај, секоја сесија од Шко-

лата резултира со зборник на трудови, поточно публикација во која се претставуваат сите одржани предавања.

Токму такво е и ова издание. Во него се содржани трудовите на предавачите на првата и на втората сесија од Охридската школа на природното право, одржани во 2017 година. Движејќи се од уставните начела, па сè до подробностите на меѓународното, кривичното и управното право, авторите имаат констатирано низа недостатоци и нелогичности во македонското законодавство. Се разбира, за секоја од нив е дадена и соодветна препорака или предлог-решение како да се надмине. Сепак, ова издание ги надминува границите на правните науки и, како што може да се забележи, е сочинето и од трудови од областа на политичките науки. На тој начин се постигнува посакуваниот дијалог меѓу научните области и на читателите им се овозможува повеќеслојна анализа на македонската реалност. Искрено се надеваме дека ова издание ќе привлече онолку интерес колку што очекуваме. Тоа би било не само мотив за идните напори туку и показател дека научната и стручната мисла може да придонесат кон напредокот на Република Македонија.

Од Уредувачкиот одбор



Прва сесија на Охридската школа на природното право:
„Демократија и владеење на правото“, 19-25 јуни 2017 година, „Уранија“ – Охрид



Втора сесија на Охридската школа на природното право:
„Говор на омраза, криминал од омраза и други современи облици на криминалитет“,
18-23 септември 2017 година, „Уранија“ – Охрид

Акад. Владо КАМБОВСКИ

ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ПОЛИТИЧКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ

Увод

Политичкиот плурализам не е општоприфатен како образец за политичкиот систем на општествата во транзиција само затоа што се покажува делотворен во развиените демократии, туку затоа што е детерминиран со постулатите на индивидуалната слобода и природните човекови права и нивниот инхерентен стремеж за создавање на подобар општествен контекст за своето остварување. Но повеќепартиската демократија што тој ја имплицира не е цел на самата себеси или средство за остварување на цели кои се над или спротивни на идејата на човековата слобода и природни права.

Во политичката научна мисла постои едногласност дека во современото општество демократијата е незамислива без политички партии, независно од постоењето и на други нејзини облици: непосредна демократија, референдум, локална самоуправа итн. Но ако го напуштиме рамништето на надворешно одредување на политичкиот плурализам низ формата на повеќепартизмот, се поставува прашањето: дали и под кои услови политичките партии во нашите општества дочекани и боготворени како демијург, се навистина весници на слободата, природните права и на демократијата како непрекинат дијалог за прашањата на општественото уредување и положбата на поединецот во политичкиот систем. Дали и под кои услови тие се трансформираат во од него отуѓени ентитети и делови на општеството (*part*) што ја задушјуваат слободата и стремежот за демократија и го претвораат човекот во средство за зграпчување на државната власт и за остварување преку неа тесни партиски интереси.

Тековната политичка и државна криза во Република Македонија, најтешка по нејзиното осамостојување во 1991 година, е пре-

дизвикана со падот на општеството во канците на моќта на владејачките партии низ партизација на државните институции, па дури и на слободните сфери на општеството (образованието, здравството, економијата итн.). Од таквата злоупотреба на слободата на политичко здружување што како јустификација за апсолутното владеење се повикува на мајоритарниот принцип на претставничката демократија, може да се излезе само со враќање кон изворите на плурализмот и движечката сила на демократските промени, а тоа се индивидуалната слобода и демократскиот индивидуализам, природните човекови права и начелата на демократската правна држава како нивен промотор и заштитник.

Свеќилини и сенки на повеќепартиизмот во Република Македонија

1. Со воведувањето на политичкиот плурализам во 1990 година, во Република Македонија се формирани голем број политички партии (само во таа година се регистрирани 24 партии). Нивниот број од избори до избори се зголемува, така што според податоците на регистрациониот суд во 2005 година тој број достигнува 150 партии, за наредните години да се спушти под 100. Според официјалните податоци, денес нивниот број е сведен на 56 политички партии, но и покрај неговото намалување Република Македонија влегува меѓу првите земји во регионот (една партија на помалку од 40 илјади жители). Бројките од една страна го потврдуваат високиот степен на политизација и политички активизам на граѓаните, но подеднакво упатуваат на заклучокот дека во високопартизирана и централизирана држава формирањето на политичка партија е најкраткиот пат да се допре до власта и да се користат бројните лични погодности што таа ги овозможува.

Плуралистичката политичка сцена се отсликува и низ плуралистичкиот состав на Собранието на Република Македонија. На првите парламентарни избори во 1990 година по воведувањето на политичкиот плурализам, одржани според мнозинскиот изборен систем со исклучително голем гласачки одзив (во првиот круг - 84,8 %, во вториот - 76,8 % од гласачкото тело), учествуваа 18 политички партии и 43 независни кандидати и имаа за резултат широк политички профил на пратеничката структура. Разнородниот пратенички состав и високиот степен на партиска фракционализација (*Јовевска*, (1999), 239) создаде одредени тешкотии во формирањето на извршната власт (формирана е експертска влада), но од друга страна разви

најдемократски расправи за во тоа време суштествените прашања за идниот развој на Македонија - осамостојувањето по распадот на поранешната федерација, нејзиното уставно уредување со усвојување на Уставот од 1991 година и поставувањето на основите на новиот економски, политички и правен систем.

Вторите парламентарни избори се одржани во 1994 година според мнозински изборен модел, со нешто помала излезност на гласачите (77,3 % во првиот и 57,8 % во вториот круг). Третите парламентарни избори во 1998 година се спроведени со комбиниран мнозински и пропорционален модел и со висока излезност (72,9 % од избирачите). Четвртите парламентарни избори се одржани во 2002 година, според пропорционален изборен модел во шест изборни единици и со исто така висока излезност (73,4 %). На петтите парламентарни избори од 2006 година е забележлив значителен пад на процентот на излезност (56,5 % од избирачите), што сведочи веќе за замор на гласачкото тело и изразување на посредно незадоволство од партиите и начинот на практикувањето на власта. Според бројот на гласови ВМРО-ДПМНЕ освои 44, СДСМ - 32, ДУИ - 18 и ДПА - 11 пратенички места. На предвремените избори од 2008 година (излезност 57,06 %), добиен е следниот распоред на пратенички места: коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ - 63, коалицијата на СДСМ - 27, ДУИ - 18, ДПА - 11. На предвремените парламентарни избори 2011 (излезност 63,48 %), освоени се: ВМРО-ДПМНЕ - 56, СДСМ - 42, ДУИ - 15, ДПА - 8 пратенички места. На предвремените избори 2014 година (излезност - 62,96 %) е добиен следниов резултат (последен пратенички состав): ВМРО-ДПМНЕ - 61, СДСМ - 34, ДУИ - 19, ДПА - 7 пратенички места (в. *Извештаи на Државната изборна комисија за спроведениите избори*; в. и Нинески, 64, 194).

Низ бројните парламентарни изборни циклуси, од кои последните три се предвремени, што само по себе индицира тенденција на дестабилизација на политичкиот систем, доаѓа до зајакнување на политичкото влијание и константна доминација на четирите поголеми партии: ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ во македонскиот, и ДУИ и ДПА во албанскиот блок, додека другите, помали партии редовно се приклучуваат кон изборниот натпревар како коалициони партнери на овие четири партии.

2. Повеќе фактори влијаат процесот на транзиција на македонското општество како „нова демократија“ или „полудемократија“ да се соочува сè уште со препреки, многу поголеми во спо-

редба со други земји во транзиција. Такви се, во прв ред, пречките во меѓународното признавање на државата, создадени со спорот наметнат од Република Грција во врска со користењето на нејзиното уставно име во меѓународните односи, одразот на воените и политичките потреси во регионот во кој Република Македонија има централна позиција (војните во поранешна Југославија, вооружените конфликти на Косово и интервенцијата на НАТО на Србија) врз нејзините евроатлантски интеграции, меѓуетничките тензии што резултираа со вооружен конфликт во 2001 година и, по 2008 година, тешкотии во справувањето со глобалната економска криза. Нивната тежина е мултиплицирана со недостигот на демократска политичка култура, инерцијата создадена со авторитарното наследство од периодот на социјализмот, неефикасното функционирање на нереструктурираните институции и одолговлекувањето на економската транзиција. Немоќта на општеството да се справува со таквите предизвици резултира од неговата сè подлабока поделеност, масовната невработеност и сиромаштија на широки општествени слоеви и порастот на внатрешната конфликтност, коишто претставуваат општа карактеристика на „новите демократии“ (Хејвуд, (2009), 36).

Посматрањето на влијанието на повеќепартизмот врз трансформацијата на функциите на државата ја наметнува неспорната констатација дека сведувањето на концептот на политичкиот плурализам и демократијата на повеќепартизам доведува до јакнење на положбата и влијанието на неколкуте поголеми политички партии, заедно со јакнењето на улогата на извршната власт. Со концентрирањето на политичкото претставништво во четири партии, од кои во изборните циклуси од 2002 година до денес се менуваат така што секогаш две (македонска и албанска) се на власт, а две се во опозиција, се зајакнува моќта на партиите и се создаваат услови за формирање стабилна влада, чиешто ефикасно функционирање се посматра како главен фактор на стабилноста на државата. Но неспорно е дека заедно со јакнењето на позицијата на извршната власт во системот на поделба на власта, се засилува авторитаризмот и практикувањето на власт „озгора“ со сè послаб легитимитет поради релативно малата поддршка од избирачкото тело: процентот на излезност на избирачите на парламентарните избори е во надолна линија, а од друга страна ни најсилната партија не може да победи на избори со повеќе од 400.000 до 500.000 гласови, што е помалку од 30 % од вкупниот број избирачи и помалку од 25 % од вкупниот број жители.

Зголемувањето на компетенциите на извршната власт, до кое инаку доаѓа кога се заоструваат социјалните проблеми, по 2002 година прерасна во силен катализатор на процесот на партизација на општеството во целина. Политичката партија или партии што ја формираат владата се трансформираат во кондензатори на политичките ставови и интереси на граѓаните со страотна регрутирачка моќ, базирана врз предизборни ветувања (вработување, унапредувања, решавање на социјални проблеми итн.). Во таква функција се ставени и честите предвремени парламентарни избори, насочени кон зголемување на динамизмот на партиските активности и зајакнување на партијата (партиите) на власт заради нејзино задржување со помош на популизам, дисциплинирање на вработените во јавниот сектор, влијание врз медиумите со дотации од владата и користење на државните ресурси за изборни кампањи. Наместо граѓаните да формираат партија, да се над неа и преку неа да учествуваат во власта и политичкото одлучување, партијата формира партиско членство; наместо таа да е израз на индивидуалната слобода на здружување на поединецот како инструмент за остварување на неговите слободи и права, со својата принуда што се остварува низ механизмите на партизираната власт и контролираните медиуми станува средство за нејзино ограничување.

Таквиот (*spil-over*) процес на мешање и поврзаност на јакнењето на позицијата на владата и јакнењето на положбата на партиите, доведува конечно до спојување на партијата што победила на изборите со институциите на државата во систем на авторитарна власт, способна самата за себе да ја репродуцира политичката моќ проширувајќи ги функциите на државата и во подрачја што припаѓаат на автономната сфера на граѓанското општество (образование, култура, здравство итн.). Заедно со етатизацијата на општествените односи, владејачката партија се бирократизира и дневно-политички ги операционализира своите активности (комитети во постојано заседание, информативни центри итн.) до степен во кој не може да се повлече разлика помеѓу политичко дејствување (партија) и активност на надлежен државен орган. Непосреден ефект на воспоставувањето партократија е кризата на парламентот, кој станува продолжена рака на владата и на владејачката партија, потиснувањето на судската власт од нејзината уставна позиција да ја контролира извршната власт и непочитувањето на основните човекови слободи и права.

3. Како што јакнењето на извршната власт се оправдува со динамичноста на процесот на транзиција и потребата од ефикасно соочување со нови предизвици на македонското мултикултурно општество, така и јакнењето на улогата на политичките партии се потпира врз предубедувањето дека секој, каков било повеќепартиски систем е подобар од претходниот партиски и политички монизам. Од почетокот на транзицијата тоа предубедување го изразува всушност барањето на граѓаните за суштествени демократски промени, поголеми отколку оние на кои е сведена концепцијата на „двојна транзиција“ - на формална демократизација како борба за власт на политичките партии, и на брза маркетизација на општеството. Таквата редукција на процесот на транзиција е без капацитет радикално да расчисти со низа клучни елементи на политичкиот систем од поранешниот социјалистички период. Некои од нив, како што е мистичниот и империјален карактер на власта, придавањето идеолошка функција на државата, запоставувањето на значењето на начелото на владеење на правото и на системот на поделба на власта, етноцентричниот концепт на државата во мултиетничкото општество, задржувањето на стариот систем на вредности („државата пред поединецот“) и системската корупција, опстојуваат како основни карактеристики на политичкиот систем до денес.

Општествената криза во која се наоѓа Република Македонија е показ дека незапирливата тенденција на јакнење на партиите и нивното омасовување неминовно води кон амбивалентна состојба - на најголема политичка немоќ при навидум најголема моќ, кога партијата се стреми кон воспоставување апсолутна власт во државата, затоа што според нејзината природа таа (според *Katz*) не може да служи истовремено на двајца господари: на своето членство (кое е дел од општеството) и на граѓаните во целина (јавниот интерес; в. *Lucardie*, (2015), 3; индикативно е дека партиската партиципација во избирачкото тело во државите членки на ЕУ е релативно ниска, така што само околу 5 % од него во 2014 година припаѓаат на некоја партија). Или (според француската: „qui trop embrasse, mal étreint“ - тој што нашироко зафаќа, слабо стегнува!), како што јакне нејзината партиска моќ, така слабее нејзиниот политички легитимитет, како што со своето разгранување и непосредно управување со државните институции станува сè повеќе корумпирана. Со други зборови, на дело се потврдува „железниот закон на олигархијата“: секаде каде што јакне организацијата на партијата се констатира помал степен на применета демократија (*Michels*, (1962), 73: масата што ја прене-

сува својата волја на водството на организацијата се откажува од своите функции, зашто волјата е непренослива!). И, како што е тоа случајот со тековната криза во Република Македонија, запаѓајќи во проблемот на обезбедување вистински легитимитет за својата сè поголема политичка моќ, владејачката партија (односно партии) ја повлекува со себе и парламентарната и извршната власт, со кои е споена, предизвикувајќи институционална криза и општествена дезорганизација.

4. Не само во Република Македонија, туку и во другите држави во транзиција обликувањето на политичкиот плурализам низ формата на повеќепартизам и истакнувањето на улогата на политичките партии како главни промотори на демократските стремежи како нешто што треба да се боготвори е прифатено како главно организациско начело на модерната политика. Политичките партии заземаат централно место во современите претставнички демократии и влијаат на карактерот на политичкиот систем, кој ја уредува нивната организација, дејствување и заемни односи во борбата за освојување на власта на слободни избори, или (*Sartori*, (2005), 39: „системска интеракција што настанува со меѓупартиското натпреварување“). Но се заборава, како што вели *Хејвуд* дека партиите се релативно неодамнешно откритие, датирано од почетокот на 19 век (в. *Хејвуд*, (2009), 287). Во денешна смисла на зборот тие настанале во времето на парламентарната демократија и конституирањето на државната власт по пат на избори на претставничкото тело (почетокот на 19 век.), а нивната појава е врзана за афирмацијата на две основни начела на новата ера: граѓанскиот суверенитет и човековите природни слободи и права, и претставничката демократија на владеење на мнозинството во парламентот избрано на слободни избори. Но според некои мислења современите политички партии се појавуваат дури на крајот од 19 век, затоа што пред тоа теоријата на претставничката демократија почива на постулатот за апсолутна слобода на пратеникот, кој не смее да биде под каков и да е притисок во донесувањето одлуки (в. *Анџонетти*, (2011), 216).

Општа е оценката за општествата во транзиција дека поголем дел од нив, вклучувајќи го македонското, влегоа во ерата на промени на политичките системи недоволно подготвени за политички плурализам и глорификувајќи ја улогата на политички партии. По една четвртина од векот резултатите на повеќепартискиот живот насекаде се главно поразителни: државите од регионот се партизира-

ни, со општествата владеат партиски структури фатени во костец во борбата за власт, постои стагнација во развојот на демократските односи, владее мафијата која има силно упориште во партиите и нивната заштита, постои системска корупција, државата е предимензионирана за да апсорбира што поголема партиска моќ, изгубена е линијата на разграничување меѓу државата и автономните сфери на граѓанското општество, а системите се одржуваат со сè поголема репресија (за едно од ретките истражувања кои го потврдуваат сознанието за заедничките девијантни карактеристики на партиите од нашиот регион в. *Arnautović и др.*, (2015), 110).

Таквите деформации се случуваат во време кога во сите развиени демократии се разнишани двата столба врз кои се потпира системот на авторитарна власт и партократија: извршната власт се потиснува од позицијата на главен протагонист на демократската правна држава од независното судство, а политичките партии се во криза. Овие тенденции ги карактеризираат промените во концептот на современата држава, чијашто ера е започната на европска почва од Француската револуција од 1789 година и до денес поминува низ неколку фази: фаза на либерална држава, во првата половина на 19 век, во која главен промотор на општествените промени е парламентот, ослободен од апсолутистичката стега на монархијата; фаза на интервенционистичка држава во првата половина на 20 век, во која главна улога добива владата (извршната власт), чијашто доминација се оправдува со потребата од ефикасно и брзо решавање на натрупаните социјални и економски проблеми (економски кризи, воени судири на националните држави итн.); и последната фаза, од втората половина на 20 век до денес, во која по екстремните (фашистички, диктаторски и други) искуства на тоталитарната држава се пробива концептот на демократска правна држава, чијшто главен протагонист станува судот (*Leone/De Mattia*, (1984), 5; *Камбовски*, (2005), 65).

Искуствата со општествата во транзиција, вклучувајќи го македонското, покажуваат дека нивниот развој не ја следи таквата рационална линија на структурни промени коишто ја преобликуваат државата и власта врз идеите и начелата на човековите слободи и права. За тоа придонесуваат неколку фактори што не само што не ја слабеат, туку уште повеќе ја зацврстуваат извршната власт, а со тоа и моќта на партијата или партиите што ја формираат, покрај потребата од ефикасно решавање на внатрешните проблеми и обезбедување каква-таква стабилност на државата (в. и *Силјановска-Давкова*, (2011), 379). На линијата на тие фактори се наредени заемно услове-

ните и поврзаните појави на современата сеопшта морална и вредносна криза и интерна и екстерна поларизација, на глобализацијата која придонесува за уште поголема поделеност на развиени и „гро-гирани“ општества во транзиција, или на „држави на благосостојба“ коишто забрзано се движат кон дисциплинарен, авторитарен вид на општествено уредување (нивното основно начело е “Law and Order”!). Неговата основна премиса е таа, дека социјалниот поредок и дисциплина мораат да се воспостават „од горе“, со примена и на драконска репресија (в. *Foucault*, (1996), 392). Социјалните девијации, етикетираните и стигматизирани како такви од владејачките политички структури, се спречуваат ефикасно со користење на информатичките технологии. Македонија денес, по откривањето во 2015 година (претходно во 2001 година) на масовно прислушкување на десетици илјади граѓани, на највехементен начин се соочи со реалноста на *Орвеловиџа* („1984“) визија за „Големиот брат“!

Континуираното јакнење на извршната власт во целиот период на транзиција на македонското општество се потпира врз концентрација на економски овластувања на владата со екстремно зголемување на државниот буџет, проширување на обемот на јавни набавки и воспоставувањето контрола над целиот економски сектор. Како најмоќен фактор во слабата економија и во јавните услуги, таа станува главен промотор на екстремниот корпоративизам, кој го трансформира граѓанинот во „потрошувач на владата“ (потрошувач на полицијата, пожарната, здравството, образованието, превозот итн.). Од сопственик на услугите и работодавач на државните службеници, тој станува управуван (*Хобс*) и контролиран консумент на секоја одлука, политика или мерка на извршната власт наметната како израз на „разумот кој се открива како безумност“ (*Хоркхајмер*), на крајот потполно изгубен во беспакето во кое заглавува антидемократскиот систем (*Сол*, (2015), 119).

5. Политичката криза во Република Македонија е во уставно-правна смисла последица на напуштањето на уставните начела за поделба на власта, за уставните ограничувања на извршната власт и за политичката супремација на Собранието над Владата. По обелоденувањето на деформациите на политичкиот систем и злоупотребите на власта со јавно објавените снимки од масовни прислукувања во 2015 година, извештајот на експертската група на ЕУ предводена од *R. Priebe* од јуни 2015 година јасно ги идентификува причините за нејзиното настанување и можните патиштата за излез со

департизација на државните институции, слободни избори, реформа на полицијата и итни реформски приоритети во поглавјата 23 и 24 од преговорите на Република Македонија со ЕУ - независно судство и човекови слободи и права.

Потенцирањето на улогата на судството, вклучувајќи го Уставниот суд, се наметнува како нужен одговор на потребата од негово користење како најрационална алатка на демократијата и заштитата на човековите природни и неприкосновени слободи и права во сè побројните конфликтни ситуации предизвикани со засилената државна интервенција во различните општествени сфери. Неговата улога имплицира засилена контрола над уставноста и законитоста на постапувањето на извршната власт и непосредна контрола врз актите што таа ги донесува, па дури и опонирање на неисправни закони на парламентот (посебно од Уставниот суд). Разбирливо е дека постулатот на независно судство како стожер на демократската правна држава не е ни малку неоспорувач, туку е изложен на постојани отворени или латентни негирања од страна на партизираната извршна власт. Оттаму произлегува „барањето правда“ да се појави како основен двигател на судските реформи и реформите во политичкиот систем во сите правни системи (*Leone/De Mattia*, (1984), 7).

Без независно судство како брана пред политичкото насилство, арбитраност и самоволие, практикувани и како политичко делување на групи луѓе што се нарекуваат политичка партија во име на слободата на политичко делување и здружување, не може да се оствари концептот на демократска правна држава и владеење на правото како владејачки образец на современата политичка организација на општеството. Оттука, јуридизацијата на политиката и политичките партии, во услови кога демократијата не може да се развива по силата на сопствените закономерности, е единствениот начин за остварување на природна и логична синтеза меѓу основните противречности на општеството во транзиција, кои мораат да се разрешуваат во прилог на индивидуалната слобода и природни права и начелата и вредностите на демократијата.

За кризата на политичките партии

1. Дебатата за политичките партии и демократијата во современата општествена мисла е преотворена под силен притисок на сознанијата дека на почетокот на 21 век тие се соочени со низа нови предизвици, коишто не се опфатени, па дури ни прогнозирани во

теоријата: глобализацијата, мултикултурализмот, технолошкиот развој и информатичкото општество, миграциите, одржливиот развој на општеството итн. Внесувањето на политичките партии во фокусот на теоретскиот дискурс предизвика вистинска лавина од емпириски истражувања и систематско тестирање на основните учења и резултати со сè почести оценки за нивно навлегување во неповратен процес на криза и опаѓање (*Ганиџер* и др., (2009), 20). Наспроти таквите раздвигувања, македонската научна мисла ги запоставува барањата за аналитички пристап и за негово теоретско обопштување што би се приближило до глобалните теоретски гледишта, колку и да се тие разнородни, останувајќи главно на декларативно, позитивистичко и апологетско рамниште. Доказ за тоа е непостоењето на ниеден посериозен научноистражувачки проект фокусиран на политичките партии, нивната појава и развој пред и по осамостојувањето на Република Македонија, нивните политички платформи, делување, внатрешната демократија, партизацијата на институциите, рефлексииите врз изборниот систем, влијанијата врз државните институции во системот на поделба на власта итн.

Поимот „криза“ денес е во сестрана употреба: криза на демократијата, на државата, на институциите, на партиите итн. Но притоа, суштествено е правењето разлика меѓу делумна криза, како облик на ограничена нестабилност, и криза којашто може да доведе до трансформација на општеството. Втората се состои во поткопување на основата на организациониот принцип на општеството, тоа е „криза со трансформирачки потенцијал“ којашто вклучува промени на суштината на политичкото уредување (*Хелд*, (2008), 248).

Кризата на партиите и на партиските системи е во средиште на поимот „постдемократија“, од неодамна воведен во научниот дискурс (од англискиот социолог *Crouch* во неговото дело „Постдемократија“ објавено во 2003 година, потоа прифатено од *Wollin, Rancière, Rorty* и др.), со кое се означува демократијата што се практикува во времето на постмодернизмот. Негова основна карактеристика е систематското потиснување од страна на политичката олигархија на граѓаните со прекумерно користење демократска нарација и нивно насочување кон други сфери на животот во конsumerистичкото општество (в. *Kursar/Vukojević*, (2012),25). Покрај повикувањето на економската криза, климатските промени, организираниот криминал, тероризмот, регионалните војни и бегалската криза, што изнудуваат решенија на јакнење на полициската репресија, политиката на „цврста рака“ итн., свој удел во слабеењето на демократските на-

чела има и корпоративизмот и сè поголемата концентрација на капиталот, а со него и на политичката моќ, во мултинационалните компании. Корпоративизмот поаѓа од централизираната моќ на организираниите и лиценцирани од државата интересни групи и „репрезентативен монопол“ на нивните лидери, кои даваат поддршка на договорени економски, социјални и други стратегии и ги држат под контрола своите членови (в. Хелд, (2008), 236). Новата економија нуди сурогат на демократските начела низ потрошувачки и поданички суверенитет на граѓаните, создавајќи хибриден спој на *homo politicus* и *homo oeconomicus* кој секогаш ќе гласа „за својот паричник“. Растројувањето на односот меѓу капитализмот и демократијата, која беше всушност негова основа, доведува до стеснување на нејзиниот простор и фрлање на спореден колосек на прашањата за демократскиот карактер на власта и владеењето на правото. Тоа е денес главната платформа врз која денес во нашите општества се брани апсолутистичкиот став на лидерите на владејачките партии: демократија е ако се отвораат работни места, се завршуваат планирани економски проекти на партијата итн. Неможноста да се врати позицијата на демократските начела при спојот на корпоративизмот и партиската олигархија, резултира дефинитивно со постдемократска апатија и разочараност и во партиите и во политиката воопшто.

Сè повлијателно е гледиштето дека партиите се преоден феномен, кој го губи своето влијание, отстапувајќи им место на други форми на дејствување и институции кои ги преземаат нивните функции (Даглер, кај Ганџер и др., (2009), 59). Нивниот пад резултира, од една страна, од усложнетоста на управувањето со јавната сфера и општествените работи во владејачкиот неолиберален општествен концепт на „слободна економија, но силна држава“ и ветувањата на правната и социјалната држава, придружени, од друга страна, со аспирациите за апсолутна власт којашто пак подразбира апсолутна неодговорност (со тврдењето дека граѓаните може да ја казнат победничката партија само на следни парламентарни избори!). Неспособноста за исполнување на сè поголемите барања на граѓаните се надоместува со празен вербализам (*Badiaou*: секој политичар се стреми да се претстави како најголем демократ!), изборни манипулации, злоупотреби на власта, инволвирање на партиите и државните институции во тесна спрега со организираниот криминал и системска корупција.

2. Грубата општествена реалност што го осведочува континуираниот пад на довербата во политичките партии и во нивното влијание врз политичките процеси и одлучување, е изразена низ намалување на нивната бројност и појавата на алтернативни политички движења и граѓански иницијативи (в. *Hofmeister/Grabow*, (2011), 62). Исто така, сè поголемата изборна апстиненција на граѓаните ја става под сомневање и основната теза за политиката како „подрачје на неограничена слобода“: политиката, според неа, не трпи и не смее да се ограничува со закони и обврзувачки правила, затоа што нејзина срж е слободата самата за себе да ја одредува и сопствената цел и начините за нејзиното остварување. Таа е продолжена рака на слободата на поединецот да мисли и да делува слободно во „полето на неограничени можности“. Но ако, од друга страна, слободата на поединецот, правдата и неговите природни права како закони на разумот се вистина и цел на политиката, тогаш тие мора да бидат легитиматиска основа и цел на политичката партија и основи за ограничување на „полето на неограничени можности“. Сите тие аргументи би можеле да се формулираат како научни закони, кои би биле основа и за соодветно нормативно и правно уредување на статусот, целите и делувањето на политичките партии, кога во светот во кој живееме би превладувал разумот; но во него нема разум, уште помалку здрав (*Arendt*, (1990), 103). Ако својата моќ политиката ја заснова врз неограничена надлежност самата да ја одредува просторот на своето делување (*competenz-competenz*), не признавајќи никаква филозофска, морална, правна или друга основа за сопствената рационалност, и запливува во екстреман утилитаризам, напуштајќи ја и последната забрана - човекот да се користи како средство за остварување на „повисоки“ политички, национални, државни или други цели, ургентно се наметнува барањето за ставање на дневен ред на нужноста од нова политичка филозофија и наука за политиката, како и нова концепција за политичките партии.

Јасен индикатор дека современите расправи за кризата на политичките партии се движат во правец на изнаоѓање дополнителни јустификации, покрај општото повикување на слободата на политичко здружување, е појавата во последниве декади нова уставна и правна регулатива за статусот и организирањето на партиите („јуридизација“), нивното финансирање и ограничувањата на нивните дејности, поврзани со изборниот процес и односите со институциите во јавната сфера (забрана за политичко организирање во одделни државни институции итн.). Таа нова тенденција на воведување на

политичките партии во опфатот на начелото на демократската правна држава и владеење на правото е поддржана и со усвојувањето меѓународни норми и стандарди за човековите политички слободи и права, меѓународни забрани што се однесуваат на слободата на политичко делување и нова меѓународно-правна практика (Европскиот суд за човекови права) и уставно-правна практика.

3. На стојалиштето дека за политиката не смеат да важат никакви закони, зашто таа нив ги создава поаѓајќи од постулатот на слободата и слободниот избор на граѓаните, му се спротивставува начелото на владеење на правото. Тоа ја гарантира слободата подредувајќи ја секоја политичка моќ и одлучување на императивот за почитување на универзалните правни начела и вредности и имплицирајќи барање за демократски карактер на партијата. Еманација на таквиот нов пристап денес е појавата на меѓународни забрани на различните форми на политички екстремизам и злоупотреба на слободата на политичкото дејствување заради реставрација на идеологиите на фашизам, ксенофобија, дискриминација итн., предвидени, на пример, со Дополнителниот протокол кон Европската конвенција за сузбивање на компјутерскиот криминал на Советот на Европа од 2003 година и Рамковната одлука на Советот на министри на ЕУ од 2008 година за спречување на одредени форми на изразување на расизам и ксенофобија со средствата на казненото право. Инкриминирано е (во македонскиот КЗ делото од чл. 394-г) ширењето во јавноста преку компјутерски систем или други средства на јавно информирање расистички и ксенофобичен материјал, слика или друга репрезентација на идеја или теорија која помага, промовира или поттикнува омраза, дискриминација или насилство против кое било лице или група врз дискриминаторска основа. Забраната се однесува и на политичка партија која шири ксенофобична или расистичка и дискриминаторска идеологија или политичка програма, и исклучува какво било ексулпирање со повикување на слободата на мислата, определувањето и политичкото дејствување.

И други постулати, изведени од начелото на владеењето на правото и на почитување на природните човекови слободи и права, го комплетираат барањето за нов пристап кон политиката и партиите како нејзини протагонисти. Посебно значење има барањето за примена на универзалните стандарди на „добро владеење“, формулирани и во меѓународни конвенции што се однесуваат на злоупотребата на власта, криминалот и корупцијата, или се експлицитно

предвидени како политички критериуми што треба да ги исполни секоја држава кандидат за членство во ЕУ („Копенхагенски критериуми“). права се поставени јасни основи и ограничувања на слободата на политичко организирање и дејствување, натаму развиени и преточени во судски преседани на Европскиот суд за човекови права.

Природнојравна есенција на политичкиот плурализам

1. Унапредувањето и заштитата на универзалните и природни човекови слободи и права, промовирани како темел на современата држава со Универзалната декларација за правата на човекот на ОН од 1948 година врз плодовите на борбата за нивно освојување уште од Американската декларација за независност и Француската декларација за правата на човекот од крајот на 18 век, претставува владејачка идеолошка доктрина на современото општество. Нејзино прво начело е посматрањето на човековото достоинство како главен извор на современiot плурализам и сфаќањата за демократијата. Тие две водечки парадигми (на плурализмот и демократијата) во суштина изразуваат множество потраги по одговорот на прашањето - како да се унапреди статусот на поединецот и да се прошири просторот на неговите слободи и права. Оттука, смислата на повеќепартизмот е нужно поврзана со барањето државата, како главен координатор на функционирањето на општествениот поредок, да биде заснована врз човековото достоинство и од него изнедреното право на демократија, владеење на правото, правда и почитување на човековите права.

Наспроти вулгаризацијата на концептот на демократијата сфатена како власт на мнозинството и претставништво на мнозинството низ изборна победа освоена со поддршка на релативно тесен исечок од него (20, 30 или нешто повеќе проценти од вкупното гласачко тело), суштинската демократија подразбира демократски индивидуализам. Тој базичен постулат на новото сфаќање на демократијата е експлицитно изразен во Универзалната декларација за човековите права (чл. 28: „секој има право на општествен и меѓународен поредок, во кој правата и слободите наведени во оваа Декларација можат да бидат остварени“) и може да се дефинира како право на поединецот на демократија и на демократска правна држава. Како највисока цел на секое современо општество, ова право е обврзувачка основа за која било рационална општествена активност, вклучувајќи ја активноста на политичките партии.

Овие елементи го трансформираат инаку безбојниот поим на партијата како „група истомисленици што се борат за освојување на власта“, во нормативен поим, кој е поврзан со одредена основа на вредносно оценување, наложен и со нормативната природа на поимот власт. Во развиените западни општества со силна демократска традиција, таа нормативна гледна точка е формирана низ двовековно пробивање на идејата на слободата во тешки политички судири со сите видови на нејзини ограничувања. Нејзино упориште се апсолутните вредности на правдата, вистината, моралноста и чесноста. Или, како што вели *Robespierre* во својот знаменит Извештај за начелата на јавниот морал, поднесен пред францускиот парламент на 5 февруари 1794 година: „Демократијата е држава во која суверените граѓани, водени од законите што самите ги усвоиле, прават за себе сè што е добро, а преку нивните претставници сè што тие не може да го направат за себеси“. Сите уставотворни акти на новата ера - Американската декларација за независност од 1776, Француската декларација за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година и подоцнежните уставни на либералните демократии се втемелени врз идејата за кохерентност помеѓу природните, неприкосновените и еднакви слободи и права на поединецот и демократски поставените општествени цели во рамките на државата како политичко-правен тоталитет. Француската декларација тоа го истакнува со извонредна јаснотија, определувајќи дека (чл. 2) цел на секое политичко здружување е заштитата на природните и неприкосновени права на човекот - слободата, сопственоста, сигурноста и отпорот кон угнетување.

Низ подоцнежниот развој на либералната политичка филозофија (*Constant, Tocqueville, Mill*) се поставени основните критериуми на разграничувањето меѓу „слободата на Антиката“, која имплицира непосредна демократија и морална должност на секој слободен граѓанин да учествува во политичкото одлучување и „слободата на Модерната“, којашто во новите услови на динамични општествени промени се фокусира врз претставничката демократија заснована врз граѓански слободи, владеење на правото и ограничување на прекумерната државна интервенција во приватната сфера (в. *Тушар*, (2011), 491). *Constant* („Начела на политиката применливи на сите влади“, 1806), го истакнува барањето за институционализација на политичката активност, нужна за избегнување на претворањето на општеството на атомизирани поединци во немоќна држава која не обезбедува ефикасна заштита на нивните права и интереси (в. *Con-*

stant, (2003), 8). *Alexis de Tocqueville* („Демократијата во Америка“, 1840, што се смета за една од најдобрите научни дела за демократијата), ја дефинира демократијата како нова политичка рамка на современото општество и систем што се легитимира не низ официјални политички активности на гласање на избори или претставување, туку како нов социјален аранжман заснован врз „еднаквост на условите“ што влијаат врз сите аспекти на човечкиот живот и од кој произлегуваат сите демократски вредности. Во тој систем неизбежното мајоритарно начело на владеење на мнозинството, односно неговите претставници, мора да се комбинира поради страв од „тиранија на мнозинството“ со признавање и уважување на индивидуализмот, автономијата и достоинството на поединецот (*de Tocqueville*, (2010), 280).

2. Либераторната концепција за политиката и за политичките партии како нејзини главни протагонисти до нашево време пристигна како класично метафизичко учење, немоќно да ги надрасне сè поострите социјални и политички конфликти на 19 век и првата половина на 20 век, и да формулира демократски политички систем заснован врз идејата за „власт на мнозинството и истовремено почитување на малцинството“ како единствено рационална рефлексija на основното начело на еднаквоста на индивидуалните слободи и права. Но по најтешките закани за опстанокот на човештвото во 20 век - светските војни, регионалните конфликти, нуклеарните оружја, воените диктатури и авторитарни држави зад кои стојат недемократски политички системи и концепти, доаѓа времето на отрезнување и потрага по одговор на прашањето - дали современиот модел на политички плурализам може да биде фундиран врз друга концептуална основа, спротивставена на утилитаристички и прагматистички детерминираниот поим на политичките партии.

Истакнувањето на концептот на човековите слободи и права како вредносна основа за преоценување на нивната улогата доведе денес до просветлување на општествената мисла и нејзино ослободување од предрасудата дека постои априоризам во поврзаноста помеѓу партискиот плурализам и демократијата (в. *Хејвуд*, (2009), 307). Главен аргумент на кој таа се повикува е согласноста дека стана сеприсутна тенденцијата за прераснување на политичките партии во олигархиско структурирани центри на моќ, коишто тежнеат да создадат добра економска основа за своето делување и екстремно бирократизиран состав (понекогаш полувојнички), со стриктно

поделени задачи и континуирано присуство во сите пори на општествениот живот.

Од друга страна, се потенцира нужноста од засновање на современата политика и право врз универзалниот концепт на човековите природни слободи и права како единствено можен одговор на предизвикот на одржлив развој на општеството (в. *Potuček* (2005), 57). Општеството може да опстојува и да се развива само под услов слободата и волјата на поединецот да бидат доведени во согласност со слободата и волјата на другите со прифаќање на заеднички вредности и рационални правила на однесување. Политичките концепти мора да имаат рационална основа и да поаѓаат од приоритет на индивидуалните слободи и права, а правото, под услов да е исправно (праведно), не може да биде пречка за политичките слободи, како што и политичките слободи не може да одат под универзалните правни начела, стандарди и вредности (*Hajek*, (2002), 399: „слободата е овозможена со постапна еволуција на дисциплината на цивилизацијата, којашто е истовремено дисциплина на слободата!“).

*Политичките партии, владеењето на правото
и основните човекови слободи и права*

1. Новата парадигма на демократскиот индивидуализам како извор на повеќепартискиот систем во последниве декади доаѓа до јасен израз низ „јуридизацијата“ на слободата на политичко здружување низ усвојувањето сè пообемна уставна и законска регулатива за статусот, улогата и делувањето на политичките партии и за нивните легитимни ограничувања. Таа нова тенденција на нивното воведување во полето на начелото на владеење на правото е поддржана со усвојување меѓународни норми и гаранции за политичките слободи и права.

Тенденцијата делувањето на политичките партии да се стави во минуциозна уставна и законска рамка е присутна во сè поголем број европски држави. Така, на пример, францускиот, германскиот и италијанскиот устав содржат изречни одредби за политичките партии, кои се издвоени од обичните здруженија на граѓани затоа што учествуваат во изборите и како јавни тела мораат да исполнат одредени законски услови (*Hofmeister/Grabow*, (2011), 14). Францускиот Устав од 1958 година за првпат во француската уставна историја ја дефинира улогата на политичките партии (чл. 4), одредувајќи дека тие ги вршат слободно своите активности и мораат да ги почитуваат

начелата на суверенитет и на демократија. Слична формулација користи италијанскиот Устав од 1948 година (чл. 49): граѓаните имаат право на слободно здружување во политички партии со цел за учество со демократски методи во одредувањето на националната политика. Германскиот Основен закон од 1949 година содржи уште поексплицитна одредба (чл. 21): основањето на политички партии е слободно; нивниот внатрешен поредок мора да одговара на демократските начела; партиите мораат да полагаат јавни сметки за нивните приходи и за изворите и користењето на нивните фондови; партиите коишто со своите програми или однесувањето на нивните членови се стремат кон подривање на слободниот демократски поредок се противуставни (одлука за тоа донесува Уставниот суд).

По тој пат одат и државите од нашето соседство. Така, Уставот на Бугарија содржи посебна одредба за политичкиот плурализам и политичките партии (чл. 11): политичкиот живот во Република Бугарија се заснова врз начелото на политички плурализам; ни една политичка партија или идеологија не може да се прогласува или утврдува како државна; партиите дејствуваат за формирање и изразување на политичката волја на граѓаните, а нивната организација и дејствување се уредуваат со закон. Овие основни одредби изразуваат либерална концепција, која го потенцира изворот на политичките партии во идејата на демократијата и одвоеноста на партијата од државата. Уставот исто така забранува основање на политички партии врз етничка, расна или верска основа, како и партии што имаат за цел насилно преземање на државната власт. Решавањето на спорови за уставноста на политичките партии е во надлежност на Уставниот суд (чл. 149). Посебна одредба, речиси идентична со одредбата за политичките партии во германскиот Основен закон предвидува и Уставот на Хрватска (чл. 6). Уставот на Србија (2006) во одредбата за политичките партии (чл. 5), ја гарантира и признава нивната улога во демократското обликување на политичката волја на граѓаните што подразбира статуирање на уставен постулат за демократски карактер на партијата, кој се рефлектира и врз концептот на ограничување на слободата на основање и делување на политичките странки: недопуштено е делување насочено кон насилно рушење на уставниот поредок, кршење на загарантираните човекови или малцински права и предизвикување разна, национална или верска омраза. Посебно е определено (ст. 4) дека „политичките партии не може непосредно да ја вршат власта, ниту да ја потчинат на себеси“! Оваа уставна формула го содржи начелото на одвоеност на

партијата од државата и поставувањето јасни граници до кои може да оди партијата во предлагање и формулирање концепти, програми, идеи; сите тие добиваат своја верификација низ процесот на демократско одлучување во парламентот и другите легитимни институции.

Значајно за изложените уставни решенија е одредувањето на концептот на политичката партија како концепт поврзан со основните демократски начела на современото општество - слобода на основањето, слобода на политичкото делување, но и јасно ограничување на целите и начините на нивното постигнување во правец на унапредување и заштита на демократскиот поредок на општеството. Со тоа е експлицитно истакнато дека како агенси на борбата за поголема демократија и слободи, партиите не се борат за власт за себе, туку за власт на граѓаните што се остварува непосредно или преку нивните слободно избрани претставници.

Разноликоста на уставниот и правниот статус на политичките партии има за последица битен политички критериум, „функционално демократско владеење“, како дел од „Копенхагенските политички критериуми“ што треба да ги исполни секоја држава кандидат за членство во ЕУ да биде одреден како општо политичко и правно начело: функционалната демократија подразбира сите граѓани на државата да можат да партиципираат, врз еднаква основа, во политичкото одлучување на сите степени на владеење, од локалната самоуправа до највисоко национално рамниште. Според Венецијанската комисија, секоја демократска држава треба во определувањето на содржината на овој базичен постулат да поаѓа од следниве императиви (*Guidelines* (1999), 4): секому да му признае право на слободно здружување во политичка партија и слобода на политичко мислење и информирање без мешање на јавната власт и без никакви ограничувања (барањето за регистрација на партијата не се смета за повреда на тоа право); секое ограничување на остварувањето на овие основни човекови права со активност на политичките партии треба да соодветствува на релевантните одредби од Европската конвенција за човековите права и другите меѓународни договори, во нормални времиња како и во ситуации на јавна нужда; забрана или принудно распуштање на партиите може да бидат оправдани само во однос на партии што заговараат употреба на насилство или користат насилство како политичко средство за рушење на демократскиот уставен поредок, поткопувајќи ги уставно загарантираните слободи и права, а фактот дека партијата се залага за мирна промена на Уставот не е достаточен за нејзина забрана или распуштање.

Правни консеквенции на ова начело се уште и следниве постулати: партијата како целина не може да се смета за одговорна за индивидуалното однесување на нејзините членови што не е од неа одобрено во рамките на нејзините јавни политички и партиски активности; и забраната или распуштањето може да се користи крајно рестриktivно, со судска одлука во правична и јавна постапка, на која ѝ претходи утврдување од страна на владата или друг орган дали партијата реално претставува опасност за слободниот и демократски политички систем или правата на граѓаните (начело на пропорционалност) и дали за спречување на таквата опасност може да се применат помалку радикални мерки.

2. Постулатот на доследна примена на начелата на демократија, владеење на правото и заштитата на човековите права како појдовна основа на секоја расправа за политичките партии имплицира аподиктичко стојалиште дека тие имаат есенцијална улога во демократското општество, поврзана со слободата на мислата, совеста, определувањето и политичкото здружување и дејствување, гарантирани со Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП) како примордијален елемент на секоја вистинска демократија.

Конвенцијата ја прогласува слободата на политичко здружување за основно човеково право, определувајќи (чл. 11- слобода на собирање и здружување) дека секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други; остварувањето на ова право може да биде ограничено само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната или јавната безбедност, заштитата на редот или спречувањето на злосторства, заштитата на здравјето или моралот или заштитата на правата и слободите на други; со оваа одредба не се забранува наметнување законски ограничувања за припадниците на оружените сили, полицијата или државната администрација (идентична одредба содржи и Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права на ОН, чл. 22). Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во своите одлуки што имаат значење на судски преседани ја поврзува оваа слобода со слободата на изразување (чл. 10 ЕКЧП): во повеќе пресуди (така *The case of the Socialist Party and others against Turkey (1998)*) тој поаѓа од стојалиштето дека чл. 11 треба да се посматра во светлината на чл. 10, затоа што слободата на мислата и изразувањето е една од целите на слободата на политичкото здружување. Според „case law“ на ЕСЧП, таа е во функција на остварување не само на слободата на

изразување, туку и на сите други основни слободи и права (слободата на верата, приватноста, имотот, слободните избори итн.), како и политичките, социјалните и другите интереси на поединецот, така што нејзината содржина не може да се објасни низ нејзиното посматрање како самоцелна слобода: не постои политичко здружување заради здружување, туку заради остварување на цели детерминирани со вкупноста на индивидуалните слободи и права и конкретни интереси. Од тоа произлегува дека слободата на политичко здружување не е самостојна и изворна институција, туку е изведена од други слободи, што имплицира заклучок дека политичката партија како нејзина форма е дериват на изворната слобода на мислата, изразувањето и другите слободи и права. Ова правно начело го одредува односот помеѓу политичката партија како ентитет и слободите и правата на нејзините членови: таа може да постои само како доброволна организација, без никакви елементи на принуда кон своите членови и не може да се одвои и издигне над нив со свои посебни интереси. Следниот правен постулат, изведен од нејзината деривативна природа, се состои во барањето политичката партија низ своите програми и делување, не само декларативно, да манифестира почитување на еднаквите слободи на изразување и другите слободи и права на сите поединци кои не се нејзини членови и имаат различни политички ставови. Таквото барање ја предодредува демократската и републиканската природа на политичката партија и јавниот и општ интерес како нејзина цел. Политичкото здружување заради остварување на слободи и права само за себе, не и за сите граѓани, или на штета на слободите и правата на другите, не е во духот на европското поимање на слободата на здружување интерполирана во ЕКЧП и во правото што го создава ЕСЧП. Партија што има таква цел или дејствува спротивно на јавниот и општ интерес, по дефиниција не може да се смета за политичка партија, или барем не за демократска партија.

3. Содржината на слободата на политичко здружување според “case law” на ЕСЧП опфаќа неколку битни одредници (*Харис и др.* (2009), 525): политичката партија е колективен ентитет кој ги претставува поединците што се здружиле во неа; како правно лице таа има права кои мораат да бидат заштитени од државата; партијата има права и должности спрема своите членови: правото на здружување не подразбира право на поединецот да стане член на одредена партија што повлекува должност на партијата да го прими во член-

ство. Иако тоа не е изречно истакнато, слободата на политичко здружување подразбира и „негативна слобода“: никој не може да биде натеран или принуден да стане член на здружение или да биде дискриминиран или да трпи какви било последици поради тоа (таква одредба содржи Универзалната декларација за човековите права, чл. 20 ст. 2). Големо прашање е дали оваа негативна слобода се почитува во услови на целосна партизација на институциите, кон кои имаат пристап само членови на владејачка партија! Би требало да се земе дека дискриминацијата за пристап кон јавните функции врз партиска основа, одомаќена во нашата политичка практика, треба да добие јасна квалификација на повреда на чл. 11 од ЕКЧП.

Односот помеѓу слободата на здружување и политичките партии од една, и државата од друга страна, е дефиниран со одредбата на ЕКЧП (чл. 11 ст. 2) за нејзините ограничувања што државата може легитимно да ги постави, согласно со начелата на легалитет, неопходност и пропорционалитет. Тие се наложени и од начелото на политички плурализам којшто подразбира постоење на различни партии, еднакви во своите права, без што е оневозможен политички дијалог како е срж на демократијата. Овој став е мошне децидирано изразен од ЕСЧП во повеќе случаи на потврдување на мерки на забрана на политички партии поради нивните недемократски програми и дејствување (така во случајот *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2001); според Судот, „слободата на изразување е незамислива без учество на бројни политички партии кои претставуваат различни видови мислења...“, в. *Харис и др.* (2009) 527). Формалниот еднoпартиски систем, или хегемонистичката ролја на една најмоќна партија која развива непријателски однос и ги гуши политичките слободи на граѓаните кои се членови на други партии, длабоко инклинира од интегралниот концепт на човековите слободи и права. Никој не може да пледира за слободи и права, гушејќи ги слободите и правата на другите. Овие начелни ограничувања што произлегуваат од самата нејзина природа имплицираат низа политички и правни постулати на демократската правна држава: еднаков пристап на сите партии кон власта низ слободни и праведни избори, постојан отворен дијалог меѓу сите партии, постоење на парламентарна опозиција и почитување на нејзините ставови итн. Посебно важна консеквенција е начелото на одвоеност на партијата од државата, што извира од јасната определба на ЕКЧП за легитимните овластувања на државата (под услов да не е споена со парти-

јата!), да пропишува со закон ограничувања „неопходни во демократско општество“.

4. Ограничувањата на слободата на здружување се рефлексија на идентичните ограничувања на слободата на изразување (предвидени во чл. 10 на ЕКЧП). Тоа што важи за слободата на изразување на поединецот, дотолку повеќе треба да важи за слободата на здружување и за политичките партии. На политичките партии не може да им биде дозволено нешто што му е забрането на поединецот, затоа што тие немаат никаква легитимна основа и не може да формираат сопствена волја, над или надвор од легитимните слободи и права на нивните членови и од нивната колективно, по демократски пат формираната волја. Афирмирајќи го начелото на демократија како есенција на слободите на изразување и здружување, ЕСЧП ги елаборира државните ограничувања на овие слободи поаѓајќи од супремација на Конвенцијата во однос на националните правни системи, што го имплицира неговото стојалиште дека политичка партија не може да биде изземена од заштитата гарантирана со Конвенцијата само затоа што нејзините активности се сметаат за неуставни или незаконити и подложни на рестрикции од страна на државата. Тоа значи дека државата нема широк простор за дискреционо одредување на основите за ограничувања (*margin of appreciation*) и ризикува да биде тужена пред судот за неприменување на Конвенцијата и повреда на слободата на политичко здружување кога определува рестриктивни мерки што во квантитативна или квалитативна смисла инклинираат од стандардите определени со неа и судските преседани на ЕСЧП (поголеми или помали рестрикции или рестрикции што имаат друга основа).

Ограничувањата мораат да бидат крајно рестриктивно „пропишани со закон“ заради заштита на целите определени во чл. 11 став 2 на ЕКЧП - национална безбедност, јавна безбедност, заштита на јавниот ред и спречување злосторства, заштита на здравјето или моралот или заштита на правата и слободите на други, и „неопходни во демократското општество“. Првиот услов го определува формалниот, додека вториот - материјалниот аспект на можните ограничувања, што е вистинска јустификација за пропишувањето законски ограничувања. Тоа значи дека не може со закон да се пропише ограничување што не е неопходно во демократското општество (*ultima ratio*). И обратно, само демократско општество може да пропише легитимни законски ограничувања на слободата на здружување; а

conrtario секое ограничување на слободата на здружување во недемократско, авторитарно општество е нелегитимно!

Барањето мешањето на државата да биде крајно рестриктивно е наложено со стандардот на „неопходност во демократското општество“. Во повеќе судски преседани ЕСЧП ја определува содржината на овој стандард поаѓајќи од сфаќањето дека суштествено за демократијата е да бидат понудени и дебатирали различни политички програми, дури и такви што ја доведуваат во прашање самата организација на државата и власта, под услов да се ненасилни и да не претставуваат закана за демократијата и основните слободи (*Case of Sideropoulos and others v. Greece* (57/1997/841/1047)). Според ЕСЧП, основни елементи на стандардот на „демократско општество“ се толеранцијата и либералноста во политичката дебата, промовирани од политичките партии (*Сидр и др.*, (2013), 662). Тие начела важат како за одредување на содржината на слободата на здружување, така и за нејзините ограничувања, на кои треба да се применат заради избегнување на опасноста наводната заштита на демократијата по пат на мешање на државата да се претвори во нејзино уништување. Оттука, примената на овој стандард оправдува ограничувања на партиско делување што заговара насилство или воен преврат на уставниот поредок, тероризам, верски радикализам или промена на секуларниот карактер на државата, диктатура, дискриминација на граѓаните врз различни основи или каква било субверзивна активност. Таквите активности, што може да прераснат во сериозна закана за уставниот поредок на државата и демократијата, може да се подведат под одредбата од чл. 17 од ЕКЧП, според кој ниедна од одредбите на Конвенцијата не може да се интерпретира дека на државата, група лица или на лице им допушта вршење активности со кои се повредуваат човековите слободи и права што таа ги признава (в. *Сидр и др.*, (2013), 659). Оправдувањето на мешањето на државата со повикување на „сериозни потреби на демократското општество“ имплицира крајно рестриктивен пристап кој според ЕСЧП подразбира испитување на три претпоставки за примена на забрани: издржани докази дека постои непосредна опасност за демократијата; оценка дали постапките на партиските лидери или поединци од нејзиното членство може да се припишат на партијата во целина; и дали настапите и дејствијата припишани на партијата претставуваат целина која дава јасна слика за моделот на општество за кој таа се застапува, кој е некомпатибилен со концептот на „демократското општество“ (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania* (2005)). При-

тоа, на државата паѓа должноста да го образложи законското мешање оправдано со „потребите на демократското општество“ и целите определени во чл. 11 став 2.

5. Комплементарно со слободата на политичко здружување е правото на слободни избори предвидено во Првиот протокол на ЕКЧП (чл. 3), коешто исто така го тангира односот помеѓу политичките партии и државата. Политичките партии влегуваат во реалните односи на политичко одлучување и државна власт преку „слободни избори со тајно гласање, под услови што му овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење во изборот на законодавното тело“. Таквата природа на ова право го акцентира неговото незаменливо значење за конституирање на демократска правна држава, со избор на кандидати на демократски партии или независни кандидати и создавање „ефективна политичка демократија“. Заштитата на правото на слободни избори не опфаќа избор на антидемократска, тоталитарна партија и на тоталитарна власт, затоа што според ЕСЧП единствен политички модел вткаен во Конвенцијата и компатибилен со неа е демократијата (в. Харис и др., (2009), 712). Само слободно и демократски конституирани институции се гарантни на политичкиот плурализам и на заштитата на еднаквите слободи и права на граѓаните (на еднаков пристап до јавни функции итн.). За разлика од другите политички слободи (на изразување и здружување), Конвенцијата не предвидува никакви легитимни ограничувања на правото на слободни избори. Таа поаѓа од стојалиштето дека на него, како право што не е апсолутно, се однесуваат истите стандарди што важат за другите индивидуални политички права во однос на оправданоста, законската одреденост и „неопходноста во демократското општество“.

Правото на слободни избори имплицира и слободно создавање изборен модел што соодветствува со општествените, политичките, правните, економските, етничките, културните и други посебности и уставната традиција на секоја држава. Тие се развиени низ бројни и различни обрасци, поврзани најчесто со бројот на партиите како и со внатрешната димензија која е недоволно развиена, така што тешко може да се обликува единствена и општоприфатена изборна доктрина (в. поопширно Галаџер/Мичел, (2009), 55). Поради тоа, и ЕСЧП се повикува на широки дискрециони овластувања на државата да стипулира изборни правила и модел сообразен со нејзините оценки и очекувања дека тој, во конкретната констелација на

политички односи, ќе продуцира конституирање на демократска и ефикасна власт (така во случајот *Zdanoka v. Latvia*, (2006): „изборното законодавство мора да се оценува во светлина на политичката еволуција на засегнатата земја, како резултат на што одлика која е неприфатлива во контекст на еден систем може да биде оправдана во контекст на друг“).

Со оглед на тоа дека обврската за создавање на изборниот систем паѓа на самата држава, целиот изборен процес изразува спој на интересите на граѓаните, политичките партии и другите општествени групи од една, и интересите на државата како претставник на јавниот интерес и чувар на уставните традиции од друга страна. Оттука, тој не е и не треба да биде препуштен и воден само од партиите, туку уреден со правна регулатива усвоена во демократска постапка и највисок степен на усогласување на различните стојалишта, која го гарантира правото на слободни избори на граѓанинот како индивидуално право (негов субјект не е партијата како партија, туку граѓанинот). Таквиот постулат налага обврска државата со своите закони и институции да гарантира остварување на избирачкото право на граѓанинот, заштитувајќи го од насилство, корупција, манипулации итн. преку соодветна изборна администрација (Државна изборна комисија, избирачки одбори итн.), која е потполно независна и непристрасна и пред и во времето на парламентарните избори обезбедува еднаков старт на сите политички партии и независни кандидати (така ЕКЧП во случајот *The Georgian Labour Party v. Georgia* (2008)). Барањето изборите да се слободни, праведни и веродостојни, општоприфатено како основно демократско начело, содржано и со Копенхагенските политички критериуми, имплицира и статистирање цврсти државни гаранции за нивната објективност и демократичност и во предизборниот период (финансирање на изборните кампањи, забрани за користење државни ресурси за партиска пропаганда, пристап кон медиумите итн.), за да се превенира ситуацијата резултатите на изборите да бидат познати и пред тие да се одржат!

6. Една макар и површна споредба на содржината и смислата на одредбата од чл. 11 од ЕКЧП и одредбата од македонскиот Устав за слободата на здружување (чл. 20) покажува големи разлики во пристапот кон сите овие прашања на одредување на содржината на ова право и неговите ограничувања „неопходни во демократското општество“. На едната страна - нашиот уставен пристап, стои мошне празна легалистичка концепција, која не овозможува вистински допир

со суштината на постулатот на политичкиот плурализам и дебатата што ја детерминира неговото разбирање како слобода на изборот, толеранција и политички дијалог. На другата страна - ЕКЧП и правото што го создава ЕСЧП, е развиена интегрална концепција за слободата на здружување и политичките партии во контекст на концептот на природните, неприкосновени и неоктроирани човекови слободи и права и на демократската правна држава. Уставните ограничувања - насилно уривање на уставниот поредок, поттикнување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост (зошто не, на пример, партиска, социјална итн.), или забрана за парамилитарни формации, не се исцрпни ниту се сообразени со ограничувањата превидени во ЕКЧП и барањата за нивната оправданост во демократското општество.

Уште поголема тежина има констатацијата дека во македонскиот уставен поредок не е во конзистентен облик вграден постулатот на конституционализација на основните политички слободи и права и на уставните и правните механизми за нивната заштита - пред сè низ механизмот на независна судска власт, како брана пред вехементната партизација на државата и ерозијата на начелата на демократијата и владеењето на правото. Конституционализмот внесува суштествени промени во сфаќањето за демократијата, слободата на здружување и политичко делување, поставувајќи граници за законодавната власт, повлечени со природните и неприкосновени слободи права, од кои основните имаат дејство *prima facie* и не може да бидат ограничувани со закон. Конституционалната демократија го афирмира начелото на еднаквост на слободите и правата, релативизирајќи го апсолутното значење на мајоритарниот принцип на владеење, којшто ја гарантира само формалната, легална, но не и легитимната страна на власта што ја исполнува барањето за уважување на еднаквите права на малцинството (*Ferrajoli*, (2012), 15). Нејзин битен елемент се и проширените уставни гаранции за остварување на облиците на непосредна демократија како препрека за партократијата (в. и *Marković*, (2009), 121). Концептот на конституционалната демократија се спротивставува на догмата за апсолутна власт на мнозинството добиено на парламентарни избори (на која се повикуваат сите популистички партии во државите во транзиција), дефинирајќи ја демократијата и мнозинскиот принцип како „синтеза на идејата на слободата и идејата на еднаквоста“ (*Келзен*). Неспорно е дека поимот на мнозинство е неодвоив од поимот на демократијата (или според *Dahl*, (1956), 133. „демократскиот процес нужно под-

разбира начело на владеење на мнозинството“; в. и *Radonjić*, (2004) 63). Но проблематизирањето со концептот на конституционална демократија на идејата за претставничка демократија како мнозинско претставништво што ги посредува народниот суверенитет, единство или колективна волја (порекнувани уште во минатиот век од *Weber*, *Schumpeter* и др.) денес, во услови на глобализација, го доведува под прашање и самиот поим на „политичка партија“. Основа за таквиот став е убедувањето дека современите демократии делуваат како уредувања во кои доминира „новата капиталистичка транснационална класа“: таа управува со процесите на глобализацијата од висината на кристалните кули во светските метрополи, а во средиштето на демократскиот живот се издигнува триумфално телевизискиот екран преку кој лидерите се обраќаат на граѓаните согласно прецизните стратегии на медиумски маркетинг. Партиите се поврзуваат со „квазидржавни структури“ (мафија), а преку густата мрежа на јавни тендери се развива вистински милијардерски центар на корупција на политички лидери, јавни функционери и менаџери (*Zolo* (2012), 123).

Врз таквото сознание сè повеќе се пробива стојалиштето дека важна еманација на конституционализмот е и стриктното и доследно спроведување на начелото на поделба на власта и посматрањето на независноста на судот како битен и стабилен елемент на супстанцијалната демократија: прво, затоа што тој останува надвор од партиската менливост и запоседнување со секоја промена на власта и второ, затоа што тој не е врзан само за позитивните закони што ги усвојува парламентот формиран на избори, туку и за правото како сублимат на идејата на слободата и правдата. Сето тоа под услов судството да биде заштитено од партиските влијанија и ограничувања на нивната независност непосредно, или со донесување неисправни закони.

*Законската рамка на политичкото здружување
и проблеми во нејзината примена*

1. Со неопходното вовлекување на политичките партии во полето на примената на начелото на владеење на правото и почитувањето на меѓународните стандарди за заштитата на основните човекови слободи и права, содржани во ЕКЧП и практиката на ЕСЧП, се менуваат и традиционалните гледишта за потребата од законско уредување воопшто и се проширува неговата содржина и обем. Така, на пример, до Уставот од 1958 година француското законодавство

(Законот за здруженијата донесен во 1901 година) не познава посебен правен третман на политичките партии, различен од тој за здруженијата на граѓаните. По бројни скандали, главно поврзани со финансиски злоупотреби, се донесени посебни закони за: транспарентност на финансирањето на политичките активности (1988 година; предвидена е и обврска за транспарентност на имотот на избраните), за ограничување на средствата за финансирање на изборите и за финансиска контрола на политичките активности (1990 година), за превенција на корупцијата и транспарентност на економските активности и јавните набавки (1993 година) и, конечно, за финансирање на политичките активности (1995 година). Последниот закон забранува финансирање на политичките партии од правни лица, лимитирање на донациите од физички лица и формирање посебна Национална комисија за контрола на кампањите и финансирањето на партиите. И германскиот Закон за политички партии од 1967 година (дополнуван повеќе пати) ги разработува уставните начела низ обемна и комплексна регулатива која го уредува нивниот уставен статус и функции, дефиниција и други општи прашања врзани за нивната улога, внатрешната организација, номинирањето кандидати за избори, јавното финансирање, јавноста, транспарентноста и отчетноста во финансирањето и забраните за недозволен активности. Во однос на внатрешната организација, на пример, статутот на секоја партија мора да содржи прецизни одредби за правата и должностите на нејзините членови, дозволените казни и нивното исклучување и правилата на демократското одлучување, конвенции и правила за избор и работење на партиските органи (предвидени се дури и партиски арбитражни судови!), подробни одредби за номинирање кандидати за избори (со тајно гласање на Собранието!), како и за годишно известување на јавноста од извршниот комитет за финансиското работење и средствата на партијата (верификација врши претседателот на германскиот Парламент). Екстензивноста на оваа регулатива, колку и да изгледа дека противречи на слободата на политичко здружување е еманација на трите основни уставни постулати: партијата врши јавна функција, нејзиниот внатрешен поредок и нејзините активности мораат да кореспондираат со демократските начела и за партијата важи начелото на владеење на правото.

Еден макар и бегол компаративен преглед ја аргументира тезата дека, сепак, ригидната уставна и правна регулатива не е гаранција за парламентарната демократија и за демократскиот карактер на партиите и нивното дејствување. Велика Британија, на пример,

има усвоено посебен закон за политичките партии, изборите и референдумите (2000 година), со дефинирање на обврските за транспарентност на финансирањето и изборните кампањи, но без подробни правила за нивното регистрирање, внатрешна организација, активности или правила за нивна забрана. Таквиот либерален концепт сигурно подеднакво добро функционира при постоење вековна традиција на демократски избори и длабоко етаблирани правила на „добро владеење“ и одговорност на носителите на јавни функции. Во својата студија од 1999 година за примената на забрани и аналогни рестриктивни мерки спрема политичките партии во 40 држави, Венецијанската комисија констатира дека постои голем диверзитет во легислативниот третман на политичките партии, така што е тешко да се дефинираат униформни европски стандарди. Сепак, за сите системи може да се извлечат следниве заеднички карактеристики: партиските активности насекаде се гарантирани со начелото на слобода на здружување; фактот дека во одделни држави не се пропишани ригидни ограничувања и мерки е основа за заклучокот дека тие немаат есенцијално значење за подобро функционирање на демократијата. Така, на пример, непропишувањето на забрани или други мерки спрема партиите не значи избегнување на казнена одговорност на нивните членови за дела извршени во контекст на политичките активности. Повеќе законодавства содржат забрани и санкции за повреда на прописите за финансиско работење и контрола (в. *Guidelines*, (2000), 18). Бројот на пропишаните забрани и други рестриктивни мерки во компаративните законодавства е во обратно-пропорционален однос со случаите на нивната примена, а причина за тоа е непостоењето комплексна регулатива за надлежноста и постапката на судовите и другите органи кои треба да ги применуваат таквите мерки (во Германија забрана не е изречена од 1956 година, во Данска од 1953 година итн.).

2. Уставот на Република Македонија препушта бројни прашања за остварувањето на слободата на политичко здружување да бидат уредени со законската регулатива за политичките партии и со изборното законодавство, а во однос на дејствувањето на партиите - со законите коишто се однесуваат на владата, државната управа, судството и другите области на јавната сфера.

Законот за политичките партии од 2004 година (консолидиран текст 2013), согласно уставната одредба за слободата на здружување (чл. 20 од Уставот) ја дефинира политичката партија (чл. 2)

како доброволна организација на граѓани, формирана за остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања и заради учество во процесот на донесување на политички одлуки при учество во власта; своите цели политичките партии ги остваруваат преку демократско формирање и изразување на политичката волја со учество на избори, како и на друг демократски начин; програмата, статутот и дејствувањето на политичките партии не можат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија, поттикнување или повикување на воена агресија и разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост. Но во следните начелни одредби е демантирано претходното лимитирање на дејствувањето на политичките партии преку демократско формирање и изразување на политичката волја на граѓаните. Од тоа барање законот скршнува (во чл. 6), со гарантирањето слобода и независност во дејствувањето на партиите и во определувањето на нивната внатрешна структура, целите и изборот на демократски форми и методи на дејствување, без да е предвидена стриктна врзаност во однос на внатрешната организација со начелото на демократија. Дека оваа одредба се користи како основа партиите да развијат во своите статuti правила со кои се обезбедува нивната затвореност, нетранспарентност и строга хиерархија, на чијшто врв стои недопирливата личност на партискиот лидер, покажува анализата на статутите на најголемите македонски партии (ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ), а не е ништо подемократски уредена ни внатрешната организација на двете најголеми албански партии (ДУИ и ДПА). Наследство од болшевистичкото сфаќање за партиите е и предвидувањето можност во својата внатрешна организација тие да формираат партиско истражувачко-аналитички центри („агитпропи“!), финансирани од буџетски средства. Имајќи го предвид нивното делување како тела претворени во инструмент за пропагандно насилство врз државните институции, неистомислениците, другите партии, манипулирања со „испитувањата на јавното мислење“ итн., повеќе од јасно е дека таквата одредба е апсурдна и штетна и треба без одлагање да се отстрани од правниот поредок. Начелната одредба дека политичките партии се непрофитни организации, но се препушта со друг закон да се уреди стекнувањето и располагањето со средствата на партијата (чл. 9), е формално покритие за развивање и на коруптивни активности, заради стекнување економска моќ и влијанија.

Оваа констатација се потпира и врз анализата на решенијата содржани во Законот за финансирање на политичките партии од 2004 година (консолидиран текст од 2013 година), во кој (чл. 4) јавноста и транспарентноста на финансиско-материјално работење на партиите се сведени на „целосен увид од страна на граѓаните и надлежниот орган за контрола на финансиско-материјалното работење“. Се работи за празна декларација, зашто не постои никаква законска обврска на партијата да одговара на барањата на граѓани за информации за нивното работење, а од друга страна, вршењето ефикасна финансиска контрола од надлежните институции е доведено во прашање во услови на нивна целосна партизација (според годишниот извештај на „Транспарентност-Македонија“ за финансирањето на политичките партии во 2013 година, само 29 % од регистрираните политички партии поднеле годишни финансиски извештаи, што покажува дека не се плашат од можни законски санкции; исто така, со одлука на Вишиот управен суд политичките партии се исклучени од листата на иматели на информации од јавен карактер, што значи дека за нив не важи Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер; донациите од физички лица не се подложни на контрола и не постои механизам за утврдување на потеклото на овие донации итн. в. *Андреева/Марковска*, (2013), 47). Вистинско „непрофитно“ работење на партиите би било гарантирано само при постоење на независно државно тело (како во Германија, Франција и други држави), кое врши тековна, превентивна и апостериорна контрола над финансиското работење на партиите, прибирањето и трошењето средства за изборни кампањи, медиумско покривање итн.

Токму на прашањето за финансирање на политичките партии и доследната примена на начелото на јавност и транспарентност паѓа целиот концепт на политичките партии како ентитети што имаат за цел остварување на јавниот интерес, демократијата и човековите слободи и права. Потиснувањето на таквата цел од тесни партиски или лични интереси за освојување или задржување на власта, на што се подредени незаконитите активности во финансиското работење и стекнувањето и располагањето со имот и средства, однапред ја доведуваат во прашање и регуларноста и правичноста на изборите, а преку тоа и легитимноста на власта освоена на изборите.

Заклучни согледби

Предолгото траење на транзицијата на македонското општество (четврт век!), поради што тоа останува на ниското рамниште на

„нова демократија“ или преддемократско уредување, се должи во најголем дел на неговата партизација, како и заробеноста на државните институции од партиите што добиваат мнозинство на парламентарните избори, а немаат демократски капацитети да се соочат со предизвиците на развојот на демократското општество и правната држава. Наспроти демократски развој на општеството, со омасовувањето и јакнењето на владејачките партии, кои се претвораат во паралелни оперативни структури на државата, јакнат авторитарните елементи на извршната власт со константна тенденција за проширување на нејзините компетенции и во автономните општествени сфери. Последица на таквите процеси е отстапувањето од начелото на поделба на власта, продлабочено со партиската инструментализација на судската власт и со системска корупција со која поединецот како субјект на слободата на мислата, делувањето и политичкото здружување е сведен на рамништето на обичен клиент на државата. Предвидливи се со непогрешлива прецизност околностите во кои ескалацијата на таквото скршнување на политичкиот систем од демократските начела завршува со тешка државна криза, каква што е денешната состојба во Република Македонија, исто како што може да се прогнозира дека таа криза не само што нема да се надмине, туку уште повеќе ќе се продлабочува ако не бидат извршени радикални промени во политичкиот систем.

Премин кон развиено и стабилно општество може да се оствари со негова демократска консолидација, којашто подразбира враќање кон изворите на плурализмот и вистинската движечка сила на демократските промени, а тоа се индивидуалната слобода и демократскиот индивидуализам, природните човекови права и начелата на демократската правна држава како нивен промотор и заштитник. Тоа претпоставува: почитување на правото на поединецот на демократска правна држава како основно човеково право, конституционализам, доследна примена на начелото на поделба на власта и на начелото на независност и непристрасност на судот како чувар на правдата и природните слободи и права, вклучувајќи го уставното судство, и јуридизација на положбата и улогата на политичките партии во политичкиот систем врз постулатот на внатрешпартиска демократизација и стриктни уставно-правни гаранции за нивна одвоеност од државата.

Поставувањето на вакви, за постојната констелација на политички односи високи, но не недостижни постулати, имплицира општа

согласност за пристапување кон сеопфатна реформа на политичкиот систем и департизација на државата низ промени на Уставот или подготовка на нов Устав. Главна цел на идните сеопфатни промени е од една страна доведување на државните институции во системот на поделба на власта во состојба на рамнотежа на заемните ограничувања, нарушена со партиското запоседнување на нивниот простор на дејствување, и од друга страна подредување на институционалниот систем на државата на постулатот на почитување на човековите слободи и права и нивната еднаквост во мултикултурното општество како највисок јавен интерес. Таквата цел може да се оствари со конзистентни уставни решенија во реформираниот систем на поделба на власта. Партизацијата на собраниската власт треба да се ограничи со предвидување на посебно тело - Државен совет (по примерот на Словенија или Франција), со уставно определени функции во однос на иницијативи за донесување закони или претресување на законодавната политика на Собранието и на примената на законите. Авторитарниот карактер на извршната власт која ја пречекорува својата уставна позиција може да се промени само со уставни и законски ограничувања на нејзините компетенции со пропишување на ограничени мандати (најмногу два) на нејзините највисоки носители (премиер, министри и одреден број високи функционери), со прецизирање на овластувањата во однос на располагање со државен имот и со средствата од буџетот и со востановување (по примерот на државите членки на ЕУ, Србија и други држави) посебен буџетски совет, во кој покрај претставници на Собранието и Владата би членувале независни експерти за финансии. Независноста на судот како основен постулат на демократската правна држава имплицира уставно рedefинирање на функцијата и составот на Судскиот совет како тело што ја гарантира, а не ограничува независноста на судството, зацврстување на положбата на Врховниот суд како највисока институција на правдата и прецизирање на гаранциите за самостојноста и независноста на судството во однос на другите власти, проширување на надлежноста на Уставниот суд во заштитата на основните слободи и права (уставна тужба) и предвидување највисоки стручни и морални критериуми за избор на уставни судии од редот на најугледните правници во државата.

Користена литература

- Андреева, Искра, Марковска, Александра*, (2013): Парите во политиката: годишен извештај - транспарентност во финансирањето на политичките партии, Скопје.
- Аниџоневски, Ги*, (2011): Современата политичка и општествена историја, Скопје.
- Arendt, Hannah*, (1990): *Philosophy and Politics*, Social Research, Vol. 57, No. 1.
- Arnautović, Suad, Mujagić, Nermina, Kapidžić, Damir, Osmić, Amer, Huruz, Elma*, (2016): *Politički pluralizam i unutrastranačka demokratija*, Nacionalna studija za BiH, Podgorica.
- Constant, Benjamin*, (2003): *Principles of Politics Applicable to All Governments* (1815), *Edited by Etienne Hofmann, Indianapolis*.
- De Tocqueville, Alexis*, (2010): *Democracy in America*, Historical - Critical Edition, Edited by Eduardo Nola, volume 2, Indianapolis.
- Ferrajoli, Luigi*, (2012/18): *Ustavna demokratija*, *Revus - Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava* [Online].
- Foucault, Michel*, (1996): *The carceral*, Muncie, John/ McLaughlin, Eugene/Langan, Mary, *Criminological Perspectives, A Reader*, London.
- Галаџер, Мајкл, Мичел, Пол*, (2009): Политика на изборните системи, Скопје.
- Ганиџер, Ричард/ Монџеро, Хозе Рамон, Линц, Хуан Х. (уред.)*, (2009): Политички партии. Стари концепти и нови предизвици, Скопје.
- Dahl, R.*, (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago.
- Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, European Commission for democracy through law (Venice Commission), Venice, December 1999, Strasbourg, 10 January 2000 CDL-INF (2000).
- Hajek, Fridrih.A.*, (2002): *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Beograd – Podgorica.
- Харис/О'Бол&Варбрук*, (2009): *Право на Европската конвенција за човекови права*, второ издание, Скопје.
- Хејвуд, Ендрју*, (2009): Политика, Скопје.
- Хелд, Дејвид*, (2008): *Модели на демократијата*, Скопје.
- Hofmeister, Wilhelm and Grabow, Karsten*, (2011): *Political parties: functions and organisation in democratic societies*, Konrad Adenauer Stiftung Singapore.
- Јовевска, Анеџа*, (1999): Изборните концепти во теориите на демократијата, Скопје.
- Камбовски, Владо*, (2005): Положбата и улогата на судот во демократската правна држава (Прилог кон македонската судска реформа), Прилози, МАНУ, Скопје.

- Kursar, Tonči, Vukojević, Iva*, (2012): Varijante postdemokracije, Političke perspektive, Članci i studije, Zagreb.
- Leone, Ugo/ De Mattia, Angelo*, (1984): The Role of the Judge in Contemporary Society, UNSDRI/IAJ, Rome.
- Lucardie, Paul*, (2015): Are parties indispensable to a democratic polity? Workshop Political Theory and Parties, ECPR Joint Sessions, Warsaw, 30 March- 2 April, online edit.
- Malnes, Raino/Mitgaard, Knut*, (2003), Политичка филозофија, Скопје.
- Marković, Dragan*, (2009): Demokratija i partokratija, Beograd.
- Michels, Robert*, (1962): *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York.
- Нинески, Блажоја*, (2001): Изборите, медиумите и партиите во Македонија 1990-2000, Скопје.
- Radonjić Radovan*, (2004), Demokratija, Podgorica.
- Sartori, Giovanni*, (2005): *Parties and Party Systems*, Colchester.
- Сигр, Фредерик/ Марџено, Жан-Пјер/Аорианцимбазовина, Жоел/Гуїноар, Агелин/ Левине, Мишел*, (2013): Големите одлуки на Европскиот суд за човековите права, Скопје.
- Силјановска-Давкова, Гордана*, (2011): Современи модели на организација на власта: дилеми и предизвици, Зборник ПФЗ, 61 (2) 365-389.
- Сол, Џон Ралсџон*, (2015): Несвесна цивилизација, Скопје.
- Тушар, Жан*, (2011), Историја на политичките идеи, Том 2, Од XVIII век до денес, Скопје.
- Zolo, Danilo*, (2012/3): Ljudska prava, demokratija i mir u eri globalizacije, Strani pravni život, Institut za komparativno pravo, Beograd.

Акад. Таки ФИТИ

**КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И НА ВЛАДЕЕЊЕТО
(GOVERNANCE) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
(ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ)**

ЗНАЧЕЊЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ЕКОНОМСКИОТ РАСТ

Во современата економска наука, посебно во теориите за економскиот раст, општоприфатено е мислењето дека институциите, нивниот капацитет на дејствување, нивниот квалитет, нивната ефикасност и нивниот кредибилитет имаат силно влијание врз динамиката и одржливоста на економскиот раст. Иако ваквото мислење посебно дојде до израз со појавата на Новата институционална економија, уште претставниците на класичната економска мисла, посебно Адам Смит (таткото на економијата) и Џон Стјуарт Мил, тврдеа дека добрите економски институции се причина за економскиот просперитет. И претставниците на највлијателните теории на економскиот раст, на пример нобеловецот Роберт Солоу и професорот Пол Ромер, исто така, го потенцираат значењето на институциите за долгорочниот економски раст. (Види: Solow, 1998; Romer, 1998).

Сепак, хипотезата за институциите како многу значаен фактор со помош на кој можат да се објаснат разликите во достигнатиот степен на економската развиеност особено доби во значење со појавата на Новата институционална економија, а во нејзини рамки и на трудовите на нобеловецот Даглас Норт, кој тврди дека факторите за кои се смета дека се главни детерминанти на растот (акумулацијата на капиталот, образованието, иновациите, економиите од обем и сл.) не се причини за растот, туку дека тие самите се раст, односно еден вид манифестација на растот (North and Thomas, 1973). Фактички, Норт тврди дека добрите институции, т.е. воспоставувањето ефикасни институционални аранжмани кои ги поттикнуваат

иновациите, економиите од обем и го осигуруваат доброто функционирање на пазарите се фундаментална причина за економскиот раст (Menard and Mary, 2011). Новата институционална економија којашто денес се јавува како еден вид алтернатива на доминантните макро-економски школи добива сè поголем број приврзаници.

Што претставуваат фактички институциите?

Постојат различни пристапи при *дефинирањето* на самиот термин институции (Edison 2003, p. 36). Даглас Норт, добитник на Нобеловата награда за економија за 1993 година, ги дефинира институциите како формални и неформални правила за управување со меѓучовечките односи, односно како севкупност на норми со кои се регулираат меѓучовечките односи. Според Норт, институциите и нивниот развој, на долг рок, активно влијаат врз економските перформанси на општествата. Други дефиниции ги поимаат институциите како специфични организациски ентитети, процедури и регулаторни рамки. Најверојатно, најзастапена дефиниција за институциите е онаа којашто инсистира на нивната поврзаност со *сѐејеној на зашѐијта на сојсѐвеничкиѐ ѝправа, сѐејеној на владеѐење на ѝправојто и сѐејеној на расѝросѝранѐјосѝ на коруѝцијата*.

Се разбира дека во современите општества постои широка лепеза на разновидни институции. Меѓутоа, кога е во прашање *оѝфаѝој* на институциите, треба да се има предвид фактот дека за економскиот раст и за економскиот развој особено се значајни четири типа институции (Rodrik and Subramanian 2003, p. 31):

- *инсѝиѝуѝии оѝѝоворни за самоѝо креирање, создавање на ѝа-зарна економија (market – creating institutions)* – овде, во прв ред, станува збор за институциите кои ги штитат сопственичките права и кои го осигуруваат извршувањето на договорите. Тие најдиректно се врзани со инвестициите и развојот на претприемаштвото. Доколку овие институции се слаби, пазарот речиси не постои или функционира сосема лошо. Не е тешко да се заклучи дека авторите овде, во прв ред, мислат на судските институции, односно на целокупниот судски систем;
- *инсѝиѝуѝии оѝѝоворни за реѝулаѝијата (владинаѝа реѝулаѝија – Т. Ф.) (market regulating institutions)* – овде спаѓаат институциите за државна, владина регулација на домените на пазарниот неуспех, како што се екстерналиите (негативните и позитивните екстерналии), природните монополи поврзани со економиите од обем, асиметричните информации итн. Во овие домени пазарот

лошо функционира и не може ефикасно да ги разрешува проблемите. Затоа е неопходна владина регулација. Типични примери се регулаторните агенции во областа на телекомуникациите, транспортот, финансиските услуги и сл.

- *институции одговорни за стабилизација на пазарот (market - stabilizing institutions)* – овие институции се одговорни за одржување на макроекономската стабилност, односно за одржување висока ценовна стабилност (ниска инфлација), елиминирање на цикличните движења (инфлаторните и рецесионите движења) и способност на системот за справување со финансиските кризи. Тука спаѓаат централната банка, режимот на девизниот курс, буџетот и фискалните правила;
- *институции одговорни за легитимизација на пазарот (market – legitimizing institutions)* – овие институции се одговорни за социјалната заштита и социјалното осигурување на граѓаните, за ефектуирање на прераспределбата на доходот и за релативизирање на социјалните конфликти. Овде се вклучуваат пензискиот систем, шемите за помош во случај на невработеност и останатите социјални фондови.

Од каде произлегува големото значење на институциите за економскиот раст?

Постојат бројни аргументи кои упатуваат на големото значење на институциите, за динамиката и квалитетот на економскиот раст и развој. Овие аргументи фактички упатуваат на трансмисиониот механизам преку кој институциите имаат силно влијание врз економскиот просперитет?

Во продолжение, во најсинтетичка форма ги презентираме аргументите за примарноста на инвестициите за економскиот раст, кои доаѓаат од проминентни автори од оваа област.

Според Акемоглу, Џонсон и Робинсон, економските институции се фундаментални за динамиката на растот бидејќи:

- влијаат врз поттиците на економските субјекти за инвестирање во машини, човечки капитал и технологии;
- ги охрабруваат иновациите;
- го помагаат алоцирањето на ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба (Acemoglu, 2003; Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, 2005);

- покрај врз големината на аутпутот, институциите влијаат и врз распределбата на доходот;
- добрите и силни институции ги осигуруваат клучните елементи за економски просперитет: прифаќање на словото на законот, фискална дисциплина, отвореност за тргување и приватна сопственост (Meltzer 2003).

КАКО СЕ МЕРИ КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ?

Упатувајќи на понови емпириски анализи кои се занимаваат со мерење на квалитетот на институциите, Едисон вели дека обично се потенцираат три значајни индикатори: прво, **квалитетот на управување**, вклучувајќи ги тука степенот на корупција, политичките права, ефикасноста на јавниот сектор и квалитетот на владината регулација; второ, степенот на правната заштита на приватната сопственост; и трето, лимитите и ограничувањата на политичките елити (Едисон 2003, п. 36).

Поконкретно говорејќи, според методологијата на Светска банка (World Bank Policy Research, Working Paper, No 5430), квалитетот на институциите се мери со т.н. Worldwide Governance Indicators (WGI), кој се добива со интегрирање на неколку значајни подиндикатори поврзани со институциите. а) *гласање и одговорност* – подиндикатор кој покажува во колкава мера во земјата се овозможени слободни избори, избори без политички притисоци и во колкава мера е осигурана слободата на говорот и на медиумите; б) *полициска стабилност и отсуство на насилство* – подиндикатор чиешто значење не треба посебно да се објаснува; в) *владина ефективност* која го мери квалитетот и кредибилитетот на владините услуги и политики; г) *квалитетот на регулаторниот систем* кој упатува на способноста на владината регулација (економска и општествена) да ги ублажува т.н. домени на пазарен неуспех; д) *владеењето на правото*, кое упатува на довербата што ја имаат субјектите во правниот систем, заштитата на сопственичките права, т.е. во квалитетот и ефикасноста на судскиот систем; е) контрола на корупцијата, во сите нејзини форми, т.е. облици на манифестирање, која го мери степенот на злоупотреба на јавната моќ за остварување лични и партиски интереси (worldbank.org/data-worldwide-governance-indicators, 1996–2015).

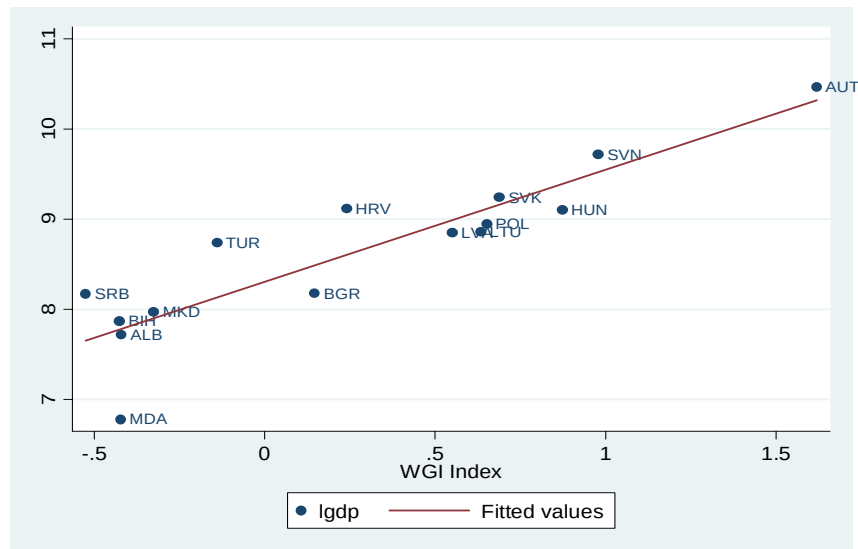
РЕЛЕВАНТНОСТА НА ПРОБЛЕМАТИКАТА ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Наспроти големото значење на институциите за динамиката и квалитетот на економскиот раст и развој, факт е дека Република Македонија во транзицискиот период не успеа да изгради квалитетни и ефикасни институции. Напротив, надвор од секако сомнение е констатацијата дека основните изворишта на длабоката политичка и општествена криза низ којашто помина Република Македонија во последните неколку години, се слабите, високопартизирани, неефикасни и некредитбилни институции. Со други зборови, кризата, во основа, е криза на институциите, т.е. е фундаментално институционална и се изразува со терминот „заробени институции“, или пошироко „заробена држава“ – со сите негативни импликации што произлегуваат од тоа. Ако се погледаат претходно споменатите поиндикатори преку кои се мери доброто управување и квалитетот на институциите и се „применат“ во случајот на Македонија, може јасно да се утврдат причините за слабиот квалитет на нашите институции. Имено, кај нас има сериозни проблеми со сите поиндикатори врз основа на кои се утврдува композитниот Worldwide Governance Indicators (WGI): во доменот на *гласањето и одговорноста* (политички притисок врз граѓаните од партиите и особено од доминантните партии, говор на омраза, пласирање лажни вести, измислување афери, необјективно информирање од дел од медиумите и сл.); во доменот на *полициската стабилност и отсуство на насилство* (настаните од „црниот четврток“ во Собранието на Република Македонија кажуваат сè за состојбите во оваа област); во *владината ефективност* (меѓу граѓаните на Република Македонија постои големо незадоволство од квалитетот на владините услуги и политики и пошироко од начинот на работење на јавната администрација – на централно и на локално ниво); во *квалицетот на регулаторниот систем* (наспроти големото значење на регулаторните институции сите влади во земјата нив ги сметаат за второкласни и на нивно чело поставуваат партиски кадри, кои, со мали исклучоци, немаат неопходен фонд на знаење за успешно водење на овие институции); на *корупцијата* (работиците во оваа сфера, во континуитет, од осамостојувањето до денес, постојано се вложуваат).

Графичкото претставување на Worldwide Governance Indicators (WGI) и нивото на БДП по глава жител, што го даваме во прилог, одлично го илустрира силното влијание на квалитетот на институциите врз динамиката на економскиот раст. WGI-индикаторот за Македонија има негативна вредност, т.е. земјата е на дното на ска-

лата за квалитетот на владеењето и капацитетот на институциите – зад нас се само Албанија и БиХ.

БДП per capita и WGI (просечно ниво за периодот 1996–2)



Извор: Гоце Петрески, Дарко Лазаров и Оливера Костоска: *Патеките на транзицијата: емпирска анализа на македонската и на бугарската економија – расходи, инвестиции, економската соработка*, изд. МАНУ, Скопје, 2017, стр. 112

КАКО ДА СЕ НАДМИНАТ ПРОБЛЕМИТЕ?

Се разбира, најпрвин треба да се откријат причините кои ги детерминираат ваквите состојби. Најсинтетички гледано, мислам дека постојат три групи фактори кои ја детерминираат слабоста на нашите институции:

- отсуство на владеењето на правото;
- логиката на поставеност, функционирање и практикување на власта од страна на политичките партии;
- влошување на квалитетот на образовниот систем.

Состојбата со владеењето на правото и спроведување на законите во економската сфера е општо позната и можеби кратко и најударно е „насликана“ со следниве констатации во Годишниот извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија во процесот на приближување кон ЕУ, за 2016 година (Филиповски, Фити, 2017):

- во земјата постои слаб капацитет на институциите за спроведување на законите;
- регулацијата, правилата и деловните договори се спроведуваат на нееднаков начин за различни деловни субјекти;
- тоа остава простор за дискрециона интерпретација на бизнис-регулативата од страна на јавната администрација;
- иако учеството на државата во сопственоста на државата е наизглед мало, инволвирањето на државата (и на партиските и политичките елити – Т. Ф.) во приватниот сектор расте на други начини, т.е. низ нееднаковата примена на правилата и регулативите, инспекциите и процедурите за јавните набавки.

Подобрувањето на состојбите во оваа круцијална сфера наложува голема посветеност да се работи врз вистинска имплементација на *Планот за итни реформски приоритети 3 – 6 – 9*, како интегрален дел на *Програмота за работа на Владата на Република Македонија во периодот 2017 – 2020 година*. Обврските преземени во овој документ се однесуваат на развојот на демократијата и владеење на правото, враќање на демократскиот амбиент во Собранието на Република Македонија и создавање услови за негово непречено функционирање, судските реформи, реформите во медиумите, јавната администрација, безбедносните служби, борба против организираниот криминал и корупцијата, креирање услови за фер и демократски избори итн. Овие обврски произлегуваат од средбите на високо ниво со претставници на институциите на ЕУ, насоките од ЕК за итни реформски приоритети, препораките од Годишните извештаи на ЕК, од Советот на Европа, од ОБСЕ, заклучоци од министерскиот дијалог за економски реформи и сл. Оттука, тие се од клучно значење за нашето враќање и напредување на патот на евроатлантските интеграциски процеси. Овде посебно сакам да нагласам дека перцепцијата и оцените на ЕК за напредокот на реформите во Република Македонија нема да се засноваат само врз формалните промени на постојните закони во одделните сфери или врз носење нови закони. Напротив, клучен е квалитетот на реформите и нивната фактичка имплементација – она што евидентно недостасува и е наша болна точка, практично, во целиот период од осамостојувањето на земјата до денес.

За отстранување на ваквите деформитети и изместувања во начинот на поставеноста и дејствувањето на политичките партии во случајот на Република Македонија, неопходно е демократизација внатре, во самите политички партии. Партии со крајно авторита-

тивна внатрешна структура и хиерархија не можат да промовираат демократија во општеството ниту кога се во опозиција, а уште помалку кога ќе дојдат на власт. Внатрешната демократизација е битна претпоставка за подигање на општата политичка култура, за развој на културата на толеранција и дијалог, на објективно медиумско претставување и информирање и сл;

За значењето на третиот фактор (образованието) треба да се има предвид фактот дека квалитетот и ефикасноста на институциите, нивниот капацитет на дејствување, редовно е условен од квалитетот на кадрите кои се вработени во нив и особено од квалитетот на првите луѓе на институциите. Оттука, несоодветниот квалитет на образовниот систем, на сите степени на образование, евидентно вложен во последниве десетина години, долгорочно продуцира слаби и неефикасни институции. Овој фактор кај нас е дополнително потенциран со постоењето еноормно висока невработеност, претежно од структурна природа, којашто води до депрецијација на човечкиот капитал, т.е. до губење на знаењата и вештините стекнати од формалниот образовен систем – таков каков што е. Оттука, неопходни се длабоки реформи во образовниот систем на земјата (види пошироко, Камбовски, 2016).

На крај сакам да укажам на фактот дека во Република Македонија, во периодот на транзицијата, се создадени нови институции, иманентни за пазарните економии (типичен пример се регулаторните институции – Комисија за хартии од вредност, Монополистичка управа, Дирекција за банкарска супервизија при НБМ, Агенција за супервизија на осигурувањето, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, Агенција за регулирање на железничкиот сектор, Агенција за пошти, Совет за унапредување и надзор на ревизијата, Регулаторна комисија за домување итн.), без позначајно искуство, т.е. без традиција на подолго постоење и работење.

Според моето мислење, сите претходни влади не обрнуваа доволно внимание на регулаторните институции, кои се вонредно значајни за ублажување на домените на т.н. пазарен неуспех. Затоа, во овој контекст, ќе упатам на неколку селектирани препораки што можат да придонесат за подобрување на квалитетот на системот на регулација кај нас и кои, во принцип, се релевантни за сите институции: а) битно е да се работи на понатамошно зацврстување на самостојноста и независноста на регулаторните институции во согласност со стандардите на развиените пазарните економии – тоа во целост се однесува и на легислативата во оваа област; б) регулаци-

јата бара специфичен фонд на знаење и регулаторните институции мора да се екипираат со млади, добро едуцирани и креативни кадри. На стручното усовршување на кадрите, дома или во странство, треба да им се обрне посебно внимание. Многу е битна стручноста и компетентноста на првите луѓе во овие институции. Нивната функција е премногу значајна за тие да се третираат како ресори од втора и трета линија и да служат за меѓупартиски раскусурувања при поделбата на функционерските места; в) мала земја каква што е Република Македонија, која не бенефицира од економии од обем (во мала земја можат да се јават голем број институции со недоволен ангажман, што е еднакво на нерационално користење, т.е. растурање на ретките ресурси) мора да биде многу внимателна при одлучувањето за бројот на регулаторните институции: потребно е нивно внимателно преиспитување, укинување на одделни институции (за сектори за чие работење постојат јасни меѓународни или европски стандарди, кои мора да ги почитуваме) или нивно спојување за да се стигне до оптимален број.

Користена литература

- Acemoglu, D.* (2003). “Root Causes – A historical approach to assessing the role of institutions in economic development” in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Филип, Т.* (2008) *Новата микроекономија и државната регулација*, изд. МАНУ – Скопје.
- Филиповски, В. и Фити, Т. „Квалитетот на институциите и економскиот раст – посебен осврт врз Република Македонија“, во *Импlications од европската должничка криза врз процесите на економската интеграција во Европската Унија*, изд. Бугарска академија на науките и Македонска академија на науките и уметностите, Софија / Скопје, 2017.
- Menard, C. and Mary S.* *The Contribution of Douglas North to New Institutional Economics*. 2011 < huls-00624297 >
- Nord, D. and Thomas, R.P.* *The Rise of Western World: A New Economic History*, Cambridge, Uk. Cambridge University Press.
- Edison, H.* (2003). “Testing the Links – How strong are the links between institutional quality and economic performance?”, in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- European Commission* (april 2018) Commission Staff Working Document: *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2018 Report*.

- Камбовски, В. (2016) *Дисјут за науката и високото образование во Република Македонија во 21 век*, изд. МАНУ, Скопје.
- Mankiw, G. (1998). *Principe de l'économie*, Economica, Paris.
- Mankiw, G. (2004). *Principles of Microeconomics, Third Edition*, Thomson.
- МАНУ (2017) Приоритети на идниот развој на Република Македонија.
- Meltzer, A. (2003). "Concentrating the Mind" – interview in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Пејрески, Г., Лазаров, Д. и Косјоска, О. (2017) *Патекиите на транзицијата: емпириска анализа на македонската и на бугарската економија – расходи, инвестиции, економската соработка*, изд. МАНУ, Скопје, 2017.
- Rodrik, D. and Subramanian, A. (2003). "The primacy of institutions", in *Finance and development*, IMF, Washington, DC.
- Romer, P. Interview (1998) in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005
- Solow, R. Interview (1998) in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005
- World Bank** ([worldbank.org/data-worldwide-governance indicators](http://worldbank.org/data-worldwide-governance-indicators), 1996 - 2015).
- The World Bank** (2010) "World Bank Policy Research", *Working Paper*, No. 5430.

Гордана ЛАЖЕТИЌ¹

**ПРОЦЕСНИТЕ ПРАВА И ГАРАНЦИИ
НА ДЕЦАТА ВО СУДИР СО ЗАКОНОТ И
ЗАШТИТА НА ЖРТВИТЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Вовед

Потребата за зајакнување на процесните права и гаранции на децата во судир со законот коишто се јавуваат како сторители на кривични дела се наметнува како нужност во контекст на долгогодишниот тренд за заштита на процесните права на обвинетиот, како полнолетен сторител. Посебниот пристап кон децата во судир со законот е обезбеден со одредбите на домашното законодавство, но нужно е тој корпус на права и заштита да се зајакне и надополни со цел законито и правично учество на децата во судир со законот во судската кривична постапка спрема деца.

Скромна цел на трудот е да ја претстави еволуцијата на ЕУ-регулативата во однос на правата и гаранциите за заштита на обвинетиот во кривичната постапка, процесните права на децата осомничени и обвинети како сторители на кривични дела, како и правата на жртвата во кривичната постапка и во тие рамки правата на детето жртва.

Развојот на ЕУ-регулативата е поттикнат од настојувањето да се воспостават минимални стандарди со кои ќе се олесни постапувањето во прекуграничните случаи низ државите членки на ЕУ, ќе се обезбедат основните права, минималните процедурални заштитни мерки, пристап до правдата и подеднаков статус. На овој начин се зголемува и зајакнува довербата на граѓаните во ЕУ, од една страна,

¹ Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, gordana2206@gmail.com.

а принципот за заемна доверба и заемното признавање на судските одлуки прераснува во неопходен предуслов за олеснета правосудна соработка, од друга страна.

Потребата за поблиско познавање на различните сегменти од ЕУ-регулативата се наметна во рамките на напорите за усогласување на домашното законодавство во смисла на идентификување релевантни аспекти во домашното казнено процесно законодавство коишто треба да бидат изменети односно дополнети со цел да се исполнат стандардите определени во релевантните ЕУ-документи.

1. Зајакнување на правата на обвинетиот во ЕУ-документите

Слободното движење и престој на луѓето и слободното движење на стоките во рамките на единственото подрачје на Европската Унија во услови на отстранети внатрешни граници ја наметна потребата да се размислува во правец на зголемување на остварувањето на правата генерално, а особено правата и гаранциите во текот на кривичната постапка. Ова особено добива на значење во случај кога државјанин на една држава членка ќе биде инволвиран како осомничен или обвинет во кривична постапка на друга држава членка. За ради зајакнување на довербата на граѓаните, неопходно е преземање легислативни чекори и дефинирање мерки што ќе придонесат за обезбедување на процедуралните права со цел да се задоволат гаранциите што ја чинат правичноста на кривичната постапка.

Заклучоци од Тампере. Голем придонес во однос на зајакнување на правата и креирање на единствена европска област на правдата, во услови на борба за спречување на криминалитетот, имаат заклучоците постигнати на состанокот на Европскиот совет во Тампере.² Сите напори биле насочени кон остварување соодветен пристап до правдата за европските граѓани. Појдовната премиса била дека во европската област на правдата (*European Area of Justice*), граѓаните не треба да бидат спречени или обесхрабрани во остварување на нивните права што би се должело на некомпатибилност или сложеност на правните и административните системи во различните држави членки. Подобриот пристап до правдата претпоставува ефикасна судска соработка, како и воспоставување на лесно достапен

² Tampere European Council, 15-16 October 1999, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

информатички систем кој треба да се одржува и да се обновува од страна на надлежните државни органи. Во еден од заклучоците е наведено дека е неопходно Европската комисија да воспостави минимални стандарди за обезбедување соодветно ниво на правна помош во прекуграничните случаи низ ЕУ, повеќејазични формулари и документи, како и специјални заеднички процедурални правила за поедноставено и забрзано поврзување, а корисно е да се креираат и алтернативни односно вонсудски постапувања коишто ќе бидат ослободени од високи трошоци, а ќе ја постигнат целта во смисла на брзо, ефективно и правично остварување на правата. Воедно, се укажува на потребата од изготвување на минимални стандарди за заштита на жртвите од криминал, особено за пристапот на жртвите на криминал до правдата и за нивните права за надомест на штети, вклучувајќи и правни трошоци.³

Подобреното заемно признавање на судските одлуки, судските пресуди, наредбите пред судењето и неопходната апроксимација на законодавството биле оценети како неопходни предуслови за олеснета соработката меѓу властите и судската заштита на индивидуалните права. Според Европскиот совет принципот на заемно признавање треба да прерасне во камен-темелник на судската соработка и во граѓанските и во кривичните предмети во рамките на Унијата. Принципот треба да се применува и за пресуди и за други одлуки на судските власти. Во рамките на заемното признавање посебно внимание заслужуваат аспектите поврзани со обезбедување на доказите, односно доказот што законски го прибавиле надлежните органи на една држава членка да има статус на допуштен доказ и пред судовите на другите држави членки.

Програма на мерки заради имплементација на принципот на заемно признавање на одлуките во кривичните предмети од 2001 година (*Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters*).⁴ На самитот во Тампере Европската комисија била задолжена да изготви посебна програма којашто ќе овозможи и ќе ја олесни имплементацијата на принципот на заемно признавање на одлуките. Европската комисија тоа го сторила во 2001 година. Програмата вклучува 24 мерки поде-

³ Tampere European Council - Заклучок 32.

⁴ Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters, OJ C 12, 15.1.2001, p. 10–22, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001Y0115\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001Y0115(02)).

лени во пет групи: а) признавање на конечни и правосилни кривични пресуди донесени во друга држава членка; принципот не два пати за иста работа (*non bis in idem*); индивидуализирање на санкциите; б) извршување на налози во врска со добивање на докази и замрзнување на принос, во врска со конфискација и надоместок на жртвите; налози за апсење и вонзатворски мерки за надзор; одлуки за отпочнување на кривичното гонење; в) казна: затвор, трансфер на осудени лица, парични казни, конфискација; г) одлуки по пресудата; и д) евалуација.

Хашката програма за зајакнување на слободата, безбедноста и правдата во ЕУ од 2004 година (*The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*).⁵ Целта за донесување на оваа Програма била насочена кон подобрување на заедничката способност на Унијата и на нејзините држави членки во гарантирањето на основните права, минималните процедурални заштитни мерки и пристап до правдата, во борбата против организираниот транснационален криминал и потиснување на заканата од тероризам и да се зајакне заемното признавање на судските одлуки во граѓанските и во кривичните предмети.

Насоките за јакнење на процесните права на осомничените и обвинети лица во кривичната постапка, Резолуција на Советот и ЕУ од 2009 година (*Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings*).⁶ Основот за креирање на овие насоки е содржан во Заклучокот 37 од Тампере, согласно кој е потребно да се работи на Европскиот налог за извршување (*European Enforcement Order*)⁷ и на оние аспекти на процесно право за коишто е неопходно дефинирање на заеднички

⁵ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union 2005, OJ C 53/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:005:053:0001:0014:EN:PDF>.

⁶ Council Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings, Official Journal of the European Union C 295/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1204(01)&from=EN).

⁷ Се применува само во граѓански и трговски спорови во однос на побарувања кои се неспорни од должниците, Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims, OJ L 143, 30.4.2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R0805>.

минимални стандарди со цел да се олесни примената на принципот на заемно признавање без притоа да се повредат или загрозат основните домицилни правни принципи на државите членки. Правата вклучени во овие насоки се компатибилни со другите права и се сметаат за основни процедурални права и дејствија на кои треба да им се даде приоритет.

Насоките содржат неколку мерки:

- *Превод и толкување* - осомничениот односно обвинетиот мора да биде способен да разбере што се случува, а ако не го зборува или не го разбира јазикот што се користи во постапката, ќе му биде потребен преведувач и превод на основни документи. Посебно внимание треба да се посвети и на потребите на лицата со пречки во слухот;
- *Информирање за правата и за обвиненијата* – осомничениот односно обвинетиот треба да добие информации за неговите основни права усно или во писмена форма (*Letter of Rights*). Лицето треба да добие информации и за природата и причината за обвинението против него и да има доволно време за подготовка на одбраната;
- *Правни совети и правна помош* – Ефективен пристап до правен совет осомничениот треба да има во најраната фаза од постапувањето, бидејќи е од фундаментално значење за да се обезбеди правичноста на постапката;
- *Комуникација со роднините, работодавачите и конзуларните власти* - осомниченото лице или обвинетото лице кое е лишено од слобода треба веднаш да биде информирано за правото најмалку едно лице, како што е роднина или работодавец, да биде информирано за лишување од слобода, без притоа да се наруши текот на кривичната постапка. Ако осомничениот или обвинетиот е лишен од слобода во друга држава, за неговото лишување од слобода мора да биде информирано конзуларно претставништво;
- *Посебни мерки на заштитата за ранливи осомничени или обвинети* – тоа се лица кои не можат да ја разберат или да ја следат содржината или значењето на постапката поради нивната возраст, менталната или физичката состојба;
- *Пријвор* - времето кое едно лице може да го помине во приговор пред да му се суди и во текот на судската постапка зна-

чително се разликува во различни држави членки. Предолгото траење на притворот е штетно за поединецот и може да ја наруши судската соработка меѓу државите членки, па овие аспекти мора да се разработат во посебна т.н. Зелена книга (*A Green Paper on Pre-Trial Detention*).

Посебните мерки содржани во овие насоки прераснаа во текстови на посебни ЕУ- директиви, односно документи, коишто во голема мера придонесоа за подигнување на степенот на обезбедување и остварување на процесните права на осомничените и обвинетите во кривичната постапка и тоа:

- Директива 2010/64/ЕУ за правото на толкување и превод во кривичните постапки,⁸
- Зелена книга за примена на ЕУ-законодавството на полето на притворот,⁹
- Директива 2012/13/ЕУ за правото на информирање во кривичната постапка,¹⁰
- Директива 2012/29/ЕУ за воспоставување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела,¹¹
- Директива 2016/343 за зајакнување на некои аспекти на презумпцијата на невиност и правото да се биде присутен на судењето во кривичната постапка,¹²

⁸ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, OJ L 280, 26.10.2010, p. 1–7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0064>.

⁹ GREEN PAPER Strengthening mutual trust in the European judicial area – A Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, COM/2011/0327 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0327>.

¹⁰ Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0013>

¹¹ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>.

- Директива 2016/800 за процесните гаранции за децата коишто се осомничени или обвинети во кривичната постапка.¹³

2. Процесни права на децата во судир со законот согласно ЕУ-документите

Положбата на децата е во фокусот на вниманието на ЕУ во последниве две децении. Повелбата за основните права на ЕУ била изработена во 2000 година,¹⁴ а влегла во сила по усвојување на Договорот за ЕУ од Лисабон. Таа содржи изречни одредби со кои се регулираат правата на детето.¹⁵ Имено, во членот 24 се нагласува најдобриот интерес на детето како примарно начело, правото на детето да ужива грижа и заштита неопходна за негово добро, слободно искажување на ставовите при што ќе се води сметка за возраста и зрелоста на детето, како и редовно одржување контакт со родителите, освен кога се тие извор на ризик, односно кога контактите со родителите се во спротивност со интересите на детето. Во рамките на Повелбата посебно се регулирани правото на детето на образование (член 14) и забраната за трудова експлоатација на децата (член 32).

Договорот за ЕУ од Лисабон укажа на потребата за заштита на децата и гарантирање на нивните права и тоа во начелните одредби од Договорот.¹⁶ Воедно, со Договорот се потврди правниот ста-

¹² Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0343>.

¹³ Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0800>.

¹⁴ EU Charter of Fundamental Rights, A5-0064/2000, European Parliament resolution on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS)).

¹⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2012 C 326, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

¹⁶ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1–271, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:-12007L/TXT>; Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

тус на Повелбата, во таа смисла што ЕУ ги призна правата, слободите и принципите утврдени во Повелбата којашто има иста правна вредност како и договорите за ЕУ. Договорот за ЕУ предвидува и постоење посебни легислативни мерки во борбата против сексуалната експлоатација и трговијата со луѓе во коишто децата се жртви.

Натамошна разработка и унапредување на ЕУ-политиките во однос на правата на децата се содржани во неколку документи што ги има донесено Европската комисија:

- Насоките за промоција и заштита на правата на децата од 2007 година,¹⁷
- Посебно место за деца во надворешно делување на ЕУ од 2008 година,¹⁸
- ЕУ-агенда за правата на детето од 2011 година.¹⁹

Во 2016 година е донесена Директивата за процесната заштита на децата сторители на кривичните дела.²⁰ Оваа директива се применува само за кривични постапки, а не и за други видови постапувања кои се специјално дизајнирани за деца и кои може да доведат до определување заштитни, корективни или едукативни мерки. Директивата ја опфаќа и првостепената и второстепената постапка, односно целокупното постапување додека не се утврди дали детето го сторило кривичното дело што му се става на товар.

На децата кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка треба да им се посвети посебно внимание со цел да се зачува нивниот потенцијал за развој и реинтеграција во општеството.

Оваа директива се однесува на неколку категории деца:

¹⁷ EU Guidelines for the promotion and protection of the rights of the child, Brussels, 10 December 2007.

¹⁸ A special place for children in EU external action: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2008) 55 final, Brussels, 5 February 2008.

¹⁹ An EU agenda for the rights of the child: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 0060 final, Brussels, 15 February 2011.

²⁰ Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0800>.

- осомничени или обвинети во кривичната постапка,
- деца што се лишени од слобода,
- деца што се бараат поради сторено кривично дело и за кои е издаден Европски налог за апсење,
- лица кои делото го сториле како деца, а во меѓувреме станале полнолетни, до нивна 21-годишна возраст,
- лица за кои постои сомнеж во возраста, а кои треба да се сметаат за деца.

Директивата ги содржи основните процедурални права и гаранции на детето кое е осомничено или обвинето за сторено кривично дело, водејќи сметка за правата содржани во другите претходно донесени директиви коишто се однесуваат на одделни процесни права и гаранции. Со таквиот пристап оваа Директива има статус на *lex specialis* во однос на претходно донесените директиви, односно ги нагласува аспектите важни за детето со оглед на неговата возраст, зрелост и ранливост.

Право да биде информирано. На детето му следуваат сите права содржани во Директивата 2012/13/EУ,²¹ но тоа со оглед на возраста ужива и дополнителни права и гаранции: да биде известно дека носителот на родителското право и одговорност треба да биде информиран за правата и гаранциите што ги ужива детето; право на бранител; заштита на приватност; придружба од носителот на родителското право и одговорност во текот на постапката; право на индивидуална проценка; право на лекарски преглед; право на ограничување на лишувањето од слобода и употребата на алтернативни мерки, а ако е лишено од слобода право на специфичен третман; право на лично присуство на судење и право на ефективни правни лекови.

Помош од адвокат. Освен правата од Директивата 2013/48/EУ,²² детето треба да има ефективна помош од адвокат во

²¹ Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0013>.

²² Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, OJ L 294, 6.11.2013, p. 1–12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0048>.

кој било од следниве точки што најрано ќе настапи: пред да биде сослушано од полицијата или од друг орган за спроведување на законот или судски орган; по завршувањето на истрагата или по преземање на друго дејствие заради собирање докази или кога добило покана да се појави пред судот што е надлежен за кривични предмети, во определен временски тајминг пред датумот кога треба да се појават пред судот. Детето мора да има можност насамо да се консултира со адвокатот и тој мора да биде присутен при сослушувањето на детето, како и при преземање на следниве дејствија за собирање докази: препознавање со поглед, соочување или реконструкција на местото на настанот. Детето мора да има адвокат кога е изведено пред суд кој треба да одлучува по предлог за определување мерка притвор и за времетраење на притворот. Мора да се почитува доверливоста на комуникацијата помеѓу детето и неговиот адвокат што вклучува состаноци, преписки, телефонски разговори и други форми на комуникација.

Право на индивидуална проценка. Процената овозможува идентификување и земање предвид на специфичните потреби на детето во врска со заштита, образование, обука и социјална интеграција, личноста и зрелоста на детето, економското, социјалното и семејното потекло на детето и сите специфични слабости што може да ги има детето, а се важни од аспект на постапувањето, процесните мерки, санкциите и сл.

Право на лекарски преглед. Децата кои се лишени од слобода имаат право на лекарски преглед без непотребно одложување, особено во поглед на проценката на нивната општа ментална и физичка состојба. Медицинскиот преглед треба да биде колку што е можно помалку инвазивен и треба да го изврши лекар или друг квалификуван професионалец.

Аудиовизуелно снимање на сослушувањето. Снимањето со аудиовизуелни средства треба да се одвива додека детето дава исказ во полицијата или кај органот што ја води кривичната постапка. За снимањето на сослушувањето важно е присуството на адвокатот, како и фактот дали е детето лишено од слобода, а заради заштита на неговиот најдобар интерес како примарна грижа.

Ограничување на лишувањето од слобода. Лишувањето од слобода на дете во која било фаза од постапката треба да биде ограничено на најкраток временски период, при што мора да се води сметка за возраста и индивидуалната состојба на детето, како и за посебните околности на случајот. Притворот треба да се смета како крајна мерка.

Алтернативи на притворот. Се поттикнува примена на други мерки за обезбедување присуство на детето во текот на судењето, како алтернативи на мерката притвор.

Посебен третман во случај на лишување од слобода. Во текот на издржување на мерката притвор, децата мора да бидат сместени одвоено од возрасните.

Право на заштита на приватноста. Судењата каде што детето е обвинето треба да се одвиваат без присуство на јавноста, односно возраста на сторителот треба да биде основ за исклучување на јавноста.

Правото на детето да биде придружувано од носител на родителска одговорност во текот на постапката. Ова право се остварува или со присуство на носителот на родителското право и одговорност или со присуство на друго возрасно лице кое е предложено од детето. Исклучок од обезбедувањето на ова право постои во случај кога присуството на ова лице би било спротивно на најдобрите интереси на детето, кога не може да се утврди идентитетот на лицето или кога, врз основа на објективни и фактички околности, неговото присуство значително ќе ја загрози кривичната постапка.

Право лично да учествуваат на судењето. Детето има право да биде присутно во текот на судењето и активно да учествува во постапката во смисла на негово сослушување или изнесување на ставовите. На секое дете кому му се суде во отсуство мора да му се дозволи судење во присуство преку примена на посебен правен лек (Директивата 2016/343 за зајакнување на некои аспекти на презумпцијата на невиност и правото да се биде присутен на судењето во кривичната постапка).

3. Заштита на жртви на кривичните дела во ЕУ-документите

Европската Унија во последните две декади е особено посветена на заштита и на воспоставување минимални стандарди во однос на положбата на жртвите.

Во оваа смисла, прв документ којшто ги регулира правата на жртвите на криминалот на ЕУ-ниво била Рамковна одлука 2001/220/JHA од 15 март 2001 година за положбата на жртвите во кривичната постапка.²³ Целта за нејзиното донесување била процесните потреби на жртвите во кривичната постапка да бидат третирани на сеопфатен и координиран начин, одбегнувајќи делумни односно неконзистентни решенија што може да доведат до секундарна виктимизација. Согласно оваа Рамковна одлука, под поимот „жртва“ се подразбира физичко лице кое претрпело штета, вклучувајќи физичка или ментална повреда, емоционално страдање или економска загуба, директно предизвикана од сторување или несторување со кои се кршат одредбите на кривичното право. Воедно, се дефинира и терминот „организација за поддршка на жртвите“ под што се подразбира невладина организација којашто им пружа поддршка на жртвите на криминалот без надомест, а според соодветни услови со што се надополнуваат дејствијата што ги преземаат државните органи.

Правата на жртвите се споменати и во чл. 82(2) од Договорот за функционирање на ЕУ (*Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*).²⁴ Во Насоките за јакнење на процесните права на осомничените и обвинети лица во кривичната постапка,²⁵ се укажува дека е потребно да се преземат активности на ниво на ЕУ со цел да се зајакнат правата, поддршката и заштитата на жртвите на криминалот. Исто така, и во ЕУ-агендата за правата на детето,²⁶ посеб-

²³ Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (2001/220/JHA), OJ L 82/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:en:PDF>.

²⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

²⁵ Council Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings, Official Journal of the European Union C 295/01, [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1204(01)&from=EN).

²⁶ An EU agenda for the rights of the child: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

но била нагласена потребата за определување стандарди за заштита на правата на децата жртви.

Во 2011 година е донесена Директива за издавање на Европска наредба за заштита на жртвите (*European protection order*).²⁷ Ваквата наредба овозможува заштита на жртвите на насилство, особено на семејно насилство и демнење, со цел да им се обезбеди заштита од сторителите и кога ќе преминат во друга држава членка на ЕУ. Мерките за заштита имаат за цел конкретно да ја заштитат жртвата од друго лице кое може, на каков било начин, да го загрози животот на жртвата, нејзиниот физички, психички и сексуален интегритет, вознемирување, заштита на достоинството или личната слобода, а со цел да се спречат киднапирања, демнење и други форми на индиректна присилба. Со ваквите заштитни мерки се превенира сторување нови кривични дела, но и се намалуваат последиците од претходно сторените кривични дела. Европска наредба за заштита може да се издаде само кога претходно била донесена мерка за заштита во државата каде што се наоѓала жртвата, при што на лицето што предизвикува опасност му определила една или повеќе од следниве забрани или ограничувања: забрана за влез на одредени локации, места или дефинирани области каде што заштитеното лице престојува или ги посетува; забрана или регулирање на контакт, во која било форма, со заштитеното лице, вклучително по телефон, електронска или обична пошта, факс или некое друго средство; забрана или регулирање на приближување до заштитеното лице поблиску од пропишаното растојание.

Како резултат на изразените заложби за заштита на жртвите, во 2012 година изготвена е посебна Директива 2012/29/EУ за воспоставување минимални стандарди за правата, поддршка и заштита на жртвите на криминал со којашто се заменува Рамковната одлука од 2001 година.²⁸ Оваа Директива има за цел да обезбеди жртвите да добиваат соодветни информации, поддршка и заштита и да може да

Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 0060 final, Brussels, 15 February 2011.

²⁷ Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order, OJ L 338, 21.12.2011, p. 2–18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011L0099>.

²⁸ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>.

учествуваат во кривичната постапка. Жртвите треба да се третираат со почит, на чувствителен, скром, професионален и недискриминаторски начин, во сите контакти со служби за поддршка на жртвите или за услугите за обновување на правото, или надлежен орган којшто постапува во рамките на кривичната постапка. Директивата ја надоградува дефиницијата за жртва од Рамковната одлука од 2001 година, па во таа смисла во рамките на жртвите влегуваат и членовите на семејството на лицето чија смрт била директно предизвикана од кривично дело и кои претрпеле штета како резултат од смртта на тоа лице. Во рамките на член на семејство влегуваат брачниот другар, лицето кое со жртвата живее во определена интимна врска, во заедничко домаќинство, врз стабилна и континуирана основа, роднините во директна линија, браќа и сестри и издржувани лица од страна на жртвата.

Правата на жртвите се поделени во три групи:

- Права што се однесуваат на информирање и поддршка на жртвата – правото да сфати и да биде сфатена; право да биде информирана уште од првиот контакт со надлежен орган со цел да ѝ се овозможи пристап до правата содржани во Директивата; да добие писмена потврда за нејзината формална жалба/приговор до надлежен орган; да биде известена без непотребно одолжување за нејзиното право да биде известена за одлука во однос на исходот од истрагата, времето и местото на судењето и природата на обвиненијата против сторителот; право на толкување и преведување; бесплатен пристап до доверливи служби за поддршка на жртвите, пред, за време додека трае и определено време по завршувањето на кривичната постапка;
- Права на жртвата во текот на кривичната постапка – да биде сослушана; правата што ги има во случај на одлука да не се гони сторителот; заштита во рамките на ресторативните постапувања; право на правна помош; право на обесштетување, надомест на трошоци и враќање на имот, како и правата на жртвата што живее во друга држава членка;
- Заштита на жртвите и признавање на жртвите со посебни потреби за заштита - мерки за заштита на жртвите и членовите на нивните семејства од секундарна и повторна виктимизација, од заплашување и од одмазда; одбегнување контакт со сторителот; заштита на жртвата во текот на истражната постапка; заштита на приватноста; индивидуална проценка на жртвите за да се идентифи-

куваат специфичните потреби за нивна заштита; заштита на жртвите со посебни потреби за заштита во текот на кривичната постапка, како и заштита на децата жртви во текот на кривичната постапка.

4. Процесна положба на детето жртва согласно домашното законодавство наспроти гаранциите во ЕУ, Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ

Во Законот за правда за децата се содржани одредби во однос на заштита на детето жртва на кривично дело коишто се во голема мера усогласени со гаранциите на коишто инсистира Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ.

Имено, правата на детето жртва ги ужива и детето сведок на кривичното дело во однос на почитување на неговото достоинство, заштита од дискриминацијата, известување на разбирлив јазик за неговите права, посебна заштита на безбедноста, заштита од секундарна и повторна виктимизација и право на психолошка или друга стручна помош. Надвор од овие права, детето жртва уште ужива право неговите родители да бидат известени за сите аспекти поврзани со стореното кривично дело како и за нивните барања да учествуваат како оштетени во кривичната постапка.

Посебна заштита детето ужива кога е жртва на тешко кривично дело: трговија со луѓе, насилство, сексуална злоупотреба, против човечноста и меѓународното право или други тешки дела сторени спрема деца за кои со закон е утврдена казна затвор над четири години.

Детето жртва има право на посебни мерки на процесна заштита при давањето исказ и испитувањето во сите фази на постапката.

Снимањето на исказот на детето со видео и тонски запис е една од можните мерки за процесна заштита на детето, особено бидејќи снимениот исказ се користи како доказ во постапката. Видео и аудио запис на исказот кој ќе се користи како доказ е една посебна процесна мерка на заштита на детето жртва. Снимањето на исказот на детето кое потоа се користи како доказ е предвидено како мерка на заштита и во чл. 24 од Директивата на ЕУ во однос на децата жртви.²⁹ Во случај кога исказот на детето е снимен, тоа само

²⁹ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>.

во исклучителни ситуации може уште еднаш да се биде испитано и тоа ако се појават нови околности коишто не биле познати во времето кога детето жртва го давало својот исказ.

Посебните мерки на процесната заштита на децата жртви и децата сведоци вклучуваат користење на екрани за заштита на жртвата и сведокот од погледот на обвинетиот, прикривање на идентитетот или давање исказ преку видеоконференција. Сите овие мерки на посебна процесна заштита се во контекст на одбегнување жртвата да има каков било контакт со сторителот. Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ во чл. 23, укажува на примена на посебни мерки за одбегнување визуелен контакт помеѓу жртвите и сторителите, вклучително и при доставување на докази, со соодветни средства, вклучувајќи употреба на комуникациска технологија.

Согласно Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ, интервјуата со жртвата треба да се спроведуваат преку стручни и обучени лица, а сите интервјуа со жртви на сексуално насилство, родово насилство или насилство во блиски односи, освен ако не се спроведе од страна на обвинител или судија, треба да ги спроведува лице од ист пол како жртвата. Во овој контекст, можноста за земање исказ преку посредство на стручно лице претставува мерка на посебна процесна заштита согласно Законот за правда за децата.

Заштита на приватноста на детето и на неговото семејство е особено важна мерка за заштита на детето жртва. Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ во чл. 21 укажува на потребата за заштита на приватноста, личниот интегритет и личните податоци на жртвите. Во овој контекст мора да се спречи јавно ширење на какви било информации што би можеле да доведат до идентификација на дете жртва, во јавноста не смее да бидат достапни податоците од индивидуалната процена на детето, неговите лични својства, како и слики од детето жртва и од неговото семејство. Заради заштита на приватноста, мора да се одбегнува непотребно испитување на детето жртва за аспекти поврзани со приватниот живот, а коишто не се релевантни за кривичното дело.

Исклучувањето на јавноста од судењето е мерка на процесна заштита којашто во голема мера ги штити правата на децата жртви (чл. 23 од Директивата за жртвата 2012/29/ЕУ). Имено, согласно Законот за правда за децата, судот ја исклучува јавноста од делот на постапката во кој се репродуцира записот од исказот и од распитот на детето жртва или се применува друга посебна мерка на процесна заштита при земање исказ или распит или се изведуваат процесни

дејствија со кои може да се нанесе штета на неговата личност и неговиот развој.

Забрана за соочување на детето жртва односно детето сведок со обвинетиот постои во секој случај кога постапката се води за кривично дело трговија со луѓе, насилство или сексуална злоупотреба, кривични дела против човечноста и меѓународното право, како и за други дејствија што со закон се предвидени како кривични дела кои поради нивната природа, последиците или други околности го прават детето посебно чувствително, односно се наоѓа во посебно тешка душевна состојба.

Правото на обесштетување на детето жртва од насилство е посебно регулирано како основ за досудување надомест на товар на средствата на Министерството за правда во случај кога на детето жртва во кривичната постапка му е признаено имотноправно побарување, а тоа поради фактички или правни пречки не може да се изврши од имотот на сторителот и кога од правосилноста на одлуката за имотноправното побарување изминале повеќе од шест месеци.

И Законот за кривичната постапка предвидува посебна заштита на жртвите од кривичните дела.

Имено, жртвата на кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години има право на: советник на товар на буџетските средства пред давањето на исказ, односно изјава или поднесување на имотноправно барање, ако има тешки психофизички оштетувања или потешки последици од кривичното дело; и надоместок на материјална и нематеријална штета од државен фонд под услови и на начин пропишан со посебен закон, доколку надоместокот на штета не може да се обезбеди од осудениот.

Судот мора да определи посебна мерка на процесна заштита во случај кога детето жртва има потреба од посебна грижа и заштита или кога е детето жртва на трговија со луѓе, насилство или сексуална злоупотреба.

Секоја жртва на кривично дело против половата слобода и половиот морал, човечноста и меѓународното право, па во тие рамки и детето жртва, ги ужива следниве права: пред испитувањето да разговара со бесплатен советник или со полномошник, доколку во постапката учествува како оштетена; да биде испитувана од лице од ист пол во полицијата и во јавното обвинителството; да не одговори на прашања што се однесуваат на личниот живот на жртвата, а не се поврзани со кривичното дело; да бара испитување со помош на ви-

зуелно-тонски средства на начин определен со овој закон и да бара исклучување на јавноста на главната расправа.

5. Потребни измени во домашното законодавство во однос на жртвата со цел за усогласување со Директивата за жртвата 2012/29/EУ

Имајќи ги предвид наведените права, гаранции и заштита на жртвата предвидени во Директивата за жртвата 2012/29/EУ, се наметнува потреба од новелирање на домашното казнено-процесно законодавство заради негово усогласување со Директивата.

Неопходно е да се усогласи *дефиницијата за жртва* со цел таа да опфати и членови на семејството на лицето чија смрт била директно предизвикана од кривично дело и кои претрпеле штета како резултат од смртта на тоа лице па по тој основ може да бараат надомест на штета. Во членови на семејството би требало да бидат опфатени брачниот другар на жртвата, вонбрачниот другар (со оглед на статусот на вонбрачната заедница) и децата на жртвата. Ако немала брачен статус и деца, тогаш дефиницијата на жртва треба да ги опфати родителите, браќата и сестрите ако со нив жртвата живеела во заедничко домаќинство.

Доколку се предвиди посебно право на жртвата да биде придружувана од *лице од доверба* при преземање на дејствија во коишто таа учествува во текот на постапката, потребно е да се дефинира кое лице може да биде лице од доверба на жртвата. Тоа би можело да биде нејзиниот законски застапник, но и друго деловно способно полнолетно лице по избор на жртвата или по избор на нејзиниот законски застапник. Притоа, мора да се внимава лицето од доверба да не има двојно процесно својство во истата судска постапка, на пример да се јавува и како сведок, вештак или сл. Двојното процесно својство мора да биде пречка истото лице да се јави и како лице од доверба.

Дел од заштитата на жртвата треба да биде *индивидуалната процена* на нејзината состојба. Ова треба да се прифати како предуслов за правилно постапување со жртвата со цел да се одбегне секундарна виктимизација. Индивидуалната процена има за цел идентификување на ризиците, ранливоста и последиците од кривичното дело и прилагодување на мерките за заштита на жртвата вон и во текот на кривичната постапка (процесни мерки за заштита).

Потребно е да постои законски основ за одржување *доказно рочиштие* штом по спроведена индивидуална процена на жртвата ќе биде утврдено дека кај неа постои потреба за примена на посебни мерки за заштита.

Штом жртвата е лице на возраст до 18 години, односно е *дете*, поради ранливоста од аспект на возраста, секогаш треба да постои претпоставка дека има потреба за преземање посебни мерки на процесна заштита.

Имајќи го предвид правото на жртвата да бара да биде извес-тена за важни одлуки, би требало да постои посебно законско право таа, на нејзино барање, да биде *информирана за укинување на притворот* или друга мерка за обезбедување присуство и за отпуштање на осудениот од издржување на казната затвор. Имено, треба да постои обврска за судот да ја известува жртвата за укинување на притворот и евентуалното определување на друга мерка за обезбедување присуство, доколку таа го барала тоа.

Заради операционализација на правото на жртвата *да добие писмена поддршка за поднесен акти или писмено да надлежен орган*, потребно е да постои изречна одредба дека кога кривичната пријава ја поднела жртвата, органот што ја примил пријавата издава писмена потврда на жртвата за поднесената кривична пријава во којашто ги наведува основните податоци за пријавеното кривично дело.

Во контекст, пак, на правото на жртвата *да го користи јазикот* што го зборува и разбира, потребно е да биде регулирано дека во случај кога жртвата не го зборува или не го разбира јазикот на надлежниот орган каде што ја поднесува пријавата, тој ќе ѝ овозможи да ја поднесе кривичната пријава на јазик што го разбира со помош на толкувач или друга особа што го разбира и говори јазикот на надлежниот орган и јазикот со којшто се служи жртвата. Воедно е потребно, на барање на жртвата која не го разбира или не го зборува јазикот на надлежниот орган, писмената потврда да биде преведена на јазикот со којшто се служи жртвата, а на товар на буџетските средства.

6. Заклучни согледувања

Несомнена е активноста на ЕУ во однос на воспоставување минимални стандарди за положбата на децата сторители на кривични дела и во однос на жртвите од кривичните дела. Се воочува континуирана и систематска разработка и унапредување на ЕУ- полити-

ките во однос на правата на децата. Донесените документи претставени во овој труд се од понов датум што говори во прилог на фактот дека кривичното право на ниво на ЕУ сè уште е на маргините поради сувереноста на државите да донесуваат домицилни легислативни решенија во однос на кривичното материјално, процесно и извршно законодавство. Сепак, се забележува грижата и вниманието на ЕУ во однос на положбата на засегнатите лица при учеството во кривичната постапка, нивната положба, права, гаранции и заштитата.

Неизбежно е усогласувањето на домашното казнено процесно законодавство со соодветните релевантни директиви коишто се однесуваат на одделни права и гаранции, односно заштита на определени категории лица учесници во кривичната постапка.

Со цел претставените права и гаранции да најдат свој одраз во законските решенија, нужни се измени на Законот за правда за децата со цел зајакнување на правата и гаранциите, подетално пропишување на судската постапка спрема децата со цел одбегнување на примена на Законот за кривичната постапка, како и вклучување на одредби за извршување на санкциите спрема деца, со оглед на согледаните потешкотии во практиката судиите за извршување на санкциите да бидат одговорни и за извршување на санкциите спрема децата со оглед на спецификите на санкциите спрема децата.

Gordana LAŽETIĆ

PROCEDURAL RIGHTS AND GUARANTEES FOR THE CHILDREN IN CONFLICT WITH THE LAW AND PROTECTION OF THE VICTIMS IN THE EUROPEAN UNION

(Summary)

The modest aim of the paper is to present the evolution of the EU regulation regarding the rights and guarantees for protection of the defendant in the criminal procedure, the procedural rights of children suspected and accused as perpetrators of criminal acts, as well as the rights of the victim in the criminal procedure and the rights of the child victim, within. The development of the EU regulation is guided by the commitment for establishing minimum standards that will facilitate the handling of cross-border cases across EU Member States, ensuring fundamental rights, minimum procedural safeguards and access to justice, equal status, rights and protection. In this way, the citizens' trust in the EU

increases and strengthens. In this context, the importance of the principle of mutual recognition of court decisions is a necessary prerequisite for facilitated judicial cooperation. Victims' needs should be considered and addressed in a comprehensive, coordinated manner, avoiding partial or inconsistent solutions which may give rise to secondary victimisation. Justice cannot be effectively achieved unless victims can properly explain the circumstances of the crime and provide their evidence in a manner understandable to the competent authorities. It is equally important to ensure that victims are treated in a respectful manner and that they are able to access their rights. The need to strengthen the procedural rights and guarantees of children in conflict with the law that appear as perpetrators of criminal acts is imposed as a necessity in the context of the long-standing trend for protection of the procedural rights of the defendant as an adult perpetrator. The special approach to children in conflict with the law is ensured by the provisions of the domestic legislation, but it is necessary to strengthen and upgrade this corpus of rights and protections for the purpose of legitimate and fair participation of children in conflict with the law in the court criminal procedure against children. The need for a closer knowledge of the various segments of the EU regulation has been imposed in the context of efforts to bring domestic legislation in line with the amendments. In this sense, it is necessary to identify the aspects of the domestic criminal procedural legislation that should be annexed or supplemented in order to meet the standards specified in the relevant EU documents.

Keywords: procedural rights, accused minors, criminal proceedings, protection of victims of crime

Борче ДАВИТКОВСКИ¹

**НЕЗАВИСНОТО УПРАВНО СУДСТВО –
ГАРАНТ ЗА ОЦЕНА НА ЗАКОНИТОСТА
НА УПРАВНИТЕ АКТИ²**

Апстракт

Независното и посебно управно судство во Република Македонија согласно критериумите на европско-континенталниот систем како посебна со закон уредена управносудска постапка и посебен управен суд кој ќе одлучува во управните спорови постои веќе една деценија. Претходно, до 2006 година кога во Република Македонија се донесе посебен Закон за управни спорови во Република Македонија егзистираше мешовит концепт каде надлежен за решавање на управните спорови беше Врховниот суд на Република Македонија како суд од редовна надлежност. Основната идеја и цел на управното судство беше контрола над законитоста на конкретните, конечни управни акти од страна на независен судски орган. Имено, да се заштитат физичките и правните лица од арбитрарно и незаконито работење на органите на управата, кога во управна постапка одлучуваат за нивните права, обврски и интереси. Следствено на наведеното, како основна цел на нашето истражување е давање одговор на прашањето дали и на кој начин управното судство ја остварува својата улога на чувар на законитоста на управните акти, односно да се утврдат пречките и недоследностите со кои се соочува Управниот суд при остварување на оваа своја улога. Како значајни прашања кои се надоврзуваат на поставената цел и кои имаат непосредно влијание врз остварување на истата се поставуваат односот помеѓу Управниот суд и органите на управата како тужена страна во управниот спор, и ефикасното и ефективното остварување на управносудската заштита за странките коишто бараат остварување на некое свое право и кои се појавуваат како тужител во управниот спор. Одговорот на

¹ Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

² Предавање одржано на Охридската школа на природното право: *Демократија и владеењето на правото*, Охрид, МАНУ (Научен и уметнички центар Уранија), 22 јуни 2017 г.

овие две прашања во текот на истражувањето ќе го добиеме пред сè преку анализа на емпириските податоци од досегашното работење на Управниот суд. Имено, овој одговор е круцијален за да може да ја потврдиме и нашата појдовна хипотеза, која се состои во тоа дека Управниот суд во своето работење се соочува со бројни недоследности и пречки при остварување на својата основна функција, а кои влијаат на доследното имплементирање на правните норми, но и во остварувањето на ефективна и ефикасна управносудска заштита. Тука пред сè би ги нотирале извршувањето на судските пресуди, доставувањето на списи од страна на тужениот орган, одлучувањето во спор на полна јурисдикција, одржувањето на усна расправа, судењето во разумен рок и двостепеноста во управносудската постапка.

Посебен акцент во трудот авторот става на потребата од измени во Законот за управни спорови, кои би требало да одат во насока на усогласувањето на овој закон со Законот за општата управна постапка и доследната примена на членот 6 од Европската конвенција за човекови слободи и права. Имено, да се остварат прашањата за проширување на предметот на одлучување на Управниот суд, воспоставување на усната расправа како правило во управносудската постапка и деталното уредување на второстепената управносудска заштита.

Клучни зборови: управен спор, управни акти, начело на законитост, полна јурисдикција, усна расправа

1. Новини во Законот за општата управна постапка од 2015 година

Во Република Македонија во 2015 година се донесе новиот Закон за општата управна постапка кој започна да се применува во август 2016 година. Овој закон е донесен како резултат на потребата од модернизација на управната постапка и усогласување на истиот со принципите на *aquis communautaire* и сервисната ориентација кон граѓаните. Основната идеја на новиот ЗОУП е промена на концептот со ставање на акцент на активната улога на граѓаните.

Основните цели на кои се засноваше донесувањето на новиот Закон за општа управна постапка беа: остварувањето на ефикасна и ефективна правна заштита на физичките и правните лица, обезбедување на правна заштита и за добивање на услуги од општ интерес, забрзување на постапка преку задолжителна електронска комуникација помеѓу органите. На пример, согласно новините сега од физичките и правните лица ќе се бараат само лекарски потврди, договори за купопродажба, договор за закуп, градежни елаборати и сл.,

додека другите документи како што се потврди, решенија, изводи, уверенија, лиценци, одобренија кои во своја евиденција ги имаат министерствата и други органи со јавни овластувања ќе ги обезбедат самите органи. За да се остварат поставените цели суштествените промени и новини на ЗОУП од 2015 година се состоеја од: воведување на нови принципи во управната постапка, проширување на предметот на одлучување, воведување на приговорот како редовно правно средство против реалните акти и против даватели на јавни услуги и намалување на бројот на вонредните правни средства, изведување на докази по службена должност, заклучокот како акт со кој се одлучуваше за процедурални прашања сега е исклучен, комуникацијата помеѓу органите задолжително треба да се одвива во електронска форма и потребно е секој орган да изготви пропишан образец во кој таксативно се наведени потребни докази и документи кои ги обезбедува странка, а кои органот.³

А. Воведување на нови принципи во управната постапка

Со новиот ЗОУП како нови начела на управната постапка се предвидени начелото на пропорционалност, начелото на делегирање на надлежност, начелото на правна заштита, начелото на активна помош на странката. Во однос на новините во делот на основните принципи се истакнува и начелото на законитост кое сега во поширока смисла значи дека јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба. Ова значи дека сега органот мора да постапува на предвидлив начин, односно кога ќе одлучува во управна работа, тој треба да води сметка и за другите одлуки кои претходно ги донел за иста или слична управна работа. Оваа новина е со цел зајакнување на правната сигурност и извесност на странките за исходот на постапката, но и на јакнењето и изедначувањето на управната пракса. И покрај тоа што на прв поглед личи на прифаќање на прецедентно право. Имено, униформното толкување и примена на правото е предизвик за секој правен систем.⁴ Посебно на што треба да се внимава е делегираната

³ Поконкретно види во: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Спасовска, Е. Давитковска, Нови Закон о општем управном поступку у Републици Македонији и негова примењивост, Правни живот, Београд, 2016.

⁴ Damir Aviani, Dario Đerđa, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu » God. 49 (2012), Broj 2 (104), str. 369.-394, <http://www.pravst.unist.hr/zbornik.php?p=37&s=346>.

надлежност, согласно која во рамки на јавниот орган, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа.⁵

Б. Проширување на предметот на одлучување

За да објасниме во кој дел е зголемен обемот на примена на ЗОУП ќе ги наведеме позитивно-правните решенија од 2005 и 2015 година. Па така, согласно член 1 од Законот за општата управна постапка од 2005 година беше предвидено дека според овој закон се должни да постапуваат министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи, кога во управните работи, непосредно применувајќи ги прописите решаваат за правата, обврските или правните интереси на физички лица, правни лица или на други странки.⁶ Согласно новиот ЗОУП се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во Градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.⁷

Она што е очигледно е дека новиот ЗОУП нема да се применува само за донесување на конкретни управни акти-решенија, туку и за постапување односно непостапување на органот. Значи дека предмет на одлучување на новиот ЗОУП е донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон, односно донесување на реални акти.

⁵ Чл. 13 од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.7.2015 година.

⁶ Закон за општата управна постапка Сл. весник на Р Македонија бр. 38 од 26.5.2005 година.

⁷ Закон за општата управна постапка Сл. весник на Р Македонија, бр. 124 од 23.7.2015 година.

Она што е интересно е што сега граѓаните ќе можат да бараат и соодветна правна заштита преку управната постапка за услуги од општ интерес. Пример: телекомуникациски услуги, комунални услуги и сл. Во случај на недобивање на одредена услуга со определен квалитет, континуитет, недискриминација или ненавремено обезбедување на услугата правна заштита се обезбедува со покренување на приговор до надзорно тело, кое при одлучување носи конечно решение. За евентуален надомест на штетата дадена е можност за редовна судска заштита.

В. Воведувањето на приговорот како редовно правно средство против реалните акти и против даватели на јавни услуги

Новината во однос на двостепеноста во управната постапка согласно новиот Закон за општа управна постапка кој започна да се применува од 28 јули 2016 се однесува на тоа што сега како редовен правен лек не се предвидува само жалбата, туку и приговорот, а посебна жалба против заклучок во управна постапка е укината затоа што согласно новото законско решение заклучокот не е предвиден како акт во управната постапка. Суштинската разлика помеѓу жалбата и приговорот се состои во тоа што жалбата е дозволена против управните акти (решение) во управна постапка, а приговорот се користи против реален акт и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес, странката има право на приговор. Исто така тие се диференцираат и во основот за поднесување на приговорот, надлежните органи за постапување по приговорот, видот на одлуките кои ги донесува надлежниот орган кога постапува по приговорот и рокот на одлучување по приговорот. Имено, приговорот е редовен правен лек кој странката може да го покрене против:

- реален акт или против негово пропуштање, доколку тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата;
- реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес, странката има право на приговор.⁸

Управно дејствие согласно поимникот на ЗОУП опфаќа донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон. Додека „реален акт“ е акт или дејствие на јавниот

⁸ Чл. 4 став 4, Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р Македонија, бр. 124 од 23.7.2015 година.

орган што не е управен акт или управен договор, што може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија.⁹ Во ваков случај странката приговорот го поднесува до јавниот орган кој го преземал или не го преземал реалниот акт, ако странката тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата. Доколку корисникот на услуга од општ интерес и покрај тоа што ги исполнил своите обврски, смета дека не добива услуга со соодветен квалитет, во континуитет, транспарентно и без дискриминација може да поднесе приговор до надзорниот јавен орган утврден со закон, сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите.¹⁰

Согласно овие новини сега начелото на двостепеност е применувано во начело на правна заштита и истото значи дека странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со законот, но и против молчење на администрација, односно доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.¹¹ Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.¹² Во однос на второстепената (жалбена) постапка новина е што жалбата директно се поднесува до второстепениот орган.

Г) Намалување на број на вонредни правни лекови.

Согласно новиот ЗОУП повторувањето на управната постапка коешто беше предвидено како вонреден правен лек сега е предвидено како посебно правно средство. Како вонредни правни лекови сега се предвидени менување и поништување на решение во врска со управен спор, укинување и менување на правосилен управен акт со согласност или по барање на странката, вонредно укинување и огласување на управен акт за ништовен. Што значи дека повеќе не се предвидени како вонредни правни лекови поништување и укину-

⁹ Чл. 4 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р Македонија, бр.124 од 23.7.2015 година.

¹⁰ Чл. 103 став 3, Закон за општата управна постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 124/15.

¹¹ Член 14, Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р Македонија, бр.124 од 23.7.2015 година.

¹² Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р Македонија, бр.124 од 23.7.2015 година.

вање на решение по право на надзор и барање за заштита на законитост.

Она што може да го констатираме е дека и покрај тоа што новиот ЗОУП се применува веќе една година, со содржани бројни клучни и радикални измени во однос на делегираниите надлежности, електронска комуникација помеѓу организациите и помеѓу странките и организациите, управни дејствија (по управни дејствија сега се сметаат управни акти-решенија, реални акти – приговор и материјални акти, управни договори и работи на орган од јавен интересен интерес), намалувањето на бројот на вонредните управни лекови, доставувањето на жалбата директно до второстепените орган, сепак неговата примена се соочува со бројни проблеми при спроведувањето во пракса. Имено, сè уште дел од организациите ги немаат усогласено своите подзаконски акти со новите решенија, а службениците не се доволно обучени за нивна доследна примена во практиката. И покрај тоа, што во текот на 2016 и 2017 година се извршени измени и дојолнувања во скоро 169 материјални прописи со цел илустрирање да се усогласат со новиот ЗОУП, сепак нов Закон за управни спорови сè уште не е донесен. Затоа сметаме дека постои насушна потреба, односно дека е потребно што поскоро да се пристапи кон донесување на нов Закон за управни спорови кој целосно ќе биде усогласен како со новите законски решенија содржани во ЗОУП, така и со европските стандарди кои се однесуваат на управносудската постапка. Само на овој начин сметаме дека во праксата може да се оствари реална, ефикасна, ефективна и квалитетна судска заштита на правата и интересите на физичките и правните лица од една страна, и обезбедување на законитост на актите и дејствијата на организациите на државната управа и организациите со јавни овластувања од друга страна. Во спротивно, сега се наоѓаме во една лимбо ситуација која може да доведе до појава на негативен судир на надлежност, односно судот за одредени работи да се огласи за ненадлежен.

2. Насоки и препораки за хармонизација на Законот за управни спорови од 2006 година со Законот за општата управна постапка од 2015 година

Консекветно на погоренаведеното, а со оглед на фактот што управната постапка и управносудската постапка не можат да се разгледуваат како две издвоени постапки, туку претставуваат една целина во однос на остварување на правната заштита на физичките и

правните лица, но и на обезбедување на остварување на начелото на законитост во работењето на органите на јавната администрација сметаме дека е нужна потребата од хармонизација помеѓу ЗОУП и ЗУС, со што ќе се обезбеди компатибилност помеѓу новините кои се воведени со новиот ЗОУП со одредбите содржани во ЗУС од 2006 година. Оттука сметаме дека во новиот Закон за управни спорови (ЗУС) треба да се предвидат неколку измени.

Прво, новиот (идниот) Закон за управни спорови треба да предвиди дали треба да остане Вишиот управен суд како второстепен суд надлежен за одлучување по жалби против одлуките на Управниот суд. Доколку не се укине Вишиот управен суд потребно е детално определување на постапката за работа на овој, а не упатувачка одредба за примена на Законот за парнична постапка. Ова од причина што станува збор за две сосема различни постапки. Што значи дека тие се разликуваат и по предметот на одлучување и по странките и по овластувањата на судот и по видот на одлуките. Па оттука, сметаме дека постои потреба второстепената управна постапка да биде уредена со Законот за управни спорови, а не со Законот за парнична постапка. Доколку пак се прифати алтернативата да се укине постоењето на Вишиот управен суд потребно е да се определи друг второстепен орган кој ќе одлучува по жалбите на Управниот суд. Како пример, таа надлежност би можела да се додели или предвиди за Врховниот суд на Република Македонија или пак да се формира посебен совет составен од пет членови во рамките на Управниот суд.

Второ, во однос на второстепеноста постојатка потребно е да се предвиди и нова одредба во која ќе се утврди кој има активна легитимација за покренување на жалба до второстепенниот орган. На овој начин ќе се надмине сегашното небулозно решение кое предвидува можност и тужениот орган да може да поднесе жалба, а од друга страна единиците на локалната самоуправа се обесправени затоа што им е скратена можноста за поднесување на жалба. Имено, предвидената законска можност, за тужениот орган преку државниот правобранител да поднесе жалба пред Вишиот управен суд, е контрадикторна како со поимот и целта на управниот спор, така и со начелото на задолжителност на судските одлуки. Имено, управниот спор се води за оценка на законитост на управен акт и неговата цел е контрола на актите на органите на управата. Па оттука сметаме дека и тужениот орган нема право да покрене жалба против одлуката на судот, а во спротивно тоа влијае само на одолговлекување на прав-

ната заштита на странките. Исто така, бидејќи државниот правобранител не ги застапува интересите на единиците на локалната самоуправа, тој не може во нивно име да поднесе жалба до Вишиот управен суд, а исто така и согласно ЗУС тие не можат самите да поднесат жалба. Оттаму, на единиците на локалната самоуправа им е ускратена можноста за второстепена судска заштита.

Трејто, да се предвиди соодветна и реална применливост на сѝороти на полна јурисдикција која во одредени случаи како што се на пример молчењето на администрацијата или неизвршувањето или непостапувањето по судските пресуди е единствениот начин на обезбедување на фер судење и еднаква достапност до правдата.

Четврто, потребно е новиот ЗУС да се усогласи и со новите принципи на ЗОУП, како и со проширениот предмет на одлучување.

Петто, при изработката на новиот Закон за управни спорови да се потпише и разработи Европската конвенција за заштитата на човековите права. Конкретно, да се обезбеди адекватна примена на членот 6 од Европската конвенција.

Основните европски принципи за водење на управносудската постапка ги извлекуваме пред сè од членот 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Имено, согласно овој член се предвидува дека секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски. Согласно праксата на Европскиот суд за човекови права во Стразбур за да може одреден орган да се смета за суд во смисла на член 6 став 1 од КЧПС не е доволно таквиот орган само да дава препораки, односно совети, туку неговите одлуки мора да бидат задолжителни.¹³

Консеквентно на ова констатираме дека согласно членот 6 од Европската конвенција за заштита на човекови права и слободи, како основни принципи се наведуваат:

А) задолжителна усна расправа

Б) судење во разумен рок

В) задолжителност на судските пресуди

Суштината на начелото на задолжителна усна расправа се состои во тоа судот својата одлука да ја заснова на фактичка состој-

¹³ Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411.-424.

ба која самиот ја утврдил, а не на претходно утврдена фактичка состојба во управната постапка.

Институтот барање за заштита на правото на судење во разумен рок настанал како резултат на појавата на заостаток на голем број судски предмети. Од судиите се очекува законита и ефикасна правда. Ова право е елемент на правото на правично судење, кое имплицира барање за навремено одлучување на судот, односно „делење на правдата без доцнење кое може да ја загрози нејзината ефикасност и кредибилитет“.¹⁴ Заради тоа може треба да се земе предвид и законското решение кое постои во Хрватска и да се воведат начело на ефикасност во управносудската постапка, според кое „судот управниот спор ќе го спроведе брзо и без одолговлекување, со одбегнување на непотребни работи и трошоци, ќе ја оневозможи злоупотребата на правата на странката и другите учесници во спорот и одлуката ќе ја донесе во разумен рок“.¹⁵

Имено, неспорен е фактот дека задолжителноста на пресудите на управните судови е *conditio sine qua non* на управносудската заштита. За да може судската пресуда да ја постигне својата цел - заштита на субјективните права на странките, како и заштита на објективната законитост, неопходно е да се обезбеди можност за нејзина имплементација.¹⁶ Ефективното извршување на обврзувачка судска одлука е основен елемент на владеењето на правото. Неопходно е да се обезбеди доверба на јавноста во авторитетот на судството. Судската независност и правото на правично судење (член 6 од ЕКЧП) се доведуваат во прашање доколку одлуката не се изврши.¹⁷

Овие правила даваат одговор на прашањето на кој начин влијае судската одлука на органот кој се појавува како тужена странка во управен спор, пред сè уважувачките пресуди, со која судот ја уважува тужбата, а оспореното решение го поништува. Конкретно, дали и на кој начин ваквата одлука влијае на службеното лице кое го изгот-

¹⁴ Вlado Камбовски, *Правото на судска заштита на човековите права и претпоставките за негово остварување*, Судска заштита на човековите права во Република Македонија, Скопје, 2014, стр. 27-28.

¹⁵ Член 8 од Закон о управним споровима, НН 20/10, 143/2012.

¹⁶ Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411.-424.

¹⁷ Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, МИСЛЕЊАТА (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на Европскиот суд за човекови права, Скопје, ОБСЕ, 2014, стр. 20.

вило решението и со тоа одлучило за конкретни, права и обврски на физичко или правно лице. Имено, предвидувањата на овие правила и во идниот Закон за управни спорови кој би се донел во Република Македонија би овозможиле Управниот суд да биде вистински коректив на незаконито работење на органите на управата.

Од позначајните акти кои имаат влијание на управното судство ги наведуваме: Резолуција (77) 31 за заштита на поединци во однос на актите на органите на управата, Препораката R (80) 2 на Комитетот на министри за вршење на дискрециони овластувања од страна на органите на управата, Препорака R. (2001) 9 за алтернативи во судскиот процес помеѓу органите на управата и приватните странки, Препорака R (2004) 20 за судска ревизија и Препорака R (2003)16 во врска со извршување на управни и судски одлуки во областа на управното право.

Заклучоци и препораки

Она што може да го констатираме е дека во Република Македонија во најскоро време треба да се пристапи кон измена и дополнување на Законот за управни спорови. Измените и дополнувањата треба да одат во насока на: дефинирање на поим на управен спор, дефинирање на поимот јавен орган, проширување на предметот на управен спор, воведување на начело на предвидливост и ефикасност, начело на делегирање на надлежност и воведување на електронска комуникација. Како конкретни препораки ги наведуваме:

1. Дополнување на поимот на управен спор. Имено, сегашниот член 1 од ЗУС кој гласи „заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд, во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и Градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.“ Овој член би требало да се измени и дополни и да се предвиди дека во управен спор Управниот суд ќе одлучува за законитоста за поединечните управни акти и за други управни дејствија предвидени со закон.

2. Постои и потреба од дефинирање на основни принципи на управносудската постапка како што се начело на законитост, ефи-

касност, усна расправа, изјаснување на странките, задолжителност на судски одлуки и сл.

Исто така, дефинирање на поимот управна работа и управен акт, управно дејствие треба да биде извршено во согласност со дефинирањата предвидени во ЗОУП од 2015.

3. Проширување на предметот на одлучување, подразбира дека сега во управниот спор треба да се одлучува и за законитост на други управни дејствија. Ова е консеквентно на поимот на управните работи кои ги претставуваат сите акти и дејствија преку кои се изразуваат или извршуваат надлежностите на јавните органи, а со кои се решава или влијае на правата, обврските или правните интереси на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа којашто е одредена како управна со посебен закон.¹⁸ Оваа новина треба да биде дел од позитивната енумерација содржана во член 2 од ЗУС.

4. Дефинирање на поимот на орган согласно новините во ЗОУП. Имено, членот 6 од ЗУС каде е дефинирано што е орган, треба да се усогласи со терминот на органи надлежни да постапуваат согласно ЗОУП, а тоа се **јавни органи**: министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во Градот Скопје (единиците на локалната самоуправа) кога вршејќи ги своите законски надлежности постапуваат, решаваат (носат поединечни управни акти) и преземаат други управни дејствија во управни работи.

5. Со Законот за управни спорови треба да се овозможи во управносудската постапка да одлучува и судија поединец и тоа во оние управни спорови кога судот со решение одлучува да ја отфрли тужбата или да ја запре управносудската постапка.

6. Усната расправа да стане задолжителна, доколку тоа го побара странката во постапката. Имено, одредбата од сегашниот член 30 која гласи дека судот по правило решава на нејавна седница, треба да се замени и да гласи дека судот по правило решава на јавна расправа, а истата е задолжителна доколку тоа го побара странката. Но, посебно да се посвети внимание дали при утврдување на фак-

¹⁸ Член 4 – поимник од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.7.2015 година.

тичката состојба од страна на судот ќе има упатувачка одредба за примена на одредби од ЗОУП.

7. Неопходно е да се предвидат и конкретни механизми кои му стојат на располагање на судијата за спречување на неизвршување на судската одлука, на пример парична санкција или покренување на прекршочна одговорност за органот и дисциплинска за службеното лице кое нема да постапи по напатствијата дадени во пресудата или воопшто нема да ја изврши пресудата.

8. Детално уредување на постапката по жалба пред Вишиот управен суд, а не да се применуваат одредби од Законот за парнична постапка. Особено да се усогласат Законот за државно правобранителство и Законот за управни спорови за да може и локалната самоуправа да го оствари правото на жалба. *Новиот (идниот) Закон за управни спорови треба да предвиди дали треба да остане Вишиот управен суд. Доколку не се укине потребно е да се определи постапка за работна, а не упатувачка одредба за примена на Законот за парнична постапка. Доколку се укине постоењето на Вишиот управен суд потребно е да се определи друг второстепен орган кој ќе одлучува по жалбите на Управниот суд. Како пример, таа надлежност би можела да се додели или предвиди за Врховниот суд на Република Македонија или пак да се формира посебен совет составен од нејни членови во рамките на Управниот суд.*

Во однос на второстепеноста постапка потребно е да се предвиди и нова одредба во која ќе се утврди кој има активна легитимација за покренување на жалба до второстепениот орган, со што ќе се надмине сегашното небулозно решение кое предвидува можност и шужениот орган да може да поднесе жалба, а од друга страна единиците на локалната самоуправа се обесправени затоа што им е скратена можноста за поднесување жалба.

При изработката на новиот Закон за управни спорови да се поинспирира и разработи Европската конвенција за заштитата на човековите права. Конкретно, да се обезбеди адекватна примена на членот 6 од Европската конвенција.

Да се предвиди соодветна и реална применливост на спорот на полна јурисдикција кој во одредени случаи како што се на пример молчењето на администрација или неизвршувањето или неиспитувањето по судски пресуди е единствениот начин на обезбедување на фер судење и еднаква достапност до правда.

Сепак, освен овие прашања постојат и други дискутабилни прашања во однос на идните новини во управното судство, како што

се на пример недоставувањето на списи од страна на тужениот орган, неизвршувањето на судски одлуки, судењето во разумен рок, алтернативни начини на решавање на управни спорови и сл. Од истите зависи обезбедувањето на ефикасна и ефективна управносудска заштита, а за кои во блиска иднина треба да се отвори дискусија во која теоретичарите или научната фела, практичарите т.е. управните судии и засегнатите странки ќе треба да ги посочат своите искуства и видувања, како и да предложат соодветни мерки за подобрување на управносудската контрола. Во таа насока, од полза би биле и компаративните искуства и досегашната пракса од работењето на управните судови кои би можеле да се прифатат и во правната регулатива во Република Македонија и со тоа да се придонесе кон обезбедување на реална, ефективна и ефикасна управносудска заштита.

Корисѝена лиѝерату̀ра

- Б. Давиѝковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Сѝасовска, Е. Давиѝковска, Д. Гоцевски*, Градење на капацитетите на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди, Скопје, 2015.
- Borce Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva, Ivana Shumanovska-Spasovska*, “Consistent Application of Article 6 of the European Convention on Human Rights in Administrative Judicial Procedure in the Republic of Macedonia – Reality of Fiction”, *Iustinianus Primus Law Review* No. 12, Vol. VII – winter 2015 (<http://law-review.mk/pdf/12/Borce%20Davitkovski,%20Ana%20Pavlovska%20Daneva,%20Ivana%20Shumanovska%20Spasovska.pdf>).
- Борче Давиѝковски, Ана Павловска-Данева, Елена Давиѝковска*, Спецификите на Законот за општа управна постапка од 2015 година прикажан низ одредби кои претставуваат новина на македонското управно право, Деловно право, Скопје, 2016.
- В. Davitkovski, А. Pavlovska-Daneva, I. Šumanovska-Spasovska, Е. Davitkovska*, *Novi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Makedoniji i njegova primenjivost*, *Pravni život*, Beograd, 2016.
- Marko Šikić*: *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012.
- Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давиѝковски и Ана Павловска-Данева*, „Административно право“, Правен факултет, „Јустинијан Први“ Скопје (2008 година и второ дополнето издание 2011).

Borce DAVITKOVSKI

**INDEPENDENT ADMINISTRATIVE JUDICIARY – GUARANTOR
FOR LEGALITY OF THE ADMINISTRATIVE ACTS**

(Abstract)

Independent and special administrative justice in the Republic of Macedonia in accordance with the criteria of European-continental system has existed for ten years. This means that the administrative court proceedings in the RM is regulated by special laws and that there is a special Administrative court which decides in administrative disputes. Previously, until 2006 when the Republic of Macedonia adopted a new law on administrative dispute, there is a mixed concept, when the competent court for administrative disputes was the Supreme Court of the Republic of Macedonia, as a court of general jurisdiction. The basic idea and goal of the administrative judiciary is the legality of the individual, final administrative acts by an independent judicial authority. Specifically for the protection of individuals and legal entities against arbitrary and illegal actions of state bodies of administration, when the public authorities in administrative procedure decide on their rights, obligations and interests. Consequently, the main goal of our research is to answer the question of whether and how the administrative judiciary performs its role as guardian of the legality of administrative acts and to identify obstacles and inconsistencies faced by the Administrative Court in performing this role. As important issues related with this aim, and which have a direct impact on the achievement of adequate judicial control is set, the relationship between the court and the administrative authority as a defendant party in administrative proceedings, as well as efficient and effective exercise of administrative-judicial protection for persons who wish to exercise some of their rights and appearing as a plaintiff in an administrative dispute.

The answer to these questions in the course of research will primarily be obtained through analysis of empirical data from the previous work of the Administrative Court. In fact, the answer is important to be able to confirm our initial hypothesis, which is that the Administrative Court in its work faces many inconsistencies and obstacles in achieving its primary function, which affects the uniform application of legal norms, but also achieving effective and efficient administrative and judicial protection. Above all this regards the enforcement of judicial verdicts, delivering the documents by the public authority, the decision in a dispute of full jurisdiction, maintaining the oral hearing, a trial within a reasonable time and two-instance administrative judiciary. The author suggests a special character of the independent and impartial administrative justice, which could be achieved through the implementation of adequate legal norms governing the choice and responsibility of judges. Special emphasis in the work of the authors placed on the need for changes in the Law on Administrative

Disputes, which should go in the direction of harmonization of laws with the new Law on Administrative Procedure of 2015 and the consistent application of Article 6 of the European Convention on Human Rights and Freedoms. Namely to open questions about the enlargement of the items would decide the Administrative Court, the incorporating oral hearings as a rule in the administrative proceedings and the detailed planning of the second instance administrative court protection.

Keywords: administrative dispute, administrative acts, the principle of legality, full jurisdiction dispute, judicial independence

Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА¹
Константин БИТРАКОВ, докторанд

**МАКЕДОНСКИ ЕКСПЕРИМЕНТ
ВО ПРЕКРШОЧНОТО ПРАВО:
ДРЖАВНИТЕ КОМИСИИ – СУПСТИТУТ НА СУДОВИТЕ**

Апстракт

Овој труд ја обработува прекршочната постапка во Република Македонија, поконкретно онаа која се води по повод сторен административен прекршок. Преку анализа на соодветните одредби од Законот за прекршоците во 2015 година се лоцира една суштествена аномалија која се состои од постоењето на жалбена постапка, односно која ја гледаме во фактот дека процесните правила се такви да оваа постапка е подолга од кривичната. Освен самата жалба како правен лек, предмет на проучување е и органот надлежен да постапува по неа за сите административни прекршоци, а тоа е Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка. Примарната идеја е дека овој режим треба да биде целосно променет, поточно и жалбата, но и споменатиот орган укинат, што би било проследено со уште неколку други позитивноправни интервенции. Таа се темели на неколку аргументи, меѓу кои природата на прекршочната постапка, компаративните решенија, но и конкретни индикатори за (не)успешноста во спроведувањето на законодавството.

Клучни зборови: прекршок, прекршочна постапка, жалба, Државна комисија, управносудска заштита

Вовед

Една од можеби најмаркантните новини во Законот за прекршоците од 2015 година (Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015 со Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 87/2015-0-1) беше воведувањето на жалбата во

¹ Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

случај кога прекршочната санкција во прв степен е изречена од страна на таканаречен прекршочен орган (орган на управата во поширока смисла на зборот). Всушност, анализирајќи го текстот на овој последен системски пропис кој ги регулира прекршоците може со релативно голема сигурност да се каже дека ова е и единствената посуштествена новина (или една од ретките) во поглед на неговиот претходник од 2006 година (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006, 51/2011; Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 21/2009). Таа новина, притоа, беше непосредно поврзана со еден претходно донесен акт, а тоа е Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 130/2014, 53/2016 и 11/2018).² Токму од таа причина, ова прашање се јавува во фокусот на текстот кој следува. Во него ќе биде полемизирано дали воопшто е потребно да се предвиди правниот лек жалба во случај кога во прв степен прекршочна санкција изрекол прекршочен орган, а воедно и дали е нужно за таа намена да биде основан посебен државен орган (во натамошниот текст споменатиот орган ќе биде ословуван како: Државна комисија или Комисија). Негативното стојалиште, имено, е застапено поради неколку аргументи. Прво, дури и во случај кога второстепената (жалбена) постапка во рамки на управата би била укината, физичкото или правното лице кое е огласено за виновно (одговорно) за прекршок со конкретен управен акт би можело да добие правна заштита пред Управниот суд со тужба по сила на Амандманот XX на Уставот на Република Македонија (Службен весник бр. 107/2005), Законот за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015) и Законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006, 150/10). Второ, со воведувањето на жалбената постапка не само што на индивидуата не ѝ се гарантира поголема правна зашти-

² Прегледот на споменатите два прописа всушност не доведува до заклучок дека законодавецот имал намера во секој случај да ја формира Државната комисија и да ја воведо жалбената постапка во прекршочниот процес уште пред да го донесе Законот за прекршоците од 2015 година. Тоа се гледа во самиот факт што Законот со кој е формирана Комисијата е усвоен уште на 1.9.2014 година, а се применува од 1.2.2015, додека пак Законот за прекршоците е усвоен месеци подоцна, во јуни 2015 година. Како куриозитет би напоменале уште и дека законодавецот стори огромен пропуст при усвојувањето на Законот за прекршоците во 2015 година бидејќи во членот 158 предвиде дека тој ќе се применува од денот на примена на Законот за основање на Државната комисија. Тоа практично значи дека беше предвидено ретроактивно дејство на Законот за прекршоците (се донесе во јуни 2015, а требаше да се применува од февруари таа година). Затоа и интервенираше Уставниот суд.

та (бидејќи во секој случај таа би ја имала пред Управниот суд) туку и се обременува прекршочната постапка која станува петтостепена (за разлика од кривичната во која постојат само три степени). Трето, анализите покажуваат дека не само што прекршочната постапка е растегната до (во компаративното право) невидени размери туку и дека адекватната Државна комисија е неефикасна и нестранспарентна, а со тоа и непозната на секое физичко или правно лице кое во неа треба да гледа заштитник и гарант на законитоста.

Сепак, со цел подобро разбирање на тематиката, пред да бидат елаборирани наведените аргументи ќе биде понуден основен преглед на прекршочното право, неговиот хронолошки развој и поимите како од материјалноправна, така и од процесна гледна точка.

I. Општи согледувања и историски развој на прекршокот и прекршочното право во Република Македонија

1. Општи согледувања за прекршокот и прекршочното право во Република Македонија

Една од суштествените теоретски дилеми која се однесува на прекршочното право, а од која во голема мера зависи неговата конструкција во процесна смисла (која е наш потесен предмет на интерес), се сведува на прашањето – што претставува прекршокот? Дали тој е единствено понизок тип на кривично дело (квантитативно се разликува од него) или пак станува збор за целосно различен тип на неправо со сопствен објект на заштита (правно добро што всушност е и *ratio legis* на неговото пропишување) и засебни карактеристики (со други зборови, прекршокот квалитативно се разликува од кривичното дело)?³ Ако се прифати првото становиште, тогаш, прекршочното право ќе се перципира како дел од кривичното во поширока смисла на зборот што ќе се рефлектира и на процесните решенија. Право да утврдат вина (одговорност) и да изречат прекршочна санкција би требало да имаат само судовите, а по своите обележја прекршочната постапка ќе биде подвид на кривичната. Во спротивно, ако предвид се земе второто гледиште (како што во поновата литература сугерира Aviani, 2011, стр. 12), прекршочното процесно право би можело да содржи различни решенија. Надлежни да санкционираат за прекршок би можеле да бидат не само судовите туку и

³ Повеќе на тема разграничување помеѓу кривичните дела и прекршоците може да се најде во: Bonačić M., Rašo M., „Obeležja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prirota de lege ferenda“, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 19 br. 2, Правен факултет, Универзитет во Загреб, Загреб, 2012, стр. 439-472.

управните органи и тоа во постапка која нема да биде втемелена на кривичната туку на општите управнопроцесни правила (Законот за општата управна постапка).

Сепак, ваквото исклучиво теоретско проникнување има една суштинска слабост. Тоа е целосно неприменливо во најголемиот дел од државите бидејќи најчесто законодавството не го дефинира прекршокот или пак тоа го чини на исклучиво формалистички начин (користејќи дефиниции налик „прекршок е она дело што со закон е утврдено како прекршок“). Тоа е случај со најголемиот број европски земји [како на пример Германија (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten),⁴ Австрија (Verwaltungsstrafgesetz),⁵ Франција (Code pénal),⁶] односно земји од регионот [Србија (Закон о прекршајима),⁷ Словенија (Zakon o prekrših)⁸ и слично]. Во овие случаи границата помеѓу кривичното дело и прекршокот е разводнета и нејасна, а со тоа законодавецот има и поголема слобода за креативни решенија како во општиот и посебниот дел на прекршочното материјално право, така и во процесното. Поинаку речено, не само што не е исклучена можноста да се пропишуваат санкции различни по тип и по висина (освен во Германија каде самата дефиниција вели дека за прекршок следува парична казна – „прекршок е она дело кое со закон е определено како прекршок и за кое е определена парична казна“), законодавецот може и слободно едно исто дело да го трансформира и преместува од едната во другата категорија, а и да ја уредува постапката на најразличен начин. Ако се задржиме на вториот аспект тоа подетално би значело дека прекршочната постапка може да биде судска, но и управна, па дури во извесни случаи и мешовита – за поедини прекршоци да бидат надлежни судовите, а за други административните органи.

Токму таква е состојбата во македонското прекршочно право. Одредувајќи ја тавтологијата „прекршок е противправно дело што

⁴ Federal Law Gazette I 706, достапен на: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/index.html (13.6.2018).

⁵ Federal Law Gazette 52/1991, достапен на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1991_52/ERV_1991_52.pdf (13.6.2018).

⁶ Консолидирана верзија од 1 јануари 2014, достапна на: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=342991 (13.6.2018).

⁷ Службени гласник Републике Србије бр. 65/2013, 12/2016 и 98/2016 – Одлука на Уставниот суд на Србија, достапен на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekršajima.html (13.6.2018)

⁸ Uradni list Republike Slovenije 7/03, 86/04, 44/05, 40/06, 51/06, 115/06, 17/08, 21/08, 108/09, 9/11, достапен на: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/103272> (13.6.2018).

со закон е определено како прекршок и чии обележја се определени со закон“ во сите три закони за прекршоците по независноста во 1991, македонскиот законодавец, имено, оневозможува какво било материјално (супстантивно) проучување на прекршокот и неговата позиција во целокупниот систем на казниви дела⁹ па со тоа и донесување на теоретски ставови како соодветната гранка треба да изгледа. Тоа дотолку повеќе може да се истакне ако се има предвид дека наведената дефиниција е буквална копија на онаа со која оперира Кривичниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 37/1996)¹⁰ при поимањето на својот суштествен поим, казненото дело.¹¹ Како што и рековме дека е возможно, но и очекувано, ова доведе до извесна нестабилност на прекршочноправниот систем на државата. Неа ја гледаме низ призма на фактот што иако трите респективни закони не беа често менувани и дополнувани поради нужното двотретинско мнозинство во Собранието на Република Македонија (само тој од 2006 содржи една интервенција), меѓу секој од нив постојат неколку сериозни разлики. Поаѓајќи од темата на овој текст, само како куриозитет ќе напоменеме дека една од основните е тоа што затворот престана да биде санкција за сторен прекршок, но подетално ќе ги образложиме единствено процесните.

2. Историски развој на прекршочното процесно право во Република Македонија

Набљудувајќи го развојот на прекршочното право на Република Македонија воопшто, а во тие рамки и на неговата процесна компонента, можеме да проговориме за вкупно три етапи. Првата го опфаќа периодот на важење на Законот за прекршоците од 1997 година, втората на оној од 2006 година, а третата (која сè уште трае) започнува во 2015 година, Секоја од нив има сопствени специфики кои ги изложуваме на што посумарен начин.

⁹ Терминот „казниви дела“ произлегува од Уставот на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991) односно неговиот Амандман XX (Службен весник на Република Македонија бр. 107/2005) каде е користен како најширок, под чија капа потпаѓаат и кривичните дела и прекршоците.

¹⁰ Измените и дополнувањата на Кривичниот законик се содржани во Службен весник на Република Македонија бр. 37/1996; 80/1999; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015 и 97/2017.

¹¹ Термините „казнено дело“ и „кривично дело“ во текстот се користени како синоними. Причината за тоа е фактот што правната доктрина во Република Македонија сè повеќе го прифаќа првиот термин, но законодавството сè уште оперира со вториот.

Така, говорејќи за процесното право, во Законот за прекршоците од 1997 година (Службен весник на Република Македонија бр. 15/1997) постапката беше на тој начин уредена да единствено судовите беа надлежни за изрекување на прекршочни санкции. Тоа беа основните судови, додека пак прекршочни органи како органи на управата воопшто не беа предвидени. Ова се должеше примарно на Одлуката У. бр. 313/95 на Уставниот суд на Република Македонија со која се укина одредбата од тогашниот Закон за судовите според која за определени полесни видови прекршоци можеше да решаваат и други органи (царински, девизни, надворешнотрговски и даночни), поради толкувањето дека според Уставот на Република Македонија за казниви дела смеат да одлучуваат единствено судовите, независно од тоа дали тие се класифицирани како кривични дела или прекршоци (Давитковски, Павловска-Данева, 2016, стр. 27).

Наведеното решение се промени со донесувањето на вториот Закон за прекршоците на Република Македонија во 2006 година (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006 и 51/2011) каде надлежност за постапување и изрекување на прекршочна санкција добија и органите на државната управа, управните организации и другите органи кои вршат јавни овластувања (во натамошниот текст нарекувани согласно законот: прекршочни органи). Причината за овој поинаков пристап беше тоа што во дотогашниот период се утврди дека е неодржливо единствено судовите да постапуваат по сторен прекршок, особено со оглед на сознанието дека во нашата држава постојат повеќе од 230 материјални закони кои предвидуваат некакво прекршочно дело (Давитковски, Давитковска, 2013, стр. 203). За да ја одбегне, пак, можноста повторно да интервенира Уставниот суд, овој пат законодавецот се погрижи да постои усогласеност со Уставот, односно една година претходно го усвои Амандманот XX (Службен весник на Република Македонија бр. 107/2005) кој гласеше:

„За прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања.

Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон. [...]“

Со тоа, прекршокот, за прв пат по донесувањето на Уставот од 1991 година, прерасна во нехомогена категорија, поточно се по-

дели на два вида – судски и административен. Постапката за првиот беше заснована на Законот за кривичната постапка кој имаше супсидиерна примена (член 2, став 2 од Законот за прекршоците), додека пак онаа за вториот се темелеше на општите управнопроцесни правила (член 66, став 1 од Законот за прекршоците). Заобиколувајќи ја првата, накусо ќе се осврнеме на постапката која се водеше пред прекршочните органи. Таа беше уредена со посебна глава (13) од Законот, а на неа се однесуваа и членовите од следната, четиринаесетта глава (управносудската заштита). Предвидено беше дека прекршочните постапки од овој тип ќе се поведуваат *ex officio*, по барање на овластено лице, овластен орган¹² или оштетениот, а ќе се водат во прв степен пред посебна (за таа намена оформена) комисија на прекршочниот орган. По спроведената постапка органот, т.е. комисијата донесуваше одлука (поединечен правен акт) која согласно Законот за општата управна постапка беше конечна (против неа не можеше да се поведе жалба во управна постапка). Правната заштита против овој конечен акт можеше да се добие со поведување на управен спор, а со тоа се одложуваше и извршувањето на изречената глоба (освен во точно наброени случаи). Прекршочната постапка врз основ на Законот за прекршоците од 2006, Законот за општата управна постапка од 2005 година (Службен весник на Република Македонија бр. 38/2005, 110/2008 и 51/2011) и Законот за управните спорови од 2006 (кој се применуваше поради фактот што прекршочната одлука се побиваше во управен спор, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006) беше во својата есенција третостепена. Првиот степен беше прекршочниот орган, а вториот Управниот суд во управен спор. Во трет степен единствено постапуваше Врховниот суд по вонредни правни лекови. Ова се промени со донесувањето на измените и дополнувањата на Законот за управните спорови од 2010 година (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010), односно по формирањето на Вишиот управен суд во 2011 година кога беше додаден уште еден степен (пресудите на Управниот се обжалуваат пред Вишиот управен суд). Но, оваа состојба повторно се промени во 2015 година, кога почна и третата етапа од развојот на македонското прекршочно право.

¹² Според Законот тоа беа органите на државната управа, јавниот обвинител, органите на единиците на локалната самоуправа и други органи и организации што вршат јавни овластувања во чија надлежност спаѓа непосредното извршување или надзор над извршувањето на законите во кои се предвидени прекршоци. Во најголема мера во практиката, ова ги опфаќаше инспекциските служби.

II. Прекршочната постапка (пред прекршочните органи) согласно Законот за прекршоците од 2015 година и потребата од укинување на жалбата

Со оглед на досегашните излагања, веќе стана јасно дека дихотомијата на прекршоци (судски и управни) односно на прекршочни постапки не престана да постои по донесувањето на последниот македонски Закон за прекршоците во средината на 2015 година. Всушност, може да се забележи дека во научната и стручна мисла често постојат и критики за овој пропис токму поради тоа што иако најавен како сериозен рез или реформски зафат тој во голема мера остана ист со респективниот од 2006 година (на пример Тупанчески, Кипријановска, 2016, стр. 41). Тоа и не треба да нè изненади ако по-детално ги проучиме неговите одредби кои не само што се во сериозна мера содржински слични (можеби може да се рече и идентични) туку и се речиси исти по број (157 членови во стариот наспроти 156 членови во новиот Закон за прекршоците).

Од друга страна, постои еден крупен новитет, а тоа е надградбата на прекршочната постапка пред прекршочните органи со уште еден степен, т.е. внесувањето на жалбата до второстепена комисија како редовен правен лек. Со други зборови, прекршочната постапка која се води пред прекршочните органи веќе не е сочинета од три степени туку од пет (или четири ако се земе предвид Врховниот суд). Илустративно тоа би изгледало вака: (1) прекршочниот орган донесува одлука или решение (поединечен управен акт) со кој го огласува физичкото или правното лице за виновно и со кој изрекува санкција (најчесто е применета глобата); (2) физичкото или правното лице, според новото законско решение, во рок од 8 дена од приемот на актот поднесува жалба до новоформираната Државна комисија која донесува прифаќачко или одбивателно решение во рок од максимум 60 дена; (3) одбивателното решение се оспорува пред Управниот суд согласно Законот за управните спорови (во рок од 30 дена од денот на доставувањето), а тој, пак, носи пресуда; (4) пресудата на Управниот суд се обжалува пред Вишиот управен суд (најдоцна во рок од 15 дена од доставувањето при што напоменуваме дека и тужениот орган – Комисијата може да ја спори пресудата), за на крај (5) да може да се ползуваат вонредните правни средства до Врховниот суд на Република Македонија. Со тоа Република Македонија, иако од сосема непознати побуди на законодавецот, стана можеби единствената држава во светот каде прекршочната по-

стапка има повеќе степени од кривичната или, практично претставено, држава каде граѓанинот има повеќе инстанции на заштита кога е гонет за фрлање отпушок на улица (согласно Законот за јавна чистота, Службен весник на Република Македонија бр. 130/2010) отколку кога е гонет за кое било кривично дело. Чиниме дека ваквата законска рамка не само што не може да се сретне никаде во компаративните примери туку е и нелогична *per se*. Имено, апстрахирајќи се од полемиките изложени во текстот кој претходи, не постои потешкотија да се констатира дека за разлика од кривичното дело, прекршокот се санкционира далеку поблаго (ако како исклучок ги земеме енормните глоби во некои области како телекомуникациите, електронските комуникации, заштитата на конкуренцијата и слично). Тогаш, од каде потребата оваа постапка да биде повеќестепена од казнената?

Токму оттаму, повеќе од изискувана е интервенција во Законот за прекршоците со која новододадениот степен ќе се укине и постапката повторно ќе се содржи од три, односно четири скалила – прекршочен орган, Управен суд, Виш управен суд, Врховен суд. Во прилог на ова тврдење би можеле да истакнеме и повеќе компаративни решенија меѓу кои хрватското (членот 191 од *Prekršajni zakon*),¹³ словенечкото (член 59 од *Zakon o prekrših*), германското (членот 62 од *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) и слично. Всушност, речиси е општопознато дека земјите кои предвиделе прекршочна постапка пред прекршочен орган го чинат тоа само поради растоварување на судската власт, но повторно контролата во втор степен припаѓа таму. Наспроти тоа, со моменталната законска конструкција Република Македонија е држава каде улогата на Управниот суд да ги контролира прекршочните органи е разводнета со додавањето на уште еден степен, второстепена комисија – самостоен државен орган кој(а) согласно респективните одредби добива дури и посуштествена положба од него. Причината за тоа е едноставна. Согласно членот 16, став 1, а во врска со членот 75, став 2 од Законот за прекршоците, одлуката на Комисијата по повод жалбата станува не само конечна туку и извршна уште пред да стане правосилна. Поинаку речено, за разлика од поранешниот режим, сега покренувањето на управен спор не го одлага извршувањето на одлуката на Државната комисија со која се потврдува првостепената. Граѓанинот (или другиот субјект) кој е огласен за прекршочно одговорен ќе мора да ја

¹³ Во Хрватска сепак постои разлика од македонскиот систем. Таму постојат посебни прекршочни судови кои можат да постапуваат и во прв степен, но и во втор ако првиот е доделен на орган на управата. Во овие случаи граѓанинот не ја иницира постапката со тужба како кај нас туку со правен лек наречен жалба.

плати глобата, т.е. да ја изврши која и да е изречена санкција, а тужбата до Управниот суд би можела него да го ослободи дури *post festum* откако пресудата ќе стане правосилна (спротивно на решението од стариот Закон за прекршоците од 2007). Тоа, пак, од две причини подразбира екстремно долг период. Прво, просекот за решавање на поединечен предмет од страна на Управниот суд во 2017 година бил 219,1 ден, односно речиси 10 месеци (бројот е добиен со употреба на методологијата која ЕУ ја користи за изготвка на *EU Justice Scoreboard*).¹⁴ Второ, дури и кога ќе биде донесена првостепена пресуда, ако таа е во полза на физичкото или правното лице, врз основ на Законот за управните спорови (член 42-а, став 1) жалба против неа до Вишиот управен суд ќе може да поднесе Државната комисија,¹⁵ а со тоа периодот на чекање на физичкото односно правното лице ќе се зголеми дополнително.

Во контекст на досега реченото околу извршноста, неопходно е да се истакне дека критиката е дадена и покрај тоа што тужбата ниту според Законот за управните спорови (*lex generalis*) нема суспензивно дејство (член 14, став 1). Тоа се должи на стојалиштето дека ваквото општо правило за управносудската постапка не е адекватно за случаите во кои предмет на спорот е одлука донесена во прекршочна постапка (од страна на административен орган). Во овие

¹⁴ Оваа пресметка е добиена со користење на податоците од четирите квартални извештаи на Управниот суд на Република Македонија, достапни на: http://www.vsrn.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/svi!/ut/p/z1/hZBND8FAEIZ_i0OPOiOqltv6qo-KBKXmIq2sJamurK3Gv1cfFwk1t5k8zzuZAYIQKI2uRxmZo0qipOg35-G5b2HNmS76s0mTIZ8GfT_wRmO_4cD6Cbie4yCboM8W8w7yPjbZssXRGyBQub8CAtpIWovUwMboTLwjS5xHJP4ojoVP_5AxkExU_DqOp3GdSSAt9kILbWe6GB-MOV_-aFlqY57ktlZKJsCNj4TfjoC4Gwg8Qhs8t5b85n4JTncQqxbd6LiuVO0T2H0A!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?categoryValue=%2Fpublic_design%2FYear%2FYear%2F2017%2C%2Fpublic_design%2FIzvestaii%2FTip_na_izvestaii%2FKvartalen&yearCat=%2Fpublic_design%2FYear%2FYear%2F2017&reportTypeSel=%2Fpublic_design%2FIzvestaii%2FTip_na_izvestaii%2FKvartalen (15.6.2018). Просечниот број на денови за решавање поединечен предмет се добива со математичка формула. Бројот на нерешени предмети на крајот на годината (кој изнесувал 7 564) се дели со бројот на решени (кој изнесувал 12 599), а резултатот се множи со 365. Повеќе за оваа формула на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf (15.6.2018).

¹⁵ Одредбата од Законот за управните спорови со која се дозволува не само физичкото или правното лице туку и тужениот орган да поднесе жалба е една од најспорните и критикувани од аспект на правната сигурност и заштитата на граѓаните. Повеќе во: Давитковски Б., Павловска-Данева А., Давитковска Е., Шумановска-Спасовска И., Гоцевски Д. „Градење на капацитетите на управното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на Европските стандарди“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2015.

случаи станува збор за мошне специфична управна постапка каде индивидуата е соочена со државниот апарат под закана од санкција поради што и заштитата треба да биде поголема, поефективна и по-квалитетна. За тоа да се постигне законодавецот треба да прибегне кон веќе утврдени и во компаративното право прифатени решенија - суспензивно дејство на тужбата во прекршочна постапка сочинета од три степени, а не кон експерименти како што е додавањето на нова инстанца формирањето на самостојни државни органи со што се постигнува целосно спротивен ефект. За илустрација во оваа пригода повторно ќе го наведеме хрватското позитивно право. Имено, додека членот 26, став 1 од тамошниот Закон за управните спорови (Narodne novine Republike Hrvatske 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017) експлицитно предвидува дека тужбата до управните судови не го одлага извршувањето на конкретниот управен акт, Прекршочниот закон ја уредува жалбата против прекршочната одлука на прекршочните органи така што ѝ доделува својство на суспензивност.¹⁶ Иако постојат законски разлики – во Хрватска против одлука на прекршочен орган постапуваат прекршочни судови по жалба, сепак, доволно е во поширока смисла на зборот да се прифати дека сржта на постапките е иста. Всушност, македонскиот законодавец во минатото и го имаше прифатено ова гледиште со оглед на тоа дека респективниот закон од 2006 година експлицитно предвидува дека со тужбата до Управниот суд се одложува извршувањето (член 67, став 2).

Имајќи ги предвид аргументите појаснети досега, укинувањето на жалбата како правен лек во прекршочната постапка за административните прекршоци се чини како најадекватна постапка, проследена со уште неколку новини. Сепак, пред да се впуштиме во нивно сумирање накусо ќе ги изложиме и основните одлики на Државната комисија како дополнително би го зацврстиле ставот дека станува збор за орган спорен од неколку гледни точки.

III. Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка и нејзината работа – повод за укинување

Во воведните согледувања беше споменато дека Државната комисија е формирана со посебен закон донесен во септември 2014

¹⁶ Повеќе на оваа тема може да се пронајде во: Gospočić S., Klapšić M. „Prekršajni postupak pred tijelima državne uprave“, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 22, br. 2, Правен факултет, Универзитет во Загреб, Загреб, 2015.

кој се применува од февруари 2015 година. Наспроти тоа, Законот за прекршоците каде се предвиде нејзината надлежност да постапува во втор степен прекршочна постапка беше донесен дури неколку месеци подоцна, во јуни 2015 година. Практично кажано законодавецот ѝ ја додели улогата на Комисијата во прекршочната постапка уште пред да го донесе прописот со кој се регулира соодветната материја; на што би можеле да надоврземе и забелешка дека состојбата е уште поаномалична кога станува збор за инспекцискиот надзор (другата област на овој орган). Основниот закон во таа сфера¹⁷ сè уште предвидува дека второстепен орган надлежен да одлучува по жалби против решенијата на инспекторите е друг орган, имено Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (во натамошниот текст: Управна комисија).¹⁸ Таа одредба всушност и се применуваше од 2011 кога Управната комисија беше основана па сè до 2014 година, но недозволиво е тоа што Собранието на Република Македонија оттогаш до денес нема извршено корекција, односно тоа што Државната комисија и понатаму своите овластувања и стварна надлежност за овие предмети ја црпи од законот за нејзино основање, а не од Законот за инспекциски надзор, особено со оглед на тоа дека и тој има претрпувано измени во споменатиот период.

Оттаму, очевидно е дека (од објективно необјасниви причини) во нашата држава сериозно се настојуваше Комисијата што побрзо да се формира и да стане функционална. Од друга страна, и покрај сиот овој труд на политичката власт таа и натаму продолжува да биде еден исклучително нетранспарентен, но и неефикасен орган.

Така, првата опсервација е дека на граѓаните не им е достапен ниту еден начин директно да се информираат за работата на овој орган. Тој нема своја веб-страница, а во досегашното негово работење не е забележана ниту една прес-конференција или информација за јавноста како во поглед на извесни ставови и анализи, така и во однос на неговата работа воопшто. Во поглед, пак, на ефикасноста, може да се каже дека предметите не се процесираат ниту приближно онолку брзо колку што би се очекувало. Според Годишниот извештај за 2016 година¹⁹ Државната комисија во работа имала

¹⁷ Законот за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија бр. 50/2010, 161/2010, 157/2011, 147/2013, 193/2015, 53/2016, 11/2018).

¹⁸ Исто така основана со посебен закон (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011).

¹⁹ Извештајот како интегрален документ е достапен единствено на веб-страницата на Собранието на Република Македонија:

вкупно 3 938 предмет (3 589 новопримени и 349 од минатата година) од кои решени биле 3 037, а нерешени 901. Употребувајќи ја повторно методологијата од алатката *EU Justice Scoreboard* би дошле до пресметка дека просечното време во денови за решавање на еден предмет било 108 дена. Законот за општата управна постапка (кој има примена во постапувањето на овој орган), пак, предвидува дека максимален рок за одлучување на второстепен орган во управна постапка е 60 дена. Следствено, евидентно е дека Државната комисија во текот на целокупното нејзино работење ги пречекорувала границите, поточно законските рокови, што во крајна линија резултираше и со неусвојување на наведениот извештај од страна на Собранието. Имено, неговата Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците донесе таква одлука на 20 јуни 2017, додека пленарната седница за ова прашање се одржа 9 дена подоцна.

Сликата околу ефикасноста не е подобрена ниту во 2017 година.²⁰ Државната комисија оваа година навела дека примила 3 170 предмети. Ако на нив ги додадеме оние 901 нерешени од 2016 година тогаш доаѓаме до бројката од 4 071 предмети во работа, од кои 2 903 се решени, а 1 168 нерешени. Согласно математичката операција доаѓаме до податокот дека просечно време за решавање поединечен предмет е 147 ден, што е далеку над очекуваното (или посакуваното). Она што вреди дополнително да се напомене е дека ниту во овој случај Собранието на Република Македонија, поточно надлежната Комисија на ден 23.4.2018 година не го усвои извештајот на Комисијата.

На овој начин уште повеќе се засилува изложеното тврдење дека Комисијата не треба да постои, односно барем дека станува збор за орган кој се јавува како своевидно обременување на прекршочната постапка со уште еден степен, без притоа да се нуди зголемена правна заштита на граѓаните. Со други зборови, дури и постоењето на самата Комисија да биде определено како неопходно, нејзината стварна надлежност да одлучува по жалби против првостепени прекршочни одлуки на прекршочни органи треба да биде укината. Цениме дека тоа треба да се набележи независно од квалитетот на одлуките во прекршочните предмети на органот кој, имајќи ги предвид достапните податоци, е прилично тешко да се утврди. Од

<http://sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=a8376e58-2ff2-41ee-b847-21437d27665b>
(18.6.2018).

²⁰ Извештајот како интегрален документ е достапен на:
<http://sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=6d5ee901-c7a0-452b-89f7-13730ff686a1>
(18.6.2018).

двата споменати годишни извештаи може единствено да се види колкав е бројот на оптужени второстепени конкретни акти од областа на прекршочната постапка (167 во 2017 година и 419 во 2016 година), но од друга страна податоците за прифатени и одбиени тужби се дадени само во целосен износ покривајќи ги и оние тужби кои се однесувале на инспекциски надзор. Како дополнителен индикатор при оцената колку е целисходно постоењето на Комисијата (или колку е важно таа да има димензии како постоечките) би додале уште и дека станува збор за орган чие оптоварување на буџетот не е незабележително. Во 2016 година тоа било приближно 816 530 евра,²¹ а во 2017 приближно 780 358 евра.²² За пофалба е единствено фактот што во 2018 година сумата се намалува речиси двојно.²³

Заклучок и препораки

Иако најавен како сериозен исчекор кон модернизирање на прекршочноправниот режим на Република Македонија, Законот за прекршоците од 2015 година остана во голема мера ист со оној од 2006 година. Единствената крупна новина, во тој контекст, можеме да ја лоцираме на теренот на прекршочната постапка за чие водење се надлежни државните органи, органите на државната управа, организациите и другите органи што вршат јавни овластувања (таканаречените прекршочни органи) која од четиристепена се трансформираше во петтостепена. Имено, станува збор за внесувањето на жалбена постапка пред Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, односно за уште едно скалило во дотогашната процесна конструкција – прекршочен орган (прв степен), Управен суд (втор степен), Виш управен суд (трет степен) и Врховен суд (четврти степен во кој се ползуваат вонредните правни средства). За жал, ваквото законско решение не само што ја доведе Република Македонија до тоа да биде (веројатно) единствената држава во светот каде постап-

²¹ Податокот е преземен од Буџетот на Република Македонија за 2016 година:

<https://www.finance.gov.mk/files/Predlog%20Budget%20na%20RM%20za%202016%-20godina.pdf> (18.6.2018).

²² Податокот е преземен од Буџетот на Република Македонија за 2017 година: <https://www.finance.gov.mk/files/u6/Predlog-Budzet%20na%20RM%20za%202017-0.pdf> (18.6.2018).

²³ Податокот е преземен од Буџетот на Република Македонија за 2018: <https://www.finance.gov.mk/mk/node/4105> (18.6.2018).

ката по административен прекршок е повеќестепена од кривичната туку доведе и до неколку други последици. Прво, додавањето на жалбена постапка во наведените предмети има сериозен импакт по повод времето кое индивидуите (и правните лица) ќе го алоцираат за водење на постапките, а со тоа влијае и на правната сигурност, просперитетот на државата и на приватниот сектор воопшто. Поинаку речено, административните и судските лавиринти делуваат сериозно не само по дадена единка туку и по стабилноста на системот во целост. Второ, начинот на кој постапката е уредена и неговата експерименталност доведоа до тоа самостоен државен орган (Државната комисија) да има посуштествена улога од судската власт (Управниот суд). Имено, додека жалбата против прекршочната одлука на првостепениот орган има суспензивно дејство, тужбата (против второстепеното решение) до Управниот суд нема, односно актите на Државната комисија се извршни пред да бидат правосилни. Земајќи го тоа предвид, извесно е дека прекршочносанкционираните лица ќе бидат помалку мотивирани да ја бараат правната заштита од независниот арбитер (Управниот суд) откако санкцијата која им е изречена е веќе извршена. За сметка на прокламираната ефикасност се губи правната стабилност и предвидливост на општествените односи, а граѓаните се поподложни на злоупотребите на прекршочните органи. Едноставно, гаранциите на еден самостоен државен орган речиси никогаш нема да можат да бидат еднакви на оние кои ги нуди суд. Трето, дури и кога вакви аномалии не би постоеле, анализите укажуваат на тоа дека Државната комисија функционира на навистина незавидно ниво, без соодветна имплементација на ниту едно начело поврзано со нејзината транспарентност и делотворност.

Следствено, цениме дека иако се поминати само 3 години откако последниот македонски Закон за прекршоците се применува повеќе од нужна е интервенција во режимот по повод прекршоците. Не навлегувајќи во неговата целина, а во контекст на прикажаното, тоа би ги опфаќало следните реформи: (1) укинување на правниот лек – жалба во случаите кога во прв степен прекршочната постапка ја водел прекршочен орган; (2) укинување (или барем суштествено видоизменување) на Државната комисија на што ќе претходи длабока анализа на нејзините капацитети; (3) враќање на суспензивното дејство на тужбата до Управниот суд со која се оспорува прекршочно решение. Единствено така македонското прекршочно право би се доближило до стандардите воспоставени во државите со подолготрајна традиција на нормирање на овој вид казниви дела, а приват-

ните субјекти на правото би биле растоварени од чести и летаргични контакти со репресивниот апарат на државата.

Библиографија

Учебници и монографии

1. Вlado Камбовски, „Казнено право – општ дел“, четврто изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Скопје, 2011.
2. Damir Aviani, „Prekršajno pravo“, трето изменето и дополнето издание, Правен факултет, Универзитет во Сплит, Сплит, 2013.
3. Ѓорѓи Маријановиќ, Методија Каневчев, „Македонско кривично право – општ дел“, Просветно дело АД - Скопје, Скопје, 2010.
4. Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, „Административно право“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2011.

Научни и стручни статии

1. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, „Прекршочната постапка пред органите на управата – зголемена ефикасност или намалена правна сигурност?“, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Скопје, 2016, стр. 25 – 41.
2. Борче Давитковски, Елена Давитковска, „Prekršaji u Makedoniji“, Croatian and Comparative Public Administration, vol 1 (2013), стр. 193 – 212.
3. Davor Derenčinović, Miranda Gulišija, Marta Dragičević Prtenjača, „Novosti u materijalnopravnim odredbama Prekršajnog zakona, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20 – br. 2/2013, Правен факултет, Универзитет во Загреб, Загреб, 2013 стр. 751 – 777.
4. Marin Bonačić, Marko Rašo, „Obijeležja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 19 br. 2, Правен факултет, Универзитет во Загреб, Загреб, 2012, стр. 439-472.
5. Никола Тупанчески, Драгана Кипријановска, „Прекршочната vis-à-vis казнената одговорност на правните лица во Република Македонија“, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Здружение за кривично право и криминологија на Македонија, Скопје, 2016, стр. 41 – 61.

6. Sanja Gospočić, Mihovil Klapšić, „Prekršajni postupak pred tijelima državne uprave“, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 22, br. 2, Правен факултет, Универзитет во Загреб, Загреб, 2015.

Прописи на странски држави

1. Act on Regulatory Offences of Germany, Federal Law Gazette (I 706).
2. Administrative Penal Act of Austria, Federal Law Gazette (BGBl) no. 52/1991.
3. Code pénal, (version consolidée au 1er janvier 2014).
4. Закон о прекршајима, Службени гласник Републике Србије бр. 65/2013, 13/2016.
5. Zakon o prekrših, Uradni list Republike Slovenije, št. 7/2003.
6. Prekršajni zakon, Narodne novine Republike Hrvatske br. 107/07.

Прописи на Република Македонија

1. Амандман XX на Уставот на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 107/2005.
2. Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991.
3. Закон за кривичната постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010, 100/2012.
4. Закон за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен управна постапка и постапка од работен однос, Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011.
5. Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 130/2014, 53/2016 и 11/2018).
6. Закон за општата управна постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015.
7. Закон за прекршоците, Службен весник на Република Македонија бр. 15/1997;
8. Закон за прекршоците, Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006.
9. Закон за прекршоците, Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015.

Ana PAVLOVSKA DANEVA²⁴
Konstantin BITRAKOV

**MACEDONIAN MISDEMEANOR LAW EXPERIMENT:
STATE COMMISSIONS WHICH SUPSTITUTE COURTS**

(Abstract)

This paper deals with the misdemeanor procedure in the Republic of Macedonia, more specifically the one related to the administrative offences. Namely, the illustrated analysis of the Law on Misdemeanor's (from 2015) provisions speaks of a great anomaly in the respective legal regime; that is the existence of a complaint procedure or, in other words, the fact that the rules are such that the administrative offences procedure is longer than the criminal one. Nevertheless, it is not merely the legal remedy of complaint that is examined, but also the authority founded to decide upon it – the State Commission for Second Instance Decision in Inspection Supervision and Misdemeanor Procedure. The primary idea is that these rules ought to be amended as soon as possible, i.e. that neither the legal remedy of complaint nor the authority referred to should exist. This thesis is based on several arguments among which the nature of the administrative offences procedure, the comparative legal framework as well as several indicators for the successes (if any) in the implementation of the current legislation.

Keywords: Misdemeanor, Misdemeanor Procedure, Complaint, State Commission, Administrative Judicial Protection

²⁴ Professor at the Faculty of Law “Iustinianus Primus”, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje.

Елена МУЈОСКА-ТРПЕВСКА¹

ЖИВОТ ЗАД РЕШЕТКИ - ОСУДЕНИТЕ ЛИЦА НА КРАТКИ КАЗНИ ВО КАЗНЕНОПОПРАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА²

Апстракт

Човековите права на осудените лица како специфична категорија човекови права, се декларирани и широко дискутирани од страна на Организацијата на обединетите нации (во натамошниот текст: ОН). Повеќе од половина век, ОН одржуваат конгреси чија цел е донесување решенија за зацврстување на интернационалната соработка за сузбивање на криминалитетот и заштита на правата на осудените лица. Глобализацијата овозможува широко распространување на криминалитетот, па соработката меѓу државите и изнаоѓањето трајни решенија или определувањето насоки и стандарди за таа цел е приоритет на оваа организација. На тој начин, Организацијата директно влијае врз криминалната политика и врз практиката на казнување во националните законодавства ширум светот.

За првпат, во 1955 година се отвораат прашањата: дали и кои права им припаѓаат на лицата што се лишени од слобода. Така, во Женева се организира Првиот конгрес на ОН, на кој се донесуваат Стандардните минимални правила за постапување со затворениците, што претставува прв универзален документ со кој се заштитуваат и се уредуваат правата на затворениците.

Шеесет години подоцна, традицијата на одржување вакви конгреси продолжува со последниот XIII конгрес одржан во Доха, Катар во 2015 година, на тема: *Интегрирање на казненоправната превенција во пошироката агенда на ОН за решавање на социјалните и економски предизвици и промоција на владеењето на правото на национално и на меѓуна-*

¹ Научен соработник, Центар за стратегиски истражувања, Македонска академија на науките и уметностите; контакт: emujoska@manu.edu.mk.

² Презентирано на првото издание на Охридска школа на природното право: *Демократија и владеење на правото*, 22 јуни 2017 година, Научен и уметнички центар Уранија, Охрид.

родно ниво со учество на јавноста. На овој Конгрес е прикажана сеопфатна стратегија за соочување со глобалните предизвици, за превенцијата на криминалитетот и понатамошен, современ развој на казненоправните системи.

Клучни зборови: затвор, казна, пенитенцијарен систем, кривично дело, институции

1. Ако се направи осврт на активностите на ОН за превенција од криминалитет и постапување со престапниците ќе се согледа дека од голема важност е одржувањето на II конгрес за превенција на криминалитетот и постапување со престапниците (во понатамошниот текст: II конгрес) што се одржал во Лондон од 8 до 19 август, 1960 година. На овој Конгрес присуствувале 68 влади, 50 невладини организации и над 1.131 учесник, вклучувајќи претставници од владите на државите членки, експерти од специјализираните тела на ОН и членови на меѓувладини и невладини организации.³

На овој значаен Конгрес за прв пат се разгледувале пенолошки прашања што се од клучна важност за превенција на криминалитет и постапување со осудени лица и тоа за: нови форми на малолетничка деликвенција: потекло, превенција и третман; посебни полициски овластувања за превенција на малолетничката деликвенција; превенција на новите форми на криминал - резултат на општествените промени и поттикнување на економски развој во неразвиените држави; кратки казни лишување од слобода; прашањата поврзани со осуденичката работа, нејзината интеграција во националното стопанство и наградувањето на осуденичкиот труд и постапувањето со осудените лица пред нивното отпуштање од казнените установи, постпенална помош и помош за семејството и за другите лица што се во зависна положба од осуденикот што се наоѓа на издржување на казната.⁴

Уште од 1958 година започнале сериозните расправи за подобрување на институционалните третмани на осудените лица на кратки казни, со задолжителна индивидуализација на казната, но и дека единствено добро решение е зголемување на алтернативните за крајките казни и изрекување шрејмани на слобода, особено зе-

³Активностите на претставниците и учесниците, нивните забелешки, размислувања и заклучоци се забележани во Извештајот на Секретаријатот на ОН од 1960 година (*Report prepared by the Secretariat, London, 8-19 August 1960 (A/CONF.17/20)*).

⁴Report prepared by the Secretariat, par. 17. p. 2.

мајќи го предвид фактот дека кратките казни се изрекуваат на сторители на полесни казнени дела или прекршоци.⁵

1.1. Значењето од редуцираното изрекување на затворските казни, особено кратките казни е тесно поврзано со изнаоѓањето нивна соодветна замена (алтернативно казнување). Работната група од 1958 година, била согласна дека редуцираното казнување е можно само ако законодавствата на државите предвидат алтернативни решенија, па за таа цел предложиле голем број санкции што не подразбираат лишување од слобода, како што се: условен отпуст, пробацијата, паричните казни, општокорисната работа од која бенефит ќе има државата или друга јавна установа, итн. Некои учесници на II конгрес нагласуваат дека ова е најзначајното прашање што го содржи овој Извештај.

Од многубројните дискусии и ставови за алтернативите на кратките казни, заклучено е дека условниот отпуст и пробацијата се најизрекуваните алтернативни решенија за кратките казни. Сепак, се нагласува дека овие мерки се ефективни во случаите на полесни казнени дела без трајни и штетни последици, најчесто сторени од примарни сторители. За нив се смета дека изрекувањето кратка казна затвор до шест месеци би била ригорозна и без ефект. Кога станува збор за паричната казна, што исто така е често изрекувана алтернатива на кратката казна, се смета дека не е можна индивидуализација и не може докрај да го оствари рехабилитациониот процес. Затоа, претставниците ја изразуваат својата загриженост за честото изрекување на оваа санкција, особено за замената на неплатена парична казна со затвор, и обратно, отслужувањето на затвор-

⁵ Прашањето за кратките казни за првпат се отвора во 1949 година, како дел од работната програма на телата на ОН, а приоритет добива десетина години подоцна, во 1958 година, кога *ad hoc* Советодавниот комитет на експерти на ОН предлага ова прашање да се стави на дневен ред на II конгрес (*Report of the ad hoc Advisory Committee of Experts on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 5-15 May 1958 (E/CN.5/329, para. 33)*). Истата година, *Европската консултативна група на ОН* формира работна група што ќе ја проучува оваа проблематика. Материјалите собрани од државите членки на Европската консултативна група подоцна се користат за подготовка на *Генералниот извештај на Секретаријатот на ОН за крајките казни лишување од слобода (A/CONF.17-5)*. Од голема важност своевремено, е влијанието на Mr. Bagby, претседавач на работната група, кој ги поставува четирите аспекти што се разгледувани, и тоа: регулативи и практична примена на кратките казни; категории сторители на казнени дела на кои им се изрекуваат кратки казни; ефективност од изрекувањето на кратките казни и алтернативни решенија на казнување (*Report prepared by the Secretariat, par. 222, p. 29*).

ската казна со соодветна парична казна. Оваа алтернатива треба да се изрекува во исклучителни случаи, секогаш имајќи ги на ум сите околности, особено финансиската состојба во која се наоѓа сторителот.

Меѓу другите разгледувани алтернативи, се спомнуваат и: плаќање надоместок на штета на жртвата (како еден вид парична казна), условно одлагање гонење на сторителот, јавна опомена од страна на судот, трајно или привремено одземање некои права, привремено одземање возачка дозвола (кога станува збор за сообраќајни деликти), упатување или задржување во медицинска установа (кога станува збор за алкохоличари и наркомани) и слично.⁶

Овие почетни основи, што биле поставени во 60-тите години, важат и денес. Lopez-Rey Manuel (1973) во своето резиме на петте конгреси, од 1955 до 1975 година, истакнал дека заклучоците донесени на II конгрес претставуваат основа за декриминализација, демистификација на општествените промени и залагање за водење однапред планирана политика. Според неговото мислење, претставниците на помалку развиените држави во своите дискусии изнеле голем број конструктивни забелешки. Па, според тоа, тврдењата на претставниците на поразвиените држави дека проблемите со криминалитетот со кои тие се среќаваат имаат универзален карактер и претставуваат поттик и приоритетна тема за одржување идни состаноци не се точни. *Потребите на помалку развиените држави треба да уживаат приоритет* во областа на превенцијата од криминалитетот и постапувањето со престапниците, бидејќи тие го заземаат поголемиот дел од светската заедница и од Обединетите нации.⁷

Не случајно го нагласувам значењето на заклучоците на Lopez-Rey Manuel. Република Македонија како помалку развиена држава има голема потреба од создавање услови за издржување на казната затвор, односно казната да се издржува во хумани услови и во здрава околина. Од големо значење е да се направи дистинкција помеѓу осудените лица на долготрајни казни и оние на кратки казни. Додека во развиените држави се прават напори за осудените лица, особено оние на кратки казни последните три месеци да можат да работат надвор од затворот и во текот на последниот месец да можат да преспијат во своите домови за полесно реинтегрирање во општеството, во нашата држава осудените лица немаат основни извори на живот и

⁶ Loc. cit. par. 269, p. 34.

⁷ Lopez-Rey Manuel, 1978, стр. 9.

не подлежат на постпенален третман. Без никакви пречки треба да се поддржи образување и ostrучување на лицата што издржуваат казна затвор. Ако одржувањето групни состаноци меѓу затворениците, кои преку споделување на своите искуства изнаоѓаат можни начини за спречување од натамошно девијантно однесување и ако воспоставувањето меѓуинституционална соработка (пример помеѓу локалната болница и организацијата на анонимни алкохоличари, кога станува збор за сторители на казнени дела во алкохолизирана состојба), се покажало како добро решение во САД бидејќи придонело до намалување на бројот на осудени лица и опаѓање на криминалитет, РМ треба да направи напори за да го следи овој пример на добра практика.

1.3. Напорите на Обединетите нации за поставување меѓународни правци што ќе претставуваат основа за казненоправните системи се навистина значајни. Денес, глобализацијата на криминалот може да се сузбие единствено со меѓународна соработка, и тоа претставува најголем приоритет на надлежните претставници на конгресите. Овие правци директно влијаат врз креирањето на казнените политики, како и врз националните процедури и професионални искуства насекаде низ светот (*United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955–2010, 55 years of achievement, 2010*). Конгресите се одржуваат на секои пет години со посебна тематска проблематика, која надлежните претставници сметаат дека е нужно да се проучи и да резултира со изнаоѓање излезни решенија во најкраток временски рок.

Така, I конгрес (1955) бил посветен на расправа и на донесување на Стандардните минимални правила, на II конгрес (1960) бил предложен посебен полициски третман за малолетните сторители, на III конгрес (1965) се анализираа поврзаноста меѓу криминалитетот и социјалниот развој, IV конгрес (1970) повикал на подобрување на превенцијата од криминалот и долгорочно планирање економски и социјален развој, на V конгрес (1975) се одобрила Декларацијата за заштита од тортура и друго сурово, нечовечно и деградирачко однесување или казнување, на VI конгрес (1980) било укажано на тоа дека превенцијата од криминалитет директно зависи од социјалните, културните, политичките и економските услови во општеството, VII конгрес (1985) се одржал под мотото „Превенција од криминалитет, слобода, правда мир и развој“, VIII конгрес (1990) е посветен на борбата против тероризмот и организираниот криминал, IX конгрес (1995) се фокусира на зајакнување на меѓународната соработка за

зацврстување на владеењето на правото, *X конгрес* (2000) ја усвојува Виенската декларација и ги обврзува државите за зајакнување на меѓународната соработка во борбата против транснационалниот криминал и потребата од реформа на казненоправните системи, *XI конгрес* (2005) ја донесува декларацијата од Бангког што претставува клучен политички документ во превенцијата и во сузбивањето на криминалот и *XII конгрес* се одржа во 2010 година во Бразил, каде што се дискутира за превенција на криминалитетот и казненоправните системи пред глобалните предизвици. Последниот XIII конгрес се одржа во Доха, Катар во 2015 година, на тема Интегрирање на казненоправната превенција во пошироката агенда на ОН за решавање на социјалните и економските предизвици.⁸

Дискусијата за суштината и ефективноста на казните затвор, особено кратките казни не треба да замре сè до нивно целосно исклучување од казненоправниот систем и до нивна соодветна замена со ефикасна алтернатива на затворот.

1. Стандардни минимални правила за постапување со затворениците

Усвоени на Првиот конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и постапување на сторителите на казни дела, одржан во Женева во 1955 година, и одобрен од страна на Економско-социјален совет со резолуциите 663 С (XXIV) од 31 јули 1957 година и 2076 (LXII) од 13 мај 1977 година.

Над педесет влади, четириесет и три невладини организации и повеќе од петстотини учесници активно учествувале на Првиот конгрес на ОН. Главниот фокус се задржал врз зголемениот број малолетни деликвенти и затвореници воопшто (особено во поствоениот период во Европа), но најзначајниот исход од овој Конгрес е донесувањето на Стандардните минимални правила за постапување со затворениците.⁹

⁸ Повеќе за активностите на конгресите на ОН за превенција на криминалитетот и постапувањето со престапниците види: United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955–2010, 55 years of achievement, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, достапно на:

http://www.un.org/en/conf/crimecongress2010/pdf/55years_ebook.pdf,

последна посета: август 2018

⁹ Целосниот текст е достапен на:

https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf, последна посета: август 2018.

Правилата претставуваат основен, изворен збир на правила што се однесуваат на постапувањето со лицата лишени од слобода. Се јавуваат како резултат на долготрајни дискусии, дебати и анализи, за на крај да се утврди потребата од имплементирање правила за ограничување на присилата што државата ја применува врз затворениците, преку извршување на казната затвор во казненопоправните установи и таа да се постави во одредени рамки. Сето ова се однесува и на лицата осудени на кратки казни лишување од слобода.

Стандардните минимални правила (во понатамошниот текст: Правила) се израз на настојувањето на Универзалната декларација за човекови права (*Universal Declaration of Human Rights, G. A. res. 217 A (III), UN Doc. A/810 at 71 (1948)*) за нејзина примена врз затворениците како посебна категорија граѓани. Суштината на ваквите правила е одредена од самиот наслов на документот. Под „стандардни правила“ се подразбираат правила што ја одредуваат положбата на осуденото лице на казна затвор во согласност со загарантираните права и слободи на човекот воопшто. Поимот „минимални правила“ подразбира дека овој документ ги задолжува државите да ги обезбедат стандардите што се пропишуваат како минимум во живеењето и во работењето на осуденото лице за време на издржувањето на казната затвор, како и минимални услови и облици на третман на осудените лица.¹⁰

Правилата претставуваат обврска на секоја држава потписничка да обезбеди минимални стандарди што значат почитување на достоинството на личноста на осуденото лице, но и хумано постапување со него. Тоа ќе се оствари преку примена на присила од страна на државата само и во мера што е нужно неопходна.¹¹

Широката примена на правилата се согледува преку нивната категоризација на различните групи сторители на казнени дела осудени на казна затвор според нивната возраст, пол, криминално досие, правните причини за лишување од слобода и потребите на нивниот третман, па затоа се сместуваат во соодветни установи или делови од установата (в. правило бр. 8). Понатаму, се прави посебна класификација на душевно болни и абнормални затвореници (в. Правило бр. 82-83); уапсени и притворени лица (в. правило бр. 84-93); лица осудени на цивилен затвор (в. правило бр. 94) и лица уапсени и приведени без обвинение (в. правило бр. 95). За сите спом-

¹⁰ Види: Арнаудовски, Груевска-Дракулевски, 2011, стр. 176.

¹¹ Loc. cit.

нати правила заедничко е настојувањето на затворскиот систем да не ги зголемува страдањата на лицата лишени од слобода што се својствени за ваква ситуација, освен во исклучителни и оправдани случаи кога тоа е неопходно за одделување или за задржување на дисциплината во казненопоправната установа.

Целта на Правилата е да се минимизираат разликите помеѓу затворскиот живот и животот на слобода. Сето тоа доведува до олеснување на реинтеграцијата на осуденото лице во општеството – како лице што ќе ги почитува законите. На тој начин се оправдува изречената казна и, во крајна линија, се штити општеството од криминал. Затоа, неопходно е установата да ги користи сите средства, облици на помош и потребни мерки што на затвореникот ќе му обезбедат постепено враќање на претходниот живот.¹²

Голема улога игра и определувањето соодветен третман на затвореното лице, што кај него создава волја за живот во согласност со законите, без оглед на тоа дали станува збор за стручно дооспособување и образование, социјална помош, па дури и вклучување на религијата, кога е тоа можно и потребно.

Правилата се оценети како „класично“ достигнување на ОН во областа на пенологијата.¹³ Токму содржината на принципите и одмереноста на препораките, кои претставуваат минимум меѓународни стандарди за подрачјето на пенологијата, условуваат овој инструмент да биде прифатен од сите држави членки на ОН и да биде инкорпориран во сите национални законодавства за извршување на санкциите. За да се осигурат во напредокот на усвојување на Правилата, ОН бараат поднесување навремени и целосни извештаи за нивната примена, што не е ни најмалку лесна задача имајќи го предвид бројот на државите членки на ОН.¹⁴

2. Примена на Стандардните минимални правила за постапување со затвореници – состојба во Република Македонија

Условите за живот во казненопоправните установи, без оглед на тоа дали станува збор за упатување во затвор или притвор, како и

¹² Taxman et al., 2004, p. 233.

¹³ Сулејманов, 1997, стр. 46.

¹⁴ Loc. cit.

условите за сместување во овие установи се под минималните стандарди препорачани од меѓународното и националното законодавство.

За лошите оценки за примената на Стандардите сведочат сите (без исклучок) извештаи на издвоени организации и институции во државата, кои се единствен извор што дава вистинита и реална слика на состојбата во пенитенцијарните установи кај нас. Тука би се издвоиле годишните извештаи на народниот правобранител на РМ¹⁵, годишните извештаи на Хелсиншкиот комитет¹⁶ и Европскиот комитет за спречување на тортурата и нечовечното и понижувачко постапување или казнување (КСТ).¹⁷

Добивањето соодветна здравствена заштита и грижа за менталното и физичкото здравје на затворените и притворените лица е еден од најалармантните проблеми на кои упорно се укажува. Од содржината на Минималните стандардни правила може да заклучиме дека во Република Македонија е прекршено Правилото бр. 22, кое гласи: „...медицинските услуги треба да се организираат во тесна врска со општината здравствена администрација на заедницата и на државата; тие треба да вклучуваат психијатриски услуги [...] болните затвореници на кои им е потребен специјалистички третман треба да се препратат во специјализирани установи или во цивилни болници...“ Покрај несоодветните простории (болници), недостиг на опрема, лекови, медицински персонал итн.,

¹⁵ Достапни на:

http://ombudsman.mk/MK/posebni_izveshtai.aspx, последна посета: август 2018.

¹⁶ Достапни на:

<http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.VmKXwnarTIU>, последна посета: август 2018.

¹⁷ Целосниот назив на КСТ е *Европски комитет за спречување на тортурирањето и нечовечното и понижувачко постапување или казнување*. КСТ организира посети на местата на притворање и затворање, со цел да оцени како се постапува со лицата лишени од слобода. Овие места вклучуваат затвори, воспитно-поправни центри за малолетни сторители, полициски станици, прифатни центри за сместување емигранти, психијатриски болници, социјални домови за згрижување и друго. Делегациите на КСТ имаат неограничен пристап до местата за лишување од слобода и имаат право слободно да се движат внатре во овие места, без ограничување. Тие насамо разговараат со лицата лишени од слобода и слободно комуницираат со сите лица што можат да дадат потребни информации. По секоја посета, КСТ до засегнатата држава праќа детален извештај. Во овој извештај се содржани наодите и препораките на КСТ, како и забелешки и барања информации од страна на комитетот. КСТ, исто така, бара детален одговор на прашањата покренати во неговиот извештај. Овие извештаи и одговорите претставуваат дел од постојаниот дијалог што комитетот го води со засегнатите држави.“ Повеќе за ова: <http://www.cpt.coe.int/macedonian.htm>.

лицата лишени од слобода се жалат од здравствените работници особено за нивниот однос при прием и преглед на новите затвореници, но и при редовни прегледи за полово преносливите болести, како и превенција од хепатит Ц што е присутен меѓу затворениците¹⁸. Овие забелешки се доказ за кршење на Правилото бр. 24 од Стандардните минимални правила, каде што стои дека: „Лекар ќе го види и ќе го прегледа секој затвореник веднаш по неговото приеми и на тој му ќе се препорача, особено со цел да се открие физичка или душевна болест и да се преземат сите неопходни мерки; одредување на затворениците за кои постои сомневање дека имаат инфективни или заразни заболувања; воочување физички или душевни недостатоци што можат да ја попречат рехабилитацијата и одредување на физичките капацитети на секој затвореник за работа“.

Во прилог на наведеното е еден од случаите на непочитување на правото за здравствена заштита во затворите:

„Случај што сведочи дека постои непочитување и кршење на човековите права во рамките на институциите од затворен тип во Р Македонија, поточно во КПД Идризово во Скопје, е случајот со осуденикот Никола Стојменовиќ, кој е на издржување казна затвор во оваа институција. Имено, осуденикот Стојменовиќ во повеќе наврати со писмо се обраќа до Хелсиншкиот комитет, при што изјавува дека му е потребна помош за остварување на неговото право на здравствена заштита што е во согласност со чл. 124 и чл. 129 став 1 и 2 од Законот за извршување санкции.

Осуденикот Стојменовиќ, поради лошата здравствена состојба во која се наоѓа, почнувајќи од 2010 година, на своја иницијатива и на свој трошок, бара од затворските служби да биде пратен на операција, со цел спречување натамошно влошување на неговата здравствена состојба, при што доколку добие соодветен медицински третман, неговата здравствена состојба би се подобрила. Во прилог на наводите на осуденикот, мора да се спомне дека во неколку наврати, од страна на одговорните лица во КПД Идризово, тој бил пратен на здравствени прегледи на Универзитетската клиника за радиологија и Универзитетската клиника за нервни болести во Скопје, при што е констатирано дека здравствената состојба на осуденикот е лоша, но тој сè уште не е одведен на операција.

Од страна на Хелсиншкиот комитет беа пратени неколку барања за известувања до КПД Идризово во врска со овој случај и за

¹⁸ Извор достапен на:

<http://www.mhc.org.mk/pages/reports#.VmKXwnarTIU>, последна посета: август 2018.

тоа дали на осуденикот ќе му биде овозможен натамошен соодветен третман со цел подобрување на неговата здравствена состојба. До моментот на пишување на извештајот, последната информација што беше добиена, а е во врска со овој случај, беше дека е закажан дополнителен медицински преглед на г. Стојменовиќ преку кој треба да се утврди дали има потреба од соодветен медицински третман – операција. Хелсиншкиот комитет смета дека надлежните во КПД Идризово непотребно го одложуваат целиот процес на лекување на осуденикот и неговото праќање на операција, ситуација што оди на штета на здравјето на осуденикот, при што му се крши и законски загарантираното право на здравствена заштита.“

** Извор: Квартален извештај за човековите права во Република Македонија, јули – септември, 2012 година, стр. 7-8 (посетен на: 9.11.2016).*

Дисциплината и редот во установите треба да се одржуваат со строгост онолку колку што е неопходно за безбедно чување и добро организиран заеднички живот. Според цитираните годишни извештаи, правилата (бр. 27-34) се прекршени, бидејќи вработените во казненопоправните институции ги пречекоруваат своите овластувања при изрекување на дисциплинските мерки за санкционирање на поведението на лицата лишени од слобода, особено на мерката за изолација – самица. Оваа мерка сериозно влијае врз психичкото здравје на затворените лица, на што треба да се посвети посебно внимание особено од страна на медицинскиот персонал при процената на психофизичката состојба на затворениците. Ваков недозволив пропуст е направен во 2011 година, кога едно осудено лице го загуби својот живот:

„24-годишниот затвореник С. С. е пронајден мртов во затворот Шутка. Оставен во самица, не можел да го издржи психичкиот притисок. Починал од природна смрт рано утрото, тврди директорката на затворот. Институтот за судска медицина ќе ја утврдува вистинската причина за смртта. Тоа што отвора дилема е дали има одговорни за смртта на младиот скопјанец? Дали смеел да остане во самица иако, според неговите пријатели, имал медицинска документација од приватна ординација според која момчето, со оглед на здравјето, морало да има посебен третман. Директорката тврди дека затворскиот лекар дал препорака дека 24-годишниот затвореник може да поднесе притисок од самица. Во соопштението од Управата за извршување санкции е наведено дека затвореникот бил на метадонска терапија. Оттаму е и дилемата дали метадонот, наместо да го

смири, бил фатален за осуденикот и дали употребата на опасниот лек била контролирана од затворските власти? Надлежните не сакаат да откријат зошто бил ставен во самица и дали тоа било единственото решение? *Тортурираа и несоодветните услови се карактеристики на македонските затвори, кои воспоставано ги нотираат меѓународните организации, а кои лошо влијаат врз здравјето на луѓето.* Има уште неколкумина болни чија документација е пред истражниот судија за да одлучи дали и натаму осомничените ќе останат во притвор.“

* Извор: <https://daily.mk/vesti/zatvorenik-pronajden-mrtov>, последна посета: август 2018.

За жал, ова не се единствените случаи на директно кршење на правилата за постапување со лицата лишени од слобода во нашата држава. За да се спречи ваквата појава во иднина, неопходна е поголема внатрешна контрола врз вработените во казненопоправните установи, но и брза реакција од Народниот правобранител и од Управата за извршување санкции особено за случаите на тортура, сурово и нехумано постапување со затворениците.

Во една своја изјава за националните медиуми на прашањето „...зошто институциите не реагираат по однос на забелешките на правобранителот за условите во затворите?“, Народниот правобранител изјавува:

„Условите во затворите... тоа е комплексно прашање. Јас ја поздравив одлуката на Владата да ги надгради капацитетите на затворскиот систем, но не е само тоа. Секако дека се потребни големи средства да се средат затворските установи, но од друга страна, ајде да видиме како се применува Законот за извршување на санкциите? Ние може да кажеме дека има добар закон, кој не ги прифатил докрај европските затворски правила, но од друга страна и тоа што го има прифатено, не може да се спроведе. Зошто? Затоа што тој систем не е само прифаќање определени услови, туку еден покомплексен систем, поврзан меѓу другото и со она што значи професионалност на луѓето кои работат со лицата кои издржуваат мерка затвор, итн. Сметам дека тоа е долготраен процес, но во никој случај овие работи не треба да им даваат право на надлежните органи да го попречуваат тој процес. Мора појакно и поактивно да се подобрува тој систем, и од формално-правен и од условен и од кадровски аспект“.

* Извор: Радио Слободна Европа: <http://www.mkdenes.org/content/article/25241781.html> (последна посета: август 2018).

3. Постапки за ефикасна имплементација на стандардните минимални правила за постапување со затворениците
(Procedures for the effective implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, New York 25.5.1984, approved by the Economic and Social Council by its resolution 1984/47, annex.)

Вториот значаен документ на ОН е *Постапки за ефикасна имплементација на Стандардните минимални правила за постапување со затвореници*, донесен од страна на Економско-социјалниот совет на ОН со резолуција 1984/47, на 25 мај 1984 година. Советот го изразува своето големо задоволство од имплементацијата на Правилата во националните законодавства и ја поттикнува нивната поефективна примена. Истовремено, ја изразува својата загриженост поради постоењето определени пречки што ги спречуваат националните законодавства докрај да ги следат препораките на оваа организација за превенција на криминалитетот и постапување со затворениците. За таа цел, ги донесуваат Постапките за ефикасна имплементација на Стандардните минимални правила за постапување со затворениците.

Имено, тие ги покануваат сите држави членки ефикасно да ги применат Стандардните минимални правила и да ги инкорпорираат во своите законодавства (в. правило бр. 1-2 од споменатите Постапки). Во случај државите членки да имаат свои стандарди што се со понапреден карактер од Правилата, не се инсистира на прифаќање на интегралниот текст од Правилата, туку се инсистира на нивната суштина и хармонизирање со нивниот правен систем и култура¹⁹.

4. Корпус на принципи за заштита на сите лица од каква било форма на притворање или лишување од слобода
(Body of Principles for the protection of all Persons under any form of Detention or Imprisonment, Resolution 43/173, 9.12.1988)

Генералното собрание на ОН, на своето 76. заседание во 1988 година, со резолуција 43/173, го донесува *Корпусот на принципи за заштита на сите лица од каква било форма на притворање или*

¹⁹ Види: Постапките за ефикасна имплементација на Стандардните минимални правила за постапување со затворениците, достапни на: http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_01.pdf, како и коментарите на Правилата од Сулејманов, 1997, стр. 122 и натаму.

лишување од слобода. Содржината на Корпусот го опфаќа третманот на сите лица лишени од слобода (а со тоа и лицата осудени на кратка казна) што треба да биде хуман и да се почитува личното достоинство на лицата. Ниту една околност не може да се јави како оправдување за измачувањето на лицата или друг вид насилнички, нехуман или понижувачки третман или казнување. На лицата лишени од слобода не смее да им се ограничуваат или да им се укинуваат човековите права, сите постапки мора да бидат под постојана контрола на судски или друг надлежен орган и во никој случај лицата не смеат да бидат дискриминирани врз основа на расна припадност, боја на кожа, пол, јазик, итн.

Може да се каже дека Корпусот на принципи претставува надополнување на насоките дадени во Стандардните минимални правила. Усвојувањето на овие принципи и имплементирањето во националните законодавства придонесува за заштита на човековите права на лицата лишени од слобода.

5.1. Каква е состојбата во Македонија по прашањето за постапувањето со престапниците и употребата на присила од страна на државата? Македонија навреме ги потпишала и ги ратификувала сите конвенции што се однесуваат на превенција на тортурата. На тој начин, националната легислатива формално е усогласена со меѓународните стандарди. Но, во Македонија лишувањето од слобода на сторителите на казнени дела истовремено значи и лишување од основните загарантирани (човекови) права. А тоа е недозволливо.

Степенот на (не)почитување на правата на осудените лица, односно нивната тортура може да ги согледаме од прегледот на годишните извештаи на Хелсиншки комитет. Така,

→ **во 2010 година** стои: „...преземените обврски за почитување и заштита на човековите права на лицата кои издржуваат казна затвор и обезбедување на хумани услови со кои ќе се почитува достоинството и интегритетот во казненопоправните и воспитнопоправните домови се меѓу последните прашања со кои властите сакаат сериозно да се занимаваат“ (*Годишен извештај 2010, стр.12*);

→ **во 2011 година**: „...се гледа дека домашните власти не се погрижиле доволно за да се отстранат изворите на сериозните повреди на човековите права... дали надлежните органи конечно ќе постапуваат согласно законските обврски со цел спроведување целосна и независна истрага за наводите за малтретирање на лицата

смртни случаи. За период од 15 месеци починаа 13 лица што издржуваат затворска казна, огромното мнозинство од нив во Затворот во Идризово [...] и покрај тоа што јавните обвинителства наредуваа обдукција, резултатите не беа јавно објавувани со што само се засилуваат сомнежите дека причинител може да е негрижа на затворските установи, но и насилство во затворите. *Хелсиншкиот комитет смета дека главната причина за високата стапка на смртност е несоодветната медицинска заштита, особено за лицата за кои е потребна специјалистичка медицинска заштита. Осудените лица се третираат само од страна на општи лекари, а често има недостаток на терапија за хронично болните кои се принудени самите да се снаоѓаат. Користењето на супститути само ја влошува состојбата, а во затворите скоро и да не се третираат лицата со зависности од опојни дроги и наркотични средства...*“ (Годишен извештај 2016, стр. 22-23).

→ во 2017 година: „...во текот на 2017 година *продолжи трендот на изложување на осудените лица на лоши и нехумани услови за нивен престој и издржување на казната*, кои беа во целосна спротивност со стандардите за третман воспоставени со сите релевантни меѓународни инструменти за човекови права...“ (Годишен извештај 2017, стр. 45).

Наместо заклучок

Скоро 70 години по одржување на Конгресот кога за прв пат се разгледувале пенолошки прашања што се од клучна важност за превенција на криминалитет и постапување со осудени лица, денес сè уште се апелира дека секоја држава мора да спроведе темелни истражувања за состојбата и за бројот на изречени казни лишување од слобода, бидејќи тие може да бидат штетни доколку не се применуваат врз посебните категории сторители (првопрестапници, малолетни лица итн.) и не им се дадат соодветни третмани и методи.

По прикажаната состојба со условите на затворите во нашата држава, наместо заклучок ќе го издојам нотираното од народниот правобранител, кој во изминатите години континуирано дава препораки за неопходно и задолжително преземање мерки за надминување на супстандардните услови и создавање на подостоинствени околности за време на издржување на предвидената казна. Во својот извештај од 2017 година, народниот правобранител забележува дека: „...најголемиот број претставки беа поднесени поради незадо-

волството на осудените и притворените лица од здравствената заштита во казненопоправните установи; се жалеа на здравствениот третман, несоодветните услови во затворските амбуланти, недоволната опременост со медицински инвентар и апарати, како и за недостатокот на медикаменти и недоволен број на здравствен и медицински персонал. Во контекст на претходното е зголемениот број смртни случаи, за што Народниот правобранител по сопствена иницијатива отвори дури 12 предмети за испитување на причините за смртта, и меѓу другото од основните јавни обвинителства бараше информации дали за евентуални траги на насилна смрт е покрената јавнообвинителска постапка. Постапките по повод 6 смртни случаи се завршени без покренување постапка од страна на Јавното обвинителство, затоа што според одговорите, органот не нашол дека во некој од случаите постојат знаци за насилна смрт, а за преостанатите шест случаи постапките се во тек“.²⁰

Треба да продолжиме со следење на позитивниот пример на законодавства што со години ја негуваат традиција на изрекување алтернативни решенија, бидејќи лишувањето од слобода се покажува како контрапродуктивно во рехабилитациониот и реинтеграциониот процес на определени категории сторители на казнени дела, особено за сторителите на полесни казнени дела.

Селектирана користена и консултирана литература

Арнауѓовски Љујчо, Груевска-Дракулевски Александра (2011) Закон за извршување на санкциите, Интегрален текст со предговор, кратки објаснувања и регистар на поимите, со прилози. Студиорум, Скопје.

Камбовски, Владо (2004) Казнено право – општ дел. Скопје, Култура.

Лажеџиќ Б. Гордана (2003) Алтернативи за затворот. Студентски збор, Скопје.

Мујоска-Трпеска Елена (2017) Кратки казни затвор. Винсент графика, Скопје.

Сулејманов, Зоран (1997) Пенолошки компендиум. Графохартија.

Bishop, Norman (1988) Non-custodial alternatives in Europe. Helsinki Insitute for Crime Prevention and Control, affiliated with the UN. Publication Series No.14, Helsinki, Finland.

²⁰ Годишен извештај на Народниот правобранител за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права, 2017 година, стр. 46-47.

Farrall Stephen (2004) Social capital and offender reintegration: making probation desistance focused, *After Crime and Punishment, Pathways to offender reintegration*. Willan publishing, pp.57-85.

Gelsthorpe Loraine and Gillian Sharpe (2015) Women and Sentencing: Challenges and Choices. In *Exploring Sentencing Practice in England and Wales*, pp. 118-136. Palgrave Macmillan UK.

Jackson, Janet L., Jan W. De Keljser, and John A. Michon (1995) Critical Look at Research on Alternatives to Custody, *A. Fed. Probation* Vol.59 No.3, p.43.

Lazarević Desanka (1974) *Kratkotrajne kazne zatvora*. Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.

Lopez-Rey Manuel (1978) Petogodišnji kongresi Ujedinih Nacija o prevenciji kriminaliteta I postupanju sa prestupnicima, *Jugoslovenska revija za kriminologiju I krivično pravo*, Beograd, god. XVI, br.1, str. 3-15.

Mair George (2004) Diversionary and non-supervisory approaches to dealing with offenders. *Alternatives to prison options for an insecure society*, Willan Publishing, Cullompton.

Maruna, Shadd, and Anna King (2004) Public opinion and community penalties. *Alternatives to prison: Options for an insecure society*, pp.83-112.

Taxman S. Faye, Young Douglas and Byrne M. James (2004) With eyes wide open: formalizing community and social control intervention in offender reintegration programmes. Willan publishing, pp. 233-261.

Van Kalmthout, Anton M., Jenny Roberts, and Sandra Vinding, (eds.) (2003) *Probation and probation services in the EU accession countries*. Wolf Legal Publishers.

Second United Nations Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, London, 8-20 August 1960, Short – term imprisonment, General report prepared by the Secretariat, UN Department of Economic and Social Affairs, New York, 1960, (A/CONF.17/5) достапно на: www.asc41.com/uncongress/undocs/htm.

Second United Nations Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, London, 8-19 August 1960, Report prepared by the Secretariat, UN Department of Economic and Social Affairs, New York, 1960, (A/CONF.17/20) достапно на: http://www.asc41.com/UN_congress/2nd%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/2nd_congress.htm.

Seventh United Nations Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, Milan, 26 august - 6, 1985, Report prepared by the

Secretariat, UN Department of Economic and Social Affairs, New York, 1986, (A/CONF.121/22/Rev.1) достапно на:

http://www.asc41.com/UN_congress/7th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/030%20ACONF.121.22.Rev.1%20Seventh%20United%20Nations%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime%20and%20the%20Treatment%20of%20Offenders.pdf;

Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977, достапно на:

<http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>.

United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955–2010, 55 years of achievement, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, достапно на:

http://www.un.org/en/conf/crimecongress2010/pdf/55years_ebook.pdf.

United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules), adopted by the General Assembly, Resolution 45/110 of 14 December 1990, достапно на:

http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_03.pdf.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. res.217 A (III), UN Doc. A/810 at 71, proclaimed by the General Assembly on 10 December 1948, достапно на <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

Elena MUJOSKA-TRPEVSKA²¹

LIFE BEHIND BARS: SHORT TERM SENTENCES IN MACEDONIAN PRISONS

(Abstract)

The human rights of convicted persons as a specific category of human rights have been declared and widely discussed by the UN. For more than half a century, the UN has held congresses aimed at making decisions to strengthen international co-operation to limit criminality and promote the rights of convicted persons. Globalization allows wide dissemination of criminality, so co-operation between states and finding durable solutions or determining guidelines and standards for this purpose is a priority for this organization. In this

²¹ Research Fellow at Center for Strategic Research, Macedonian Academy of Sciences and Arts. Contact: emujoska@manu.edu.mk.

way, the Organization directly affects criminal policy and the practice of penalizing national legislation worldwide.

Almost 70 years after the Congress was held when penological issues that are of crucial importance for the prevention of crime and treatment of convicted persons were discussed for the first time, it is still appealing that each state must conduct thorough research on the situation and the number of prison sentences. We should continue to follow legislations with tradition of imposing alternative solutions, since deprivation of liberty proved counterproductive in the rehabilitation and reintegration process of certain categories of perpetrators of criminal acts, especially for the perpetrators of minor offenses.

Keywords: prison, sentences, legislation, crime, institutions

Александра ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ¹

**ИЗВРШУВАЊЕ НА МЕРКАТА ПРИТВОР
ВО ПРИТВОРСКИТЕ ОДДЕЛЕНИЈА НА ЗАТВОРИТЕ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:
ПОЛОЖБАТА НА ПРИТВОРЕНИТЕ ЛИЦА
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА *DE JURE* И *DE FACTO*²**

Апстракт

Во трудот авторот се осврнува на карактеристиките на пенитенцијарниот систем во Република Македонија и положбата на притворениците *de jure* и *de facto*. Авторот заклучува дека пенитенцијарниот систем во нашата земја има карактеристики на модерен систем. Тој е еден од пенитенцијарните системи кои целосно ги вклучува Стандардните минимални правила за постапување со затворениците и Европските затворски правила во Законот за извршување на санкциите.

Во трудот е даден преглед на меѓународната и националната регулатива за извршувањето на мерката притвор, а исто така, дадена е и анализа на положбата на притворените лица во Република Македонија. Имено, посебно се анализирани акутните проблемите со кои се соочува пенитен-

¹ Вонреден професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

² Трудот е објавен во Македонска ревија за казнено право и криминологија ISSN 1409-5327, год. 22, бр. 1, 2016, Здружение за кривично право и криминологија, 2 Август, С Штип, Скопје (стр. 235-273) (прегледна научна статија). Заради актуелноста и акутноста на проблематиката на трудот со одредени дополнувања повторно се објавува. Овој труд ќе им биде од голема полза на сите надлежни органи вклучени во извршувањето на мерката притвор бидејќи на едно место ја анализира целокупната регулатива што се однесува на оваа проблематика. Исто така, трудот ги анализира и акутните проблеми со кои се соочува извршувањето на оваа често изрекувана мерка за обезбедување присуство на обвинетиот со што јасно се укажува на проблемот дека истата треба да се применува само во исклучителни случаи со цел да не се претвори во нејзиниот антипод, имено, наместо мерка за обезбедување присуство – многумина притвореници, кои да не заборавиме ги штити презумпцијата на невиност, притворот, особено долготрајниот, го доживуваат како казна.

цијарниот систем во делот на извршувањето на мерката притвор, како и положбата на притворениците *de jure* и *de facto* и механизмите за заштита на правата на притворените лица. Иако, податоците за извршувањето на мерката притвор во Република Македонија се доста оскудни, авторот на трудот прави анализа на извршувањето на мерката притвор користејќи се со податоци од извештаите на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ) и Националниот превентивен механизам (НПМ) при Народниот правобранител, како и Годишните извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија.

Од анализата на извештаите генерален заклучок е дека независно од тоа што на притворените лица со закон и со меѓународни документи им се гарантираат права што не смеат да бидат повредени и им се одредуваат обврски чие исполнување не ја деградира нивната личност, сепак, во пракса постои дискрепанца помеѓу положбата на притворениците *de jure* и *de facto*. Авторот на трудот ги детектира клучните проблеми со кои се соочува нашиот пенитенцијарен систем во однос на извршувањето на мерката притвор, и тоа: пренатрупаност (пренаселеност) на притворските одделенија во затворите; супстандардни услови во притворските одделенија на затворите, несоодветен режим за притворените лица, несоодветно постапување со притворените лица од страна на затворскиот персонал, несоодветна исхрана, несоодветна здравствена заштита на притворениците, несоодветна кадровска екипираност на притворските одделенија, итн.

Клучни зборови: пенитенцијарен систем, притвореници, положба на притворени лица, притвор

1. Вовед

Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската Унија (ЕУ) се соочува со бројни предизвици во ефикасното спроведување на сериозни реформи во правниот, политичкиот и економскиот систем. Во овој контекст, значаен сегмент е и пенитенцијарниот систем.

Пенитенцијарниот систем во Република Македонија го дефинира Законот за извршување на санкции³ (ЗИС) усвоен во 2006 година, а во согласност со намерата за усогласување на законодавството со она на земјите членки на Европската Унија. Во 2010 година беше усвоен Законот за измени на Законот за извршување на

³ Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 2/2006; 57/2010; 170/2013 и 43/2014).

санкции. Во 2013 година е донесена една измена, а во 2014 година се донесени уште две измени на ЗИС. За кратко време имало измени и дополнувања на ЗИС, што укажува на динамиката на прашањата утврдени со овој закон.

Со афирмацијата на концептот на човековите права и слобода како највисока и цивилизациска вредност во современото општество, донесени се бројни документи со кои се гарантираат правата на човекот вклучително и на лица кои се притворени од страна на суд или лишени од слобода по донесена пресуда и кои поради каква било причина се затворени некаде на друго место.⁴

Правата на лицата лишени од слобода, вклучително и на притворените лица, посебно се регулираат со следниве меѓународни документи: Стандардните минимални правила за постапување со затворениците (СМПЗ)⁵ и со Европските затворски правила (ЕЗП).⁶

⁴ - Универзална декларација за човековите права, усвоена и објавена на 10 декември, 1948 година со Резолуција бр. 217 А (III) на Генералното собрание на ООН ("Universal Declaration of Human Rights", G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948)).

- Меѓународен пакт за граѓански и политички права, усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуција на Генералното собрание на ООН број 2200А (XXI) од 16 декември 1966 година, а стапи во сила на 23 март 1976 година во согласност со член 49 (International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49).

- Конвенција против мачењето и другите свирепи, нехумани или понижувачки казни и постапки, усвоена и отворена за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуција на Генералното собрание на ООН број 39/46 од 10 декември 1984 година, а стапи во сила на 26 јуни 1987 година во согласност со член 27(1) (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1)).

- Кодекс за однесување на лицата одговорни за примена на законот, усвоен од страна на Генералното Собрание на ООН со Резолуција број 34/169 од 17 декември 1979 година (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979).

⁵ Стандардни минимални правила за постапување со затворениците усвоени на Првиот конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и третман на сторителите на кривични дела, што се одржа во Женева во 1955 година, а е одобрен од страна на Економскиот и социјален совет со резолуции број 663 С (XXIV) од 31 јули 1957 година и број 2076 година (LXII) од 13 мај 1977 година. („Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners“, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,

Прашањата од пенитенцијарната област се третираат и со други инструменти на Советот на Европа, меѓу кои најзначајни се: конвенциите, потоа, препораките, прецедентното право на Европскиот суд за човекови права и стандардите на Европскиот комитет за спречување на тортура односно мачење, нечовечно и понижувачко постапување или казнување.

Стандардниите минимални правила за постопостапување со затворениците спаѓаат во редот на првите и најстарите правила (мерки) што се однесуваат на постапувањето со лицата лишени од слобода. На идентичен начин тие се однесуваат и на лицата во притвор, против кои се води кривична постапка. Овие правила се широко прифатени поради нивната голема вредност и значење и заради нивното непосредно влијание врз развојот на казнената политика и пракса. Тие се прифатени од страна на голем број држави, најчесто се вградени и во националните законодавства, а се прифатени и во примената од страна на националните и меѓународните судови.⁷

Во настојувањето за прецизност и доследност во примената, тие ги одредуваат категориите на лица на кои се однесуваат.⁸ Така, Одделот С. се однесува на **„Уапсени и притворени лица“**. Во повеќе правила, во поединости се разработуваат условите под кои се спроведува притворот и начинот на постапување со притворените лица. Посебно се истакнува начелото на презумпција на невиноста на притвореното лице, односно притвореното лице се смета за невино и со него треба да се постапува како со такво.⁹

held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977).

⁶ Препорака Rec (2006)2 од страна на Комитетот на министри на државите членки на Советот на Европа во врска со Европските затворски правила, донесена од страна на Советот на Европа во 1950 година, (усвоени од Комитетот на министри на 11 јануари 2006 година на 952 средба на замениците министри). (Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

⁷ Арнаудовски, Љ. и Груевска-Дракулевски А. (2011) „Закон за извршување на санкциите: интегрален текст со предговор, кратки објаснувања и регистар на поимите со прилози“, Скопје: „Студиорум“ -Центар за регионални истражувања и соработка.

⁸ Ibid.

⁹ В. Правило бр.84.-93 СМППЗ.

Европските затворски правила се однесуваат на лица кои се притворени по налог на суд или лишени од слобода по донесена пресуда. Европските затворски правила меѓу другото ги поставуваат основните принципи со кои се одредува правниот статус на осуденото лице за време на издржувањето на казната. Посебно се истакнува дека со сите лица лишени од слобода се постапува со почитување на нивните човекови права; лицата лишени од слобода ги задржуваат сите права кои не им се законито одземени со одлука со која се осудени или со која се задржуваат во притвор, а ограничувањата за лицата лишени од слобода треба да бидат минимум неопходни и сразмерни со легитимната цел поради која се наметнати. Затворските (и притворските) услови кои ги загрозуваат човековите права не можат да се оправдаат со недостаток на материјални средства, а животот во затвор (притвор) треба да биде што е можно посличен на позитивните аспекти на животот во заедницата.¹⁰

Европските затворски правила, по примерот на Стандардните минимални правила за постапување со затворениците на ООН, посебен дел посветуваат на „Притворени лица“, опфатени во седмиот дел од Правилата. Во првото поглавје со наслов „Статусот на притворените лица“ го одредуваат поимот на притвореното лице и неговиот статус и положба. Во таа смисла, се предвидува дека притворени лица се затвореници на кои им е одреден притвор од страна на судската власт до судењето, осудата или изрекувањето на пресудата.¹¹ Второто поглавје од седмиот дел го уредува прашањето за „Постапување со притворените лица“.¹² На притворените лица се однесуваат сите правила од овој документ, но во следните поглавја се разработуваат некои посебни правила, па така, се уредуваат прашањата за „Сместување“, „Облека“, „Правна помош“, „Контакт со надворешниот свет“, „Работа“ на притворените лица и „Примена на режимот за затвореници“ врз притворените лица.¹³

Во трудот понатаму е даден преглед на меѓународната и националната регулатива за извршувањето на мерката притвор, а исто така, дадена е и анализа на положбата на притворените лица во Република Македонија. Имено, посебно се анализирани акутните

¹⁰ Арнаудовски, Љ. и Груевска-Дракулевски А. (2011) „Закон за извршување на санкциите: интегрален текст со предговор, кратки објаснувања и регистар на поимите со прилози“, Скопје: „Студиорум“-Центар за регионални истражувања и соработка.

¹¹ В. Правило бр. 94. ЕЗП.

¹² В. Правило бр. 95. ЕЗП.

¹³ В. Правило 96-101. ЕЗП.

проблемите со кои се соочува пенитенцијарниот систем во делот на извршувањето на мерката притвор, како и положбата на притворениците *de jure* и *de facto* и механизмите за заштита на правата на притворените лица. Овој труд ќе им биде од голема полза на сите надлежни органи вклучени во извршувањето на мерката притвор бидејќи на едно место ја анализира целокупната регулатива што се однесува на оваа проблематика. Исто така, трудот ги анализира и акутните проблеми со кои се соочува извршувањето на оваа често изрекувана мерка за обезбедување присуство на обвинетиот со што јасно се укажува на проблемот дека истата треба да се применува само во исклучителни случаи со цел да не се претвори во нејзиниот антипод, имено, наместо мерка за обезбедување присуство – многумина притвореници, кои да не заборавиме ги штити презумпцијата на невиност, притворот, особено долготрајниот, го доживуваат како казна.

2. Методи

За изработка на трудот, а тргнувајќи од погореизнесените цели на истражувањето и утврдениот предмет и содржина применети се соодветни основни и посебни научноистражувачки методи.

Нормативниот метод е користен во анализата на позитивните меѓународни и домашни правни норми со кои се регулира извршувањето на мерката притвор во Република Македонија. Извршена е правно-аналитичка интерпретација на законските прописи што се однесуваат на оваа проблематика. Дескриптивниот метод најде примена во објаснувањето и опишувањето на предметот на истражувањето. Споредбеноправниот (компаративниот) метод е користен заради споредување на македонското законодавство наспроти стандардите на ООН и Европската Унија.

Покрај теоретски дел, трудот содржи и емпириски дел кој овозможува да се изврши емпириска, егзактна проверка на поставените тези и изнесените ставови. Користени се извештаите на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ)¹⁴ и Националниот превентивен механизам (НПМ) при Народниот правобранител,¹⁵ како и официјални статистички податоци добиени од годишни

¹⁴ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) <http://www.cpt.coe.int/en/>.

¹⁵ Национален превентивен механизам (НПМ) http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam.aspx.

извештаи на Управата за извршување на санкциите на Република Македонија за работењето и состојбата во казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за периодот 2008-2013 година. Собраните емпириски податоци се интерпретирани со спекулативен и логички пристап за положбата на притворениците *de jure* и *de facto*.

3. Извршување на мерката притвор согласно СМППЗ¹⁶ и ЕЗП¹⁷

3.1 СМППЗ¹⁸

Одделот С. од СМППЗ се однесува на „Уапсени и притворени лица“. Правилата ги дефинираат „притворениците“ како лица уапсени или затворени поради обвинение против нив, кои се задржани или во полиција или во притвор (затвор), но сè уште не им е судено и не се казнети.¹⁹ Посебно се истакнува начелото на презумпција на невиност, како и фактот дека притворениците треба да уживаат посебен режим.²⁰

Во однос на сместувањето се истакнува дека притворениците треба да бидат одделени од осудените затвореници. А, младите притвореници треба да бидат одделени од возрасните и во принцип треба да бидат затворени во посебни установи.²¹ Понатаму, притворените лица треба да се сместат во посебни соби за ноќевање, со исклучок на различни локални обичаи со оглед на климата.²²

Што се однесува до исхраната се истакнува дека согласно ограничувањата заради одржување на редот во установата, притво-

¹⁶ Стандардни минимални правила за постапување со затвореници (усвоени на првиот конгрес на Обединетите нации за превенција на криминалитет и третман на сторители на казнени дела, одржан во Женева во 1955 година и одобрени од страна на економскиот и социјален совет со резолуциите 663 С (XXIV) од 31 јули 1957 година и 2076 (LXII) од 13 мај 1977 година.

¹⁷ Европски затворски правила (Препорака Rec(2006)2 на Комитетот на министри на државите членки) (усвоени од Комитетот на министри на 11 јануари 2006 година на 952 средба на замениците министри).

¹⁸ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 С (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977.

¹⁹ В. Правило 84. (1) СМППЗ.

²⁰ В. Правило 84. (2), (3) СМППЗ.

²¹ В. Правило 85 СМППЗ.

²² В. Правило 86 СМППЗ.

рените лица може, доколку сакаат, да си ја обезбедат храната одна- двор на свој трошок, или преку администрацијата или преку нивно- то семејство и пријателите. Во спротивно, администрацијата треба да им обезбеди храна.²³

На притвореното лице треба да му се дозволи да носи соп- ствена облека доколку таа е чиста и пристојна. Ако притвореното лице носи затворска униформа, таа мора да се разликува од унифор- мата на осудените лица.²⁴

На притвореното лице секогаш треба да му се понуди мож- ност да работи, но не може да се бара од него да работи. Доколку одлучи да работи, треба да биде платен за тоа.²⁵

Понатаму, на притвореното лице треба да му се дозволи на свој трошок или на трошок на трети лица да набавува книги, весни- ци, потребен прибор за пишување и други средства за анимација кои се соодветни со интересите на судската администрација и без- бедноста и редот на установата.²⁶

Во поглед на контактите со надворешниот свет и здравстве- ната заштита, на притвореното лице треба да му се дозволи да при- ма посети и да биде лекуван од страна на својот лекар или стома- толог доколку постои основана причина за тоа и доколку тој е во можност да ги плати направените трошоци.²⁷

На притвореното лице треба да му се дозволи веднаш да го извести своето семејство за неговото притворање и треба да му се обезбедат соодветни средства за комуникација со неговото семеј- ство и пријателите и за примање посети од нивна страна, со услов во однос на ограничувања и надзор што се неопходни во интерес на судската постапка и безбедноста и редот во установата.²⁸

За целите на неговата одбрана, на притвореното лице треба да му се дозволи бесплатна правна помош таму каде што истата е достапна и да прима посети од неговиот бранител во врска со него- вата одбрана и да ја подготви истата и да му даде доверливи ин- струкции. За овие цели, доколку сака, треба да му се обезбеди мате- ријал за пишување. Разговорите помеѓу притвореното лице и него-

²³ В. Правило 87 СМПЗ.

²⁴ В. Правило 88 СМПЗ.

²⁵ В. Правило 89 СМПЗ.

²⁶ В. Правило 90 СМПЗ.

²⁷ В. Правило 91 СМПЗ.

²⁸ В. Правило 92 СМПЗ.

виот бранител може да се под присмотра, но не и да се прислушаат од страна на полициски службеник или службеник од установата.²⁹

3.2 ЕЗП³⁰

Европските затворски правила, по примерот на Стандардните минимални правила за постапување со затворениците на ООН, посебен дел посветуваат на **„Притворени лица“**, опфатени во седмиот дел од Правилата.

Така, во смисла на одредбите од ЕЗП, притворени лица се затвореници на кои им е одреден притвор од страна на судската власт до судењето, осудата или изрекувањето на пресудата. Државата може да одреди, затворениците кои се осудени и на кои им е изречена казна, да се сметаат за притворени лица доколку сè уште не е постапено по нивните жалби.³¹

Во однос на постапувањето со притворените лица, во правилата се истакнува дека врз режимот кој се применува на притворените лица, не треба да има влијание можноста дека тие во иднина би можеле да бидат осудени за кривично дело. Правилата од овој дел предвидуваат дополнителни обезбедувања за притворените лица. Во постапувањето со притворените лица, властите треба да се раководат од правилата што важат за сите затвореници и да им дозволат на притворените лица да учествуваат во разни активности предвидени со овие правила.³²

ЕЗП содржат и посебни правила за сместување на притворените лица. Имено, на притворените лица, во мера во која е можно, треба да им биде дадена можност за сместување во посебни ќелии, освен кога тие може да имаат корист од заедничко сместување со другите притворени лица или доколку судот не донесе одлука за посебните услови за сместување на одредено притворено лице.³³

На притворените лица треба да им е дозволено да носат своја лична облека доколку е соодветна за носење во затвор. На притворените лица кои немаат соодветна лична облека, треба да им се обез-

²⁹ В. Правило 93 СМППЗ.

³⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

³¹ В. Правило 94 ЕЗП.

³² В. Правило 95 ЕЗП.

³³ В. Правило 96 ЕЗП.

беди облека која нема да биде иста како униформите што ги носат затворениците.³⁴

Притворените лица треба јасно да бидат запознаени со нивното право на правна помош. На притворените лица треба да им се обезбедат сите потребни услови да ја подготват нивната одбрана и да се состанат со нивните правни застапници.³⁵

Одредбите што се однесуваат на контакт со надворешниот свет, предвидуваат дека, освен доколку постои посебна забрана за одреден временски период донесена од страна на судски орган, во одреден предмет, на притворените лица треба да им биде дозволено: а. да примаат посети и да комуницираат со семејството и со други лица на ист начин како и затворениците; б. да примаат дополнителни посети и да имаат дополнителен пристап до другите облици за комуникација; в. да имаат пристап до книги, весници и други медиуми.³⁶

На притворените лица треба да им биде понудено да работат, но тоа не треба да се бара од нив. Доколку притворените лица одберат да работат, сите одредби од правилото 26 од ЕЗП треба да се применуваат за нив, вклучително и оние што се однесуваат на надоместокот.³⁷

Доколку притворено лице бара да му биде дозволено врз него да се примени режимот за затвореници, затворската управа треба да го одобри тоа барање во мера во која е тоа можно.³⁸

3.3 Извршување на мерката притвор согласно извршното казнено право на Република Македонија

Прашањата за притворот, и тоа, основите за определување притвор, органот надлежен за определување притвор во претходна постапка, елементите на решението за притвор, изведувањето на лицето пред судија и определување бранител, доставувањето на решението за притвор и правото на жалба, краткотраен притвор, траење на притворот во истражната постапка, траење на притворот по одобрување на обвинителниот акт, укинување на притворот и притвор по објавување на пресудата, се уредени со членовите 164-174 од Законот за кривичната постапка и не се предмет на анализа во овој труд.

³⁴ В. Правило 97 ЕЗП.

³⁵ В. Правило 98 ЕЗП.

³⁶ В. Правило 99 ЕЗП.

³⁷ В. Правило 100 ЕЗП.

³⁸ В. Правило 101 ЕЗП.

ЗКП во членовите 175-180 ја уредува постапката со притворениците. Куќниот ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите е пропишан со Правилникот за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите.³⁹

3.3.1 Притворски одделенија во затворите во Република Македонија

Согласно домашната регулатива мерката притвор се извршува во притворските одделенија на затворите во Република Македонија. Лицата со изречена мерка притвор (притворените лица) мерката ја издржуваат во одделни простории на затворот (притворски одделенија).⁴⁰ Лицата кои се наоѓаат во притвор се одвојуваат од лицата кои ја издржуваат казната затвор.⁴¹

Согласно Решението за распоредување на осудените, казнетите и малолетните лица во казненопоправните и воспитно-поправните установи⁴² мерката притвор се извршува во: Затвор Битола, Затвор Прилеп, Затвор Гевгелија, Затвор Охрид, Затвор Скопје, Затвор Куманово, Затвор Тетово и во Затвор Струмица.⁴³

³⁹ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 1.

⁴⁰ *Ibid.*, член 2.

⁴¹ В. член 40 ЗИС.

⁴² Решение за распоредување на осудените, казнетите и малолетните лица во казненопоправните и воспитно-поправните установи („Службен весник на Република Македонија“ бр.84/2008).

⁴³ Така, во **Затвор Битола** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Битола, Кичево и Ресен освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Прилеп** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Крушево и Прилеп освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Гевгелија** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Гевгелија, Кавадарци и Неготино освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Охрид** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Дебар, Охрид и Струга освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Скопје** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Велес и Скопје 1, како и машки и женски лица спрема кои е

Ако просторот за притвор е исполнет или од други оправдани причини, надлежниот суд во согласност со судот и затворот на друго подрачје може да упати притворени лица и во друг затвор заради извршување на мерката притвор.

3.3.2 Положба на притворените лица *de jure*⁴⁴

Положбата на притвореното лице за време на издржувањето на казната затвор може да се согледа преку *дефинираниите права, должностите и дисциплински одговорности*.

Современите пенитенцијарни системи, како и нашиот, на притворените лица со закон им гарантираат права што не смеат да бидат повредени и им одредуваат обврски чие исполнување не ја деградира нивната личност.

Постапка со притворениците. Спрема притворените лица се постапува согласно ратификуваните меѓународни конвенции, уставните и законски одредби кои го регулираат правниот статус на притворениците.⁴⁵

Спрема притворените лица се постапува со почитување на личноста и достоинството. При извршувањето на притворот не смее да се навредува личноста и достоинството на обвинетиот. Спрема притвореното лице може да се применуваат само ограничувања што се потребни да се спречи бегството и договор што би можел да биде

определен притвор од подрачјето на сите основни судови во Републиката за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Куманово** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови: Кратово, Крива Паланка и Куманово освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Тетово** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови Гостивар и Тетово освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор. Во **Затвор Струмица** се упатуваат машки и женски лица спрема кои е определен притвор од подрачјето на основните судови: Берово, Винаца, Делчево, Кочани, Радовиш, Свети Николе, Струмица и Штип освен притворот определен за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор.

⁴⁴ За ова, в. повеќе: Арнаудовски, Љ./ Груевска-Дракулевски, А. (2013) „Пенологија (прв и втор дел)“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, „2 Август С Штип“, Скопје.

⁴⁵ В. Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 3; В. правило бр. 84-93 СМППЗ и в. правило бр. 94-101 ЕЗП; За малолетници во притвор в. правило бр.85.(2) СМППЗ и правило бр. 11.1-11.2 и 35.1-35.4 ЕЗП.

штетен за успешното водење на постапката.⁴⁶ При извршување на мерката притвор се чува телесното и душевното здравје на притвореното лице, притоа водејќи сметка да се одржи редот и дисциплината во затворот, а да не се повреди достоинството на притвореното лице.⁴⁷

Прием на притворени лица. Притворено лице може да се прими односно задржи во затвор само врз основа на решение донесено од страна на надлежен суд со кое е одредена или продолжена мерката притвор. Решението се доставува до затворот и притвореното лице.⁴⁸

За приемот на притвореното лице се издава писмена потврда од страна на овластено службено лице, во која ќе се внесе датумот и часот на примањето.⁴⁹

При приемот во досието се внесуваат податоците за притвореното лице.⁵⁰ При прием притворените лица се запознаваат со куќниот ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија во затворите.⁵¹

Личен претрес на притвореното лице. Личниот претрес на притвореното лице го врши службено лице од ист пол, а на претресот задолжително присуствуваат две службени лица од ист пол како и притвореното лице.⁵²

Лекарски преглед на притвореното лице. При прием на притвореното лице се врши лекарски преглед од страна на затворски лекар. Прегледот се евидентира во соодветна документација за притворени лица. Лекарскиот преглед се врши без присуство на припадник од секторот за обезбедување, во рок од 24 часа од денот на приемот на притвореното лице, а најдоцна во рок од 72 часа. Во случај кога кај притвореното лице ќе се констатираат какви било повреди предизвикани со примена на физичка сила или средства за присилба или други знаци на физичко и психичко насилство, затворскиот лекар составува записник со детален опис на повредите и за-

⁴⁶ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 176.

⁴⁷ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 4.

⁴⁸ *Ibid.*, член 6.

⁴⁹ *Ibid.*, член 7.

⁵⁰ *Ibid.*, член 8.

⁵¹ *Ibid.*, член 16.

⁵² *Ibid.*, член 9.

клучок за начинот и средствата со кои се нанесени повредите. За констатираните повреди, затворскиот лекар веднаш го известува директорот на затворот. За утврдената состојба, директорот на затворот веднаш по писмен пат го известува надлежниот јавен обвинител.⁵³

Известување на семејството. Судот е должен во рок од 24 часа за притворувањето да го извести семејството на притвореното лице, освен ако лицето се противи на тоа. За притворувањето ќе се извести надлежниот орган за социјални работи, ако е потребно да се преземат мерки за згрижување на децата и на другите членови на семејството за кои се грижи притвореното лице.⁵⁴

На барање на притвореното лице, веднаш по притворањето или преместувањето од едно притворско одделение во друго, овластеното службено лице за тоа ќе го извести неговото семејство или лицето кое притворениот ќе го наведе. Од страна на директорот на затворот во најкраток рок се известува надлежниот суд, ако притвореното лице е приведено по потерница.⁵⁵

Доколку притвореното лице е странски државјанин, судот е должен во рок од 24 часа да го извести за притворувањето дипломатско-конзуларното претставништво на државата чиј државјанин е лицето или на државата која на друг начин е овластена да прима такви известувања, согласно со меѓународното право, или ако е бегалец или лице без државјанство со претставниците на меѓународните организации за заштита на лицата со таков статус.⁵⁶

Дневни активности на притворените лица. Распоредот на дневните активности на притворените лица во работни, неработни или празнични денови се уредува со дневниот распоред на затворот.⁵⁷

Предметите за лична употреба. Притвореното лице од предметите за лична употреба може да задржи: облека, долни алишта,

⁵³ *Ibid.*, член 10.

⁵⁴ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 175.

⁵⁵ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 5.

⁵⁶ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 175 и Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 5.

⁵⁷ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 40.

сопствена постелнина, нужен прибор за лична хигиена (четка за заби, сапун, крпа, шамивчиња, чорапи, чешел), очила, како и да набавува на сопствен трошок: храна, книги, весници и други работи што одговараат на неговите редовни потреби, доколку тоа не би било штетно за успешно водење на постапката. На притвореното лице му се одземаат ножеви, ножици, прибор за бричење, ремен, врвки од обувки, други опасни предмети кои би можеле да нанесат телесни повреди и да го загрозат сопствениот живот или животот на другите лица, скапоцени предмети и парични средства. Одземените предмети се евидентираат во соодветна документација за притворени лица, во која се наведува датум, час и вид на одземените предмети. За одземените предмети се изготвува записник, во кој се запишува видот, количината и другите нивни карактеристики. Записникот за одземените предмети го потпишуваат: овластеното службено лице што го извршило претресот и притвореното лице. На притвореното лице му се издава копија од записникот.⁵⁸

Одземените предмети се чуваат во магацинот на затворот, со исклучок на скапоцените предмети и паричните средства коишто се чуваат во сеф или на друго безбедно место во затворот. Со одобрение на надлежен суд одземените предмети од притвореното лице може да се предадат на неговото семејство или на друго лице што ќе биде одредено од негова страна.⁵⁹

Притвореното лице има право на свој трошок да набавува книги, весници и други работи што одговараат на неговите редовни потреби, доколку тоа не би било штетно за успешно водење на постапката. За тоа одлучува органот што ја спроведува истражната постапка.⁶⁰

Сместување на притворени лица. Притворените лица се сместуваат во посебни одделенија во затворот одвоено од осудените лица. Во зависност од расположливите капацитети за сместување, директорот на затворот или овластено службено лице ги распоредува притворените лица во притворското одделение на затворот. Во текот на траењето на мерката притвор од безбедносни причини, притвореното лице може да се преместува од просторија во просторија.⁶¹

⁵⁸ *Ibid.*, член 11.

⁵⁹ *Ibid.*, член 12.

⁶⁰ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 177.

⁶¹ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 13.

Собите за сместување на притворените лица треба да ги исполнуваат просторните, здравствените и хигиенски услови. Во иста просторија не се сместуваат притворени лица од различен пол и соучесниците во сторувањето на кривичното дело. Малолетните притворени лица се сместуваат одвоено од полнолетните.⁶²

Во иста просторија не можат да бидат затворени лица кои не се од ист пол. По правило, во иста просторија не можат да се сместуваат лица кои учествувале во извршување на исто кривично дело ниту лица кои се на издржување казна со лица во притвор. Ако е тоа можно, лицата кои сториле кривично дело во поврат нема да се сместуваат во иста просторија со други лица лишени од слобода врз кои би можеле штетно да влијаат. Притвореното лице има право да бара притворот да го издржува во индивидуална просторија.⁶³

Облека и постелнина на притвореното лице. Притвореното лице може да носи сопствена облека под услов да е чиста и уредна, како и да користи своја постелнина.⁶⁴ Притвореното лице има право да носи своја облека и да се служи со свои постелни работи.⁶⁵

Лична хигиена на притвореното лице. При прием на притвореното лице ќе му се овозможи капење, а доколку има потреба неговата облека и предмети ќе се дезинфицираат.⁶⁶

Притворените лица ја одржуваат хигиената на телото и облеката, а управата на затворот им ги обезбедува потребните услови. Бричењето на притворените лица се врши секој работен ден, а потстрижувањето најмалку еднаш месечно. Капењето на притворени лица од машки пол се врши најмалку еднаш неделно, додека за притворени лица од женски пол капењето се врши најмалку два пати неделно.⁶⁷

⁶² *Ibid.*, член 14.

⁶³ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 176.

⁶⁴ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 15.

⁶⁵ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 177.

⁶⁶ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 18.

⁶⁷ *Ibid.*, член 19.

Притворените лица секојдневно ја одржуваат хигиената во просториите во кои престојуваат. Постелнината редовно се тресе и проветрува најмалку еднаш неделно, а се менува на секои 15 дена.⁶⁸

Затворскиот лекар редовно врши контрола на хигиената на притворените лица и просторите во кои тие престојуваат.⁶⁹

Исхрана на притвореното лице. Притворените лица доби-
ваат бесплатна храна. Храната се дава во три оброци дневно. Терми-
ните за појадок, ручек и вечера ги утврдува директорот на затворот.
Количината и видот на храната како и додатоците за малолетни
лица и трудници се даваат по таблицата за исхрана на притворените
лица. На болните притворени лица им се дава посебен режим на
исхрана со одобрение на лекар. Контролата на квалитетот на хра-
ната редовно ја врши затворскиот лекар.⁷⁰

Притвореното лице има право да се храни на свој трошок.⁷¹
Ако притвореното лице се храни на свој трошок, управата на затво-
рот ќе му овозможи да набавува храна. Притвореното лице може да
се претплати за храна преку управата на затворот доколку има па-
рични средства како негов депозит. Храна може да доставува и
неговото семејство, како и други лица со одобрение од надлежниот
суд. Кога притвореното лице прима храна и безалкохолни пијалаци
од неговото семејство или други лица, може да прими само храна и
безалкохолни пијалаци кои се индустриски спакувани со деклара-
ција во пластична амбалажа, спакувани во тетрапак, стаклена амба-
лажа или лимена амбалажа, а не подготвени во домашни услови.⁷²

Храната, садовите и другите предмети во кои се донесува или
испраќа храната се прегледуваат од страна на припадник од секто-
рот за обезбедување или друго овластено службено лице од затво-
рот, а потоа му се предаваат на притвореното лице. Ако при прегле-
дот се најдат скриени предмети за тоа ќе се извести судот што ја
води постапката и ќе се постапи по одлуката на судот.⁷³

⁶⁸ *Ibid.*, член 20 и **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010), член 177.

⁶⁹ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притвор-
ските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр.
101/2011), член 21.

⁷⁰ *Ibid.*, член 27.

⁷¹ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Маке-
донија“ бр. 150/2010), член 177.

⁷² Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притвор-
ските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр.
101/2011), член 28.

⁷³ *Ibid.*, член 29.

Притворените лица не може да примаат или да набавуваат алкохолни пијалаци.⁷⁴

Одмор на притвореното лице. Притвореното лице има право на осумчасовен непрекинат одмор во време од 24 часа. Покрај тоа нему ќе му се обезбеди движење на отворен простор во затворот најмалку два часа дневно.⁷⁵

На притворените лица им се овозможува престој на свеж воздух најмалку два часа секој ден и во за тоа одреден затворски простор. На чист воздух се шетаат заедно лицата сместени во иста просторија. Истовремено не се шетаат притворени лица од различни простории, и тоа:

- притворени лица кои учествувале во извршување на исто кривично дело;
- притворени лица чие заедничко шетање би можело да биде штетно за постапката од други причини (запознавање и пренесување информации);
- притворени лица од машки и женски пол;
- малолетни и полнолетни притворени лица;
- притворени лица со лица кои издржуваат казна затвор.

Во текот на шетањето, притворените лица се движат слободно и можат да разговараат без да прават врева. Старите или болни притворени лица кои не се способни да шетаат, можат во времето определено за шетање да престојуваат на чист воздух. Шетањето се врши под надзор на припадници од секторот за обезбедување. На притворените лица им се овозможува да вршат физички и рекреативни активности во рамки на можностите на притворското одделение на затворот, но не за сметка на времето кое притворените лица го поминуваат на свеж воздух.⁷⁶

Во секоја просторија притворените лица може да имаат еден радиоприемник и еден ТВ-приемник на принцип на централно вклучување и исклучување, со големина на екран најмногу 20 инчи, односно 51 сантиметар. Нивното користење се одредува со распоре-

⁷⁴ *Ibid.*, член 30.

⁷⁵ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 177.

⁷⁶ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 31.

дот на дневните активности во притворското одделение на притворот. Радио и ТВ-приемникот може да ги обезбеди затворот или притвореното лице.⁷⁷

Работа на притвореното лице. Ако притвореното лице бара да работи, судијата на претходна постапка, односно претседателот на советот, во спогодба со управата на затворот, може да дозволи тоа да работи во кругот на затворот на работи што одговараат на неговите психофизички особености, под услов тоа да не е штетно за водењето на постапката. Начинот на примањето и распоредувањето на притворените во затворите, како и организирањето на работата на притвореното лице ги пропишува министерот за правда.⁷⁸

Директорот на затворот обезбедува услови за работа на притвореното лице по негово барање, доколку има одобрение од истражниот судија или претседателот на советот.⁷⁹

Здравствена заштита на притвореното лице. Затворскиот лекар се грижи за здравствената состојба на притворените лица. Секое притворено лице има здравствен картон во кој при приемот, во текот на извршувањето на мерката притвор и при отпуштањето се внесуваат сите податоци за неговата здравствена состојба.⁸⁰

Во случај на нарушена здравствена состојба на притворено лице му се дава лекарска помош во затворската амбуланта или во друга погодна просторија. Притвореното лице може само да се јави на лекарски преглед. Прегледот се евидентира во соодветна документација во притворското одделение на затворот. Кога постои потреба од болничко лекување, притвореното лице се упатува во најблиската болница по одобрение на надлежниот суд. Во итни случаи, притвореното лице се хоспитализира и без одобрение на надлежниот суд. За извршената хоспитализација веднаш по писмен пат се известува надлежниот суд.⁸¹

По одобрение и надзор на судот што ја води постапката или под надзор на лицето што ќе го определи судот, притвореното лице

⁷⁷ *Ibid.*, член 32.

⁷⁸ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 177.

⁷⁹ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 22.

⁸⁰ *Ibid.*, член 17.

⁸¹ *Ibid.*, член 23.

може да го прегледа лекар по негов избор, при што направените трошоци паѓаат на негов товар. Притвореното лице претходно ќе го прегледа затворскиот лекар. Прегледот на притвореното лице се врши во работно време во затворската амбуланта, во друга погодна просторија или во здравствена установа. Во итни случаи, лекарскиот преглед може да се врши во текот на целото деноноќие. На прегледите присуствува затворскиот лекар.⁸²

Во случај кога во текот на издржување на мерката притвор кај притвореното лице ќе се констатираат какви било повреди предизвикани со примена на физичка сила или средства за присилба или други знаци на физичко и психичко насилство, затворскиот лекар составува записник со детален опис на повредите и заклучок за начинот и средствата со кои се нанесени повредите. За констатираните повреди, затворскиот лекар веднаш го известува директорот на затворот. За утврдената состојба, директорот на затворот веднаш по писмен пат го известува надлежниот јавен обвинител.⁸³

Притвореното лице може да набавува лекови на сопствен трошок преку своето семејство или други лица. Лековите се прегледуваат и одобруваат од страна на затворскиот лекар.⁸⁴

Посети. По одобрение на судијата на претходната постапка во текот на истражна постапка и по негов надзор или под надзор на лице кое тој ќе го определи, притвореното лице, во границите на куќниот ред, можат да го посетуваат блиски роднини, а по негово барање - лекар и други лица. Шефови на дипломатско-конзуларните претставништва во Република Македонија по одобрение на судијата на претходната постапка кој ја спроведува истражната постапка имаат право да го посетуваат и без надзор да разговараат со притвореното лице државјанин на нивната држава. Одобрение за посета се бара преку Министерството за правда. Народниот правобранител на Република Македонија, претставниците на Европскиот комитетот за превенција од тортура или понижувачко однесување или казнување на Советот на Европа, претставниците од Поткомитетот за превенција од тортура и друг вид нечовечно постапување или казнување при Комитетот за спречување на тортурата при Организацијата на Обединетите нации имаат право без дозвола и одобрение да ги посетуваат и без надзор да разговараат со притворени лица. Претстав-

⁸² *Ibid.*, член 24.

⁸³ *Ibid.*, член 25.

⁸⁴ *Ibid.*, член 26.

ници на Меѓународниот комитет на Црвениот крст имаат право по одобрение на судијата на претходната постапка да ги посетуваат и без надзор да разговараат со притворените лица.⁸⁵

Посетите на притворените лица се извршуваат во за тоа посебно одредени простории опремени така што се овозможува визуелен и слушен контакт на притвореното лице и посетителот, но ќе се спречи непосреден физички контакт. Посетата на притвореното лице може да биде во траење од 30 до 60 минути, а по одобрение на директорот на затворот посетата може да трае и подолго. Посетите на притворените лица се вршат во одделна просторија за таа намена во присуство на припадник од секторот за обезбедување. Припадникот од секторот за обезбедување кој е присутен на посетата може да ја прекине, доколку притвореното лице и посетителот ја користат посетата на начин кој би можел негативно да се одрази на водењето на постапката. За прекинување на посетата и причините кои довеле до тоа, управата на затворот писмено ќе го извести надлежниот суд. Ако судот што ја води постапката одобрил разговор со притворено лице без присуство на припадник од секторот за обезбедување, управата на затворот ќе го овозможи одобрениот разговор, а притоа да не биде нарушена безбедноста на затворот.⁸⁶

Бранителот може со притвореното лице слободно и без надзор да се допишува и да разговара. По исклучок, судијата на претходната постапка ова право може да го подложи само на визуелен надзор ако притворот е одреден по основ дека постои основан страв дека ќе ги сокрие, фалсификува или уништи трагите на кривичното дело или ако особени околности укажуваат дека ќе ја попречува кривичната постапка со влијание врз сведоците, вештаците, соучесниците или прикривачите, а постои веројатност дека обвинетиот ќе ги злоупотреби контактите со бранителот (в. член 80 ЗКП).

Бранителот на притвореното лице може да го посетува притвореното лице секој работен ден без ограничување на траењето на посетата, но во рамките на работното време. Во исклучителни случаи, по одобрение на судот што ја води постапката посетата може да се изврши во друг ден или вон определеното време. Посетата на притвореното лице од страна на бранителот се врши во одделна про-

⁸⁵ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 178.

⁸⁶ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 33.

сторија за таа намена без присуство на припадник од секторот за обезбедување. Бранителот може да ја оствари посетата, доколку поседува полномошно и тоа во два примерока заверени со приемен печат од судот и потпис на судијата, од кои едниот примерок е во оригинал. Примерокот во оригинал станува составен дел на личниот лист на притвореното лице. Припадник од секторот за обезбедување може да ја прекине посетата, доколку има индиции дека притвореното лице и бранителот ја користат посетата на начин кој би можел негативно да се одрази на водењето на постапката. За прекинување на посетата и причините кои довеле до тоа, управата на затворот писмено ќе го извести надлежниот суд.⁸⁷

Допишување. Притвореното лице може да се допишува со лица надвор од затворот со знаење и под надзор на органот што ја спроведува истражната постапка. Овој орган може да забрани испраќање и примање писма и други пратки штетни за водењето на постапката. Испраќањето на молба, поплака или жалба не може никогаш да се забрани. По поднесено обвинение или приватна тужба до правосилноста на пресудата, овластувањата на судијата на претходната постапка во текот на истражна постапка ги врши претседателот на советот.⁸⁸

Телефонски разговори. По одобрение на надлежниот суд, притворените лица може да остваруваат телефонски разговори на претходно одобрени телефонски броеви.⁸⁹

Примање пратки. Сите писмени пратки што ги испраќа или прима притвореното лице, управата на затворот ги праќа до судот што ја води постапката и постапува по одлуката на судот. При предавањето на поштата до судот се наведува денот на приемот на пратката. Сите пратки што притвореното лице ги прима и испраќа се евидентираат во соодветна документација за притворени лица.⁹⁰

Притвореното лице може да прима пакети со тежина до 5 кг со облека, обувки, постелнина или лични предмети како и прехранбени производи, кои се лично донесени или пратени по пошта. Испраќачот или доносителот кон пакетот треба да приложи попис

⁸⁷ *Ibid.*, член 34.

⁸⁸ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 178.

⁸⁹ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 35.

⁹⁰ *Ibid.*, член 36.

на содржината. Пакети пратени по пошта се примаат секој ден. Од страна на директорот на затворот со дневниот распоред се одредуваат деновите и времето во кое се примаат пакетите.⁹¹

Пакетите се прегледуваат пред да бидат врачени на притвореното лице. Прегледот на донесен пакет го врши службено лице во присуство на доносителот и заедно со доносителот го потпишуваат пописот на содржината, а притвореното лице го потпишува овој попис при преземање на пакетот. Пакетот примен по пошта го прегледува службено лице во присуство на притвореното лице по што и двајцата го потпишуваат пописот на содржината. Ако при прегледот се најдат предмети кои не се дозволени и кои притвореното лице не може да ги задржи кај себе, тие се одземаат со потврда, а за тоа веднаш ќе се извести надлежниот суд. Со одземените предмети се постапува согласно одредбите на Правилникот за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите.⁹²

Притворените лица не поседуваат парични средства во себе. Кога кај притвореното лице ќе се пронајдат парични средства, веднаш ќе му се одземат и ќе се чуваат како негов депозит. За одземените парични средства се составува записник во кој се запишува видот и количината на паричните средства. Записникот за одземените предмети го потпишуваат: овластеното службено лице што го извршило претресот и притвореното лице. На притвореното лице му се издава копија од записникот. Паричните средства што по пошта се испраќаат на притвореното лице се чуваат како негов депозит во затворот, а износот се евидентира во магацинска книга за депозити на притворените лица. Со паричните средства од депозитот притвореното лице може да набавува храна, облека и други предмети кои може да ги поседува.⁹³

Дисциплинска и материјална одговорност на притвореното лице. Притворените лица во текот на издржување на мерката притвор се придржуваат на наредбите на директорот на затворот и припадниците на секторот за обезбедување, а притоа почитувајќи ги одредбите од Правилникот за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите.⁹⁴

Притворените лица не треба да:

⁹¹ *Ibid.*, член 37.

⁹² *Ibid.*, член 38.

⁹³ *Ibid.*, член 39.

⁹⁴ *Ibid.*, член 41.

- прават врева, гласно да се расправаат, да се караат, да се до-
викуваат, да фрлаат низ прозорец разни предмети;
- се тетовираат и самоповредуваат;
- тргуваат со лекови, да вршат размена на предмети, да зе-
маат на заем предмети;
- учествуваат во хазардни игри;
- пишуваат по сидови, мебел и затворскиот инвентар;
- вршат преместување на мебелот во собата.

Притворените лица внимателно го чуваат инвентарот во про-
сторијата каде што престојуваат. За секое намерно оштетување на
инвентарот, штетата се наплаќа од притвореното лице. Кога е напра-
вена материјална штета чиј извршител е непознат, штетата се на-
плаќа рамномерно од сите притворени лица кои престојуваат во
просторијата.⁹⁵

Секое допишување и разговор меѓу притворени лица сместе-
ни во различни простории, меѓу притворени и осудени лица, како и
секое недозволено усно или писмено комуницирање со лице што се
наоѓа во затворот, ќе биде спречено од овластено службено лице.
Притворените лица кои се сместени во различни простории не можат
без одобрение на директорот на затворот меѓусебно да разменуваат
книги, весници и други предмети погодни за пренесување на инфор-
мации. Притворените лица не можат да вршат меѓусебна купопро-
дажба или замена на предмети.⁹⁶

Во случај да се забележи договарање на притворените лица
што би можело да биде штетно за успешно водење на постапката и
за безбедноста на установата од страна на директорот на затворот, а
во итни случаи и од заповедникот на секторот за обезбедување ќе се
направи разместување на притворените лица во притворското одде-
ление во затворот.⁹⁷

Непочитувањето на одредбите од Правилникот за куќен ред
за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на
затворите и на наредбите на директорот на затворот и секторот за
обезбедување претставува дисциплински престап. За секој дисци-
плински престап на притворените лица, директорот на затворот во
рок од три дена го известува судот што ја води постапката.⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.*, член 42.

⁹⁶ *Ibid.*, член 43.

⁹⁷ *Ibid.*, член 44.

⁹⁸ *Ibid.*, член 45.

За дисциплински престапи на притвореното лице судијата на претходната постапка, односно претседателот на советот може да изрече дисциплинска казна ограничување на посети. Ова ограничување не се однесува на комуникацијата на притвореното лице со бранителот. Против решението за казната е дозволена жалба до советот составен од тројца судии на надлежниот суд во рок од 24 часа од часот на приемот на решението. Жалбата не го задржува извршувањето на решението.⁹⁹

Бегство на притворено лице. Во случај на бегство на притворено лице, директорот на затворот веднаш го известува Министерството за внатрешни работи и судот што ја води постапката.¹⁰⁰

Средства за присилба. Средства за присилба и посебни мерки за одржување на редот и безбедноста, овластено службено лице може да употреби единствено под услови пропишани со закон.¹⁰¹

Надзор над притворениците. Надзор над притворениците врши претседателот на надлежниот првостепен суд. Претседателот на судот или судијата кој тој ќе го определи е должен најмалку еднаш неделно да ги посети притворениците без присуство на надзорникот и стражарите и ако најде за потребно да информира како се хранат притворениците, како се снабдуваат со други потреби и како се постапува со нив. Претседателот, односно судијата кој тој ќе го определи е должен да преземе потребни мерки да се отстранат неправилностите воочени при посетата на затворот. Определениот судија не може да биде судијата на претходната постапка. Претседателот на судот, судијата на претходната постапка и Народниот правобранител на Република Македонија можат да го посетат притвореното лице во кое било време, да разговараат со него без присуство на службени лица и да примаат поплаки од него.¹⁰²

Спровод и отпуштање од притворското одделение на затворот. Спровод на притворено лице се врши само по писмен налог од судот што ја води постапката. Спровод на притворено лице вршат припадници од секторот за обезбедување на затворот. Налогот за

⁹⁹ **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010), член 179.

¹⁰⁰ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 46.

¹⁰¹ *Ibid.*, член 47.

¹⁰² **Закон за кривичната постапка** („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010), член 180.

спровод се чува во соодветна документација за притворени лица до завршување на постапката.¹⁰³

Отпуштање на притвореник. Отпуштањето на притвореното лице се врши по правосилно решение од судот што ја води постапката. Управата на затворот го отпушта притвореното лице по приемот на решението во определеното време. Отпуштањето на притвореното лице се евидентира во соодветна документација за притворени лица.¹⁰⁴

При отпуштање на притвореното лице се врши лекарски преглед од страна на затворски лекар. Прегледот се евидентира во соодветна документација за притворени лица.¹⁰⁵

При отпуштањето на притвореното лице му се предаваат сите одземени предмети и паричните средства чувани како депозит. За предадените одземени предмети, управата на затворот издава потврда која се потпишува од притвореното лице и од овластено службено лице.¹⁰⁶

Преместување на притвореник. Кога притвореното лице се преместува во притворско одделение на друг затвор, во соодветната документација за притворени лица се евидентира називот на судот што го издал налогот, број и датум на налогот, кога и во кој затвор е упатено притвореното лице. Кога притворено лице се преместува во притворско одделение на друг затвор се доставуваат неговите одземени предмети и парични средства чувани како депозит. При прием во притворското одделение на затворот во кој се преместува притвореното лице, се постапува согласно одредбите од овој Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите.¹⁰⁷

Известување за смрт на притвореник. Во случај на смрт на притворено лице од страна на директорот на затворот веднаш се известува Министерството за правда, судот што ја води постапката, надлежниот јавен обвинител и семејството на починатото лице. По

¹⁰³ Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2011), член 48.

¹⁰⁴ *Ibid.*, член 49.

¹⁰⁵ *Ibid.*, член 50.

¹⁰⁶ *Ibid.*, член 51.

¹⁰⁷ *Ibid.*, член 52.

констатираните причини за смртта од страна на судот, починатото лице се предава на неговото семејство. Во случај кога починатото лице нема семејство или од која било причина семејството не сака да го изврши закопот, трошокот за закопот паѓа на товар на судот што ја води постапката. Предметите на починатото лице се предаваат на неговото семејство. За смртта на притвореното лице, затворот писмено го известува надлежниот орган за водење на матична евиденција.¹⁰⁸

3.4 Положба на притворените лица *de facto* (резултати од истражувањето, анализа и дискусија)

Податоците за извршувањето на мерката притвор во Република Македонија се доста оскудни. Сепак, преку извештаите на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ)¹⁰⁹ и Националниот превентивен механизам (НПМ) при Народниот правобранител,¹¹⁰ како и годишните извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија,¹¹¹ може да се согледаат проблемите со кои се соочува пенитенцијарниот систем во однос на извршувањето на мерката притвор во нашата земја.

Од големо значење за заштита на правата на осудените и притворените лица се превентивните посети што ги вршат Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ)¹¹² и Националниот превентивен механизам (НПМ)^{113/114} при Народниот правобранител.¹¹⁵

¹⁰⁸ *Ibid.*, член 53.

¹⁰⁹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) <http://www.cpt.coe.int/en/>.

¹¹⁰ Национален превентивен механизам (НПМ). http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam.aspx.

¹¹¹ Годишни извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 година). <http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=godizv>.

¹¹² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) <http://www.cpt.coe.int/en/>. КПТ организира посети на места во кои лицата се лишуваат од слобода, со цел да се оцени како се постапува со лицата лишени од слобода. Овие места вклучуваат затвори, центри за лишување од слобода на малолетници, полициски станици, центри за сместување имигранти, психијатриски болници, центри за социјална заштита, итн. Деле-

гациите на КПТ имаат неограничен пристап до институциите во кои се сместуваат лица лишени од слобода и имаат право да се движат низ нив без ограничување. Се земаат изјави од лицата лишени од слобода и слободно комуницираат со секој што може да обезбеди информации. По секоја посета, КПТ испраќа детален извештај за засегнатата држава. Овој извештај вклучува наоди на КПТ, препораки, коментари и барања за дополнителни информации. КПТ, исто така, бара детален одговор на прашањата покренати во неговиот извештај.
(<http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>).

¹¹³ Република Македонија го потпиша Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура на 1.9.2006 година, додека Собранието на Република Македонија го ратификуваше истиот протокол на 30.12.2008 година, со што го назначи Народниот правобранител да дејствува како Национален превентивен механизам (НПМ) во Република Македонија чија основна задача е превенција од тортура и друг вид сурово, нечовечно и понижувачко постапување или казнување. Националниот превентивен механизам во Република Македонија својот мандат и надлежности ги црпи од Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување и Законот за Народниот правобранител, а има изготвено и посебен Правилник за начинот на вршење превенција и методологија за начинот на спроведување на превентивните посети. Националниот превентивен механизам своите активности ги спроведува во согласност со Годишна програма за работа одобрена од Народниот правобранител. Согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување (ОПКАТ), [Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199 entered into force on 22 June 2006.

<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

Факултативен протокол кон Конвенција против тортура и други свирепи, нечовечни или понижувачки постапувања или казнувања (Службен весник бр. 165/2008).

(<http://www.ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Pravna%20ramka%20NPM/Fakultativen%20protokol%20na%20konvencijata%20mkd.pdf>).

Националниот превентивен механизам има надлежност: а) редовно да го испитува постапувањето кон лицата лишени од слобода во местата на лишување од слобода како што е дефинирано во член 4, со цел зајакнување, доколку е потребно, на нивната заштита од тортура и од друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување; б) да дава препораки на релевантните органи, со цел подобрување на постапувањето и на условите на лицата лишени од слобода и спречување на тортура и друг вид сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, земајќи ги предвид релевантните норми на Обединетите нации; в) да поднесува предлози и согледувања во врска со постоечкото или со нацрт-законодавството. Народен правобранител, Национален превентивен механизам, Годишен извештај на НПМ за 2012 година, Скопје, мај 2013, стр. 9-10.

¹¹⁴ Националниот превентивен механизам (НПМ) согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување е национално тело кое редовно го испитува постапувањето кон лицата лишени од слобода со цел зајакнување, ако е потребно, на нивната заштита од тортура и од друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/npm_vo_rm.aspx

Од анализата на извештаите генерален заклучок е дека независно од тоа што на притворените лица со закон и со меѓународни документи им се гарантираат права што не смеат да бидат повредени и им се одредуваат обврски чие исполнување не ја деградира нивната личност, сепак, во пракса постои дискрепанца помеѓу положбата на притворениците *de jure* и *de facto*.

Клучните проблеми со кои се соочува нашиот пенитенцијарен систем во однос на извршувањето на мерката притвор се: пренатрупаност (пренаселеност) на притворските одделенија во затворите; супстандардни услови во притворските одделенија на затворите, несоодветен режим за притворените лица, несоодветно постапување со притворените лица од страна на затворскиот персонал, несоодветна исхрана, несоодветна здравствена заштита на притворениците, несоодветна кадровска екипираност на притворските одделенија, итн.

Во продолжение на трудот е даден кус осврт врз позначајните актуелни и акутни проблеми на пенитенцијарниот систем во делот на извршувањето на мерката притвор што за последица има кршење на правата на притворениците загарантирани со меѓународните документи и со националната легислатива.

Пренатрупаност (пренаселеност) на притворските одделенија во затворите. Согласно годишните извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопо-

¹¹⁵ За да може Националниот превентивен механизам да ги спроведе во практика своите надлежности, ОПКАТ во член 20 на НПМ-от му дава овластувања за: а) пристап до сите информации што се однесуваат на бројот на лица лишени од слобода како што е дефинирано во член 4, како и до бројот на места и нивни локации; б) пристап до сите информации што се однесуваат на постапувањето со тие лица, како и на условите на нивното лишување од слобода; в) пристап до сите места на лишување од слобода и нивните инсталации и објекти; г) можност за разговори без надзор со лицата лишени од слобода, без сведоци и тоа или лично или со преведувач, ако тоа се смета за неопходно, како и со кое било друго лице за кое националните превентивни механизми имаат мислење дека може да даде релевантни информации; д) слобода да ги избере местата кои сака да ги посети и лицата со кои сака да разговара; е) слобода да контактира со ПКТ, на истиот да му испраќа информации и со истиот да одржува состаноци.

Националниот превентивен механизам има обврска да ги чува доверливите информации кои биле споделени со него од страна на органите на државната власт и лицата лишени од слобода и не смее да објавува лични податоци без јасно дадената согласност од лицето. Во соработка и врз претходна согласност на Народниот правобранител, невладините организации регистрирани во Република Македонија и организациите кои имаат статус на хуманитарни организации во Република Македонија, можат да преземаат некои од надлежностите на Националниот превентивен механизам. Национален превентивен механизам (НПМ). http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam.aspx.

правните и воспитно-поправните установи во Република Македонија,¹¹⁶ капацитетот на притворското одделение во Скопје е за 310 притворени лица,¹¹⁷ во Затворот Прилеп е за 17 притворени лица, во Затворот Битола и Затвор Тетово е за 11 лица, во Затвор Куманово е за 50 лица, додека притворското одделение во Затвор Гевгелија е за 6 притворени лица.

Табела 1.

Број на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2015 година според установата во која ја издржувале мерката притвор

2015	Прв квартал 31.4.2014			Втор квартал 31.8.2014			Трет квартал 31.12.2014		
КПУ	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолет ни лица
Затвор Скопје	293	4	2	267	6	0	235	4	2
Затвор Куманово	19	0	0	26	0	0	28	0	0
Затвор Тетово	17	0	0	18	0	0	14	0	0
Затвор Битола	12	0	0	17	0	0	11	0	0
Затвор Прилеп	17	0	0	13	0	0	19	0	0
Затвор Гевгелија	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Затвор Охрид	7	0	0	8	0	0	7	0	0
Вкупно	367	4	2	351	6	0	314	4	2

Извор: Управа за извршување санкции

Во табела 1 е даден бројот на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2015 година според установата во која ја издржувале мерката притвор. Од анализата на податоците

¹¹⁶ Годишни извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 година).

<http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=godizv>.

¹¹⁷ Според Годишниот извештај на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитно-поправните установи во Република Македонија за 2010 година, капацитетот на притворското одделение во Затвор Скопје е 310 лица. Инаку, во претходните извештаи стои дека капацитетот на притворското одделение во Затвор Скопје е 290 лица.

може да се заклучи дека во одредени притворски одделенија во затворите има проблем на пренатрупаност. Колку за илустрација, во Затвор Битола и во Затвор Тетово е забележана константна пренатрупаност во притворските одделенија.

Во 2014 година проблемот со пренатрупаноста е понагласен и тоа во неколку притворски одделенија. На пример, во првиот квартал во Затвор Скопје во притворското одделение имало 61 притвореник повеќе од максималниот капацитет, а во вториот квартал имало повеќе 29 притвореници. Во Затвор Тетово и во Затвор Битола, ситуацијата е уште подраматична, имено во сите три квартали е забележана пренатрупаност и тоа, двојно и повеќе од двојно од максималниот капацитет на притворското одделение. Податоците се сумирани во табела 2.

Табела 2.

Број на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2014 година според установата во која ја издржувале мерката притвор

2014	Прв квартал 31.4.2014			Втор квартал 31.8.2014			Трет квартал 31.12.2014		
КПУ	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица
Затвор Скопје	371	15	2	339	13	2	308	12	5
Затвор Куманово	37	0	1	28	0	0	31	0	0
Затвор Тетово	23	0	0	16	0	0	25	0	0
Затвор Битола	20	0	0	18	0	0	12	0	0
Затвор Прилеп	16	0	0	8	0	0	2	0	0
Затвор Гевгелија	2	0	0	1	0	0	3	0	0
Затвор Охрид	15	0	0	9	0	0	7	0	0
Вкупно	484	15	3	419	13	2	388	12	5

Извор: Управа за извршување санкции

Во табела 3 е даден бројот на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2013 година според установата во која ја издржувале мерката притвор. Од анализата на податоците

може да се заклучи дека во одредени притворски одделенија во затворите има проблем на пренатрупаност. Колку за илустрација, во вториот квартал во Затвор Скопје има пренатрупаност од 19,4 % односно имало 60 притвореници повеќе од максималниот капацитет на притворското одделение. А, во третиот квартал пренатрупаноста изнесувала 11,6 %. Пренатрупаноста во Затвор Тетово изнесувала 63,6 % во првиот и третиот квартал, а во вториот квартал повеќе од два пати. Затвор Битола бил два пати пренатрупан во првиот и вториот квартал, а во третиот квартал пренатрупаноста изнесувала 81,8 %. Во Затвор Прилеп, со капацитет од 17 лица во притворското одделение, пренатрупаноста во првиот квартал изнесувала 29,4 %.

Табела 3.

Број на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2013 година според установата во која ја издржувале мерката притвор

2013	Прв квартал (1.1.-31.4.2013)			Втор квартал (1.5.-31.8.2013)			Трет квартал (1.9.-31.12.2013)		
КПУ	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица
Затвор Скопје	287	8	3	348	16	6	332	12	2
Затвор Куманово	0	0	/	0	0	/	9	0	/
Затвор Тетово	18	0	/	23	0	/	18	0	/
Затвор Битола	22	0	/	22	0	/	20	0	/
Затвор Прилеп	22	0	/	16	0	/	15	0	/
Затвор Гевгелија	6	0	/	2	0	/	2	0	/
Затвор Охрид	24	2	0	23	1	0	10	0	0
Вкупно	379	10	3	434	17	6	406	12	2

Извор: Управа за извршување санкции

Во 2012 година состојбата со пренатрупаноста на притворските одделенија во затворите е следна. Во Затвор Скопје во првиот квартал имало 1 лице повеќе од максималниот капацитет. Во Затвор Тетово и во Затвор Битола пренатрупаноста била повеќе од два пати

над максималниот капацитет. Во Затвор Прилеп пренатрупаноста била 41,2 % во првиот квартал и 17,6 % во вториот квартал.

Табела 4.

Број на притворени лица кои издржувале мерка притвор во текот на 2012 година според установата во која ја издржувале мерката притвор

2012	Прв квартал (1.1.-31.4.2013)			Втор квартал (1.5.-31.8.2013)			Трет квартал (1.9.-31.12.2013)		
КПУ	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	малолетни лица	мажи	жени	Малолетни лица
Затвор Скопје	302	9	0	286	15	3	281	8	0
Затвор Тетово	25	0	/	26	0	/	22	0	/
Затвор Битола	25	0	/	24	0	/	25	0	/
Затвор Прилеп	24	0	/	20	0	/	15	0	/
Затвор Гевгелија	5	0	/	1	0	/	4	0	/
Затвор Охрид	16	0	1	12	0	0	21	1	0
Вкупно	397	9	1	369	15	3	368	9	0

Извор: Управа за извршување санкции

За периодот 2008-2011 година податоците не се анализирани од причина што истите се дадени со состојба 31.12.2010 година што не е податливо за анализа бидејќи притворот е особено динамична категорија, и покрај фактот дека во Република Македонија се изрекува притвор со долго траење.¹¹⁸

Во однос на проблемот на пренатрупаноста и Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување во последниот извештај¹¹⁹ од 20 декември 2012 (се однесува на посетата остварена 21-24 ноември

¹¹⁸ Вкупниот број на лица спрема кои се извршувала мерката притвор во текот на 2010 година во притворските одделенија на затворите во Република Македонија изнесувал 1 219 лица. Во текот на 2010 година мерката притвор им била укината или биле префрлени на издржување на казна затвор вкупно 889 лица. На 31.12.2010 година бројот на лица кои издржувале мерка притвор изнесува 330 притворени лица. УИС 2010 стр. 59.

¹¹⁹ Напомена: последната посета е спроведена во периодот 7-17 октомври 2014 година, но до денот на пишување на трудот сè уште не е објавен Извештајот од посетата.

2011)¹²⁰ се истакнува: „КПТ ја повторува својата препорака да се направи напор за да се намали стапката на пренатрупаност на ќелиите во притворското одделение на Затворот Скопје со цел да им се обезбеди на сите притвореници сместени во ќелии со повеќе лица да имаат најмалку по 4 m² простор за живеење.“¹²¹ Имено, делегацијата забележала дека „многу од ќелиите се преполни (на пример, четири притвореници во 11.5 m²).“¹²²

Понатаму, Делегацијата забележала дека нема подобрување ниту на состојбата во Затворот Тетово. Имено, „за време на посетата во 2011 година, 26 лица биле сместени во 11 ќелии, од кои шест со големина од само 5.2 m² (плус 1 m² санитарен јазол). Во извештајот од посетата во 2010 година, КПТ изјави дека ќелиите со помалку од 6 m² не треба, во принцип, да се користат за ноќевање на едно лице, а камоли за две лица. Сепак, делегацијата утврди дека шесте мали ќелии продолжуваат да се користат за сместување на две притворени лица...“¹²³ Оттука, КПТ забележува дека „што се однесува особено до стапката на пренаселеност на ќелиите, нормата од најмалку 4 m² животен простор по притвореник во ќелии во кои се сместуваат повеќе лица мора да биде исполнета.“¹²⁴

Во иста насока се и констатациите и забелешките што ги упатува и НПМ. Имено, при последователна посета НПМ утврдил дека во притворското одделение во Затвор Скопје состојбата воопшто не е променета и сè уште постои преполнетост. Имено, при последователната посета била затекната состојба на просторија во која биле сместени 12 притворени лица, а во неа има само еден санитарен јазол. НПМ забележал две лица кои немаат сопствени кревети и биле сместени да ноќеваат на душек поставен на подот (од кои едното било малолетно лице). Според НПМ, „загрижувачка е состојбата со старото крило Б во кое има сместени и по 10 лица во една просторија, ...сепак очигледно е дека преполнетоста доведува до лоши

¹²⁰ Делегација на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ) изврши посета на Република Македонија во периодот 7-17 октомври 2014 година. Тоа е единаесеттата посетата на КПТ во нашата земја. Извештајот дополнително треба да биде објавен. <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2014-10-23-eng.htm>

¹²¹ В. извештај на КПТ, 2011:

<http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>, стр.19.

¹²² *Ibid.*, стр. 19.

¹²³ *Ibid.*, стр. 19.

¹²⁴ *Ibid.*, стр. 19.

услови за престој, слаба вентилација, недоволно воздух, како и нехигиена во самите простории.¹²⁵

Делегацијата на КПП забележала дека „исто така, нема подобрување на материјалните услови во притворското одделение во **Затворот Тетово**. За време на посетата во 2011 година, 26 лица биле сместени во 11 ќелии, од кои шест со големина од само 5.2 m² (плус 1 m² санитарен јазол). Во извештајот од посетата во 2010 година, КПП изјави дека ќелиите со помалку од 6 m² не треба, во принцип, да се користат за ноќевање на едно лице, а камоли за две лица. ...Понатаму, ќелиите се влажни и смрдливи.“¹²⁶ Оттука, КПП ги повикува националните власти уште еднаш да ги преземат неопходните чекори за отстранување на недостатоците забележани во Затвор Тетово.¹²⁷

Пренатрупаност е забележана и во **Затвор Охрид** од страна на Националниот превентивен механизам.¹²⁸

Супстандардни услови во притворските одделенија на затворите. Најзначајните забелешки што се упатуваат на притворските одделенија во затворите се токму супстандардните услови. Така, во последниот извештај¹²⁹ на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување од 20 декември 2012 (се однесува на посетата остварена 21-24 ноември 2011)¹³⁰ се истакнува: „Материјалните услови во притворското одделение во **Затворот Скопје** се исти како оние опишани во извештајот за 2010 година (посета 12). Забележаните недо-

¹²⁵ В. извештај на НПМ, 2013:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx, стр.49-50.

¹²⁶ В. извештај на КПП, 2011: <http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>, стр. 19.

¹²⁷ *Ibid.*, стр. 19.

¹²⁸ В. извештај на НПМ, 2013:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx, стр.53

¹²⁹ Напомена: последната посета е спроведена во периодот 7-17 октомври 2014 година, но до денот на пишување на трудот сè уште не е објавен Извештајот од посетата.

¹³⁰ Делегација на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПП) изврши посета на Република Македонија во периодот 7-17 октомври 2014 година. Тоа е единаесеттата посета на КПП во нашата земја. Извештајот дополнително треба да биде објавен.

<http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2014-10-23-eng.htm>

статоци во минатото и натаму остануваат, како што е продорна влага во ќелиите, малку природна светлина, несоодветно вештачко осветлување, минимална вентилација, свона за повикување што не функционираат и многу лоша хигиена. Покрај тоа, многу од ќелиите се преполни (на пример, четири притвореници во 11.5 m²). Ќелиите во крилото „Ц“ се во особено трошна состојба и преполни се со инсекти. Исто така, беа добиени многу наводи од притворениците дека морале неколку ноќи да спијат на душеци на подот кога прв пат пристигнале во затворот.“¹³¹

Оттука, КПТ забележува дека „... на секој притвореник треба да му се обезбеди сопствен кревет. Исто така, од суштинско значење е ќелиите во „Ц“ крилото да бидат итно реновирани, вклучувајќи нови душеци и постелнина, како и воспоставување на програма за одржување и реновирање на сите ќелии (свона за повик, тоалети, поправка на тавани што протекуваат, итн.) Покрај тоа, на сите притвореници треба да им бидат обезбедени соодветни количини на производи за хигиена и да имаат секојдневно пристап до топла вода, а ќелиите треба соодветно да се загреваат. На притворениците треба да им биде дозволено да носат рачен часовник и биде дозволено огледало во ќелиите.“¹³²

Понатаму, „Делегацијата забележа дека на притворениците сè уште не им се обезбедени потребните средства за чистење и за одржување на соодветна состојба на хигиена во нивните ќелии. Притворениците не треба да го мијат приборот за јадење или да се мијат себеси на чешма во тоалетот, и тие треба да имаат секојдневно пристап до топла вода. Покрај тоа, греењето во ќелиите воопшто не е доволно; со температури под нулата измерени надвор, ќелиите се загреваат само на неколку часа секој ден. КПТ, исто така, продолжува да не гледа валидно оправдување зошто на притворениците не им се дозволува да носат рачен часовник или зошто ќелиите не се опремени со огледало (на пример, метално).“¹³³

Што се однесува до забелешките на НПМ во однос на суп-стандардните услови, при последователната посета НПМ утврдил дека „во притворското одделение во Затвор Скопје, ..., при премерот на влага во овој дел беше измерено 65 % RH, што е над границите на максимално посакуваниот стандард од 30 до 60 %. Во останатите

¹³¹ В. извештај на КПТ, 2011:

<http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>, стр. 19.

¹³² *Ibid.*, стр. 19.

¹³³ *Ibid.*, стр. 19.

крила иако влагата беше на пониско ниво, сепак очигледно е дека преполнетоста доведува до лоши услови за престој, слаба вентилација, недоволно воздух, како и нехигиена во самите простории.¹³⁴

Делегацијата на КПТ забележала дека „исто така, нема подобрување на материјалните услови во притворското одделение во **Затворот Тетово**. Келиите се влажни и смрдливи.“¹³⁵ „Ниту еден од келиите не поседува полици, шкафови или стол, ниту се опремени со функционални свона за повик. Телевизори и огледала сè уште не се дозволени во келиите.“¹³⁶

Според извештаите на Националниот превентивен механизам при Народниот правобранител, конкретно според извештајот од 2013 година, во **Воспитно-поправниот дом Тетово** биле констатирани супстандардни услови. „Иако и претходно беа констатирани супстандардни услови во Воспитно-поправниот дом Тетово, при последната посета НПМ утврди дека лицата се сместени во стари притворски простории кои немаат греење, вентилација, во истите се наоѓаат и санитарните јазли, а влагата е над дозволениот максимум, односно повеќе од 70 % во просториите каде ноќеваат штитениците. Заради затекнатите состојби НПМ достави барање за преземање на итни мерки со кои ќе се подобрат условите на установата.“¹³⁷

При последователната посета на Затвор Гевгелија НПМ заклучи дека условите во притворскиот дел, како и во делот за изолација се исти, односно и понатаму не ги исполнуваат посакуваните стандарди за простории каде се сместуваат лица лишени од слобода. Исто така, НПМ констатираше дека просторот за прошетки не е заграден со цел користење при лоши временски услови. На шеталиштето се поставени клупи за одмор со покриен дел од трска, игралиште, а на истиот простор осудените лица вежбаат со тегови.¹³⁸ Лицата во притвор се жалеле на условите во кои се наоѓаат, дека истите немаат постелнина, креветите се стари, а просториите недоволни за сместување на повеќе лица.¹³⁹

¹³⁴ В. извештај на НПМ, 2013:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx, стр. 49-50.

¹³⁵ В. извештај на КПТ, 2011: <http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>, стр. 19.

¹³⁶ *Ibid.*, стр. 19.

¹³⁷ В. извештај на НПМ, 2013:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx, стр. 49.

¹³⁸ *Ibid.*, стр. 54.

¹³⁹ *Ibid.*, стр. 54.

Може да заклучиме дека собите за сместување на притворените лица во Затвор Скопје, Затвор Тетово и Затвор Гевгелија не ги исполнуваат просторните, здравствените и хигиенските услови.

Несоодветен режим за притворениците. Во врска со активностите што им се нудат на притворениците, КПТ во Извештајот констатира дека „исто така, нема подобрување во однос на режимот што им се нуди на притворениците во притворските одделенија во **Затвор Скопје** и **Затвор Тетово**. Затворениците се затворени во нивните ќелии по 23 или повеќе часови секој ден, во период до две години. Не се нудат никакви активности на притворениците; дури и импровизираната соба за вежбање во Затворот Скопје повеќе не е на располагање бидејќи опремата е очигледно скршена. Сепак, треба да се напомене дека неодамна усвоениот Правилник за куќен ред за извршување на мерката притвор во притворските одделенија на затворите¹⁴⁰ дава можност да бидат инсталирани телевизори во секоја ќелија. Спроведувањето на оваа одредба значително ќе го подобри животот за притворениците.“¹⁴¹

„КПТ ги повикува националните власти да ги преземат сите неопходни чекори за да обезбедат образовни, културни и спортски активности за лицата во притвор со цел да им се овозможи да поминуваат разумен дел од денот надвор од ќелиите. Понатаму, одредбата од Правилникот за телевизори сега треба да се спроведува.“¹⁴²

„Во однос на пристапот до активности на отворено, на притвореници во притворските одделенија на Затвор Скопје и Затвор Тетово, сега им се нуди пристап на отворено секој ден; ова претставува значаен развој. Сепак, делегацијата прими жалби дека тоа обично трае многу помалку од еден час (на пример, за само 15 минути во неделите во Затвор Тетово) и секако, не два часа како што е пропишано во Законот за кривична постапка.“¹⁴³

КПТ би сакал да добие потврда дека на притворениците од притворските одделенија на затворите, вклучително и во Затворот Скопје и во Затворот Тетово, им се нуди законски пропишаниот минимум за вежби на отворено секој ден.“¹⁴⁴

¹⁴⁰ В. извештај на КПТ, 2011:

<http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>, стр. 19.

¹⁴¹ *Ibid.*, стр. 20.

¹⁴² *Ibid.*, стр. 20.

¹⁴³ *Ibid.*, стр. 20.

¹⁴⁴ *Ibid.*, стр. 20.

Што се однесува до малолетниците кои се во притвор во **Затворот Скопје**, „во текот на посетата на притворското одделение на Затворот Скопје во 2011 година, делегацијата се состана со четворица малолетници, кои биле сместени во две ќелии, секоја со големина од 7 m². Ќелиите содржат еден сет кревети, тоалет („чуча-вец“) и маса, но не и столици. Малолетниците беа затворани по 23 или повеќе часа на ден и не им се нудат никакви активности, ниту, пак, биле редовно посетувани од страна на персоналот. Оваа состојба е неприфатлива.“¹⁴⁵

„Во извештајот од посетата во 2010 година, КПТ јасно ја изрази својата позиција дека малолетните лица лишени од слобода треба да се држат во објекти специјално дизајнирани за лица на оваа возраст, нудејќи режими прилагодени на нивните потреби и да располагаат со обучени лица за справувањето со млади лица. Јасно е од наодите на делегацијата, дека не е преземена никаква акција за овие правила да се применуваат на притворените малолетни лица во затворот Скопје.“¹⁴⁶

„КПТ препорачува националните власти да преземат конкретни чекори за да се осигура дека на малолетниците кои се во притвор во Затворот Скопје или во други затвори им се нудат образовни и рекреативни активности, кои ги земаат предвид специфичните потреби на нивната возрасна група. Физичкото образование треба да биде застапено со најголем дел во таа програма. Се разбира, препораката од став 30 што се однесува на материјалните услови во притвор, исто така, се однесува и на малолетните притвореници.“¹⁴⁷

КПТ регистрирала и случај на малолетно лице на кое не му било овозможено правото да телефонира на неговите најблиски.¹⁴⁸

¹⁴⁵ *Ibid.*, стр. 20.

¹⁴⁶ *Ibid.*, стр. 20.

¹⁴⁷ „Во врска со ова, Комитетот би сакал да добие детали за бројот на малолетни лица кои во моментот се на издржување на мерката притвор во Затворот Скопје, материјалните услови на притворското одделение, режимот и колку долго секој малолетник е во притвор. Понатаму, би сакал да биде информиран за долгорочни планови на националните власти за сместување на малолетните притворени лица.“ *Ibid.*, стр. 20-21.

¹⁴⁸ „За време на посетата, делегацијата на КПТ се сретна со 16-годишно момче во Истражното одделение на Затворот Скопје, кое било во притвор веќе две недели и сè уште не му било дозволено да ѝ телефонира на неговата мајка. По барање на делегацијата, затворската управа дозволи комуникација помеѓу малолетникот и неговата мајка. Мора да се преземат сите напори за да се осигура дека на сите малолетници во притвор ќе им се даде можност да им се јават на нивните семејства од моментот кога се примаат во притвор. Понатаму, ако, поради лични

Во иста насока се и забелешките на НПМ. Имено, според нивниот извештај најголемиот број на притворените лица се пожалиле во делот на ограничениот и мошне рестриктивен простор на движење – имено овие лица најголемиот дел од деноноќието го поминуваат во своите простории за ноќевање (дури 23 часа дневно), а само 45 минути, а некогаш и по 30 или 15 минути престојуваат надвор на отворено, што не е во согласност со законските одредби. Како особено загрижувачки е и должината на притворот која влијае на здравјето на притворените лица, како на соматското, така и на менталното здравје.¹⁴⁹

Во **Затвор Охрид** „притворените лица се пожалија во делот на ограничениот и мошне рестриктивен простор на движење – имено овие лица најголемиот дел од деноноќието го поминуваат во своите простории за ноќевање (дури 23 часа дневно), а само по еден час, а некогаш и по 30 минути престојуваат надвор на отворено што не е во согласност со законските одредби.“¹⁵⁰

При последователната посета на **Затвор Гевгелија** НПМ констатираше дека „просторот за прошетки не е заграден со цел користење при лоши временски услови. На шеталиштето се поставени клупи за одмор со покриен дел од трска, игралиште, а на истиот простор осудените лица вежбаат со тегови.“¹⁵¹

Несоодветно постапување со притворените лица од страна на затворскиот персонал. Во Годишниот извештај на НПМ за 2013 година се истакнува дека при редовната посета на Затвор Скопје (во делот на притворското одделение) во 2011 биле дадени препораки да се испитаат сите сомнителни случаи на можна тортура или други видови на сурово и нечовечно постапување кон осудените или притворените лица, ...како и посебна просторија за претрес на лица.¹⁵²

околноста, малолетникот не може да биде посетен од страна на членовите на семејството, треба да се даде можност за дополнителни телефонски повици. КПТ препорачува да се преземат неопходните чекори во светлина на погоренаведените забелешки.“ *Ibid.*, стр. 21.

¹⁴⁹ В. извештај на НПМ, 2013:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*, стр. 54.

¹⁵² *Ibid.*, 2013, стр. 49-50.

Во разговор со неколку притворени машки и женски лица, како и со малолетните лица, НПМ не добил поплаки за физичко насилство или малтретирање од затворските служби. Притворените лица истакнале дека Секторот за обезбедување има коректен однос.¹⁵³

Во **Затвор Тетово** по посетата од мај 2012 година, НПМ побарал од Управата да преземе мерки за навремено испитување и утврдување на сите околности во случаите каде лицата кои издржуваат мерка притвор се жалат на некоректен однос и вербални закани од некои од вработените во Службата за обезбедување, како и за начинот на кој се спроведува претресот на собите, без притоа да се води сметка за личните работи на лицата. При последователната посета од разговорот со притворените лица НПМ не добил поплаки за сурово, нечовечно или понижувачко постапување, ниту за некоректен однос на вработените во Службата за обезбедување.¹⁵⁴

Во **Затвор Охрид** во разговор со притворените лица НПМ не добил поплаки за повреди од страна на Службата за обезбедување и воспоставување на хуман и достоинствен однос кон лицата лишени од слобода.¹⁵⁵

При последователната посета на **Затвор Гевгелија** НПМ, „при првата посета НПМ нотираше дека поголемиот дел од осудените и притворените лица немаат поплаки за односот на вработените, но при последователната посета во полуотвореното одделение дел од осудените лица се пожалија на односот на неколку вработени. НПМ изрази загриженост за степенот и ефикасноста на мерките кои се преземаат од установата, со цел да се намали, односно да се превенира нехуманото и сурово однесување кон лицата во затворот.“¹⁵⁶

„Од разговор со притворените лица не беа дадени поплаки за прекумерна употреба на сила или дека со нив било постапувано нехумано. Лицата во притвор се жалеа на условите во кои се наоѓаат, дека истите немаат постелнина, креветите се стари, а просториите недоволни за сместување на повеќе лица. При разговорот со вработените од Секторот за обезбедување, како и при спроведувањето на увидот беше забележлив ставот на вработените кон осудените лица дека се работи за „наркомани“, „криминалци“, а за едно лице директно беше кажано дека има хепатит Б, иако лицето тврдеше дека

¹⁵³ *Ibid.*, 2013, стр. 49-50.

¹⁵⁴ *Ibid.*, стр. 50.

¹⁵⁵ *Ibid.*, стр. 53.

¹⁵⁶ *Ibid.*, стр. 54.

тоа не е вистина. Вработените истакнаа дека осудените лица се однесуваат насилнички и не сакаат да соработуваат што пак го доведува во прашање процесот на ресоцијализација.¹⁵⁷

НПМ при последователната посета упати и нови препораки во делот на ресоцијализацијата, здравствената заштита, како и преземање на поефикасни мерки за санкционирање на службените лица за кои ќе се утврди дека вршеле насилство врз осудените лица.¹⁵⁸

Несоодветна исхрана на притворените лица. Во Годишниот извештај на НПМ за 2013 година се истакнува дека при редовната посета на Затвор Скопје, поплаките на притворениците главно се однесувале, покрај на лошите материјални услови (преполнетоста), како и прошетката на чист воздух, така и на квалитетот на исхраната.¹⁵⁹

На притворените лица им се овозможува набавка на храна однадвор согласно Куќниот ред за извршувањето на мерката притвор (индустриски спакувани производи со декларација во пластична амбалажа, а не подготвени во домашни услови). НПМ не добил поплаки за храната од верски аспект. Било оценето дека лекарите даваат свое стручно мислење доколку е потребна специјална исхрана поради здравствената состојба на одредени притворени лица. Притворените лица сите оброци ги консумираат во самите простории каде што и престојуваат (нема посебна просторија во вид на трпезарија каде притворените лица би можеле да ги консумираат своите оброци).¹⁶⁰

Во **Затвор Охрид** НПМ утврдил дека „препораката да се зголеми буџетот за храна не е спроведена, и при разговор со осудените лица добил поплаки за количеството и квалитетот на храната. Истата поплака била дадена и од притворените лица кои се пожалиле дека се дели малку храна, а при посетата било нотирано и дека постојано се зголемува бројот на лица сместени во притвор што ја наметнува потребата и од зголемување на буџетот за храна.“¹⁶¹

Несоодветна здравствена заштита на притворените лица. Во **Затворот Скопје**, „при посетата имаше неколку поплаки од при-

¹⁵⁷ Ibid., стр. 54.

¹⁵⁸ Ibid., стр. 54.

¹⁵⁹ Ibid., стр. 49-50.

¹⁶⁰ Ibid., стр. 49-50.

¹⁶¹ Ibid.,

творените лица во делот на здравствената заштита и достапноста на медикаментозна терапија. Во однос на овие поплаки беше спроведен увид во медицинска документација, при што беше утврдено дека е овозможена адекватна здравствена заштита во сите случаи. Како проблем со кој се соочува Секторот за здравствена заштита е недоволниот број на лица од Секторот за обезбедување кои се должни да ги спроведуваат притворените лица до соодветните места за специјалистички прегледи, па во одредени случаи кои не се акутни и од висок приоритет се одложуваат за извесен период, но на начин со кој нема да се загрози здравјето на притворените лица.¹⁶²

Заклучок

Правата на лицата лишени од слобода, вклучително и на притворените лица, посебно се регулираат со следниве меѓународни документи: Стандардните минимални правила за постапување со затворениците (СМПЗ)¹⁶³ и со Европските затворски правила (ЕЗП).¹⁶⁴ Прашањата од пенитенцијарната област се третираат и со други инструменти на Советот на Европа, меѓу кои најзначајни се: конвенциите, потоа, препораките, прецедентното право на Европскиот суд за човекови права и стандардите на Европскиот комитет за спречување на тортура односно мачење, нечовечно и понижувачко постапување или казнување.

Современите пенитенцијарни системи, како и нашиот, на притворените лица со закон им гарантираат права што не смеат да

¹⁶² *Ibid.*, стр. 49-50.

¹⁶³ Стандардни минимални правила за постапување со затворениците усвоени на Првиот конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и третман на сторителите на кривични дела, што се одржа во Женева во 1955 година, а е одобрен од страна на Економскиот и социјален совет со резолуции број 663 С (XXIV) од 31 јули 1957 година и број 2076 година (LXII) од 13 мај 1977 година. ("Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 С (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977).

¹⁶⁴ Препорака Rec(2006)2 од страна на Комитетот на министри на државите членки на Советот на Европа во врска со Европските затворски правила, донесена од страна на Советот на Европа во 1950 година, (усвоени од Комитетот на министри на 11 јануари 2006 година на 952 средба на замениците министри). (Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

бидат повредени и им одредуваат обврски чие исполнување не ја деградира нивната личност.

Податоците за извршувањето на мерката притвор во Република Македонија се доста оскудни. Сепак, преку извештаите на Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (КПТ) и Националниот превентивен механизам (НПМ) при Народниот правобранител, како и годишните извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казненопоправните и воспитнопоправните установи во Република Македонија, може да се согледаат проблемите со кои се соочува пенитенцијарниот систем во однос на извршувањето на мерката притвор во нашата земја.

Од анализата на извештаите генерален заклучок е дека независно од тоа што на притворените лица со закон и со меѓународни документи им се гарантираат права што не смеат да бидат повредени и им се одредуваат обврски чие исполнување не ја деградира нивната личност, сепак, во пракса постои дискрепанца помеѓу положбата на притворениците *de jure* и *de facto*.

Клучните проблеми со кои се соочува нашиот пенитенцијарен систем во однос на извршувањето на мерката притвор се: пренатрупаност (пренаселеност) на притворските одделенија во затворите; супстандардни услови во притворските одделенија на затворите, несоодветен режим за притворените лица, несоодветно постапување со притворените лица од страна на затворскиот персонал, несоодветна исхрана, несоодветна здравствена заштита на притворениците, несоодветна кадровска екипираност на притворските одделенија, итн.

Оттука, и препораките за унапредување на положбата на притворените лица во Република Македонија се однесуваат на следново.

Прво, затворските (и притворските) услови кои ги загрозуваат човековите права не можат да се оправдаат со недостаток на материјални средства, а животот во затвор (притвор) треба да биде што е можно посличен на позитивните аспекти на животот во заедницата.

Проблемот на пренатрупаност/ пренаселеност на притворските одделенија мора итно да се реши бидејќи со тоа грубо се крши правото на притворениците на минимум простор за живеење што понатаму генерира други проблеми. Ефикасен начин за справување со овој проблем е примена на притворот како мерка за обезбедување присуство на обвинетиот во исклучителни случаи, а почеста примена на останатите мерки.

Второ, потребно е итно да се преземат мерки за подобрување на условите за сместување на осудените и притворени лица што ќе одговараат на минималните стандарди за сместување на притворените лица. Во смисла на сместувањето, КППТ и НППМ со години заклучуваат дека условите за живот на затворениците, како и на притворениците се под стандардите пропишани со националните закони и меѓународните документи и неопходно е да се преземат конкретни мерки и активности за изградба на нови сместувачки капацитети кои ќе ги исполнуваат стандардите пропишани со националното и меѓународното право.¹⁶⁵ Како заклучок, исхраната на затворениците, како и хигиената, облеката и постелнината во никој случај не смее да бидат причина за незадоволство. Ова особено важи кога станува збор за исхраната бидејќи казнените установи имаат услови за производство на храна, која ќе ги задоволи потребите на затворениците и притворениците. Ова е особено значајно ако се има предвид фактот дека во Република Македонија се изрекува притвор со долго траење. Така, според податоците од Управата за извршување санкции најголемиот број од изречени притвори се со траење 120-150 дена и над 150 дена.¹⁶⁶ Во оваа насока е и препораката на КППТ, според која треба да се преземат сите неопходни чекори за да обезбедат образовни, културни и спортски активности за лицата во притвор со цел да им се овозможи да поминуваат разумен дел од денот надвор од ќелиите.

Понатаму, нужно се наметнува потребата од обезбедување на човечки ресурси, како и техничко-материјални предуслови за непречено функционирање на казненопоправните установи со што ќе се оствари и почитувањето на правата на лицата лишени од слобода.

Исто така, потребно е навремено испитување и утврдување на сите околности по индивидуалните оплаки за насилство над притворени и осудени лица, како и преземање на ефикасни и поригорозни мерки од страна на казненопоправните установи со цел намалување, односно превенирање на нехумано и сурово однесување кон лицата лишени од слобода.

Понатаму, се наметнува потребата и од ефикасно спроведување на системот на здравствена заштита и непречен пристап до

¹⁶⁵ В. извештаи на НППМ и КППТ.

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx; <http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>

¹⁶⁶ В. Годишни извештаи на Управата за извршување на санкциите на Република Македонија за работењето и состојбата во казненопоправните и воспитнопоправните установи во Република Македонија за периодот 2008-2013 година.

истиот во насока на навремена и соодветна грижа на притворените лица со здравствени проблеми.¹⁶⁷

Тешкотиите со кои се соочува пенитенцијарниот систем во Република Македонија не може да се припише на недостатокот на закони и подзаконски акти. Дотолку повеќе што постои „инфлација“ од подзаконски акти кои во одредена мера дополнително му ја отежнуваат работата на затворскиот персонал. Проблемот лежи во тоа што законите не секогаш се применуваат доволно доследно.

Сосема на крајот, се наметнува потребата да се нагласи дека зачудува фактот што во услови на грубо кршење на правата на притворениците (и затворениците), притворениците од Република Македонија не барале заштита на своите права пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во Стразбур. Ова не е случај со притвореници и затвореници од други држави. Имено тие се жалеле за:

- услови во притворските одделенија,
- хигиенските услови во затворите,
- тортура од страна на затворски персонал,
- затворска пренатрупаност,
- чести преместувања од една во друга установа,
- изрекување дисциплинска мерка самица,
- претреси на затвореници,
- видеонадзор во ќелиите,
- несоодветен третман на ментално болни лица,
- несоодветна калориска вредност на исхраната,
- несоодветно пружена здравствена помош,
- штрајк со глад која резултирала со смрт или насилно хранење на затворениците и
- серија други случаи на кршење на правата загарантирани со меѓународното и националното право.

Во најголем број случаи ЕСЧП пресудил дека постои кршење на член 3 од Конвенцијата (забрана на нечовечко или понижувачко постапување).

¹⁶⁷ В. извештаи на НПМ:

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx.

**THE EXECUTION OF DETENTION IN THE DETENTION
DEPARTMENTS OF PRISONS IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA:
THE POSITION OF DETAINED PERSONS IN MACEDONIA DE JURE
AND DE FACTO**

(Summary)

In this article the author analysis the characteristics of the penitentiary system in the Republic of Macedonia and the position of the detainees *de jure* and *de facto*. The author concludes that the penitentiary system in our country has the features of a modern system. He is one of the penitentiary systems that fully incorporate the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the European Prison Rules in the Law on Execution of Sanctions.

The paper provides an overview of the international and the national regulations on the execution of detention, and also, it provides an analysis of the situation of the detainees in the country. The author specifically analyses the acute problems facing the penitentiary system regarding the enforcement of the detention and the situation of the detainees *de jure* and *de facto* and mechanisms to protect the rights of detainees. Although data on the execution of detention in the country are scarce, the author of the paper analyses the detention using data from the reports of the Committee of the Council of Europe for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) and the National Preventive Mechanism (NPM) under the Ombudsman, as well as annual reports of the Directorate for Execution of Sanctions on the condition and operation of the penal and correctional institutions in the country.

From the analysis of the reports the general conclusion is that regardless of the fact that the rights of the detainees are guaranteed by the law and by the international documents and must not be violated and they also determine obligations whose execution does not degrade the personality of the detainees, however, in practice there is a discrepancy between the situation of detainees, *de jure* and *de facto*. The author of the paper detects key problems facing our penitentiary system in terms of the execution of detention, namely: overcrow-

¹⁶⁸ Associate Professor, University of “Ss. Cyril and Methodius”, Law Faculty “Iustinianus Primus” in Skopje.

ding (overcrowding) in the detention units in the prisons; substandard conditions in detention units in prisons, inadequate arrangements for detainees, improper treatment of detainees by prison staff, inadequate nutrition, inadequate health care of detainees, inadequate staffing of detention departments, etc.

Keywords: penitentiary system, detainees, position of detainees, detention

Лидија НЕДЕЛКОВА¹

СУДСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРЕГРАТКИТЕ НА НЕЗАВИСНОСТА

Апстракт

Независност, воопшто како поим е состојба во која самостојно се донесуваат одлуки, без разлика за каков вид на независност се работи (лична или институционална).

Судска независност е концепт согласно кој судската власт се врши ослободена од надворешни влијанија од страна на носителите на законодавната и извршна власт или од странките во постапката и други субјекти и приватни лица.

Независноста има свои составни елементи (принципи) според кои истата треба да се практикува. Во овој контекст независноста значи постапување согласно интернационално прифатени принципи на совесност, непристрасност, интегритет, пристојност, еднаквост и стручност, а сето ова во рамките на уставните и законски решенија.

Независно и непристрасно судство претставува еден од фундаменталните столбови на владеење на правото, а со тоа и на секоја функционална демократија. Во овој контекст независноста на судството во Република Македонија е регулирана на највисоко ниво, со Уставот на Република Македонија.

Независноста на судството мора да се одржува, но и унапредува. Одговорот на појавите кои ја нарушуваат независноста, треба да биде жесток и бескомпромисен. Имено, независноста на судството е мултидимензионална парадигма која треба да се осовремени и унапреди токму преку предизвиците кои ја тестираат.

Моќта на судската власт и интензитетот на независноста се појаки кога судиите настапуваат заеднички и единствено, како платформа која ќе биде чувар на демократијата и владеењето на правото.

¹ Судија на Врховен суд на Република Македонија

Разбирањето на независноста на судството е од круцијално значење за практикување на истата, како во нејзиниот обем така и во нејзината суштина. Прегратката на независноста е широка, топла и удобна и токму тука е предизвикот на правилното сфаќање и примена на принципите на истата.

Клучни зборови: судска власт, независно судство, самостојност

ПРОЛОГ

ПРОЛОГ

NEZAVISCHOST, LIBERTAS (латински), INDEPENDENCE (англиски), PAMVARESI (албански),

UNABHÄNGIGKEIT (германски), INDEPENDENCIA (шпански), Ανεξαρτησία (грчки),

NEOVISNOST(хрватски), NEODVISNOST (словенечки) , независимостъ (бугарски),

INDIPENDENZA (италијански), 独立性 (кинески),

INDEPENDÊNCIA (португалски),

RIIPPUMATTOMUUS (фински), OBEROENDE (шведски), SÕLTUMATUS (естонски),

FÜGGETLENSÉGE (унгарски), Tuhinga (маорски) , Kuokoa (свахили) ၵုၵ်ႈမီးႁဵၼ်း (бирмански),

(ерменски), ነፃነት (net□s'aneti) (етиопски), স্বাধীনতার (Sbādhīnatāra) (бангладешки),

НЕЗАЛЕЖНАСЦЬ (белоруски), Lwatlautrayy (мјанмарски),

ĐỘC LẬP (виетнамски), INDIPENDENCE (грузиски),

ТӘУЕЛСІЗДІК (TÄWELSIZDIK) (казахтански), འཕྲུལ་རྒྱལ་ (ek choy) (камбоџиски), Polî (курдски),

ЭРКИНДИК (киргистански), സ്വതന്ത്ര്യം (svātantryaṁ) (малезиски),

ДААСАН (DAASAN) (монголски), स्वातंत्र्य, स्वतंत्रता (санскрит)
(индиски), الاستقلال
(арапски) 18232 (хебрејски)

Sjálfstæði (исландски), ukuzimela (зулу), Uavhengighet (норвешки),

NIEPODLEGŁOŚCI (полски), BAĞIMSIZLIK (турски),
INDÉPENDANCE (француски).

Различно се пишува, различно се изговара, различно звучи, но исто значи. Само така може да се дефинира и разбере независноста. Преточена во полето на правото, правдата, судството, независноста од нормативно-формална определба преоѓа во суштинска примена преку совесно, самостојно, непристрасно и стручно постапување на носителите на судската функција. Судската независност пред сè е детерминирана од степенот на развојот на културата во рамките на која најсуштинско влијание имаат законските, политичките и социјалните развојни правци. Професионалноста на носителите на судската функција е важен аспект на развојот на независноста, па без чувство на професионализам е многу тешко да се очекува од судиите и чувство на независност и отпорност од влијанија од каков било каков вид. Независен судија е судија што пред сè го почитува законот, има свое мислење, став и убедување, судија што има знаење кое постојано го унапредува.

Ако световните книги како Библијата, Куранот, Талмудот се основното средство за практикување на верата од страна на верниците, Уставот и законите, а секако и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот, се истото тоа за судиите и практикувањето на правото и правдата.

1. НОРМАТИВНА ОБЕЗБЕДЕНОСТ И ЗАШТИТА НА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Независно и непристрасно судство претставува еден од фундаменталните столбови на владеење на правото, а со тоа и на секоја функционална демократија. Во овој контекст независноста на судството во Република Македонија е регулирана на највисоко ниво, со Уставот на Република Македонија. Така согласно член 8 од Уставот поделбата на власта е една од темелните вредности на уставниот по-

редок, а согласно Амандман XXV со кој е заменет член 98 од Уставот, судовите се носители на судската власт и тие се независни и самостојни. Ваквата определба значи дека судството е јасно одвоено од останатите две власти, законодавната и извршната.

Амандманот XXV од Уставот, според кој судовите во Република Македонија судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, обезбедува уште една гаранција за независноста на судството. Во системот на заштита на независноста на судството Амандман XXVIII го воспоставува Судскиот совет како посебен независен орган кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт преку остварување на своите функции согласно со Уставот и законите. Крајно, но не и помалку важно е што со Амандман XXVII се заштитува искажаното мислење и одлучување на судијата при донесување на судските одлуки. Исто така, со овој Амандман се определува неспојливост на судската функција со членување во политичка партија.

Ваквите уставни гаранции за независноста на судството се преточени и во законски решенија во Законот за судовите и Законот за судски совет. Дополнителни гаранции за независноста на судството се и финансиската независност на судството, посебниот независен орган Судско-буџетскиот совет, уредени во Законот за судски буџет и секако слободата на здружување на судиите преку Здружението на судии на Република Македонија како професионална организација за заштита на правата и интересите на судиите.

Силна поддршка и заштита на независното судство се и многубројните меѓународни акти, декларации, повелби и конвенции. Кодексот за судиска етика на судиите во Република Македонија е документ кој го заокружува системот на поддршка за независноста и непристрасноста на судството и судиите, инкорпорирајќи ги во себе бенгалорските начела кои детално ги уредуваат и објаснуваат принципите на независност.

2. АКТУЕЛНИ МИСЛЕЊА, КОНСТАТАЦИИ И ПРОМОЦИИ ЗА НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Една од основните детерминанти во јакнењето на судството во современото општество е правото на независен и непристрасен суд како основно човеково право. Градењето на независното судство како парадигма на едно демократско општество не завршува со

нормативното постулирање на ваков концепт, туку со резултатите од неговото практикување, видливи и за учесниците во судските постапки и за јавноста. Поврзано со ова ги пренесувам следните мислења и констатации.

Охрид 22.6.2017 г. – посетители на Охридската школа на природно право наменета за Мастер и PhD студенти на правните факултети во Република Македонија.

Пред да го изнесам моето предавање на посетителите на Охридската школа, и тоа вкупно 26 посетители, спроведов Анкета за независност на судството во РМ со поставени пет (5) прашања.

1. **Каков е Вашиот личен став за независноста на судството во Република Македонија?**
2. **Непристрасноста е дел од процесот на донесувањето на судските одлуки?**
3. **Судството работи транспарентно?**
4. **Независноста на судството ја гарантира?**
5. **Мандатот на судиите во Република Македонија?**

Резултатот е изненадувачки, но очекуван.

Така :

1. 21 од нив сметаат дека судството во РМ е зависно, а само 5 дека е независно;
2. 15 дека непристрасноста не е дел од процесот на донесувањето на судските одлуки, 10 дека е, а само 1 нема свое мислење;
3. 18 од нив сметаат дека судството работи делумно транспарентно, 7 дека не работи транспарентно и 1 дека работи транспарентно;
4. 20 од нив сметаат дека Судскиот совет ја гарантира независноста на судството, 5 дека Парламентот ја гарантира независноста и 1 дека Советот за утврдување на факти е гарант за независноста на судството;

5. 22 од нив сметаат дека мандатот на судиите е без ограничување, двајца дека е со ограничување и двајца дека е со траење од 8 години.

Мај 2015 - Од Извештајот на Работната експертска група на Рајнхард Прибе

...Од страна на неколку извори групата беше известена дека постои атмосфера на притисок и недоверба во судството. Многу судии веруваат дека унапредувањето во рамки на судството е резервирано за оние чиешто одлуки го фаворизираат политичкиот естаблишмент. Потребна е деполитизација на назначувањето и унапредувањето на судиите, и во пракса, а не само теоретски, врз основа на транспарентни, објективни критериуми, засновани строго на заслуга, применети со транспарентна и отворена постапка. Потребно е да се отстранат оние елементи од системот за дисциплински постапки и разрешување на судиите кои моментално ја нарушуваат судската независност и во законодавството и во праксата, треба да се осигура професионалноста на Судскиот совет во пракса, а не само во теорија, да се осигура проактивната улога на Судскиот совет и највисоките судови, за да се заштитат судиите од мешање во нивната независност (преку подобрени комуникациски стратегии и преку одлуча на активност врз основа на жалбите за мешање или притисок)...

Извештаите за напредокот на Република Македонија за 2014, 2015 и 2016 година

..Ендемскиот проблем на македонското судство останува политичкото влијание врз судовите и судиите. Недоволната делотворност на инструментите и механизмите на независното судство е идентификувано како главен проблем од мнозинството на судии опфатени со истражувањето спроведено од страна на ОБСЕ во 2009 година...

... Степенот на претходно сомнително политичко влијание во избор на судии и во исходот од судските постапки беше потврден во содржината на прислушкуваните разговори. Со цел да се врати довербата на јавноста, професионалните тела, како што се Судскиот совет и Здружението на судии треба да бидат проактивни во видливо промовирање на независноста на судството и одбрана на судската професија од која било форма на експлицитен или имплицитен притисок, без разлика дали е надворешен или внатрешен...

...Здружението на судии почна активно да се вклучува во унапредувањето на независноста на судството. Сепак, не постојат индикации дека судиите се чувствуваат доволно сигурни за да се жалат кај надлежните органи. Искажаната намера на Судскиот совет за заштита на судиите од мешање не донесе резултати во практиката. Власните не започнаа реформи на постојниот систем за дисциплински мерки и разрешување на судии, како што е препорачано од страна на Венецијанската комисија. Сè уште има недостаток на транспарентност во системот за назначување и унапредување и не се преземени чекори за да се обезбеди деполитизација во согласност со „итните реформски приоритети“. Нов професионален систем за евалуација кој ќе се фокусира на оценување на основните надлежности на судиите сè уште не е воведен, така што системот останува силно фокусиран на квантитативните критериуми. Препораките на Европската комисија и на Венецијанската комисија во оваа област не се земени предвид...

Извештај на Стејт Департментот за состојбата на човековите права во Република Македонија во 2016 година

...Во Македонија најзначајни се проблемите со човековите права кои произлегуваат од сеприсутната корупција и неуспехот на Владата да го почитува владеењето на правото, вклучувајќи ги и континуираните напори за ограничување на слободата на медиумите и мешање во судството. Политичкото мешање и влијание, фаворизирањето на одредени добро позиционирани личности, оддолжувањето на процесите, повредата на правото на јавно судење и корупцијата се карактеристики на судскиот систем... Уставот пропишува самостојни и независни судови, поддржани од независен и самостоен Судски совет, но судството потфрли во демонстрирање на независноста и непристрасноста, преку судии кои се предмет на политички влијанија и корупција. Практикувањето на судските дејствија се предодредени особено во случаи во кои обвинетите имале активности или мислења различни од актуелната власт (опозициони). Неадекватните постапки во судството продолжуваат да им наштетуваат на судските постапки и ефикасноста...

Медиуми, невладини организации и јавност (континуирано повеќе години)

...Судовите се клиентелистички и во скутот на власта, не-транспарентни, судат по нарачки, судиите се бираат по тефтерче,

судството е зависно и под влијание на политиката (сублимирано мислење)...

Токму поради ваквиот степен на недоверба во судството кој незапирливо растеше, Врховниот суд на Република Македонија самоиницијативно, прво сам, а потоа вклучувајќи го и Здружението на судии, организираше настани за артикулација и промоција на независноста на судството.

Промоција на Брионската изјава за независност на судството потпишана од 17 претседатели на врховни судови на земјите од Централна и Источна Европа, меѓу кои и Република Македонија – јуни 2016 година организирано од Врховниот суд на Република Македонија.

...Независноста на судството не е востановена само за заштита на судиите, туку истата е дизајнирана за да го заштити системот на правдата и владеењето на правдата, за во рамките на тоа да го одржува позитивното јавно мислење и доверба во судовите. Во овој контекст со функционалната судска независност, победник е секој.

...Судиите треба да се обединат, да го верификуваат – кодираат судскиот вредносен и стручен систем како непроменлив стандард и со мудрост да ја практикуваат, чуваат и штитат судската независност и интегритет, бидејќи само независното судство е чувар на демократијата и владеењето на правото.

Заклучоци од првата Меѓународна судска конференција одржана во Република Македонија во организација на Врховниот суд на Република Македонија и Здружението на судии на Република Македонија на тема независно судство - октомври 2016 година.

...Судиите во практикувањето на судиската функција неопходно е да ги почитуваат основните принципи на судската етика обезбедувајќи го личниот интегритет, а со тоа и интегритетот на судството во целина.

...Со почитување на етичкиот кодекс судиите треба да ја вршат својата должност без фактичка или појавна предрасуда или пристрасност, со еднаква почит и третман на странките.

...Должност на државата е да обезбеди финансиска независност за ефикасно и достоинствено практикување на судската власт.

Заклучни согледувања од форумите за дискусија на претставици од судството на тема независност и ефикасност на судството одржани по повод денови на правосудството во 2017 година.

...Се констатира: потреба од зголемување на законската, функционална и финансиска независност; зајакнување на судскиот менаџмент, односно лидерство; воспоставување на соодветен баланс помеѓу независноста и одговорноста на судиите; промовирање на судскиот активизам во насока на обезбедување на судската независност; зголемување на довербата кон судството и култивирање на соодветна перцепција кон судството; и потреба од имплементација на принципите на Кодексот за судска етика, во насока на обезбедување на независно и самостојно судство...

Перцепцијата дека независноста на судството во Република Македонија е нарушена го достигна критичното ниво и на оваа тема конечно веќе нема што да се зборува, туку напротив треба веднаш да се преземат конкретни и соодветни мерки преку расположливите предвидени законски механизми.

Алармот е вклучен, а пораката е испорачана: негирањето на судската фела дека ништо и никој не ја загрозува независноста на судството е неприфатливо и контрапродуктивно. Неспорно е дека поединечните примери кои отстапуваат од професионалните стандарди и правила на однесувања, не значат дека на генерален план сме ја изгубиле независноста.

3. НЕЗАВИСНО СУДСТВО, ЗАВИСНИ СУДИИ, ОБРАТНО ИЛИ КАКО ТРЕБА?

Дали силната и сеопфатна уставна постулираност и законска уреденост на обезбедување и заштита на независноста на судството со поддршка на раскошната лепеза на меѓународни документи е доволна судството да остане независно? Од она што актуелно и континуирано во последните неколку години се случува во судството, очигледно е дека ваквата поддршка е недоволна. Зошто? Затоа што независноста мора да се одржува и унапредува, а најважно од сè, правилно да се практикува. Одговорот на појавите кои ја нарушуваат независноста треба да биде жесток и бескомпромисен. Имено, независноста на судството е мултидимензионална парадигма која треба да се осовремени и подобри токму преку предизвиците кои истата ја тестираат.

Разбирањето на независноста на судството е од круцијално значење за практикување на истата, како во нејзиниот обем така и во нејзината суштина. Прегратката на независноста е широка, топла

и удобна и токму тука е предизвикот на правилното сфаќање и примена на принципите на истата.

Неспорно е дека независно судство имаме на хартија, но неспорно е и тоа дека Република Македонија не сакајќи се изгуби во лабиринтот на хармонизација на македонското со европското законодавство при состојба на долгогодишни реформи во правосудниот и судскиот систем. Необмисленоста и неповрзаноста на сегментите на ваквите реформи резултираше со лоши и очајно лоши законски решенија, неадекватно претставување и лоша реклама на законските решенија, особено новите, несоодветно информирање на јавноста, отпор во професионалната заедница, поради исклучување на истата во овој процес, различно толкување на новите законски решенија и слично.

Принципите на независно и непристрасно судство неминовно одат заедно и уживаат универзално препознавање и поддршка, а истите се препознаваат како човеково право на фер судење. И покрај тоа што постои генерална согласност дека судиите треба да бидат независни и непристрасни, сепак тоа не е случај со прашањето на практикувањето на овие принципи. Непристрасноста имплицира дека судијата не смее да има предумисла за предметот по кој постапува и не смее да постапува на начин што ќе ги фаворизира интересите на една од странките. Независноста го чува (штити) судството од влијание и мешање на државните органи или приватните лица (интереси) кои се дел од судството. Така, додека непристрасноста рефлектира отворена умност на судиите, независноста го опишува системот на функционирање и структурните чувари на процесот на администрирање на правдата.

Независноста судијата не ја стекнува со неговиот избор на оваа функција и давањето заклетва, „Изјавувам и се колнам дека во вршењето на судиската функција ќе ги почитувам Уставот на Република Македонија, законите, и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија, дека ќе судам законито, чесно, совесно, независно и одговорно, и дека ќе ги заштитувам слободите и правата на човекот и граѓанинот“. Токму заблудата дека со моментот на изборот судијата се стекнува со независност, ги одведе некои судии во погрешен правец. Со изборот започнува мисијата на судијата, долгиот пат по кој треба внимателно да чекори и да созрева, градејќи достоинство, интегритет, углед и доверба. Истиот треба да го оформи својот интегритет преку него-

вото постапување и однесување во постапките и со странките, со донесувањето на законити, релевантни, аргументирани и праведни одлуки притоа демонстрирајќи високи морални и етички принципи, самостојност и непристрасност. Судијата треба да биде персонификација на извонредност. Многу фактори ја тестираат независноста на судијата и покрај нормативната обезбеденост и заштита. Патот е тежок, полн со предизвици, лажни надежи, притисоци, непринципиелни убедувања и барања, недозволен влијанија.

Независноста и самостојноста на судиите кои звучат богато, раскошно, возвишено, достоинствено, космички, космополитски, не треба да се претворат во самобендисаност и изолираност. Практикувањето на судиската функција овозможува удобност и сигурност што од друга страна ја крие опасноста од злоупотреба на ваквите погодности и придобивки. Од друга страна, судијата треба да разбере дека неговото погрешно практикување на судиската функција се рефлектира врз целото судство. И покрај тоа што судијата е избран лично и поединечно, сепак тој ја врши судиската функција и како претставник на судската власт. Судијата е свој, но истовремено и на сите странки и учесници во судската постапка (кои имаат спротивставени интереси и права во секој случај), а консеквентно и на граѓаните на својата држава. Ако судските одлуки се носат во името на граѓаните, тогаш тие имаат право да го прозиваат судството алудирајќи на неговата независност. Независноста е и лична и институционална.

Уставно постулирано и нормативно уредено, судството е независно, но тоа самото по себе не ја обезбедува независноста. Носителите на судиската функција, секој поединечно и сите заедно треба во кохезија со судскиот систем, а доследно практикувајќи ги принципите на независност, непристрасност, интегритет, пристојност, еднаквост, стручност и совесност да обезбедат доверба и почит од јавноста и граѓаните. Постапките на судиите треба да бидат посилни од зборовите и да испраќаат јасни и недвосмислени пораки дека судството функционира независно и самостојно.

За жал, некои судии со своето однесување, донесени одлуки и изречен збор демонстрираа флагрантно непочитување на принципите на независност на судството. На овој начин го нарушија и сопствениот углед и угледот на судството во целина предизвикувајќи оправдани, сериозни, жестоки и вознемирувачки коментари и нама-

лена ако не и целосна недоверба во судството. Крајно го нарушија макотрпно изградениот систем на професионални, етички и морални вредности, за кои бескомпромисно треба да следува одговорност. Тоа треба да го направат самите судии, да побараат одговорност од своите колеги кои едноставно не ја разбрале улогата на судијата и не припаѓаат на судското семејство. Судството треба да зборува во еден глас, па затоа во решавањето на ваквите проблеми кои го нарушуваат угледот на судството сесрдно треба да помогне Здружението на судии како професионална организација која треба да ги штити правата и интересите на судиите. Во спротивно може да се очекува засилување на процесот на девастација на судството.

На раскрсницата, судиите треба да се определат во иднина по кој пат ќе се движат:

- независно судство, зависни судии;
- зависно судство, независни судии;
- зависно судство, зависни судии или
- независно судство, независни судии.

На потег се судиите, нека им е со среќа!

4. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕДЛОГ-МЕРКИ

Веднаш, итно, неодложно, по можност утре, треба да се преземат ефикасни мерки за запирање на уназадувањето на независноста на судството, со рedefинирање на приоритетите за негов понатамошен развој. Во оваа ера на збунувачки вредности, заменети и/или дисторзирани принципи треба строго да се определиме за меѓународно прифатените и признаени принципи на практикување на судската власт и судиската функција и како држава да демонстрираме непоколеблива заложба за унапредување на судството чија независност е императив како чувар на демократијата и владеењето на правото и единствен пат кон обезбедување доверба на јавноста.

Неодложно треба да се пристапи кон легислативно зајакнување на функционалната и финансиска независност на судството, кон утврдување на стандарди за подобрување на професионалните капацитети и компетенции на судиите, како и унапредување на знаењето и судската пракса. Треба да демонстрираме вистинска посветеност

за ефектуирање на декларативните заложби за независно судство и судии, меѓу другото и со воспоставување на јасна и прецизна одговорност за непочитување на принципите на судиското работење како баланс на независноста, да го поттикнеме и промовираме судскиот активизам во насока на обезбедување на судската независност.

Ебру ИБИШ, докторанд

ДЕЛА ОД ОМРАЗА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ГОВОР НА ОМРАЗА И КАЗНИВОСТ НА ГОВОРот НА ОМРАЗА

Апстракт

Предрасудите, расизмот, ксенофобијата, непријателството, при-
страсноста, дискриминацијата и хомофобијата го сочинуваат темелот на
говорот на омраза. Крајната фаза на говорот на омраза поточно побудува-
њето на дискриминаторско насилство, е почетната фаза на криминалот од
омраза, а оттука загрижува фактот што најчесто како сторители на крими-
налот од омраза се јавуваат млади лица од 16 до 21 година. Во однос на
појавата на говорот на омраза влијаеле два процеса, првиот се јавува во
Европа со појава на фашизмот и националсоцијализмот, а вториот во САД
под силно влијание на расизмот и дискриминацијата. Таму каде што завр-
шува слободата на изразување, започнува говорот на омраза. Постојат без-
број дефиниции околу говорот на омраза во правната доктрина, докумен-
тите на СЕ и слично, но за жал сè уште немаме општоприфатлива дефини-
ција за истата, па можеме да констатираме дека говорот на омраза ги оп-
фаќа изјавите кои се насочени спрема определени индивидуи или групи
кои најчесто се состојат во заплашување, вознемирување и навредување со
повикување на омраза, насилство и дискриминација врз основа на сек-
суална ориентација, раса, пол и вера. Меѓународните документи како што
се: Европската конвенција за човекови права; Европската повелба за чове-
кови права; Универзалната декларација за човекови права; Меѓународниот
пакт за граѓански и политички права и останати меѓународни документи, а
воедно и националната регулатива се од клучно значење за заштита и пре-
венција на говор од омраза и криминал од омраза.

Клучни зборови: криминал од омраза, говор на омраза, дискри-
минација, меѓународни документи, слобода на изразување

Вовед

Слободата на изразување е една од основните човекови слободи и права загарантирана на национално и меѓународно ниво. Од една страна кога станува збор за човековите слободи и права, а од друга страна кога зборуваме за кривични дела како спротивен концепт. Во денешницата може да констатираме дека криминалот нема граници, па оттука произлегуваат и новите форми на криминал кои создаваат потешкотии при нивно откривање и нивна превенција.

Често пати се смета дека дискриминацијата може да се покаже како синоним на говор на омраза, но таа е само дел од почетната фаза на дискриминација. Во врска со говорот на омраза немаме општа дефиниција која би ги задоволила критериумите на оваа проблематика, во трудот е употребена дефиницијата на Комитетот на министри при Советот на Европа како една од најшироко прифатените дефиниции, сепак при дефинирање на оваа проблематика ќе кажеме дека станува збор за омраза која главно се однесува на: раса, вера, пол и сексуална ориентација.

Фазниот модел на говор на омраза точно покажува како се одвиваат вербалните деликти поточно јасно ја отсликува поврзаноста на говорот на омраза и криминалот од омраза, од ненамерна дискриминација, па сè до дискриминаторско насилство.

Миграциите и мигрантската криза е често поврзана тематика со делата од омраза, а причината лежи во тоа што постојат определени показатели на статистичкиот пораст на делата од омраза, што како причина на порастот ги прикажуваат големата бројка на мигранти, нивната етничка и верска припадност, конкуренцијата на ресурси и сл.

Говорот на омраза се забележува почесто во мултиетничките заедници, каде што таа се манифестира на различен начин, преку графити, цртежи, разни изјави во јавност, статии и сл. Наведените карактеристики за начинот на манифестација на оваа проблематика рефлектираат негативно спрема малолетниците што овозможува создавање на стереотипи и предрасуди од мала возраст, а истите подоцна се претвораат во дела од омраза. Оттука зачудува фактот дека како сторители на делото говор на омраза се јавуваат млади лица.

Во трудот обработени се определени одредби од: Уставот на РМ, Кривичниот закон, Закон за спречување и заштита од дискриминација и Закон за радиодифузна дејност. Околу делата од омраза

и слободата на изразување исто така дадено е место и на Европската конвенција за човекови права поточно анализирани се казненонправните аспекти на чл. 10 од Конвенцијата.

ДЕЛА ОД ОМРАЗА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ГОВОР НА ОМРАЗА И КАЗНИВОСТ НА ГОВОРОТ НА ОМРАЗА

Дискриминацијата е познат концепт која влече корени од првите цивилизации, па оттука и дискриминаторските поделби меѓу сталежи, класни поделби, третирањето на робови како нечовечки суштества (*res volcalis*) итн. Денес концептот на дискриминација е проширен и комплексен, но исто така од голема важност е да се потенцираат човековите слободи и права кои се гарантирани со Уставот, законите и голем број на меѓународни документи.

Дискриминаторските ставови, предрасудите, стереотипите носат уште посериозни прашања, како говор на омраза и криминал од омраза. Основните и клучни карактеристики на човековите права се нивната универзалност, неделивост, апсолутност и неотуѓивост, оттука и важноста на слободата на изразување како основно граѓанско и политичко право.

Слободата на изразување е една од основните права на човекот гарантирана и со Европската конвенција за заштита на човековите права која гласи: „Секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите“. Овој член не ги спречува државите, на претпријатијата за радио, филм и телевизија да им наметнуваат режим на дозволи за работа.“¹ Ова не води кон еден уште побитен концепт: демократско општество.

Идејата за демократија во текстот на ЕКЧП се јавува во три различни форми: како сеприсутен принцип кој е содржан во преамбулата во која се вели дека човековите права и основните слободи „најдобро се зачувуваат, од една страна со ефективна политичка демократија, и од друга со општо разбирање и придржување до човековите права од кои тие и зависат“, како право на партиципација на демократски процес кое е утврдено во чл. 3 од Протоколот бр. 1 и како јасно ограничување на распонот на поединечни права.²

¹ Европска конвенција за заштита на човековите права, член 10 став 1.

² Грир, Стивен, „Европска конвенција за човекови права, достигнувања, проблеми и изгледи“, Скопје: Просветно дело, 2009, страница 199.

Слободата на изразување извира од еднаквоста на човековите слободи и права коишто се клучни за демократска и правна држава, слободата на мислење, слободното индивидуално изразување на мислење и институционалната слобода на медиумите кои се составни делови на слободата на изразување и кои создаваат една цел, па оттука би се надоврзале на триаголникот на: слободата на изразување, говорот на омраза и криминал од омраза.

Слободата на изразување е основно граѓанско и политичко право, таа е гарантирана со Уставот на Република Македонија, согласно член 16:

„Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета.“³ Оттука не треба да се заборави да се сподели една од темелните вредности на Уставот на Република Македонија којашто е тесно поврзана со слободата на изразување, станува збор за гарантирање на слободно изразување на национална припадност.

Ниската стапка на повреди на Европската конвенција за заштита на човековите права, лежи во високиот степен на развој на културата и почитување на човековите права во една држава, класичен пример за ова се: скандинавските земји, Холандија, Швајцарија каде што почитувањето на ЕКЧП веќе стана нивна долгогодишна традиција. Од друга страна „говор на омраза и криминал од омраза“ се два различни поими кои најчесто ги среќаваме во поврзана форма. Криминалот од омраза денес стана толку „популарен“ облик на криминал што за жал како сторители најчесто се јавуваат млади лица од 16 до 21 година. Овој факт води кон друга проблематика – стереотипите, предрасудите и дискриминациите коишто се јавуваат уште од рана возраст кај малолетници.

³ Устав на Република Македонија, [online] достапно во: <https://www.sobranie.mk> .

Дискриминацијата не е синоним за говор на омраза и криминал од омраза, таа е само дел од фазниот модел на говорот на омраза. Оттука се јавува и потребата да се дефинира поимот дискриминација со цел да се издвојат главните елементи и карактеристики помеѓу делата од омраза и дискриминацијата. Дискриминацијата подразбира поделба, неправедност и разграничување меѓу поединци или групи. Правната дефиниција на дискриминацијата подразбира: различен третман на индивидуата, што вклучува неразумни класификации и подвојувања во даден правен контекст.⁴

Постојат четири главни фази на говорот на омраза: ненамерна дискриминација, свесна дискриминација, побудување дискриминаторска омраза, побудување дискриминаторско насилство.⁵

Имајќи го предвид фазниот модел, може да се потенцира дека третата и четвртата фаза се покритични за разлика од претходните фази, бидејќи побудувањето на дискриминаторска омраза е манифестација на омразата во јавност додека побудувањето на дискриминаторско насилство води кон криминално однесување, поточно говорот на омраза не останува само како вербална комуникација туку често продолжува со насилство, која го резултира криминалот од омраза.

За да навлеземе во сржта на оваа проблематика од важност е да погледнеме како таа настанала и од каде ги црпи корените? Постојат два важни процеси од XX век кои значајно влијаеле на појавата на говорот на омраза. Првиот процес се јавува во Европа со појава на фашизмот во Италија; националсоцијализмот во Германија со што дискриминацијата на Евреите кулминирала со холокаустот додека вториот процес се јавува во САД со расистичките теории кои најчесто биле упатени спрема Афроамериканците, дискриминација на мигранти и сл.

Денес сè уште не постои општоприфатена дефиниција за говор на омраза, но генерално анализирано, дефинициите од оваа област насочени се кон омраза на: вера, пол, раса и сексуална ориентација. Во Европа една од најприфатените дефиниции за говор на омраза е дефиницијата на Советот на министри на Советот на Европа од 1997 година со Препораката Р (97) која гласи: „Говорот

⁴ Фрчкоски, Данаилов, Љубомир, „Меѓународно право за правата на човекот“, Скопје: Магор, 2001, страница 57.

⁵ Живановски, Ненад, „Говор на омраза“, Скопје: Бета прес, 2014, страница 11.

на омраза ги претставува сите облици на изразување кои шират, поттикнуваат, промовираат или оправдуваат расна омраза, ксенофобија, антисемитизам и други облици на омраза која се темели на нетолеранција вклучувајќи и нетолеранција изразена со агресивен национализам и етноцентризам, дискриминација и непријателство кон малцинства, имигранти и луѓе со имигрантско потекло.“⁶

Заеднички именител на сите вербални деликти е субјективната страна на делото, а тоа е умислата директна или евентуална, начинот на извршување на делата е преку говор, пишан текст или електронска комуникација. Во повеќето случаи се извршуваат со вербален напис, цртеж, конклюдентно дејствие. (шлаканица, кубење за коса, плукање, поливање со вода или друга течност, мачкање со боја, кал и сл.)⁷

Поттикнувањето на расна, религиска, национална и други форми на омраза може да послужи како критериум на идентификација на говорот на омраза. Кога станува збор за поттикнување на религиска омраза не треба да се заборави дека тука може да стане збор како за омраза против верниците така и за омраза против атеистите. Ова води кон едно ново прашање: Кои се причините за статистичкиот пораст на бројката на говорот на омраза? Првата причина е многу актуелна во последните неколку години, поточно за мигрантската криза поради зголемување на бројот на мигрантите. Втората причина која е уште потесно поврзана со говорот на омраза е расната, етничката и верската припадност на мигрантите и конечно третата, конкуренција за користење на добра: образование, сместување, здравство, социјална сигурност, социјална помош, вработување, привилегија при надомест на давачки во државата и сл.

Мигрантската криза е често врзана тема со говорот на омраза и криминалот од омраза, Република Турција е добар пример за проблематиката на говорот на омраза која наоѓа место во рамките на мигрантската криза. Од 2011 година поради граѓанската војна во Сирија, голем број жртви на војната мигрираа во соседните земји: Египет, Ирак, Јордан, Турција, Либан. Во овој случај не е воопшто тешко да се образложи како започнаа проблемите со криминалот од омраза и говорот на омраза спрема мигрантите во Турција.

⁶ CoE hate speech Factsheet, [online] достапно во: www.coe.int/t/DC/Files/Source/FS_hate_en.doc.

⁷ Насковска, Едита, „Казненоправни аспекти на примена на член 10 од Европската конвенција за човекови права, Скопје: Просветно дело, 2013, страница 160.

Политиката која ја започна Република Турција т.н. „политика на отворени врати“⁸ придонесе за влез на голем број мигранти од Сирија во Република Турција, и како примарен проблем се покажа порастот на криминалот, (посебно кражби), социопатолошките случаи како што се питање, тепачки, и сл.

Сместувањето на мигрантите во поголеми градови и привилегијата при високото образование и вработување, дури во определени случаи добивање на државјанство, предизвикаа зголемување на бројот на насилства од омраза и говор на омраза кои најчесто беа манифестирани на интернет-страниците. Говорот на омраза може да биде манифестиран во: статии, книги, графити, слики, интернет-страници и сл. Тука важно е да се прикаже разликата меѓу онлајн омраза и омраза на интернет. Онлајн омразата или позната како сајбер омраза подразбира која било употреба на технологијата на електронски комуникации за ширење антисемитски, расистички, ксенофобични, дискриминаторски, екстремистички или терористички содржини.⁹ Говор на омраза на интернет е потесен поим од сајбер омраза, бидејќи првото ги опфаќа само интернет- содржините додека сајбер омразата ги опфаќа интернет-содржините и содржините на мобилни телефони.

Говорот на омраза треба да се разграничува и разликува од блиските концепти како што се: дискриминација, навреда, клеветата и криминал од омраза. Таа ги опфаќа изјавите кои се насочени кон поединец или група со цел заплашување, вознемирување и ширење на дискриминација и омраза врз основа на вера, пол, раса и сексуална ориентација.

Република Македонија како мултикултурно општество се среќава со оваа проблематика, но имајќи ја предвид судската практика сè уште не може да се разговара околу предметите во врска со говор на омраза, бидејќи бројката е незначителна. Во врска со пријавување на дела од омраза, Министерството за внатрешни работи

⁸ Doğanay, Ülkü, Keneş, Çoban, Hatice, “Syrian Refugees In Printed Press: Construction Of Rational And Emotinal Justifications Of Discriminatory Discourses”, [online] достапно во: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44911435/9_Ulku_Doganay_Hatice_Coban_Kenes.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511340408&Signature=liKgPl7ifnbiwnXnC1da5k92VW0%3D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filename%3DDoganay_U_ve_Coban_Kenes_H_2016_Yazili.pdf.

⁹ Говор на омраза на интернет, [online] достапно во: http://metamorphosis.org.mk/?attachment_id=11684.

создаде апликација наречена „црвено копче“ (red button) која е наменета за пријавување на какви било сознанија или информации од областа на криминал од омраза и повикување на насилство, злоупотреба на деца како и трговија со луѓе.¹⁰

Казненоправната и криминолошката анализа на делата од омраза е многу комплицирана и тешка. Причината зад ова лежи прво во човековите поведенија, а второ во мотивот. Мотивот во овие кривични дела е различен за разлика од останатите кривични дела, а исто така како објект на заштита се јавува интегритетот.

Од криминолошка гледна точка делата од омраза ги опфаќаат човековите негативни поведенија кои имаат за цел поттикнување и ширење на омраза на поединци или групи врз основа на етничка, сексуална верска и друга основа. Како што може да се види криминолошката дефиниција, повеќе се насочува кон анализирање на негативните поведенија на поединците. Кога сме веќе во криминолошката анализа на оваа проблематика, од феноменолошки аспект статистички гледано говорот на омраза во Република Македонија се јавува во следните форми: најмногу е застапен говорот на омраза поради етничка и верска припадност, јазик и државјанство; говор на омраза поради политичка припадност и социјално потекло; говор на омраза поради пол, род, сексуална ориентација и родов идентитет; говор на омраза поради семејна, брачна состојба, имотен и општествен статус и говор на омраза поради раса, боја на кожа.¹¹

Во казненоправна смисла дефиницијата за делата од омраза е потесна за разлика од криминолошката дефиниција. Дело на омраза е дејствие изречно предвидено со закон како казнено дело, мотивирано со непријателски однос кон жртвата како припадник на определена социјална група, или кон самата социјална група. Тоа е криминал на дискриминација, дискриминацијата на жртвата врз расна, етничка, полова и друга основа е мотив или цел на насилнички акт со законот дефиниран како кривично дело.¹²

Во рамките на казнивоста на говорот на омраза освен националната регулатива клучна улога играат и меѓународните документи кои се однесуваат на говорот на омраза и во овој концепт како нај-

¹⁰ <http://redbutton.mvr.gov.mk/>.

¹¹ <http://www.govornaomraza.mk/reports>.

¹² Камбовски, Владо, Трајковска-Лазарова, Мирјана, „Правна анализа на концептот на казнено дело на омраза и говорот на омраза“, Скопје: Полиестер-деј, 2012, страница 7.

важни меѓународни документи може да се споменат следните: Универзалната декларација за човекови права од 1948; Меѓународниот пакт за граѓански и политични права од 1996; Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација од 1996; Конвенцијата за геноцид од 1948; Европската конвенција за човекови права од 1950; Европската повелба за човекови права од 2000; Африканската повелба за правата на човекот и народите; Амандманот на Конвенцијата за компјутерски криминал во врска со говор на омраза од 2001, Конвенцијата за укинување на сите форми на расна дискриминација од 1965 и сл.

Имајќи ја предвид судската пракса од областа на дела од омраза на Европскиот суд за човекови права важно е да го анализираме членот 10 од Конвенцијата која се однесува на слобода на изразување. Токму со повреда на член 10 од ЕКЧП доаѓа до појава на говорот на омраза.

Интересно е да се прикаже поврзаноста на членот 10 од ЕКЧП којашто ја опфаќа слободата на изразување со определени одредби од УРМ и дополнителните амандмани, поточно станува збор за амандманите број III, VII, XIX.

Согласно амандманот III: (чл. 12 ја гарантира неприкосновеноста на слободата на човекот), согласно амандманот, притворот до подигнување на обвинението, по одлука на суд, може да трае најдолго 180 дена од денот на притворувањето. По подигнување на обвинението, притворот го продолжува или го определува надлежниот суд во случај и во постапка утврдени со закон.¹³

Согласно амандманот VII: (чл. 19 ја гарантира слободата на вероисповедта), согласно амандманот, Македонската православна црква, како и Исламската верска заедница во Македонија, Католичката црква, Евангелско-методистичката црква, Еврејската заедница и другите верски заедници и религиозни групи се одвоени од државата и се еднакви пред закон и дека истите верски заедници и религиозни групи се слободни во основањето на верски училишта и на социјални и добротворни установи во постапка предвидена со закон.¹⁴

*Согласно амандманот XIX:*¹⁵ (чл. 17 ја гарантира слободата и тајноста на писмата и на сите други облици на општење) согласно

¹³ Службен весник на РМ бр. 31/98 се заменува со став 5 од чл. 12 на УРМ.

¹⁴ Службен весник на РМ бр. 91/01 се заменува со став 3 и 4 од чл. 19 од УРМ.

¹⁵ Службен весник на РМ бр. 84/03 се заменува со член 17 од УРМ.

амандманот се гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација. Само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдени со закон, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката. Законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Од горенаведените амандмани на УРМ јасно произлегува сеопфатноста на слободата на изразување којашто е предвидена и во ЕКЧП. Што се однесува до поединечните одредби во определени закони и казнувањето (конкретно во КЗ на РМ) на делата од омраза и говор на омраза ќе ги споменеме следните закони:

- Кривичен закон на РМ
- Закон за спречување и заштита од дискриминација
- Закон за радиодифузна дејност

Кривичен закон:¹⁶

Член 417 став 3 „Тој што шири идеи за супериорност на една раса над друга или пропагира расна омраза или поттикнува на расна дискриминација, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.“

Член 394-џ „Тој што преку компјутерски систем во јавноста шири расистички и ксенофобичен пишан материјал, слика или друга репрезентација на идеја или теорија која помага, промовира или поттикнува омраза, дискриминација или насилство, против кое било лице или група, врз основа на раса, боја на кожа, национално или етничко потекло, како и верско уверување, ќе се казни со затвор од една до пет години.“

Член 319 (1) „Тој што со присилба, малтретирање, загрозување на сигурноста, излагање на подбив на националните, етничките или верските симболи, со оштетување туѓи предмети, со сквернавење споменици, гробови или на друг начин ќе предизвика или ќе разгори национална, расна или верска омраза, раздор или нетрпеливост, ќе се казни со затвор од една до пет години.“

(2) „Тој што делото од став 1 го врши со злоупотреба на положбата или на овластувањето или ако поради тие дела дошло до

¹⁶ Кривичен закон, Службен весник на РМ, бр. 37/96.

безредие и насилства спрема луѓе или до имотна штета од големи размери, ќе се казни со затвор од една до десет години.“

Член 179 „Тој што со намера за исмејување јавно ќе ги изложи на подбив македонскиот народ и припадниците на заедниците кои живеат во Република Македонија, ќе се казни со парична казна.“

Закон за спречување и заштита од дискриминација:¹⁷

Во законот јасно се определени формите на дискриминација. Законот прави разлика меѓу: нееднакво постапување и дискриминација, поточно согласно чл. 14 пропишува дека во одредени ситуации нееднаквото постапување нема да се смета за дискриминација, додека во чл. 3 јасно е пропишано дека се забранува секаков вид на дискриминација.

Член 3 „Се забранува секоја директна или индиректна дискриминација, повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминаторско постапување врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор.“

Закон за радиодифузна дејност:¹⁸

Законот забранува емитување на програми што се насочени кон национална, верска, полова, расна омраза и нетрпеливост.

Чл. 69: „Во програмите на радиодифузерите, како и во програмите што се реемитуваат преку јавните комуникациски мрежи не се дозволени програми што се насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија или кон поттикнување или повикување на воена агресија или на разгорување на национална, расна, полова или верска омраза и нетрпеливост.“

Имајќи ја предвид законската регулатива, се отвора едно ново прашање посебно во врска со казнувањето на делата од омраза.

¹⁷ Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија, бр. 50/2010.

¹⁸ Закон за радиодифузна дејност, Службен весник на Република Македонија, бр.100/2005.

При казнувањето на овие дела дали на истите дела би можело омразата да претставува квалификуван вид? Во одредбите на посебниот дел на Кривичниот закон омразата може да се воведе на квалификуван вид на постоечките кривични дела и тоа:

- од областа на *кривичниите дела против животот и телото*, омразата како квалификуван вид може да се воведе во следните дела: убиство чл. 123, телесна повреда чл. 130 и тешка телесна повреда чл. 131
- од областа на *кривичниите дела против слободите и правата на човекот и граѓанинот*: присилба чл. 139, противправно лишување од слобода чл. 140, мачење и друго сурово и нечовечно постапување, загрозување на сигурноста чл. 144, спречување или смеќавање јавен собир чл. 155
- од областа на *кривичниите дела против половата слобода и половиот морал*: силување чл. 186, обљуба врз немоќно лице чл. 187, полов напад врз дете кое не наполнило 14 години чл. 188
- од областа на *кривични дела против здравјето на луѓето*: неукажување медицинска помош чл. 208
- од областа на *кривични дела против имотот*: оштетување туѓи предмети чл. 243
- од областа на кривични дела против службена должност: злоупотреба на службена положба и овластување согласно чл. 353
- од областа на *кривични дела против јавниот ред*: насилство чл. 386 и сквернавење на гроб чл. 400

Од горенаведените одредби од областа на кривичните дела против имотот едно од прашањата што предизвикува дилема е дали на кражбата, како имотно кривично дело може да се додаде омразата како квалификација? Одредбата согласно чл. 235 став 1 од КЗ гласи: „Тој што од друг ќе одземе туѓ подвижен предмет со намера противправно да го присвои, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Една од битните работи во овој случај е мотивот при вршење на кривично дело. Кривичните дела од омраза се дела мотивирани од пристрасност, но кога станува збор за кражба, делото не се сторува заради тоа што сторителот чувствува омраза спрема лицето кое го поседува имотот, напротив целта на сторување на делото е прибавување на противправна имотна корист, а оттука произлегува и самиот мотив на делото кражба. Тешка кражба согласно чл. 236 од КЗ гласи:

(1) Ако кражбата е сторена:

1) со кршење или провалување во затворени простории, со совладување препреки или на друг начин совладување поголеми пречки,

2) од страна на повеќе лица здружени заради вршење кражба,

3) на дрзок начин,

) од страна на лице кое кај себе имало некакво оружје или опасно орудие заради напад или одбрана,

5) за време на пожар, поплава или слична несреќа и

б) со искористување на немоќта или несреќата на друг, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години.

Анализирајќи ја одредбата исто така доаѓаме до заклучок дека делото се сторува со цел прибавување на противправна имотна корист само што за разлика од кражбата кај провалата кражба имаме со кршење и провалување на затворени простории. Целта не е сторување на делото од омраза поточно не треба да се бара мотив на пристрасност.

Важно е да се споделат и предлозите за измена и дополнување на кривичниот законик во врска со дефинирање процесирање и санкционирање на кривичните дела од омраза.¹⁹ За кривичното дело присилба омразата е предвидена како квалификација и треба да гласи: „ако е сторено при вршење семејно насилство или од омраза, сторителот ќе се казни со затвор од шест месеци до три години“; за делото противправно лишување од слобода: „ако делото е сторено при вршење на семејно насилство или од омраза, сторителот ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години“ делото загрозување на сигурноста: тој што ќе ја загрози сигурноста на друг при вршење на семејно насилство или од омраза, ќе се казни со затвор од три месеци до три години“ и сл.

Заклучок

Делата од омраза денес како нов и растечки вид на кривични дела, како секое останато кривично дело покажуваат потешкотии при нивното детектирање и превенција. Конкретно за Република Македонија во неколку наврати напоменавме дека статистички гледано не постојат голем број на кривични пријави за дела од омраза, а уште помалку на изречени пресуди за истите дела, иако свесни сме дека последните години неформално гледано бројот на делата од омраза

¹⁹ <http://www.ipacademy.gov.mk/upload/materijali>.

е навистина загрижувачки, посебно реакциите на определени групи спрема ЛГБТ-заедницата во Македонија беа сериозно загрижувачки.

Денес кога се зборува за модерна, развиена, современа демократска држава незамисливо е да не се споменат основните човекови слободи и права загарантирани со Уставот на Република Македонија и се разбира Европската конвенција за заштита на човековите слободи и права.

Често пати кога се зборува за превенција на кривични дела, во конкретниот случај за говор на омраза и криминал од омраза се става акцент околу намалување на криминалот со цел градење на побезбедно општество, додека основните човекови слободи и права се ставаат на второ место, а оттука треба да се потенцира дека секој граѓанин треба да се чувствува безбедно и заштитено во сопствената држава па примарно значење треба да им се придаде прво на човековите права, па потоа и на безбедноста на државата.

Превенцијата на делата од омраза се разбира дека не е лесна, државите со развиени модели на превенција доаѓаат до добар резултат имајќи ја предвид и нивната правна традиција. Од скандинавските земји Норвешка има развиено национални и меѓународни програми за покренување на свеста околу опасноста на дискриминацијата и стереотипите кај млади луѓе.

Многу е битен фактот што програмите за превенција ги опфаќаат сите старосни групи, но посебен акцент се става на групите кои ги сочинуваат малолетници и млади лица, со цел создавање на свест кај младите дека дискриминацијата води кон насилство, а насилството кон кривични дела, па оттука доаѓаме до заклучокот дека со сторување на кривични дела се доаѓа до судир со човековите права од една страна и нарушување на безбедноста на државата и граѓаните од друга страна.

Користена литература

1. Гир, Стивен. (2009). *Европска конвенција за човекови права, досијанувања, проблеми и изгледи*. Скопје: Просветно дело.
2. Камбовски, Владо, Трајковска-Лазарова, Мирјана. (2012). *Правна анализа на концепцијата на казнено дело на омраза и говорот на омраза*. Скопје: Полиестердеј.
3. Живановски, Ненад. (2014). *Говор на омраза*. Скопје: Бета прес.
4. Насковска, Едита. (2013). *Казненоправни аспекти на примена на член 10 од Европската конвенција за човекови права*. Скопје: Просветно дело.

5. Фрчкоски, Данаилов, Љубомир. (2001). *Меѓународно право за права на човекои*. Скопје: Магор.
6. Европска конвенција за човекови права.
7. Устав на Република Македонија.
8. Кривичен закон, Службен весник на Република Македонија, бр. 37/96.
9. Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија, бр. 50/2010.
10. Закон за радиодифузна дејност, Службен весник на Република Македонија, бр.100/2005.
11. <http://www.jpacademy.gov.mk>.
12. <http://www.coe.int>.
13. <http://www.metamorphosis.org.mk>.
14. <http://redbutton.mvr.gov.mk>.
15. <http://www.govornaomraza.mk>.
16. <https://s3.amazonaws.com>.

Наташа ТОДОРОВСКА, докторанд

КАЗНЕНО-МАТЕРИЈАЛНА ЗАШТИТА НА СВЕДОЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Апстракт

Инструментите што ги гради меѓународната заедница во оваа област претставуваат значајна насока и основа во создавањето соодветни механизми во државите одделно и во спроведувањето конкретни мерки и активности на национално ниво и за координирано дејствување на поширок глобален план. Република Македонија како земја што не е имуна на најсофистицираните форми на криминал, имплементирајќи ги ратификуваните меѓународни документи, поставува законска рамка во која предвидува материјални и процесни одредби за заштита на сведоците од различни видови закани.

Клучни зборови: сведок, Кривичен законик, заштита, криминалитет

Вовед

Интензивниот развој на економско, социјално и културно поле се покажа како недоволен за соодветно решение на проблемот со криминалот, а притоа во исто време е проследен и со комплексната природа на организираниот криминал. Овој начин на паралелно востановување нови форми на криминалитет со нови развиени технички решенија претставува сериозна опасност, што ескалира до степен на уривање на начелото на легалитет, владеење на правото и воопшто, на правната држава. Опасноста од денешниот високософистициран криминал за правниот поредок не произлегува само од криминалните дејства туку и од можноста преку овие форми на криминалитет да се влијае на целокупниот стопански развој, од една страна, и на политиката, од друга страна, во една земја.

Со оглед на фактот дека современото општество се соочува со нови појавни форми на криминал, нивното сузбивање е исклучително тешко. Во рамките на општата согласност дека класичните и традиционалните методи и техники не се покажаа како доволно ефикасни за успешна борба против овие форми, меѓународните субјекти своите дејства ги насочија кон градење глобална стратегија и развивање конкретни механизми за ефикасна борба против тешките форми на криминал.

Во РМ сè уште постојат големи нејаснотии во однос на дефинирањето на тешките форми на криминалитет и дефицити во нивното поимно определување, па законодавецот при определувањето на новите методи и техники за спречување на овие форми на криминалитет законски издвојува за кои дела можат да бидат применети новите методи на докажување. Оттука, законодавецот ги предвидел посебните истражни мерки, основите за нивна примена и кривичните дела за кои може да се определат. Консеквентно на тоа, со оглед на тежината на докажување на овие кривични дела, создадена е потреба од воведување казненоправни дејства со кои „тајноста“ во докажувањето би се задржала во целата постапка, во интерес на утврдување на вистината.

Еден од тие механизми е и заштитата на сведоците, на која посебен акцент ѝ даваат Советот на Европа, Европската Унија и Организацијата на обединетите нации, чија активност резултира со подготвување и донесување стратески документи што се однесуваат на заштитата на сведоците. Документите што резултираат од работата на овие субјекти, всушност, претставуваат основа и насока за создавање соодветни национални механизми за заштита на сведоците. Постојат повеќе причини што ја наметнуваат потребата од воведување на овој институт во македонското казнено законодавство. Најчести причини се: опасноста што се заканува поради давањето на исказот со кој се товари обвинетиот, кој, пак, често располага со голема финансиска или поинаква моќ, било поради неповолни последици од испитување на сведокот, кога се работи за одредени посебни категории на лица (т.н. особено чувствителни или ранливи сведоци), кои се оштетени со некои специфични кривични дела за кои е специфично да предвидуваат трауми по жртвите, односно оштетениот.

Заштитата на сведоците е актуелна тема не само на национално туку и на меѓународно ниво, а тоа е така пред сè поради: ширењето на новите сè послофистицирани облици на криминал и сè

почестата примена на насилство и заплашување на сведоците. Мерките за заштита се состојат во заштита на здравјето, на безбедноста и на материјалната сигурност на сведокот и на неговото семејство, промена на местото на живеалиште, физичка заштита, промена на идентитетот, обезбедување ново живеалиште и вработување и заштита на неговиот идентитет. Заштитата на сведоците е еден од најважните инструменти за остварување на правдата во современото општество и потребата од примена на заштитата на сведоците е очигледна, со оглед на сè поголемиот пораст на организираниот криминал и другите тешки кривични дела, кои несомнено се извршуваат и во нашата држава.

Анализа на одредбите од КЗ кои се однесуваат на заштита на сведок

Во националното законодавство, Кривичниот законик содржи одредби што се однесуваат на заштитата на сведоците, односно предвидува дела што можат да бидат сторени на штета на сведоците.¹ На штета на сведоците можат да бидат сторени некои општи кривични дела. Нивна цел е спречување на сведочењето или вршење влијание врз содржината на исказот на сведокот. Такви се на пример: телесна повреда (чл. 130 од КЗМ), тешка телесна повреда (чл. 131 од КЗМ), присилба (чл. 139 од КЗМ), противправно лишување од слобода (чл. 140 од КЗМ), грабнување (чл. 141 од КЗМ), загрозување на сигурноста (чл. 144 од КЗМ), убиство (чл. 123 од КЗМ), тешко убиство (чл. 123 ст. 2 т. 4 од КЗМ), спречување докажување (чл. 368 од КЗМ) и др.

На штета на сведоците може да биде сторено и посебното кривично дело незаконско влијание врз сведоците (чл. 368-а од КЗМ), систематизирано во главата на кривични дела против правосудството. Објектот на делото е законско и праведно остварување на судската и управната функција и заштитата на т.н. персонални докази, што се состојат во искази на сведоците со кои се утврдуваат правно релевантни факти врз кои се заснова мериторната одлука во судската или управната постапка. Доказната вредност на исказот на сведокот е заснована врз верувањето во неговата вистинитост, што зависи од слободата на сведокот да даде исказ без никаква присилба, закана или страв од можните последици. Објект на делото, во таа

¹ Кривичен законик на Република Македонија, интегрален текст – Предговор, кратки објаснувања и регистар на поими, Службен весник на Република Македонија, 2008 година.

смисла, е и слободата на сведокот при давањето исказ, така што делото се појавува и како специјален вид присилба.²

Основното дело за дејство на извршување има присилно или друго влијание врз некое лице да не се појави како сведок во постапка пред суд или во управна постапка, или ако е повикано како сведок да даде или да не даде исказ во определена смисла. Покрај заканата, влијанието врз лицето може да биде извршено со нудење поткуп, со попречување или на друг начин. Објект на дејството е лице чиј исказ за конкретен факт може да се користи како доказ во судска или управна постапка, што подразбира постоење кај тоа лице на определено сознание за таквиот факт.³

За основниот облик на ова дело, со казна затвор од една до три години се казнува оној што со закана ќе нападне врз животот, телото или имотот од поголем обем, со нудење поткуп, со попречување или на друг начин ќе влијае некое лице да се појави или да не се појави како сведок во постапката пред суд или во управна постапка, или ако е повикано како сведок да даде или да не даде исказ во определена смисла.

Потежок облик на ова дело постои ако настапиле особено тешки последици за обвинетиот во кривичната постапка или на сведокот или на негово блиско лице им е нанесена тешка телесна повреда, каде што станува збор за квалификуван облик на делото, за кое сторителот ќе се казни со казна затвор од една до десет години.

Посебен облик е одземањето некое право, малтретирањето или телесното повредување на лицето повикано како сведок или негово блиску лице заради одмазда за дадениот исказ. Дејството се извршува по давањето на исказот пред судот или во управната постапка. Покрај умислата, елемент на субјективното битие е одмаздничката цел што го мотивира постапувањето на сторителот, а сторителот ќе се казни со казна затвор од една до три години.⁴

Компаративни решенија

- Казнено-материјална заштита на сведоците во Албанија

Албанскиот кривичен закон⁵ содржи два релевантни члена што се однесуваат на казната во однос на упатувањето закани кон сведокот да молчи или лажно да сведочи:

² Камбовски, 2011, стр. 1.113.

³ Види повеќе: Камбовски и Тупанчески, 2011, стр. 525-526.

⁴ Камбовски, 2011, стр. 1.114.

⁵ Закон бр. 7895, од 27 јануари 1995, консолидирана верзија од 1 декември 2004 година.

– Членот 311 (закана за молчење) се однесува исклучиво на жртвата на која ѝ се упатуваат закани заради сведочење или за неповлекување изјава. Се предвидува казна до две години затвор.

– Членот 312 (корумпирање или закана за лажно сведочење, експертиза или превод) се однесува на сведокот кому му се упатува закана за да сведочи лажно или да одбие да сведочи во кривичната постапка. Се предвидува казна затвор до три години.

Делот IV од Кривичниот закон се однесува на кривичните дела против државните тајни. Членовите 294-296 од КЗ се однесуваат на кривичните дела за објавување државни тајни или губење доверливи документи.

Казнено-материјална заштита на сведоците во Босна и Херцеговина

Кривичното законодавство на Б и Х се состои од кривичните законодавства на државата и ентитетите т.е. Кривичниот закон на Федерацијата Босна и Херцеговина (Б и Х), Кривичниот закон на Република Српска и дистриктот Брчко. Кривичните дела од овие закони се под надлежност на судовите ентитети - општинските и кантонските судови во Федерацијата, основните и окружните во РС и основните и апелационските во дистриктот Брчко. Понатаму, кривичните дела од Кривичниот закон на Б и Х се под надлежност на Државниот суд. Во однос на сведоците, членот 236 од КЗ предвидува прописи на менувањето на доказот, што значи дека секој што го наведува сведокот или судскиот сведок лажно да сведочи во суд за помал прекршок, административна или дисциплинска постапка пред институциите во Б и Х, со употреба на закана или каква било друга форма на присилба или ветување за надомест или некаква друга корист, ќе се казни со казна затвор во времетраење меѓу шест месеци и пет години.⁶ Исто така, членот 240 предвидува казна затвор меѓу три месеци и три години за оној што без овластување открива, доставува или презема друго дејство за објавување податоци за идентитетот, или информации што можат да доведат до откривање на идентитетот на лице што дало или има намера да даде доказ пред институциите на Б и Х, а кои според закон не треба да бидат откриени, или објавува тајни податоци, според одуката на судот на Босна и Херцеговина или на овластеното лице.⁷

⁶ Наваро, 2015, стр. 15.

⁷ Прокопенко, 2005, стр. 2.

Казнено-материјална заштита на сведоците во Црна Гора

Кривичниот законик на Црна Гора во членовите 166 и 390 предвидува одговорност и тоа:

– за изнудување признание или изјава од сведокот од страна на службено лице се предвидува казна затвор од три месеци до пет години; и

– оној што нуди или ветува подарок или друга корист на сведокот или му се заканува на лицето со намера да влијае врз него да даде лажен исказ или да се воздржи од давање исказ, се казнува со затвор за период од шест месеци до пет години.⁸

Анализа на судската пракса во Република Македонија

Заради утврдување на разликата од непосредна и посредна закана во смисла на директна и претпоставена закана врз сведокот анализирани се неколку пресуди за кривичното дело „**незаконско влијание врз сведоци**“, казниво по чл. 368-а. При пребарување на судскиот портал беа достапни само неколку, од кои:

1. **Анализа на фактичката состојба на пресуда К-190/14** – Во однос на оваа пресуда, неоспорно е дека сведокот бил загрозен од осудениот подолг временски период, односно неговиот живот и тело преку непосредни закани. Во доказната постапка судот утврдува преку исказите на другите сведоци дека навистина постоеле закани по животот и телото на оштетениот. Но на вака утврдена фактичка состојба загрижува податокот дека, и покрај утврдената закана врз сведокот, сепак се изрекува условна осуда. Тоа значи дека осудениот може да ја реализира заканата врз сведокот.
2. **Анализа на фактичката состојба на пресуда КЖ-728/14** - како во претходната, така и во оваа пресуда е карактеристичен непосредниот напад врз оштетениот (сведок во друга постапка поврзана со осудениот), всушност е основа за постоење на ова казнено дело, но сепак казната е условна осуда. И тука се повторува околноста за постоење на ризик дека со изречената алтернативна мерка условна осуда всушност не се врши заштита на сведокот од идно влијание да не сведочи.

⁸ Кривичниот законик, Службен весник на Црна Гора бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и 40/2008.

Анализата на пресудите за кривичното дело „незаконско влијание врз сведоци“ по чл. 368-а јасно укажува на казнената политика во РМ по ова казнено дело. Врз основа на податоците од Основниот суд Скопје I Скопје, што се однесуваат на ова дело, и тоа дека во Одделот за организиран криминал и корупција се оформени 18 предмети за 20 обвинети лица, од кои на шест лица им е изречена казна затвор, на четири лица им е определена алтернативна мерка условна осуда, на шест лица им е изречена парична казна, за едно лице е запрена постапката и за три лица постапката сè уште е во тек. Ова јасно укажува дека и покрај тоа што материјалниот закон ја гарантира сигурноста на животот и телото на сведокот, сепак во практиката се покажува дека тоа не се спроведува. Секако дека во прилог на ова тврдење оди и анализата на целокупното истражување, кое јасно дава до значење дека при примената на сведокот како доказно средство и видовите на неговата заштита има огромна празнина при термиолошкото дефинирање. Недовербата кај граѓаните по однос на понудената можност за заштита со цел нивно појавување на суд е оправдана од постоењето на фактот што лицата што непосредно се заканиле врз нивниот живот и тело се условно осудени, па дури и парично, што како казна, пак, не е предвидено.

Заклучок

Во врска со намалувањето на негативните ефекти во однос на изрекувањето на **алтернативните мерки за кривичното дело „незаконско влијание врз сведоци“ по членот 368-а од КЗ**, од анализата на случаите и судските пресуди може да се констатира дека судиите воопшто не водат грижа за последиците врз животот на сведокот по изрекувањето на алтернативната мерка „условна осуда“, а уште помалку за текот на постапката што следува врз основа на сведокот за кој се утврдило дека постои незаконско влијание. Од анализата и образложението на пресудите може да се види само дека одлуките се донесувани без да се утврди видот на заканата и последицата што се предизвикува. Судот изрекува алтернативна мерка и во услови на обид за убиство на сведокот и во услови на вербални закана, што е контрадикторно со квалифицираните облици на кривичното дело.

Се поставува прашањето *Зошто судовите не одмеруваат казна затвор во услови кога е непосредно во живојот и телото*

на сведокоѝ? Анализата на законските одредби покажува дека законската регулатива овозможува негова реализација. Единствено што можеби недостига е зголемување на посебниот законски минимум на ова дело од една на три години, со предвидување посебен законски минимум од три до пет години, за да се влијае на зајакнување на генералната превенција и избегнување на изрекувањето на алтернативните мерки.

Користена литература

1. Камбовски, В. (2011). Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија. Скопје: Матица.
2. Камбовски, В. Тупанчески, Н. (2011). Казнено право - посебен дел. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
3. Прокопенко, Н. Целевски Д. (2005). Коментар на Законот за заштита на сведоци. Скопје: Здружение на јавните обвинители на Република Македонија.
4. Наваро, К. Миер, Х. (2015). Компаративна анализа на законодавството за заштита на сведоци во регионот на Западен Балкан, ИРА, 2012, WINPRO II.
5. Кривични законик, Службен весник на Црна Гора бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и 40/2008.
6. Кривичен законик на Република Македонија, интегрален текст – Предговор, кратки објаснувања и регистар на поими, Службен весник на Република Македонија, 2008 година.
7. Regional anti-corruption initiative:
<http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/law-on-witness-protection-en.pdf>.

Natasha TODOROVSKA

CRIMINAL AND MATERIAL WITNESS PROTECTION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

(Abstract)

The instruments built by the international community in this area represent a significant direction and basis for the creation of appropriate mechanisms in the states individually and in the implementation of specific measures and activities at national level and for coordinated action on a wider global plan. The Republic of Macedonia, as a country that is not immune to the most sophi-

sticated forms of crime, implementing the ratified international documents, sets a legal framework in which it provides for material and procedural provisions for the protection of witnesses from various types of threats.

Keywords: witness, criminal code, protection, criminality

Софка ХАЦИЈЕВСКА, докторанд

**ОСТВАРУВАЊЕТО НА ПРАВОТО НА ЗДРАВСТВЕНА
ЗАШТИТА КАКО ГАРАНЦИЈА ЗА ПОЧИТУВАЊЕ
НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА НА ЛИЦАТА ЗАВИСНИ
ОД ДРОГИ ВО ДЕМОКРАТСКИТЕ ОПШТЕСТВА**

Апстракт

Зависноста од дроги како општествен феномен постои уште многу одамна и е неодминлив процес од развојот на секое општество. Со оглед на штетните последици кои се јавуваат како резултат на користењето на дроги, зависноста од дроги речиси секогаш претставува негативна појава која го разорува не само поединецот туку и целокупното општество. Давајќи ѝ негативен предзнак на оваа општествена појава, на лицата кои користат дроги или на лицата кај кои е веќе развиена зависноста од дроги исто така се гледа како на непосакувани лица, отфрлени од општеството. Според тоа, иако гарантирањето и почитувањето на човековите слободи и права претставува темелна вредност на секое демократско општество и воопшто на градењето и функционирањето на демократските држави, лицата зависни од дроги најчесто се ограничени во остварувањето на своите права токму поради негативниот став на општеството кон нив. Со други зборови овие лица влегуваат во една од најмаргинализираните категории на лица, кои се соочуваат со социјална исклученост предизвикана од постоењето на предрасудите, стереотипите и високиот степен на дискриминација и стигматизација од страна на општеството. Иако голем дел од државите преземаат разновидни институционални мерки и активности за надминување на овој проблем, водејќи полиберални политики за дроги со цел да се подигне свеста на населението за овој секојдневен феномен, сепак фактот дека лицата зависни од дроги се ограничени во остварувањето на своите права, останува карактеристика на демократското општество. Не земајќи го предвид нарушувањето на личниот интегритет и достоинство на лицата зависни од дроги поради дискриминирачкиот однос од севкупното население, а во голем дел и од државниот апарат, овие лица првенствено имаат потреба од остварување на правото на здравствена заштита токму поради последиците кои користењето на дроги ги предиз-

викува по здравјето на поединците од една страна и потребата од третман и лекување на зависноста од дроги од друга страна. Според тоа, остварувањето на правото на здравствена заштита од страна на државата, на --лицата зависни од дроги не само што ќе им овозможи достоинствен и квалитетен живот, туку ќе придонесе и кон намалувањето на зависноста од дроги како масовна општествена појава.

Клучни зборови: зависност од дроги, лица зависни од дроги, човекови слободи и права, здравствена заштита

Вовед

За зависноста од дроги постојат многу дефиниции од аспект на гледиштето низ кое се разгледува. Најчесто зависноста од дроги се разгледува како индивидуална појава и масовна општествена појава. Разгледувајќи ја зависноста од дроги како индивидуална појава, станува збор за хронична рецидивна болест која предизвикува штетни последици за поединецот. Доколку зависноста од дроги пак се разгледува како масовна општествена појава, повторно станува збор за хронична и рецидивна болест, но која покрај штетните последици кои ги предизвикува за поединецот, штетно влијае и врз развојот на целокупното општество.

За прашањето дали зависноста од дроги претставува болест, се отвораат многу дилеми, но ако се земат предвид последиците по здравјето на поединците, како и потребата од соодветен третман и лек за санирање не само на здравствените последици туку и за третирање на зависноста од дроги воопшто, повеќе од неопходно е обезбедувањето на здравствените услуги за лицата зависни од дроги.

Правото на здравје и на здравствена заштита е едно од основните човекови слободи и права кое треба да му биде достапно на секој човек независно од неговата положба во општеството, а уште помалку од неговиот статус на лице зависно од дроги. Напротив, токму овие лица имаат најголема потреба да го остварат ова право, за да може да водат нормален и општествено прифатлив живот, а државата треба да ги преземе сите неопходни мерки и активности за остварување на ова право, особено ако се тргне од фактот дека вклучувањето на системот за здравствена заштита како дел од секундарната превенција е клучно за создавање на ефикасен превентивен систем за спречување на зависноста од дроги.

Меѓутоа, иако државите согласно своите национални политики за дроги, се обврзани и ги обезбедуваат минималните стандарди и услови за остварување на правото на здравствена заштита на лицата зависни од дроги, лицата зависни од дроги многу често се ограничени во остварувањето на ова право поради разновидни причини, кои повлекуваат повреда и на другите човекови права во континуитет.

Според тоа, предмет на овој труд претставува анализата на остварувањето на човековите слободи и права на лицата зависни од дроги, особено на правото на здравствена заштита, како гарант за квалитетно и достоинствено живеење на лицата зависни од дроги во демократските општества, чија основна темелена вредност е токму еднаквоста и гарантирањето на човековите слободи и права за сите. Целта на трудот пак се состои во тоа да се овозможи согледување на реалната потреба од остварувањето на човековите права на лицата зависни од дроги, заради нивно ефикасно ресоцијализирање и реинтегрирање во општеството и на тој начин да се придонесе кон намалување на зависноста од дроги на општествено ниво, како дел од севкупниот систем за превенција на зависноста од дроги.

1. Право на здравствена заштита

Правото на здравје е едно од основните човекови права како на национално така и на меѓународно ниво. Според Универзалната декларација за човекови права „Секој има право на стандард на живот кој е соодветен на неговото/нејзиното здравје и на неговото/нејзиното семејство, вклучително и храна, облека, домување и медицинска грижа и неопходни социјални услуги“.¹ Правото на здравје најсеопфатно е уредено со Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права како „право на секој да ужива највисок достапен стандард на физичко и ментално здравје“ со предвидување на низа чекори што треба да се преземат заради остварување на ова право.² Во Европската социјална повелба правото на здравје е предвидено како дополние на Европската конвенција за

¹ Член 25 од Универзалната декларација за правата на човекот од 1948 година, достапно на:

<http://www.amos.org.mk/mak/covekovi/index.htm>, пристапено на: 24.3.2017 г.

² Член 12 од Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права од 1966 година, достапно на:

www.dadalos.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs_mr2/Materialien/dokument_6.htm, пристапено на: 24.3.2017 г.

човекови права. Оваа Повелба, во членот 11 содржи одредби кои се однесуваат на правото на здравје и здравствена заштита, односно се содржани низа на права со кои на лицата им се овозможува да го добијат највисокиот достапен стандард за здравје, изразени преку мерките за унапредување на здравјето и преку обезбедување на здравствена заштита во случај на болест.³ Правото на здравје е гарантирано и за децата во Конвенцијата за правата на детето од 1989 година, со што државите го признаваат правото на детето на највисоко ниво здравствена и медицинска заштита и рехабилитација и настојуваат на ниедно дете да не му биде одземено правото на таква здравствена заштита.⁴ Од страна на Светската здравствена организација, ова право е дефинирано како „право на секое лице на најдобро физичко и ментално здравје што може да се постигне“.⁵

За да може да се оствари ова фундаментално право, неопходно е креирање на стратегии и изнаоѓање на соодветни решенија за да се намалат нееднаквоста, дискриминацијата и незаконските врски, кои најчесто се среќаваат во државите со послаб здравствен систем. Целта на овие здравствени политики, стратегии и програми е на сите луѓе да им се обезбеди правото на здравје кое им се гарантира. Притоа, овие напори за остварување на правото на здравје, треба да се изградени врз минимални стандарди како што се: недискриминација, достапност, прифатливост, одговорност, квалитет и универзалност. Од друга страна, државата треба да ги отстрани сите препреки кои правото на здравје загарантирано за секој поединец го ограничуваат. Во таа насока, здравствениот систем мора да обезбеди остварување на правото на здравје и на лицата кои употребуваат дроги имајќи ги предвид принципите на недискриминација, еднаквост и достапност за сите лица. Како и сите други и лицата кои употребуваат дроги имаат право на здравствена заштита и право на здравствено осигурување, односно право на еднаков пристап до квалитетни и достапни здравствени услуги како би можеле да го заштитат своето здравје. Достапноста на здравствените услуги и правата од здравствена заштита треба да им бидат достапни и на лицата завис-

³ Види:

<http://www.healthrights.mk/index.php/2012-01-18-17-57-55/2012-01-18-18-23-51/so-vet-na-evropa.html>, пристапено на: 20.3.2017 г.

⁴ Член 24 од Конвенцијата за правата на детето од 1989 година, достапна на: <http://www.childrensembassy.org.mk>, пристапено на: 24.3.2017 г.

⁵ Види:

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/en/>, пристапено на: 24.3.2017 г.

ни од дроги кои се наоѓаат на издржување затворска казна, согласно националните и меѓународните прописи за постапување со затвореници.

2. Остварување на правото на здравствена заштита во демократските општества

Здравствениот систем за лицата кои користат дроги подразбира обезбедување на услови за лекување и третман на зависноста, а потоа преку системот за социјална заштита на овие лица да им се обезбеди успешна ресоцијализација и реинтеграција во секојдневното живеење. Ако се земе предвид дека користењето на дроги повлекува и низа негативни последици по здравјето на поединецот, кој иако е вклучен во програма за третирање на зависноста од дроги, сепак неретко се соочува со нив, здравствениот систем треба да им овозможи и лекување на здравствените болести настанати како последици од зависноста од дрога. Најчесто станува збор за инфективни болести како хепатит Б и Ц и ХИВ/СИДА, за што здравствениот систем на една држава мора да обезбеди средства и за третирање на овие болести. Меѓутоа, светската економска криза која ги погоди сите земји во светот, придонесе за намалување на финансиските средства предвидени за јавното здравје во чиј домен влегува третирањето на инфективните болести. Од друга страна економската криза го подигна нивото на невработеност, па со тоа во некои држави се оневозможиле и остварувањето на правата од здравствената заштита.⁶

Третманот на зависноста од дроги е дефиниран како активност со која директно се цели на луѓе кои имаат проблеми со нивното користење дроги и која има за цел постигнување дефинирани цели во однос на ублажувањето и/или елиминацијата на тие проблеми, која ја вршат искусни или акредитирани професионалци, во рамките на признати медицински, психолошки или институции за социјална помош. Оваа активност често се случува во специјализирани установи за корисници на дрога, но може да се одвива и во генерални институции кои нудат медицинска/психолошка помош за луѓе со проблеми со дрога. Најчесто такви институции се центрите за третман кои подразбираат институција која обезбедува третман на зависност од дрога, како што е дефиниран погоре, за лица со проб-

⁶ The impact of the financial crisis on unmet needs for healthcare, Research note 7/2013, 2013: 8.

леми со дрога. Центрите за третман може да бидат специјализирани центри, кои се фокусираат на лекување на корисници на дрога, или да бидат дел од поголеми центри во кои се лекуваат различни групи на клиенти (на пр. пациенти со ментални заболувања, корисници на алкохол, итн.). Исто така, во зависност од националните политики за дроги, во државите во кои се јавуваат тие може да бидат сместени во рамките на центри кои се медицински или немедицински, владини или невладини, јавни или приватни.⁷

Лекувањето на зависноста од дроги подразбира збир од мерки и активности со кои на лицето зависно од дроги, му се овозможува продуктивност во семејството и заедницата во која живее и работи. Според тоа, мерките за лекување опфаќаат: здравствено закрепнување, ресоцијализација во семејството и заедницата, развој на вештини за исполнување на личните потреби, изнаоѓање на смисла и причина за самореализација, поправање на неетичкото и асоцијално поведение, надминување на чувството на вина, превенција на криминално поведение итн. Во зависност од тоа од кој аспект се гледа на зависноста од дроги, развиени се и такви модели за лекување на зависноста. Според тоа познати се следниве модели: медицински модел, психодинамички модел, социјален модел, моралистички модел и биопсихосоцијален модел.⁸

За да се постигне успех во лекувањето и третманот на лицата зависни од дроги, здравствените програми треба да се креираат според меѓународните стандарди и најдобрите практични искуства. Исто така, пожелно е секоја индивидуа да ги разгледа сите информации околу лекувањето и третманот, како би можело да се изнајдат најефикасните начини за лекување. Лекувањето треба да се направи на организиран начин, единствено и континуирано врз принципите на кои се базираат здравствените услуги во системот на здравствена заштита, на основа на националното законодавство и во склад со меѓународните норми и стандарди. Во таа смисла треба да се креираат и програми за намалување на штети и на тој начин системот за здравствена заштита кој се однесува на лицата зависни од дрога ќе биде комплетен. Обврската за обезбедување на соодветен третман за зависност од дроги произлегува од Конвенцијата за наркотични дроги од 1961 година и Конвенцијата за психотропни супстанции од

⁷ Нацрт-индикатор на побарувачка од третман (ТДИ) Стандарден протокол, верзија 3.0, 2009: 22.

⁸ Димитриевски, 1. 2013: 4.

1971 година, каде државите потписнички имаат обврска да посветат внимание на превенцијата и третманот на зависноста од дроги.⁹

Лекувањето на лицата зависни од дроги согласно националните политики за дрога на државите се спроведува врз основа на неколку основни принципи и тоа: принцип на почитување на основните човекови слободи и права; принцип на почитување на националните и меѓународните акти; принцип на територијална организација; принцип на децентрализација; принцип на пристап кон зависноста како хронична рецидивна болест; принцип на мултидисциплинарен пристап кон третманите на зависноста и принцип на организација и спроведување на лекувањето.¹⁰ Според тоа, лекувањето треба да биде во склад со човековите слободи и права како и со меѓународните акти од областа на зависноста од дроги, што значи дека кон лицата зависни од дроги мора да се пристапува како и кон сите други лица кои имаат здравствени проблеми, односно не смеат да се соочат со никаков вид на дискриминација заради нивниот статус. Понатаму, лекувањето мора да биде достапно на територијата на цела една држава, а особен придонес и учество треба да има локалната заедница како би можела да овозможи достапност на програмите за третман и лекување на сите лица кои имаат потреба за тоа. Сето тоа бара организирано спроведување на програмите за третман и лекување од страна на државите, пред сè во рамките на здравствениот систем, а потоа и надвор од него. Од друга страна, пак ако се земе предвид мултифакторската теорија за појава на зависноста од дроги, неопходно е во третманот и лекувањето да бидат вклучени стручни лица од повеќе области со цел ефикасно лекување, рехабилитирање и реинтегрирање на лицата зависни од дрога. Тоа подразбира вклучување на здравствени работници (доктори специјалисти интернисти, семејни или матични доктори, психијатри и медицински сестри), психолози, социјални работници, волонтери од невладини организации итн. Секако мора да се има предвид дека секој

⁹ Бошкова, 2013: 12.

¹⁰ Овие принципи подетално се разработени во националните стратегии за дроги како на пример: Национална стратегија за дроги на Република Македонија 2014-2020, Стратегија на Црна Гора за спречување на злоупотребата на дрога 2013-2020, Национална стратегија на Република Косово против наркотици и план на делување, Државна стратегија за надзор на опојните дроги, спречување и сузбивање на злоупотребата на опијни дроги во Босна и Херцеговина 2009-2013; Стратегија за борба против дрогата во Република Србија 2009-2013 година, Национална стратегија за сузбивање на злоупотребата на дроги во Република Хрватска 2012-2017 година и други.

третман е индивидуален и зависи од состојбата и потребите на лицата зависни од дроги, а спроведувањето на лекувањето треба да биде организирано преку законски прописи и преку создавање на мрежа од институции кои ќе бидат вклучени во процесот на третман и лекување. Тоа подразбира спроведување на третмани и лекување во болници (оддел за токсикологија и психијатриски оддел), во приватни психијатриски ординации, во дневни центри или заводи, како и во терапевтски заедници и во затвори. Оттука и програмите за третман според видот на третманскиот амбиент може да бидат: амбулантски програми за третман, болнички/резиденцијални програми за третман, програми кои користат лекови при третман и програми за континуирана грижа.¹¹

Програмите за лекување и третман најчесто се однесуваат за опијатски тип на зависност, меѓутоа во светот се прават напори за лекување и третман на зависности од другите видови на дроги како што се кокаинот, амфетаминот и канабисот. Така, на пример за третманот на кокаин се користи широк спектар на лекови, меѓутоа тие првенствено се користат за третирање на други здравствени проблеми кои се поврзани со употребата на недозволени стимуланси како кокаинот. Генерално овие лекови се користат за третирање на зависноста од кокаин со преземање на низа психолошки интервенции. Најчесто се користат антидепресиви и антипсихотици, бидејќи како појдовна основа се земаат ефектите кои користењето на кокаин ги предизвикува кај консументите.¹² Ист е случајот и со амфетаминот, додека пак за третирање на зависноста од канабис, се преземаат во прв ред психосоцијални терапии, а потоа и интернет-терапии.¹³

Иако фармаколошките терапии за третман на зависности од дроги се несомнено најзастапените и најефикасните терапии, сепак праксата покажува дека треба да се земат предвид и други расположливи терапии. Во таа смисла, психосоцијалните терапии играат голема улога во третманот на зависностите, особено доколку третманот и лекувањето се прилагодени на медицината базирана на докази. Психосоцијалните терапии всушност треба да се применуваат заедно со третманот на одржување со супститут и само така лекувањето може да биде успешно, а одржувањето долготрајно.

¹¹ Деков, Игњатова, 2014: 5-6.

¹² Perspectives on drugs: Treatment for cocaine dependence: reviewing current evidence, 2015: 3.

¹³ За ова пошироко на: <http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>, пристапено на: 24.3.2017 година.

Имајќи предвид дека постојат голем број на деца корисници на дроги, лекувањето и третманот на деца зависни од дроги мора да бидат прилагодени за нивните биопсихолошки и социјални карактеристики. Организирањето на третманот варира во зависност од регионот и земјата. Поголемите урбани центри имаат станици за млади (на возраст од 13 до 25 години) или други центри за третман кои се специјализирани за злоупотреба на супстанции. На други места проблемите со злоупотреба на супстанции од страна на адолесцентите се опфатени како дел од другите здравствени центри и социјални служби. Повеќето млади лица кои злоупотребуваат супстанции, исто така, имаат и други ментални проблеми, најчесто проблеми во однесувањето, растројство поврзано со недостиг од внимание, прекумерна активност или ментално нарушување. Психијатриската ситуација на младото лице треба секогаш да се земе предвид кога се третираат проблемите со супстанции кај адолесцентите. Кога едно младо лице ги злоупотребува супстанциите и има психијатриски проблеми, корисно е да се концентрираат настојувањата на прекутување на употребата на супстанции, а од особено значење би било да се проценат и другите проблеми во семејството.¹⁴ Сепак генерално, при определувањето на програмите за третман и грижа на деца кои користат дроги, треба да се земат предвид следниве принципи: специфичност, сеопфатност, компетентност и флексибилност. Тоа значи дека програмите треба да се прилагодени спрема децата, нивната возраст и нивната зрелост, да се комплекси составени од низа на активности поврзани со дрогата и да можат да понудат процена, грижа и третман, да се применуваат од страна на стручни, искусни и одговорни лица, да постои флексибилност односно да има можност да се применуваат на повеќе места со цел постигнување на најдобри резултати, односно да се лесно достапни. Многу важно во овие програми е вклучувањето на родителите/старателите на децата, доколку тоа е возможно, иако во светот има примери каде што децата корисници на дроги не сакаат нивните родители/старатели да бидат запознаени со нивниот проблем, па доколку тоа е за нивни најдобар интерес тогаш родителите/старателите се исклучуваат од овие програми. Третманските модели во програмите за третман и грижа на деца кои користат дроги може да бидат: програми без специјалист, програми со еден специјалист, програми со специјалисти од повеќе области и програми кои имаат специјалистичка експер-

¹⁴ Упатства за практикување на медицина заснована на докази – Психијатрија, 2014: 745-747.

тиза од областите кои ги третираат децата корисници на дроги. Со цел најдобар интерес на детето, потребна е соработка помеѓу сите овие модели за третман. Исто така за децата корисници на дроги, особено за децата чија зависност е пропратена и со одреден коморбидитет може да се применува психосоцијален третман составен од психосоцијални интервенции самостојно или во комбинација со фармаколошкиот третман кој треба да се спроведува согласно протоколите за фармакотерапија.¹⁵

3. Остварување на правото на здравствена заштита во Република Македонија

Во Република Македонија, здравствениот систем е изграден врз основа на националните и ратификуваните меѓународни прописи од областа на здравството со почитување на основните човекови слободи и права кои се однесуваат на здравјето на луѓето. Според тоа законската рамка за здравството во нашата држава содржи голем број на законски и подзаконски акти со кои се уредуваат правата и обврските како на корисниците на здравствените услуги, така и на здравствените работници.

Во однос на лицата кои користат дроги, треба да се има предвид дека им следуваат сите права од областа на здравството како и на секое друго лице корисник на здравствените услуги во Република Македонија. Така, корисниците на дроги имаат право на здравствено осигурување кое ќе им овозможи достапност и користење на сите здравствени услуги од примарната, секундарната и терцијарната здравствена заштита. Со други зборови, лицата зависни од дроги не смеат да бидат дискриминирани заради состојбата во која се наоѓаат и треба да им бидат овозможени сите услуги како и на секој друг пациент со каков било здравствен проблем. Од друга страна, заради специфичноста на проблемот кој го имаат, истиот треба да се третира како болест за која е неопходно соодветно лекување од страна на стручни, компетентни и професионални лица, во соодветни установи со користење на соодветни лекови. Во таа смисла, на овие лица им е неопходно лекување кое според нивното право на здравје не смее да им биде ускратено или ограничено со почитување на нивната личност и интегритет. Понатаму на овие лица, треба да им се обезбеди: лична сигурност, информираност, доброволно учество

¹⁵ Деков, Игњатова, 2014: 14-25.

во одлучувањето, пристап до медицинско досие, доверливост и приватност. Меѓутоа пациентите покрај остварувањата на своите права имаат и одредени обврски.¹⁶

Лекувањето и третманот на лицата зависни од дроги во Република Македонија се спроведува во рамките на националната мрежа на установи. Функционирањето на јавното здравство и здравствените установи, услугите кои корисниците на дроги ги добиваат и програмите за третман и лекување мора да се во согласност со Меѓународната повелба за економски, социјални и културни права. Тоа значи дека тие мора да се во број кој е доволен за да бидат достапни за сите кои имаат потреба од нив. Иако видот и бројот на здравствените установи и услуги може да варира и да зависи од степенот на развиеност на земјата, сепак согласно барањата на Светската здравствена организација, мора да се исполнети минимум стандарди за лекување на зависности. Во таа насока, Република Македонија треба да ги обезбеди основните лекови за зависности од дроги како што се метадон и бупренорфин и истите да ги направи достапни за сите оние кои имаат потреба од нив, пред сè со отворање на центри за третман и превенција на целата територија на државата.¹⁷

Третманот и лекувањето во нашата држава речиси целосно се одвива во медицински установи, пред сè во психијатриски установи со финансирање од здравственото осигурување, иако се вклучени и социјалните служби и граѓанските организации. Националниот систем за третман опфаќа амбулантско и болничко лекување, детоксикација и супституциска терапија. Поголемиот број лекувани корисници на дрога добиваат амбулантски третман, при што се нудат опиоидна супституциона терапија, психијатриски интервенции, индивидуално или групно советување и социјална и психотерапија. Болничкиот третман од дроги се состои од психосоцијални интервенции со фармаколошка помош. Детоксикацијата може да се одвива во амбулантски или во болнички услови.¹⁸

Имено, третманот и лекувањето датираат уште од 80-тите години на минатиот век со воведување на супституциска метадонска терапија на одржување, сè до 2005 година ваквиот тип на лекување е централизиран и се одвива во Центарот за превенција и третман на

¹⁶ Заштита на правата на пациенти со фокус на лицата корисници на дроги, 2014:7.

¹⁷ Бошкова, 2013: 12-13.

¹⁸ Национална стратегија за дроги на Република Македонија 2014-2020 година, 2014: 27.

злоупотреба на дроги во Кисела Вода, како дел од Психијатриската болница Скопје – Скопје, додека пак само мал дел од корисниците на дроги се лекуваат во другите градови во државата. Во текот на 2006 година во рамките на програмата за градење на Координативен одговор на превенција на ХИВ / СИДА во земјата (поддржан од Глобалниот фонд), од страна на Министерството за здравство отворени се нови служби за лекување и намалување на штети од употреба на дрога, вклучувајќи и метадонски супституционен третман за одржување во градовите: Струмица, Куманово, Штип, Охрид, Гевгелија, Битола, Велес, Кавадарци и Тетово, како и еден во КПД „Идризово“ - Скопје. На овој начин се зголеми покриеноста и достапноста на програмите за третман и лекување за лицата зависни од дроги од целата држава.¹⁹ Генерален проблем е тоа што општините се уште ги стигматизираат и дискриминираат лицата кои користат дроги и од тие причини избегнуваат отворање на вакви служби на нивната територија, а притоа општините во Градот Скопје, се предводници на отпорот за ваквите служби иако според евиденциите со кои се располага најголемиот број на лица зависници од дроги се од Скопје и приградските населби.

Поради зголемување на бројот на лица кои имаат потреба од лекување, како и заради проширување на достапноста на програмите за третман и лекување, во Скопје се отворени уште два центри за третман и превенција и уште два центри во рамките на затворскиот систем односно во Затворот „Скопје“ - Скопје и во затворот во Битола кои применуваат супституциска метадонска терапија за одржување. Имајќи ги предвид минималните стандарди за лекување препорачани од СЗО, РМ во 2009 година, воведува супституциска терапија за одржување со бупренорфин, кој може да се користи и за детоксикација во рамките на Клиниката за токсикологија - Скопје. Со оглед на зголемувањето на бројот на лицата зависни од дроги и потребата од добивање на третман и лекување, се овозможува примена на супституциска метадонска терапија за одржување и во четири приватни психијатриски ординации, но ова лекување паѓа на товар на лицата зависни од дроги.

Во Скопје како град со најголема потреба за програми за третман и лекување на лица зависни од дроги, лекувањето се спроведува во следниве институции:

¹⁹ Информација за менталното здравје во Република Македонија 2005-2014 година, 2015: 41.

- ЈЗУ Психијатриска болница Скопје, Центар за превенција и третман на злоупотреба и зависност од дроги и други психоактивни супстанции, познат како „Кисела Вода“ каде се спроведуваат три програми за лекување на зависност од дроги со примена на супституциска метадонска терапија;

– Градска општа болница „8 Септември“, Одделение за психијатрија, Центар за превенција и третман на болести на зависности, познат како „Воена болница“, каде се спроведува програма за лекување на зависност од дроги со примена на супституциска метадонска терапија; и

– ЈЗУ Универзитетска клиника за токсикологија, Клинички Центар „Мајка Тереза“ - Скопје, каде се овозможува комбинирано хоспитално и дневноболничко лекување, со примена на супституциска терапија со бупренорфин.²⁰

Во другите градови од Републиката, лекувањето се одвива во отворените Центри за превенција и третман, односно во невропсихијатриските одделенија при општите болници.

Во Република Македонија не постои центар за третман и лекување на деца корисници на дроги, ниту пак постојат програми прилагодени за нивните потреби, иако бројот на малолетни лица кои користат дроги е во постојан пораст. Единствена опција е Клиниката за токсикологија, каде што лекувањето е со бупренорфин. Но, за да се добие лекот, прво мора да се обезбеди психијатриска проценка потпишана од педијатар. Проблемот е во тоа што Клиниката за токсикологија нема вработен психијатар кој може да ја направи процената, а од Психијатриската болница имаат став дека не можат да го направат тоа бидејќи не работат со лица под 18 години. Сето ова целосно го оневозможува лекувањето и третманот на малолетните корисници на дроги.²¹ Министерството за здравство во соработка со другите релевантни државни институции, како и со граѓанските организации кои се занимаваат со оваа проблематика прават напори за отворање на вакви центри, меѓутоа сè уште нема никаква реализација. Уште поголем проблем се децата Роми зависници од дроги кои најчесто доаѓаат од сиромашна средина со нарушени семејни односи. За нив детоксикацијата може да биде и контрапродуктивна

²⁰ Димитриевски, 2. 2014: 1-2.

²¹ За ова пошироко на:

<http://www.akademik.mk/maloletnite-korisnitsi-na-drogi-nemaat-pristap-do-lekuvane-poradi-nepostoene-natsionalna-programa-za-lekuvane/>, пристапено на: 24.3.2017 година.

имајќи предвид дека тие по завршувањето на детоксикацијата треба да се вратат повторно во истата средина во која е многу веројатно дека повторно ќе почнат да користат хероин. Затоа, за оваа категорија на лица потребно е долготрајно лекување, одвоени од семејната средина и со посебни програми за образование и ресоцијализација.²²

Со оглед на тоа што зависноста од дрога е комплексен проблем кој навлегува во сите сегменти од општеството, а превенирањето на овој проблем согласно светските практики и стандарди треба да се одвива врз научни докази, Министерството за здравство има изготвено Упатство за практикување на медицина заснована на докази при третман на зависности од дроги во кое се утврдува начинот на третман на зависностите.²³ Исто така, со цел програмите за третман и лекување да бидат достапни за корисниците, Министерството за здравство секоја година изготвува годишни програми за здравствена заштита на лица со болести на зависности во Република Македонија, во кои покрај очекуваните цели и начинот на реализација на програмата, се утврдуваат и финансиските средства потребни за реализација.²⁴

Во Република Македонија, со моменталните програми се третираат пред сè опијатски зависници, додека пак зависноста од амфетамин и екстази се лекува амбулантски преку третманот на детоксикација, а зависноста од марихуана (иако само мал број на лица се јавуваат во врска со зависност од овој вид на дрога) се третира исклучиво советодавно, односно не постојат други програми за третман и лекување. Врз основа на вака претставениот систем за лекување и третман на лицата зависни од дроги, како и според направените истражувања и анализи, корисниците на дроги во системот на здравствена заштита се соочуваат со неколку проблеми: стигма и дискриминација; непочитување на правото на универзална здравствена заштита; мал број центри за третман и превенција; непостоењето на истите во сите населени места; непостоењето сензитивитет кај општините за отворање на вакви центри; и неприфаќање од страна на поширокото население.²⁵

²² Димитриевски, 2. 2011:10.

²³ Упатство за практикување на медицина заснована на докази при третман на зависности од дроги, Сл. весник на РМ бр.50/2014 година.

²⁴ Пример: Програма за здравствена заштита на лица со болести на зависности во Република Македонија за 2013 година, Сл. весник на РМ бр.4/2013 година.

²⁵ Јанкулоски, 2010: 501.

Заклучок

Остварувањето на правото на здравје за лицата зависни од дроги, претставува значајна основа во гарантирањето на човековите слободи и права во демократските општества. Правото на здравје, подразбира обезбедување на здравствена заштита и здравствено осигурување на сите лица под еднакви услови, а во однос на лицата зависни од дроги остварувањето на ова право претставува клучен сегмент за обезбедување на квалитетен и достоинствен живот и чекор кон успешна ресоцијализација и реинтеграција во општеството од една страна, а од друга страна значаен елемент од севкупниот систем за ефикасно превенирање на зависноста од дроги на глобално ниво.

Лицата зависни од дроги заради последиците по здравјето од употребата на дроги имаат најголема потреба за достапност на здравствените услуги, а ако на ова се додаде и фактот дека зависноста од дроги се лекува со фармаколошки терапии во амбулантски и болнички услови, тогаш несомнено на лицата зависни од дроги мора да им се обезбеди остварувањето на правото на здравствена заштита. Но, имајќи предвид дека лицата зависни од дроги заради својот статус на „зависници“ влегуваат во категоријата на маргинализирани и социјално исклучени лица кои секојдневно се соочуваат со дискриминација и стигматизација од страна на населението, може да се заклучи дека ова право честопати им е ограничено. Ова секако не е подеднакво ист случај во сите држави во светот и во зависност од националните политики на дроги голем дел од државите се трудат барем да ги исполнат минималните стандарди за остварување на здравствената заштита и да се овозможи достапност до потребните здравствени услуги. Истовремено, државите настојуваат да се влијае врз свеста на пошироката јавност, преку намалување или искоренување на сензационалистичките прикази во медиумите за зависноста од дроги и лицата зависни од дроги, со цел да се намали стигмата кај населението за овие лица и да им се помогне во остварувањето на сите права кои им се загарантирани согласно националното и меѓународното законодавство. Сепак ограниченоста не се огледа само во односот на населението, особено изразен преку вработените во медицинските установи, каде постојат случаи на избегнување работа со лица зависни од дроги и оневозможување на користење на здравствените услуги поради статусот „зависник“, туку

и во односот на институциите, кои не можат да одговорат навремено и подготвено на секојдневните нови случаи на лица зависни од дроги.

Во Република Македонија, правото на здравје е загарантирано на сите лица, вклучувајќи ги и лицата зависни од дроги, а во однос на третманот и лекувањето на зависноста од дроги се следат светските трендови и се прават напори за обезбедување на основните стандарди за достапност на програмите за третман и лекување. Меѓутоа, сепак постојат проблеми во остварувањето на ова право, првенствено од причина што свеста на населението сè уште е на пониско ниво, а потоа и поради недоволните капацитети за прифаќање на лицата зависни од дроги кои се јавуваат во програма за третман и лекување, ограничениот избор на програми за третман и ограничената достапност на постоечките програми и недоволниот специјализиран кадар за работа со лица зависни од дроги.

За да се надминат проблемите кои го ограничуваат остварувањето на правото на здравствена заштита потребно е преземање на сите активности за намалување на стигмата кај населението, како и кај вработените во здравствените установи, кои лицата зависни од дроги ги одвраќаат не само во барањето на основните здравствени услуги, туку и во барањето на можностите за лекување. Од друга страна пак кај лекувањето на лицата зависни од дроги особено е важно поставувањето на реални цели и очекувања од третманот и лекувањето, бидејќи вообичаено лицата корисници на дроги доаѓаат со преголеми очекувања, не знаејќи дека процесот на лекување е долготраен и макотрпен и поради тоа многу често се откажуваат и според нив лекувањето е неуспешно и неквалитетно. Поради тоа, неопходно е да се зголеми изборот на програми за третман и лекување, проширен и врз третирање на зависноста од други дроги наместо досегашните програми за опијатска зависност, вклучувајќи и психоцијални програми, да се овозможи достапност на овие програми до сите заинтересирани лица кои имаат потреба од истите, да се предвидат програми за третман и лекување на деца зависни од дроги и да се зголеми кадарот кој работи со овие лица, а од друга страна преку кампањите за превенција од зависноста од дроги да се намали сензационалноста во пренесувањето на оваа општествена појава од страна на медиумите до пошироката јавност. На тој начин, ќе се подигне свеста на институциите и на населението за проблемот со зависноста од дроги, ќе се создаде можност за намалување на темната бројка на лицата зависни од дроги и на крајот ќе се придо-

несе кон успешна социјална инклузија на овие лица, а сето тоа ќе влијае врз намалувањето и спречувањето на зависноста од дроги како масовна општествена појава.

Библиографија

1. Бошкова, Н. Достапност на третмани за лекување на зависност од дрога, Дроги, политики и практики, Третман на зависности од дроги, ХОПС - Опции за здрав живот бр.1/2013, Скопје, 2013.
2. Деков, В., Игњатова, Л., Водич за третман и за грижа на децата кои употребуваат дроги, ХОПС - Опции за здрав живот, Скопје, 2014.
3. Димитриевски, В., Терапевтски модели за лекување зависности од дроги, Дроги, политики и практики, Третман на зависности од дроги, ХОПС – Опции за здрав живот бр. 1/2013, Скопје, 2013.
4. Димитриевски В., Застапување од/во заедницата за подобрување на квалитетот на програмите за лекување на зависности со дроги во Скопје, ХОПС - Опции за здрав живот Скопје и Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“, Скопје, 2014.
5. Заштита на правата на пациенти со фокус на лицата корисници на дроги, Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во РМ - ЕСЕ Скопје, 2014.
6. Информација за менталното здравје во Република Македонија 2005-2014 година, Институт за јавно здравје, Министерство за здравство, Скопје, 2015.
- Национална стратегија за дроги на Република Македонија 2014-2020, Министерство за здравство на РМ, Скопје, 2014.
7. Јанкулоски, Х., Пристап до здравствена заштита и здравствени услуги на корисниците на дроги и сексуалните работници, Ревиија за социјална политика бр. 5 год. 3, Скопје, 2010.
8. Конвенцијата за правата на детето од 1989 година.
9. Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права од 1966 година.
10. Нацрт-индикатор на побарувачка од третман (ТДИ) Стандарден протокол, верзија 3.0, Европски центар за мониторинг на дроги и зависности од дроги, 2009.
11. Perspectives on drugs: Treatment for cocaine dependence: reviewing current evidence, European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction, Lisbon, 2015.

12. The impact of the financial crisis on unmet needs for healthcare, Research note 7/2013, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2013.
13. Програма за здравствена заштита на лица со болести на зависности во Република Македонија за 2013 година, Сл. весник на РМ бр. 4/2013 година.
14. Универзална декларација за правата на човекот од 1948 година.
15. Упатства за практикување на медицина заснована на докази – Психијатрија, Министерство за здравство на Република Македонија, Скопје, 2014.
16. Упатство за практикување на медицина заснована на докази при третман на зависности од дроги, Сл. весник на РМ бр.50/2014 година.

Интернет-извори:

17. <http://www.amos.org.mk/mak/covekovi/index.htm>.
18. www.dados.org/mzd/Menschenrechte/grundkurs_mr2/Materialien/dokument_6.htm.
19. <http://www.healthrights.mk/index.php/2012-01-18-17-57-55/2012-01-18-18-23-51/sovet-na-evropa.html>.
20. <http://www.childrensembassy.org.mk>.
21. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/en/>.
22. <http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>.
23. <http://www.akademik.mk/maloletnite-korisnitsi-na-drogi-nemaat-pristap-do-lekuva-ne-poradi-nepostoene-natsionalna-programa-za-lekuvane/>.

Мартин СИМОНОВСКИ, докторанд

МЕДИУМИТЕ ЗА МАСОВНА КОМУНИКАЦИЈА КАКО РИЗИК-ФАКТОР ЗА БЕЗБЕДНОСТА

Апстракт

Културата поседува сеопфатен општествен развоен потенцијал (политички, социјален, образовен и стопански), бидејќи влијае на процесот на создавање на доминантни вредности, мислења и модели на однесување на луѓето. Меѓутоа, на овој развоен потенцијал на културата негативно влијаат бројни политички, социјални и економски фактори, поврзани со човековите потреби и проблемите кои се присутни во општества во транзиција. Во услови на денешниот интензивен технолошки развој и влијанието на глобализацијата, безбедноста на државите е загрозена од бројни асиметрични закани кои често го доведуваат во прашање нивниот опстанок. Од тие причини, неопходно е постоење на високо ниво на безбедносна култура, која се манифестира во способноста за согледување на ризиците, нивна анализа и преземање на мерки за отстранување на нивната деструктивност.

Во процесот на создавање безбедносна култура значајно место заземаат и медиумите за масовна комуникација, кои имаат задача да го штитат и унапредуваат јавниот интерес, којшто е важен за развојот на демократското општество.

Инструментализацијата на медиумите, од страна на центрите на моќ (политички, економски и сл.), е придружена со софистицирани начини за манипулација на јавноста, со цел насочување на нивното внимание, кон она што го пласира медиумот, односно, е во интерес на субјектот што стои зад него. Ваквата манипулација, во политичка смисла, претставува облик на пропаганда, чија крајна цел е индоктринација на масите, што во исклучителни општествени услови претставува и облик на „психолошка војна“.

Клучни зборови: култура, глобализација, безбедносна култура, медиуми за масовна комуникација, манипулација, пропаганда

Вовед

Културата, несомнено, претставува една од најсуштинските и најелементарните општествено-цивилизациски придобивки која во различните стадиуми од човековиот развој доживувала соодветни промени кои биле резултат на актуелните општествени процеси. Таа се изразува преку начинот на живеење на човекот, преку вредносниот систем и системот на верувања, преку заедничките идеи, творењето, креативноста, обичаите и традицијата. Покрај тоа, културата се одредува и преку политичкиот вредносен систем, со нормативните и институционалните решенија за организирање на политичката, економската, технолошко-техничката, информациско-комуникациската и социјалната заедница.

Поимот култура опфаќа процеси и резултати од целокупната човечка активност, на линија на хуманизирање на природата и општествениот живот. Културата во најтесна смисла, подразбира достигнувања во полето на духовното создавање, а тоа ги опфаќа и резултатите од материјалното производство во општеството или неговата материјална култура. Во својата основа, културата е резултат од творештвото на анонимните сили на општеството. Значи, културата започнува од поединецот, кој се здружува или не, во референтни групи, продолжува со општествените класи, па до поткултурата и така сè до глобалните културни вредности на општеството или на заедниците од еден или повеќе народи.¹

Човекот тежнее за живот во мир бидејќи само во такви околности може да го оствари својот креативен дух и да ги ужива придобивките на слободата и демократијата. Успешното функционирање на безбедносниот систем во едно општество, пред сè, зависи од меѓусебната поддршка и организираноста на сите субјекти од областа на безбедноста, а значаен придонес имаат и граѓанските иницијативи, свесни за потребата од активно учество кон остварување на општата безбедност и овозможување услови за сестран општествен развој. Големите број на загрозувачки фактори ја наметнуваат потребата од сеопфатен пристап за нивна елиминација, не само од страна на државните институции од областа на безбедноста, туку и од активниот придонес на сите останати формални и неформални општествени групи и поединци.

¹ Буџакоски, 2003, стр. 145.

1. Поимно определување на безбедносната култура и нејзината улога во остварување на безбедноста

Безбедноста и културата се категории кои нужно се надополнуваат и градат одреден меѓузависен однос. Под поимот безбедносна култура се подразбира безбедносна активност која изразува подготвеност за делување и однесување во склад со стекнатите знаења и вештини, како и во склад со прифатените вредносни ставови. Безбедносната култура се огледа во препознавање на опасностите, реагирање на нив и нивно избегнување, отстранување на опасностите или упатување на оние субјекти кои професионално ќе реагираат и ќе ги сочуваат загрозените вредности. Безбедносната култура претставува збир на усвоени ставови, знаења, вештини и правила од областа на безбедноста, манифестирани како однесување и процес, за потребите, начините и средствата за заштита на лични, општествени и меѓународни вредности од сите извори, облици и носители на загрозување, без оглед на местото или времето на нивното појавување.² Безбедносната култура е во тесна врска со воспитувањето на луѓето, вредностите и вредносните системи кои тие ги поддржуваат. Културата и правилата на однесување во безбедноста се менуваат, развиваат и условуваат во согласност со промената на улогата на државата и со промената на безбедносниот амбиент внатре или надвор од државата. Оттука, безбедноста и културата се категории кои нужно се надополнуваат и се меѓусебно зависни.

Културните и цивилизациските вредности означуваат динамичност, тие не се статични, туку бавно се менуваат со текот на времето, но во високоразвиените земји, културата постојано еволуира, синтетизирајќи ги и старите и новите сфаќања и идеи. Со менување на културата се менуваат и вредностите на системот, навиките, ставовите и судовите, обичаите, моралот и етиката, па со тоа се менуваат стандардите и нормите на однесувањето на поединците, посебно во однос на новите начини на водење на една општествена организација (менаџментот).³ Културно-цивилизацискиот вредносен систем е ограничен со норми или правила на однесување на поединците како вработени во институциите на системот за безбедност. Постојат законски и историски норми, кои се цврсти и задолжителни, додека стекнатите норми на однесување претставуваат морално ограничување, внатре во културно-социјалната група.

² Станаревиќ, и др., 2009, стр. 16.

³ Буџакоски, 2003, стр. 146.

Полицијата, разузнавачките и безбедносните служби, како главни носители на функциите на безбедносниот систем, за разлика од останатите државни органи, имаат овластување и надлежност, во прецизно одредени услови, да посегнат по човековите права и слободи. Од тие причини, неопходно е прецизно дефинирање на законските одредби што го пропишуваат постапувањето на професионалните припадници на полицијата и разузнавачко-безбедносните служби, при што, секогаш е присутен стремежот да се постапува според начелото на сразмерност. Освен тоа, во овие организации се наметнува и потребата од имплементирање на етички кодекс на постапување, со цел гарантирање на професионалната самосвест на припадниците на полицијата и разузнавачко-безбедносните служби и нивно строго придржување на правото при донесување на интерните и екстерните одлуки.⁴ Кодексот ги определува стандардите на практичното работење, кои треба да бидат применети од одредена група на луѓе и претставува значаен елемент за суштината на професијата. Примарната цел на кодексот е зајакнување и заштита на системот во целост и квалитетите кои се вреднуваат, а исто така, ја ограничува професионалната моќ и овозможува задоволување на потребите на клиентите, а притоа да не се злоупотреби позицијата.

Супкултурата која е присутна во рамките на полицијата и разузнавачко-безбедносните служби се одликува со постоење и манифестирање отпор кон прифаќањето и примената на принципите на етичките кодекси. Постојат низа околности кои се јавуваат како пречка за почитувањето на етичкиот кодекс од страна на професионалните припадници на овие институции. Полицијата и разузнавачко-безбедносните служби, често пати имаат професионално оправдување за одредени активности кои би биле противправни доколку во нив се вклучени други лица, како што е употребата на оружје, пресретнувањето на информации итн. Во рамките на овие организации, исто така, честа е појавата кога лојалноста кон колегите се смета за суштинска, додека јавноста или најголем дел од неа се доживува како непријател. Сфаќањата на полициските службеници вклучуваат и употреба на сила, дискреција и премолчување на вистината кога треба да се заштитат интересите на полициската организација, а одредени автори полициската лојалност ја опишуваат како нешто што произлегува од претпоставените раководители и нагласеното присуство на бирократско однесување. Како посебна карактеристи-

⁴ За повеќе, види: Кодекс на полициската етика, Сл. весник на РМ, бр. 72/2007.

ка на супкултурата е идејата за недоверба кога е во прашање откривањето на криминалот. Полицијата и безбедносните служби сите граѓани ги гледаат со сомнеж, секој граѓанин е можен проблем, особено ако одговараат на претходно дадениот опис. Полициската супкултура го прифаќа ставот за употреба на сила во сите ситуации во кои гледа закана, кои може да бидат протолкувани како закани врз службениот статус кој го имаат полициските службеници, па така секој граѓанин со проблем во ставовите заслужува дисциплинска лекција.⁵

Од овие причини, потребна е демитологизација, односно деитронизација на полицијата и разузнавачко-безбедносните служби, односно безбедносниот систем во целина, кој е сфатен како систем надвор од интересите на граѓанинот. Тргувајќи од постулатите на базичните документи за човековите права, граѓанинот и неговите права и слободи треба да бидат ставени во преден план на интересот на безбедносниот систем, овозможувајќи му широк опсег на сервисни услуги. Во однос на исполнување и примена на правилата, од секој припадник на полицијата и разузнавачко-безбедносните служби се очекува висок степен на свест за сопствената одговорност, почитување на граѓаните и морална цврстина. Основата на тие правила се наоѓа во Уставот, каде се гарантира достоинството и неповредливоста на правата на секој човек, што е највисока општествена цел.

Континуираната и дополнителна едукација на припадниците на организациите од безбедносниот систем, треба да придонесе за надминување на негативните супкултурни вредности, нагласувајќи го непристрасното постапување, лишено од секаков облик на политичко или партиско влијание. Професионалните припадници на овие организации треба постојано да го унапредуваат нивото на сопствената безбедносна култура, во однос на заштита на информациите со кои располагаат, бидејќи најчесто, истите претставуваат информации од класифициран карактер од различен степен, чиешто евентуално загрозување би предизвикало штетни последици по целокупната безбедност. Транспарентноста, отчетноста и одговорноста при работата на овие институции и нивните вработени, треба да им бидат насока во нивната секојдневна работа.

Во процесот на создавање безбедносна култура значајно место заземаат и медиумите за масовна комуникација, кои со својата дејност придонесуваат за креирање на јавното мислење. Правото на јавноста да знае, да биде информирана е неприкосновено, а медиу-

⁵ Стојановски, 2006, стр. 43-44.

мите имаат задача да го штитат и унапредуваат јавниот интерес, којшто е важен за развојот на демократското општество.

2. Улогата на медиумите за масовна комуникација во остварување на безбедноста

Клучните стандарди во медиумската сфера за слободата на медиумите во Европа се темелат на основните принципи на слободата на изразување утврдени со членот 10 од Европската конвенција за човекови права. За таа цел, Советот на Европа и Европската комисија имаат усвоено голем број обврзувачки препораки и резолуции за европските земји (членки) во градењето на медиумските системи кои ќе гарантираат слобода на изразување, независност на медиумите, медиумски плурализам и разновидност. Централно место во градењето на медиумската политика има концептот на јавен интерес.

Иако не постои едноставна и јасна дефиниција на поимот „јавен интерес“, сепак истиот може да се дефинира како „она што е од интерес или од корист за најголемиот број луѓе во општеството“. Но, тука се јавува проблем, што често се меша она што ја интересира јавноста (публиката), со она што е од интерес на јавноста, односно што е од корист на општеството.⁶ Јавниот интерес го претпоставува непостоењето на цензура, еднаквото право на граѓаните за слободен прием и достапност до вести, политички погледи, образование, култура, слобода на информативните медиуми да добиваат информации од релевантни извори, непостоење на прикриено влијание на сопствениците на медиумите врз селекцијата на вестите, активна и критичка уредувачка политика при презентирање на вестите и мислењата, креативна и независна уредувачка политика, систематска јавна контрола на носителите на јавни функции и адекватно информирање за нивните активности, поддржување на активно информирање на општествениот живот и систем и сл.

Во услови на транзиција и медиумска состојба со ниска култура на зборот и неговата примена, употребата на говорот на омраза, без чувство на одговорност за искажаниот збор, претставува значаен фактор за појава на нетолеранција и предрасуди врз основа на национална, етничка или друга основа, која се јавува како општа психолошка рамка за ширење на сите облици на омраза – од делата на физичко, до делата на психичко насилство. Говорот на омраза е

⁶ Шопар и др., 2016, стр. 12.

трансцендентален поим, кој упатува на слободата на изразување како основно човеково право и на нејзините нужни ограничувања. Неговата содржина е детерминирана од една страна, со неограниченоста на човековата слобода во онтолошка смисла (слобода „за“), но од друга страна и со фактот на социјална предодреденост на смислата и содржината на човековите слободи и права воопшто, фактот на човековиот социјабилитет.⁷ Основната должност на државата и сите недржавни фактори е да ја афирмираат, поддржуваат и промовираат слободата на изразување, како претпоставка за остварување на човековата слобода воопшто, за развивање на демократско општество и на еднаквоста на слободите и правата во услови на плурализам, мултикултурализам, интеркултурно разбирање и интеграција. Таа подразбира и должност за спречување на злоупотребите на оваа слобода заради поттикнување на нетолеранција, дискриминација, омраза и насилство, спротивни на концептот на човековите права и нивната еднаквост.

Медиумите, влијаат на сите аспекти на општеството и придонесуваат за создавање на масовна култура преку еволуција на општественото сознание и формирање на јавно мислење. Тие, сами по себе, не се инструмент на општественото уништување или прогрес, меѓутоа нивната позитивна или негативна улога во овие процеси секогаш е условена од карактерот на општествените сили за кои се користат медиумите, како средство за социјално влијание.⁸ За таа цел, треба да се истакне дека интеракцијата на медиумите и публиката е контролирана од владејачката политичка елита која ги утврдува условите за работа на пазарот. Во таков случај, од една страна постои публиката која сака да ги задоволи своите потреби и интереси, а од друга страна постојат медиуми кои имаат интерес да ја испочитуваат желбата на публиката и со тоа за себе да стекнат профит, додека владејачката елита си обезбедува свој континуитет. Заради тоа, неопходни се ефикасни контролни механизми над работата на медиумите, бидејќи субјектите што ги поседуваат медиумите имаат моќ во општеството, а моќта не е ништо друго, туку контрола на општествениот систем.

Освен тоа, медиумите чијашто работа е во служба на центрите на моќ (политички, економски и сл.) користат повеќе начини за манипулирање со јавноста и публиката, со цел нивното внимание

⁷ Камбовски & Лазарова-Трајковска, 2012, стр. 39.

⁸ Drašković, 2009, str. 74.

да се насочи кон она што го интересира медиумот, односно е во интерес на оној што стои зад него. Ако се земе предвид усовршеноста на техниките за манипулирање и тенденциозно интерпретирање на содржината, со цел да бидат што помалку забележливи за медиумски неедуцираната публика која е во поголем обем застапена, станува јасно со колкава моќ располагаат медиумите, односно разните центри на моќ, при остварување на нивните интереси. Наметнувањето на ставови од страна на една општествена група со намера да се прикажат како вистинити, претставува класичен вид на манипулација, како еден од облиците на општествената комуникација. Во политичка смисла, манипулацијата се јавува во облик на пропаганда, а кога ќе се стави во служба на масовните медиуми, индоктринацијата на масите претставува еден социјално некоректен вид (опасно) поигрување со вистината.⁹ Сè почестата појава на монополско сопствеништво над медиумите и селекција на медиумските содржини, како еден вид негација на алтернативите на политичките елити, надминувајќи го идеолошкиот и вредносниот систем и важечките културни стандарди, претставува сериозна закана за плурализмот и демократијата во современите општества. Така креираната еднодимензионална медиумска слика, пласирана во погоден момент, особено во општествено-кризни периоди, може да предизвика спречување за секаков облик на општествени промени.

Новинарите кои имаат пристап до високорангирани владини или корпоративни извори треба да ги задржат на своја страна на начин што ќе избегнат објавување негативни информации за нив или нивните организации, за што во спротивно, ризикуваат да ги изгубат како извори на информации. За возврат за лојалноста, нивните извори понекогаш им овозможуваат информации за креирање добри приказни, „пристап за специјални интервјуа“, „неофицијални“ или појава на „истекување на информации“, со цел создавање впечаток дека се работи за истражувачко новинарство, но во реалност, всушност се работи за претходно обмислен и подготвен потег од страна на носителите на политичка или економска моќ.¹⁰

Посебно внимание на ваквата појава треба да се посвети во општествено-кризни, вонредни или воени услови, со оглед на моќта на медиумите што ја имаат од аспект на високото ниво на развој на

⁹ Božilović & Petković, 2014, str. 188.

¹⁰ Повеќе за техниките за манипулирање со јавноста, види: <https://parisis.files.wordpress.com/2011/01/noam-chomsky.pdf>, достапно на 1.2.2018 год.

информатичката технологија и брзиот трансфер на информативни содржини на огромен број на публика за краток временски период. Всушност, се работи за еден облик на „психолошка војна“, чии начела се согледани во принципот „победа без борба“, при што за најголем успех се смета доколку отпорот на непријателот се скрши без борба.¹¹

Американскиот теоретичар на политички науки и комуникации, Harold Dwight Lasswell, истакнува дека демократијата, односно управувањето на државата од страна на граѓаните, не е одржливо само по себе без специјализирана елита која го обликува и моделира јавното мислење, со новите техники на контрола, најчесто преку пропагандата. Тргувајќи од неговиот модел за анализа на медиумите, за правилно да се анализира медиумскиот производ, потребно е да се види *кој го произведува производот, на кој е насочен* (целната група, публиката) и *кои се носачуваниите ефекти* на производот врз публиката.¹²

3. Нормативна регулираност на медиумите во Република Македонија

Во македонската легислатива медиумската сфера ја регулира Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги¹³ и Законот за медиуми¹⁴, при што и во двата закони недостасува прецизно дефинирање на јавниот интерес.

Законот за медиуми ја гарантира слободата на медиумите, која помеѓу другото, опфаќа независност на медиумите, слобода на прибирањето, истражувањето, објавувањето, изборот и пренесувањето информации за информирање на јавноста, плурализам и разновидност на медиумите, отвореност на медиумите за различни мислења, уверувања и содржини, достапност на информациите од јавен карактер, почитување на човековата индивидуалност, приватност и достоинство, самостојност на уредникот, новинарот, авторите на содржините.¹⁵

Во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, јавниот интерес е содржан во програмските обврски, стандарди, начела

¹¹ Цу, 1996, стр. 17.

¹² Lakić, 2011, str. 84.

¹³ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Сл. весник на РМ, бр. 184/2013 год.

¹⁴ Закон за медиуми, Сл. весник на РМ, бр. 184/2013 год.

¹⁵ Чл. 3, Закон за медиуми, Сл. весник на РМ, бр. 184/2013 год.

при производство и презентација на радио и телевизиски програми, како кај јавниот сервис така и кај приватните радиодифузери.¹⁶

Ако се анализираат нормативните решенија, Македонската радио и телевизија (МРТ) како јавен сервис, со самиот факт што врши дејност од јавен интерес, има прецизна законска обврска да го штити јавниот интерес. Наспроти тоа, отсуството на прецизни одредби за јавниот интерес за приватните радиодифузери не значи дека тие се ослободени од оваа обврска, туку треба да се придржуваат до обврската за почитување на начелата при обезбедување на телевизиско или радиоemitување.

Во однос на законската регулатива на медиумската сфера во Р Македонија, потребно е допрецизирање на поимите „јавен интерес“ и „медиуми“, со цел законско регулирање на јавниот интерес во оваа област. На тој начин, ќе се оневозможи непрофесионалното и необјективното информирање на јавноста, со пласирање на едностран информации кои шират омраза, влијаат врз зголемување на тензиите и безбедносните ризици, како и предизвикување меѓумакедонски и меѓуетнички раздор и верска нетрпеливост.

Медиумската саморегулација е заложба на новинарите професионалци доброволно да ги утврдуваат и да ги почитуваат основните професионални и етички стандарди во новинарството, преку кодекси и тела за спроведување на стандардите. Од аспект на остварувањето на јавниот интерес во работата на медиумите, саморегулацијата, кодифицирањето и воспоставувањето на механизми за саморедување на професионалните практики се мошне важни, бидејќи ја воспоставуваат рамката која го нормира и врзува јавниот интерес за новинарството, медиумските содржини и медиумите. Медиумската саморегулација не претставува цензура, ниту, пак, самоцензура. Станува збор за воспоставување минимални принципи на етика, точност и лични права, додека истовремено целосно се штити уредувачката слобода во однос на нештата за коишто треба да се известува и за мислењата што треба да се изразуваат. Преку промовирањето стандарди, саморегулацијата му помага на кредибилитетот на медиумите кај публиката. Медиумската саморегулација помага да се убеди публиката дека слободните медиуми не се неодговорни, а во исто време, саморегулацијата го штити правото на новинарите да бидат независни и да им се суди за професионалните грешки од нивните колеги, а не од оние што поседуваат моќ.¹⁷

¹⁶ Чл. 104, чл. 107, чл. 110, Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Сл. весник на РМ, бр.184/2013 год.

¹⁷ Бајдар и др., 2017, стр. 11-12.

Кодексот на новинарите на Македонија¹⁸ е саморегулаторен акт, донесен во 2001 год., со широка поддршка на целата медиумска заедница, а чија цел е да ги заштити и промовира етичките принципи, критериуми и стандарди на професионално и одговорно новинарство. Советот за етика во медиумите во Македонија (СЕММ) е орган за саморегулација на медиумите и својата активност, главно, ја базира врз утврдување на јавни морални санкции за оние медиуми кои не ги почитуваат професионалните/етичките стандарди, Кодексот на новинарите и Принципите на Меѓународната федерација на новинарите.¹⁹

Ако се анализира актуелната состојба во медиумската сфера во Република Македонија, може да се забележи дека слободата на медиумите е доведена во прашање, а тие се инструментализирани од страна на разни центри на моќ, односно влијание. Оттука, наместо на јавниот интерес, медиумите се ставени во служба на интересите на политички и економски центри на моќ, како и во интерес на странски организации кои располагаат со огромна финансиска и политичка моќ. Според тоа, во зависност од интересот на субјектите што го „поседуваат“ или „спонзорираат“ медиумот, на клучните редакциски позиции се именуваат лојални лица со цел да ги пренесат потребните пораки во јавноста, кои често не кореспондираат со објективната реалност и јавниот интерес.

4. Заклучок

Како што задоволувањето на човековите потреби се остварува во одредени општествени услови, така и условите влијаат врз степенот на задоволувањето на човековите потреби. Во услови на добро организирано и здраво општество, човекот ќе настојува да ги задоволи основните потреби, со што истиот ќе биде стимулиран за јавување на потреби од повисок ранг. Во Република Македонија, како општество кое сè уште тешко се ориентира во непознатиот свет во кој преовладуваат неолибералните вредности и кое истовремено тежнее за пристап кон Европската Унија, значаен дел од населението се соочува со егзистенцијални проблеми. Ваквиот факт, претставува една од причините што културните потреби како потреби од повисок ред, не се задоволуваат во онаа мера и обем што би придо-

¹⁸ <http://semm.mk/pravna-ramka-4/2015-11-01-07-10-08/kodeks/91-kodeks-na-novinarite-na-makedonija>, пристапено на 20.1.2018 год.

¹⁹ <http://semm.mk/sovet-za-etika/za-nas>, пристапено на 20.1.2018 год.

нело за подинамично создавање на посакуваните духовни и материјални вредности, карактеристични за развиените и стабилни современи демократски општества во светот.

Во вакви општествени услови, масовните медиуми за комуникација често се повлијателни во едукацијата и образованието на луѓето, од самите формални образовни институции (училишта, универзитети), бидејќи го надминуваат обемот на публиката, времето и интересот што го посветуваат на својата публика, како и разновидноста на содржината што ја нудат. На ваков начин, масовните медиуми поставуваат приоритети кои може да го свртат вниманието на јавноста во посакувана насока, влијаејќи врз нечиј авторитет или углед.

Согледувајќи ги можностите кои ги носи современиот развој на информатичката технологија и медиумите за масовна комуникација, постои потреба од зголемување на свеста кај луѓето за постоење високо ниво на безбедносна култура, која ќе им помогне да ги разберат евентуалните ризици и следствено на нив, да ги подготви за соодветна реакција. Доколку луѓето правилно ги анализираат медиумските содржини, реална е можноста да се осуетат целта и намерите, а на тој начин медиумското делување ќе биде контрапродуктивно и да го одврати вниманието и интересот на публиката. Потребата од негување и унапредување на безбедносната култура претставува врвен приоритет за припадниците на безбедносните институции, бидејќи ќе овозможи навремено идентификување на растечките трендови на ширење медиумска манипулација и различни форми на говор на омраза, што може да претставува сериозен безбедносен предизвик.

Користена литература

- Božilović, N., & Petković, J. (2014). Masovna kultura, komunikacija i medijska manipulacija. *Državnost, demokratizacija i kultura mira, tematski zbornik radova sa četvrtog međunarodnog naučnog skupa Nauka i savremeni univerzitet 4* (str. 181-197). Niš: Filozofski fakultet, Univerzitet u Nišu.
- Drašković, V. (2009). Globalizacija u ogledalu medija. *Medijski dijalozi*, 73-81.
- Lakić, S. (2011). Kontrola medija u funkciji inženjeringa intelekta. *Medijski dijalozi*, 79-101.
- Бајдар, Ј., Гор, В., Харашти, М., Мауруш, В., & Златев, О. (2017). *Водич за саморегулација на медиумите - сити прашања и одговори*. Скопје: Мисија на ОБСЕ.

- Буцакоски, С. (2003). *Полициски менаџмент*. Охрид: Летра.
- Камбовски, В., & Лазарова-Трајковска, М. (2012). *Правна анализа на конкретниот на казненоото дело на омраза и говорот на омраза*. Скопје.
- Станаревић, С., Ејдус, Ф., Матовић, Д., Унијат, Ј., Поповић, Ђ., Милошевић, М., et al. (2009). *Појмовник безбедносне културе*. Београд: Центар за цивилно-војне односе.
- Стојановски, Т. (2006). *Полициска етика и деонтологија*. Скопје: 2-ри Август-Штип.
- Цу, С. (1996). *Вештина на војувањето*. Скопје: Штрк.
- Шопар, В., Димитровски, З., Тахири, С., & Теменугова, А. (2016). *Прирачник за јавниот интерес во новинарството*. Скопје: Институт за комуникациски студии, Висока школа за новинарство и за односи со јавноста.
- Кодекс на полициската етика, Сл. весник на РМ, бр.72/2007.
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Сл. весник на РМ, бр.184/2013 год.
- Закон за медиуми, Сл. весник на РМ, бр. 184/2013 год.

<http://semm.mk/pravna-ramka-4/2015-11-01-07-10-08/kodeks/91-kodeks-na-novinarite-na-makedonija>.

<http://semm.mk/sovet-za-etika/za-nas>.

<https://parisis.files.wordpress.com/2011/01/noam-chomsky.pdf>.

Martin SIMONOVSKI

MASS COMMUNICATION MEDIA AS SECURITY RISK FACTOR

(Abstract)

Culture possesses a comprehensive social development potential (political, social, educational and economic), because it influences the process of creating dominant values, opinions and models of people's behavior. However, this developmental potential of culture is adversely affected by numerous political, social and economic factors related to human needs and problems that are present in transition societies. In the conditions of today's intense technological development and the impact of globalization, the security of states is threatened by numerous asymmetric threats that often call into question their survival. For these reasons, it is necessary to have a high level of security culture that manifests itself in the ability to perceive the risks, analyze them and take measures to eliminate their destructiveness.

In the process of creating a security culture, media for mass communication are also important places that have the task of protecting and promoting the public interest, which is important for the development of a democratic society.

The instrumentalisation of the media, by the centers of power (political, economic, etc.), is accompanied by sophisticated ways of manipulating the public in order to focus their attention on what the media place, that is, it is in the interest of the subject behind him. Such manipulation, in a political sense, is a form of propaganda, the ultimate goal of which is indoctrination of the masses, which in exceptional social conditions is also a form of "psychological warfare".

Keywords: culture, globalization, security culture, mass media for mass communication, manipulation, propaganda

Шарлота МИЛАНОВА, магистранд

ПОСЕБНИТЕ ИСТРАЖНИ МЕРКИ – НЕОПХОДЕН ИНСТРУМЕНТ ВО БОРБАТА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ

1. Поим на организиран криминал

1.1. Дефинирање на поимот

Откако се јавиле првите шпекулации за природата на организираниот криминал, веќе стотици години наназад, постојат и дилемите за тоа каде се појавил првпат, кога бил откриен, зошто се појавил, кој го врши. Различни пристапи биле причина за носење различни дефиниции, кои на различен начин го интерпретираат неговото општествено значење. Поимот организиран криминал прв пат бил употребен во XVIII век во Англија, кога со него била именувана банда на крадци, кои краделе работи што сопствениците можеле да ги пронајдат и им ги продавале или им ги враќале за голема парична добивка.¹

Во Соединетите Американски Држави за организиран криминал се зборува со појавата на мафијата кон крајот на XIX век, како специфична криминална организација, која првпат била регистрирана во Њу Орлеанс кога големата порота, постапувајќи по убиството на локалниот шериф, укажала на дејствување на тајна организација позната како „Мафија“, составена од италијански доселеници од Сицилија.² Американската криминологија, од крајот на деветнаесеттиот, а повеќе од почетокот на дваесеттиот век, започнала да се занимава со дефинирање на организираниот криминалитет и на мафи-

¹ <http://www.fb.uklo.edu.mk/fs?file=collectionyear/2010.pdf>

Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2010, стр.196

² Донеv, Стивчо, магистерски труд *Организиран криминал и криминално (злосторничко) зоружение во законом и во национално и меѓународно право*, Правен факултет – Кочани, УГД Штип, 2011, стр. 12-15

јата, како група која врши криминални активности. За сериозноста на организираниот криминал говори Доналд Кресеј, еден од познатите социолози, пенолози и криминолози на американска почва, кој го објаснил поимот на следниов начин: „ако се разбере Коза Ностра,³ ќе се разбере и организираниот криминал во Соединетите Американски Држави“. Организираниот криминал го поистоветил со Мафијата и го третираше како италијанско-американски феномен со кој обичните луѓе се запознавале преку телевизиски преноси и печатени медиуми.⁴ Покрај медиумски објаснувања, при дефинирање на поимот биле употребувани и филмови, документарни емисии, автобиографии на некогашните гангстери, судски досиеја, податоци изнесени од државни органи и тела и сл. кои не биле секогаш веродостојни и ослободени од пристрасност. Ваквиот пристап бил изложен на голема критика поради брзиот политички и општествен развој и глобализација на светската економија, поради што биле забележани постоите на новата ера на современи истражувања.

Со цел да се добие целосна претстава за смислата, улогата и општественото значење на организираниот криминал, во САД биле формирани и повеќе комисији. Меѓу првоформираните била Истражувачката комисија од Чикаго. Комисијата во своето истражување во 1915 година открила дека посебните традиции, систематизирани практики и криминалниот жаргон се карактеристики по кои се разликуваат активностите на криминалните групи од останатите криминални активности.⁵ Во 1967 година и Претседателската комисија за спроведување на законите и на праведноста понудила дефиниција за организираниот криминал како „заедница што настојува да функционира надвор од контролата на американскиот народ и неговата власт“.⁶ Меѓу дефинициите на комисиите, внимание заслужува и дефиницијата подготвена од Пенсилванската комисија за криминал

³ Мафијата потекнува од *gabbelloti*, што во превод значи насилни селски претприемачи кои го одржувале редот и безбедноста на големите имоти на богатите земјопоседници. Тие ја имале власта во Сицилија во отсуство на ефикасна полициска и воена сила. Можеби подобро би било да се сфати како полициска и деловна организација отколку како криминална организација. Преземено од: Донеv, Стевчо, магистерски труд: Организирани криминал и криминално (злосторничко) здружение во законот во националното и меѓународното право, УГД – Штип, Правен факултет – Кочани, 2011.

⁴ Д. Лајман, Мајкл, В. Потер, Гари, Организирани криминал – четврто издание, Магор ДОО, Скопје, 2009 стр.4

⁵ Ибид, стр. 20

⁶ Ибид, стр. 22

(Pensilvania Crime Comission) според која организираниот криминал е незаконска активност на здружение што се занимава со обезбедување нелегални производи или услуги, вклучувајќи коцкање, проституција, рекетирање на работници или некои други незаконски активности или криминален заговор или каква било криминална практика чија цел е насочена кон голема економска добивка, служејќи се со изнуда, принуда или непрописно владино влијание и стекнување контрола над цели области. Активностите на здружението не се импулсивни, туку се резултат на заговор што трае повеќе години.⁷

Големата имиграција, развојот на глобализацијата, експанзијата на интернетот се причина интересот за превенција, спречување и спречување на овој криминалитет да добие светски рамки, но дополнително и да започне да ја менува својата структура, додавајќи му на поимот повеќе од три обележја. Организираниот криминалитет повеќе не е дел само од сложената американска општествена структура, туку започнал да дејствува и надвор од американските општествено-економски и политички процеси. Интензивен пристап кон проблемот, земајќи ги предвид сите овие причини, имала Националната служба за криминално разузнавање (NCIS) во Велика Британија, која поимот го конституира врз следните елементи:

1. организирана криминална група што се состои од најмалку тројца;
2. криминалната активност на групата е постојана и со неопределено траење;
3. групата е мотивирана за стекнување профит или моќ;
4. групата врши сериозни криминални престапи.⁸

Колку што навидум е едноставно да се дефинира поимот дека се работи за поврзување на повеќе престапници за вршење криминални активности заради стекнување нелегален профит, при што се употребува насилство и се користат современи средства и техники, толку е сложен проблемот на негово откривање и спречување поради поврзаноста со државата и некои нејзини органи, најчесто оние што го применуваат законот, „владајачката гарнитура“, полицијата и правосудните органи. За ова пишуваат и авторите М. А. Elliot и Н. Н. Schneider, кои сметаат дека главна причина за неоткривање на овој криминалитет и негово инфилтрирање во легалниот деловен свет е поврзаноста со државата и за да се разбере поимот не е доволно да

⁷ Ибид, стр. 23

⁸ Ибид, стр. 6. Преземено од: Nacional Criminal Intelligence Service, UK Threat Assessment Report, Home Office, London, UK, 2005, Paragraph 1.1.

се наведат само основните карактеристики: организираност и планирање, остварување профит, дисциплина и одговорности.⁹

Кога се говори за современи тенденции на дефинирањето на поимот, би било добро да се споменат и истражувањата на Летиција Паоли, познат италијански социолог, која го става тежиштето на процесот на глобализација на меѓународните пазари, за кој смета дека е во спротивност со големите хиерархиски организации, какви што се Сицилијанската мафија, Јакуза или кинеските Тријади. Таа мисли дека таквите форми на организирање се традиционални форми, кои сериозно го спречуваат успешното учество во модерните глобални пазари и повеќе не се ефикасни структури за организирање на криминалот.¹⁰ Во италијанската современа кривично-правна теорија, интересна илустрација за организираниот криминал е и дефиницијата на Ruggiero, која тргнува од специфични компарации. Авторот ја поистоветува организираната група со индустрија, затоа што располага и со квалификувана и со неквалификувана работна сила, како и секоја друга индустрија. Тој забележал присуство на различен степен на професионализам и различни вештини, како значаен белег на организираната криминална група. И планирањето и извршувањето на активностите се вршат колективно, а сепак се две строго поделени дејствија.¹¹ Според N. Piacente, организираниот криминал има транснационална природа земајќи предвид дека во најголем број случаи организираниите криминални групи подготвуваат извршување тешки кривични дела на територија на една држава, делата ги извршуваат на територија на друга, а последиците настапуваат во трети земји, како што е случај со кривичното дело – трговија со луѓе.¹²

⁹ <http://www.fb.uklo.edu.mk/fs?file=collectionyear/2010.pdf>

Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје, 2010, стр.197

Види повеќе: M. A. Elliot, *Crime in modern Society*, 1962, стр. 114 и H. H. Schneider, *Kriminologie*, Berlin, New York, 1972, стр 106-117

¹⁰ Д. Лажман, В. Потер, *Организиран криминал*, стр. 6

¹¹ <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm>

Vincenzo, Ruggiero, *Organised and Corporate Crime in Europe*, 1996

¹² <https://www.linkedin.com/pulse/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%-D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD-%D0%BA%D1-%80%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB-advokat-oliver-vuk-sanovi%C4%87>

Вуксановиќ, Оливер, Вуксановиќ, Андриана, Вуксановиќ, Тамара, *Организиран криминал, Компаративни истражувања за различните нормативни и теоретски дефинирања на организираниот криминал како специфична форма на криминалот*. Преземено од:

Еден од поновите автори кој изградил нови гледишта, со нови елементи, нови форми и облици е и W. Laqueur. Тој го објаснува поимот преку следниве обележја: тајна поврзаност на повеќе лица во група за вршење криминална активност, хиерархиска организациона структура на групата која се карактеризира со монокрација, висока дисциплина на членовите, но и грижа за нивната сигурност, планско водење на акциите врз претходна поделба на работите, занимавање со илегални работи, приспособени кон барањата на одреден дел од населението, користење различни облици на деликвентно однесување, како што се закани, уцени, присилна заштита, тероризирање, корумпирање и сл., тежнение за стекнување економска и политичка моќ, висок степен на мобилност преку државната граница.¹³ Кон дефинирање на поимот пристапил и С. Т. Реид. Во својот труд тој нагласил дека организираниот криминалитет се разликува од другите форми на криминалитет, не според кривичните дела што ги вршат туку според начинот на нивното извршување. Истражувањата покажале дека овој криминалитет се инфилтрира многу лесно во легалните бизниси до степен што е тешко да се повлече разлика меѓу нив и криминалните активности.¹⁴

Германскиот професор за правда, H. Schuler-Springorum сметал дека најдобро може да се сфати овој криминалитет преку откривање на неговите карактеристики:

- прво, во неговата основа е економскиот криминалитет, кој од класичниот економски криминалитет се разликува по криминалната намера и по инволвирањето на криминалци и учесници во економијата, како што е примерот со големите банки кои свесно учествуваат во лукративни трансакции на перење пари;
- второ, средствата, условите и околностите што се користат за остварување на целите кај организираниот криминалитет се мошне комплексни, променливи и однапред непредвидливи, така што може да се парира само со богата фантазија и имагинативна моќ на органите на казненото гонење;

N. Piacente, *Fighting Organised Crime – National and Transnational experiences*, Genoa, 2004

¹³ Арнаудовски, Љупчо, *Криминологија*, Штип: 2 Август С, 2007, стр. 426-427

¹⁴ Ибид, стр. 428

– трето, користењето на насилството е еден дел од арсеналот, но со модернизацијата на средствата и методите на организираниот криминалитет, насилството станува сè понекорисно и им отстапува место на софистицираните методи.¹⁵

Германскиот криминолог Мидендорф, однесувајќи се со респект кон сите форми на дефинирање на поимот, оценил дека Германија била дваесетина години назад во спречувањето на организираниот криминал. А колку заостанува Република Македонија?

Во Србија, придонес во дефинирање на оваа проблематика има проф. Ѓ. Игнатовиќ, според кој појавата на овој криминалитет ја условува со постоење криминална организација, со сопствена организациона структура која работи нелегално, со намера да го максимизира профитот, која употребува насилство заради остварување монополска положба, која ги шири активностите за да се спречи примена на правото и која применува криминална корупција и корупција на полициските, судските органи и луѓето од политиката.¹⁶ Според Шуклиќ, пак, за да постои организиран криминал, за почеток, потребно е формирање криминална група или здружение составено од повеќе лица, чија цел е стекнување моќ и пари на таен и лесен начин.¹⁷

Во Република Македонија, поширок пристап кон дефинирањето на поимот има академик Владо Камбовски. Во својата книга „Правна држава и организиран криминал“ го објаснува феноменот на организираниот криминал како здружување на повеќе лица за вршење кривични дела заради достигнување одреден степен на моќ и остварување профит. За достигнување на целта, злосторничкото здружение употребува насилство, упатува закани, го користи својот општествен статус, а често има и претходно направен систем за заштита од гонење. Поради тајноста на комуникацијата меѓу членовите, од една страна, и вклучувањето во легалните политички и економски активности, од друга страна, се намалува ризикот за нивно откривање. Проф. Камбовски, по долга опсервација на карактеристиките на поимот, го истакнал својот став дека за да постои добра координација на органите на кривичниот прогон во активната борба

¹⁵ Ибид, стр. 427-428

¹⁶ Арнаудовски, Криминологија. Преземено од: Игнатовиќ, Ѓ., Криминологија, Белград, 2005, стр. 276

¹⁷ Арнаудовски, Криминологија. Преземено од: Шуклиќ, М., Организиран криминалитет, Поим и кривично процесни аспекти, Белград, 2003, стр. 44

против ваквиот криминалитет, потребно е да се наведат определени кривични дела за кои постои можност да бидат извршени од организирана група, банда и да станат дел од корпусот на активности што ги врши таа.¹⁸ Од главата Кривични дела против животот и телото од Кривичниот законик на Република Македонија, како дел од организираниот криминал можат да бидат убиството и телесната повреда. Кражба, тешка кражба, разбојничка кражба се криминални дејствија од главата Кривични дела против имотот. Шверцот со мигранти, трговија со луѓе, со оружје се само дел од кривичните дела против човечноста и меѓународното право, а се потенцијални активности на организираниот криминал. Тие активности не се ограничени само на овие кривични дела, но бесмислено е и нивното аналогно набројување, затоа што со општествениот развој се развива и организираниот криминалитет и добива нови карактеристики и размери, па се проширува и бројот на криминални дејства кои можат да се подведат под овој поим.¹⁹

Признавајќи го фактот дека не постои единствена, унифицирана дефиниција за организираниот криминал, ООН преку Глобалниот план за акција се обидува да ги поврзе сите стојалишта преку следниве карактеристики:

- организирање група за извршување казнено дело;
- внатрешна хиерархиска поставеност и организираност на групата што му овозможува на водичот да ја контролира;
- насилство, застрашување, уцени, корупција како основни методи и средства за остварување на профитот, но и контрола на територии, пазари или други криминални групи;
- стекнување пари од нелегално стекнатата корист и инфилтрирање во легалната економија;
- вршење активности надвор од националните граници на една држава;
- соработка со други организирани национални групи.²⁰

¹⁸ Камбовски, Владо, Правна држава и организиран криминалитет, Правен факултет, Скопје, 1996

¹⁹ Камбовски, Владо, Стојановски, Трпе, Калајџиев, Гордан, Гогов, Богданчо, Деаноска, Александра, Илиќ, Дивна, Билтен бр. 3: Борба против организираниот криминал во Република Македонија, Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2007, стр. 27

²⁰ Камбовски, Владо, Стојановски, Трпе, Калајџиев, Гордан, Гогов, Богданчо, Деаноска, Александра, Илиќ, Дивна, Билтен бр. 2: Борба против организи-

Наведените карактеристики, од една страна, се обидуваат да дадат општа слика за феноменот на оваа појава и да ги ублажат разликите, таму каде што постојат, а од друга страна, даваат препораки за негова превенција. На теренот на казнено-материјалното право, се насочени кон казнување на учеството во злосторничко здружување и воспоставување казнена одговорност на правните лица, додека, пак, на планот на казнено-процесното право ги повикуваат законодавствата да воведат посебни средства и методи за превенција, откривање и гонење на организираниот криминал, како што се техники за прислушување и следење, инструменти за борба против криминалот (екстрадиција, полициска соработка и др.) врз основа на билатерални и мултилатерални договори, соработка меѓу трговски, финансиски кругови и казнените органи и техничка и друга помош во спроведување на таквите активности.²¹

2. Поим и значење на посебните истражни мерки

Со обврската која ја презема Република Македонија за усогласување на нашето законодавство со законодавството на Европската Унија, беа извршени значителни измени најнапред во Законот за кривичната постапка. Во почетокот на декември 2004 година беше донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка со кој беа воведени повеќе институти, од кои како најзначаен што може да се издвои е примената на посебните истражни мерки. Воведувањето на овие мерки е од исклучиво значење во борбата против организираниот криминал, корупцијата и тероризмот. Со нив почнаа значително да се надминуваат или барем намалуваат големите тешкотии при откривањето на овој вид криминал и гонење на сторителите на кривични дела.²²

Во тековното работење, Одделението за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата при Јавното обвинителство, а од 2008 година и Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција започнаа да ги применуваат посебните истражни мерки заради по-

раниот криминал во Република Македонија, Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2007, стр. 43-44

²¹ Арнаудовски, Љупчо, Криминологија, Штип: 2 Август С, 2007, стр. 425

²² Русковска, Вилма, Илиевски, Јован, Де ла Херас, Марија, Посебни истражни мерки – Домашна и меѓународна практика, Прирачник за практичари, Скопје: ОБСЕ 2010, стр. 13

ефикасно откривање и полесно докажување на кривичните дела од областа на организираниот криминал, но само во случај кога не постои друг начин да се обезбедат докази за сторителите или за кривичното дело. Со примена на посебните истражни мерки се зголемува надежта за одвраќање на потенцијалните сторители на кривични дела, која уште повеќе беше зголемена со примената на опремата и средствата за следење на комуникации, бидејќи со донесувањето на Законот за следење на комуникациите се зголеми веројатноста за поголема ефикасност во откривањето и гонењето на сторителите на вакви кривични дела.²³

Посебните истражни мерки претставуваат софистицирани техники и доминантен извор на добивање важни докази, но, од друга страна, се и финансиски скапи мерки, кои дополнително го оптоваруваат буџетот на органите на прогонот. Нивна одлика е зголемената доза пунитивност, која е во спротивност со пресумпцијата на невиност на лицето против кое се води кривичната постапка и затоа осомничените односно обвинетите лица ги сметаат како крајно непопуларни. Се работи за средства кои бараат и поголема логистичка поддршка за нивната примена. Како и да е, нивната примена во пракса покажува дека се пожелни мерки, бидејќи преку нив органите на прогонот добиваат сигурни, проверливи и непротивречни докази за вината на осомниченото или обвинетото лице.²⁴ Примената на посебните истражни мерки овозможува не само успешно водење на кривичната постапка во земјата, туку и успешна соработка со други држави при формирање заеднички истражни тимови и спроведување заеднички истраги во борбата против организираниот криминал. Ваквите мерки на систематско собирање подароци се безбедни за лицата против кои се определени затоа што, како што смета и проф. Камбовски, не доаѓа до никаков физички контакт и вознемирување на лицата за кои е донесена наредба за примена на мерките.

Судската пракса покажа дека посебните истражни мерки се исклучително добар механизам за превенција и спречување на организираниот криминал, но поради нивна несоодветна примена и непочитување на законските рамки честопати доаѓа до повреда на

²³ Ибид

²⁴ Калајџиев, Гордан, Мисоски, Бобан, Груевска-Дракулевски, Александра, Илиќ, Дивна, Судска ефикасност во справувањето со организираниот криминал и корупцијата: извештај од проектот „Следење на предмети од областа на организираниот криминал и корупцијата“ во Република Македонија, Коалиција на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“, Скопје, 2013, стр. 12

правото на приватност на лицата засегнати со мерките. Не може а да не се спомене и нивната честа злоупотреба кога се објавуваат информации прибавени на незаконски начин или се користат мерките за да се прибават информации кои не се во врска со кривичното дело или лицето за кое се наменети.

2.1. Посебните истражни мерки во домашното право

Во македонското законодавство примената на посебните истражни мерки е уредена со следниве закони:

- Закон за кривичната постапка;
- Закон за следење на комуникациите;
- Закон за полиција;
- Закон за внатрешни работи.

2.2. Предлог на Законот за следење на комуникациите – реформи во македонското законодавство

Пакетот на реформи усвоени од страна на Владата на Република Македонија, кои се инкорпорирани во Планот 3-6-9, наметнуваат потреба од ефикасно и навремено исполнување на утврдените приоритети. Како мошне битна и повеќе од неопходна за реализација е реформата на безбедносните и разузнавачките служби. Имајќи предвид дека станува збор за сеопфатна реформа, спроведена е темелна и инклузивна дебата. Во таа насока е формирана работна група во чиј состав влегуваат претставници од релевантните институции, опозицијата и стручната јавност. Крајната цел на групата – подготвување низа мерки и активности за надминување на слабостите во сегашниот систем за следење на комуникации, а во интерес на гаранција на законитоста, заштита на човековите права и безбедноста на граѓанинот и државата е остварена со донесување на Планот за имплементација на препораките на групата високи експерти за системските прашања од владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите (2015/2017).²⁵ Се констатирани голем број недостатоци во областа на следење на комуникациите, кои се однесуваат претежно на собранискиот надзор, содржината на прислушувањата и, воопшто, на сегашната ситуација. Заради надминување на недостатоците, Работната група укажа на потребата од измена на правната рамка, поточно на Законот за кривичната постапка, Законот за електронски комуникации и Законот за класифицирани

²⁵ Влада на Република Македонија, Наративен план: План 3-6-9, стр. 2-3

информации, како и на потребата од нејзино дополнување со донесување нов закон за следење на комуникациите и закон за оперативно-техничка агенција. Во Планот, во посебен дел, е наведено дека како успешен модел за надминување на недостатоците во оваа област е формирање оперативно-техничка агенција, со надлежност утврдена во посебен закон – закон за оперативно-техничка агенција, чија задача е создавање услови за следење на комуникации за кривични истраги и за безбедносни потреби. Заради обезбедување функционалност на ваквиот модел, интенцијата е оваа агенција да постои како самостоен државен орган со својство на правно лице. Оперативно-техничката агенција претставува технички сервис на сите овластени органи со закон за следење на комуникациите, кој треба да остварува оперативно-техничка координација помеѓу органите за следење и давателите на телекомуникациски услуги кои се должни, пак, на Агенцијата да ѝ обезбедат автономен и исклучителен пристап до податоците.²⁶

Донесување на потребните законски решенија е клучно за имплементирање на моделот. За таа цел се оди кон донесување на новиот закон за следење на комуникациите, кој всушност е реализација на препораките на групата експерти. Предлог-законот, покрај одредби што се однесуваат на постапката за следење на телефонските и другите електронски комуникации и надзорот и контролата на законитоста на примена на мерката, содржи и одредби со кои се уредени обврските на оперативно-техничката агенција и на операторите. Одредбите од Законот кој во моментот е во сила, а се однесуваат на издавање наредба за следење на комуникации, која судијата на претходна постапка ја доставува до надлежен јавен обвинител, се дополнети и се однесуваат на поголем број органи – учесници во примената на мерката, заради поголема транспарентност. Надлежниот јавен обвинител, доколку ја спроведува мерката, доставува примерок од наредбата и до ОТА. Од суштинско значење за успешни реформски зафати е воведувањето поголем број надзорни тела за спроведување на мерките за следење на комуникации, покрај Собранието на Република Македонија, кое е недостаток на сегашното решение. Прецизно е утврдено дека надзор над мерките за следење на комуникации што се спроведуваат од овластените органи, како и надзор над операторите и ОТА вршат Собранието на РМ, Советот за граѓанска контрола, Дирекцијата за безбедност на класифицирани

²⁶ Министерство за внатрешни работи на Република Македонија, Предлог на закон за следење на комуникациите, Скопје, 2017 година

информации, Дирекцијата за заштита на лични податоци и Народниот правобранител на Република Македонија.²⁷ Предложените одредби предвидуваат дека контролни тела кои вршат контрола на законитоста на спроведувањето на посебната истражна мерка на овластените органи за нејзино спроведување, операторите и ОТА се јавниот обвинител и судијата на претходната постапка, а контролни тела кои вршат контрола на законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите заради заштита на интересите, безбедноста и одбраната на државата се јавниот обвинител на Република Македонија и судијата на Врховниот суд кој ја издал наредбата за следење.²⁸

Во понатамошниот дел од Предлогот на следење на комуникациите се дава осврт на Оперативно-техничката агенција и операторите од аспект на нивните обврски во спроведувањето на мерките за следење на комуникациите. По приемот на судската наредба, односно привремената писмена наредба издадена од јавен обвинител, овластеното лице во Оперативно-техничката агенција е должно веднаш да ја активира и направи достапна комуникацијата за која е издадена наредбата, како и да го запре спроведувањето на мерката во случај кога е истечено времето утврдено во наредбата, односно во случај кога е издадена наредба за запирање на мерката. Во продолжение се наведени и другите обврски на ОПА и операторите како што се: водење на електронски регистар, водење на евиденција на анонимизирани наредби и анонимизирани привремени писмени наредби, обезбедување на сите неопходни технички услови за овозможување на следење на комуникациите и сл.²⁹

Предложените измени и дополнувања, како што може да се види, одат во насока на засилена контрола при следењето на комуникациите на определено лице од страна на Оперативно-техничката агенција, со оглед на фактот дека го засега едно од основните човекови права – правото на приватност. Воведувањето на овој орган значи воспоставување филтер во работењето на сите овластени органи, институции и тела при следењето на комуникациите кој ги контролира нивните активности и преземени мерки, а истовремено дава и ефикасна гаранција на приватноста.

²⁷ Ибид

²⁸ Министерство за внатрешни работи на Република Македонија, Предлог на законот за следење на комуникациите, Извештај за процена на влијанието на регулативата, Скопје, 2017 година

²⁹ Ибид

2.3. Краток опис на мерките

1. Следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон

Следење на комуникациите значи тајно дознавање на содржината на која и да е комуникација и истовремено создавање технички запис за содржината на комуникацијата, со можност да се репродуцира. Средство за следење на комуникациите е секое електронско, механичко или друго средство со чија помош може да се дознае или да се снимат содржината на која и да е комуникација.³⁰ Оваа мерка ја определува судијата на претходна постапка со писмена наредба, а по образложено барање од јавниот обвинител. Времетраењето на мерката е четири месеци, но практиката покажа дека речиси во сите судски случаи е продолжена примената на мерката за уште четири месеци. Во поново време, сè почесто се продолжува тој рок за уште најдолго шест месеци поради тоа што најчесто се работи за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години за кои постои основано сомневање дека се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение, по барање на јавниот обвинител, а од страна на судијата на претходна постапка. Во тој период на примена на мерката се врши постојана обработка на прислушуваниите разговори, а доколку лицата комуницираат преку шифри, се врши и дешифрирање и анализа на нивните разговори. Мерката се изрекува за да се утврди со кои лица комуницира осомниченото лице или осомничените лица, против кое/кои е и определена мерката. Доколку од анализата на обработените прислушувани разговори се утврди дека постои и друго лице кое е вклучено во вршење на кривично дело од член 253 на ЗКП, за кое може да се изрече ваква мерка, а е од значење за собирање на потребните докази за успешно водење на кривичната постапка, постои можност да се прошири наредбата. Преку следењето и снимањето се опфатени сите средства за комуникација. Таа е една од најчесто применуваните посебни истражни мерки поради фактот што се вклучени најмал број лица во истрагата.

2. Следење и снимање во дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или деловен простор означен како приватен или во возило и влез во тие простории заради создавање услови за следење на комуникации

³⁰ Закон за следење на комуникациите, „Службен весник на РМ“, бр. 116/12

Оваа мерка, како што може да се види и од нејзиниот назив, е подготовка за примена на мерката следење на комуникации, тогаш кога во моментот не постојат услови за започнување на следењето. Станува збор за сложена истражна мерка која се состои во поставување технички средства за снимање во дом или во деловен простор, означен како приватен, со цел да се снимаат дејства на лица кои се среќаваат или се договараат во тие простории. Според ЗКП, мерката се насочува само кон осомничениот и се спроведува во домот на осомничениот. Може да се дозволи нејзина примена и во дом на друго лице само ако постои основано сомневање дека во тој дом престојува осомничениот. За примена на оваа мерка се користат најсофистицирани техники и методи и големо оперативно искуство на лицата кои ја спроведуваат нивната примена. Таквите технички средства за снимање се многу мали и се поставуваат на места на кои нема да бидат забележани, како што се рамки на големи уметнички слики, цвеќиња или повисоки полици, а притоа ќе се добие и целосна слика.³¹ Уредите за снимање можат да бидат поставени не само во внатрешноста на домот, туку и надвор од просторијата која се снима, за што и во двата случаја е потребна наредба за влез за да се постави опремата и потоа да се демонтира.³² Следењето и снимањето во простории се јавува во неколку облици. Прво, може да се користи само видеонадзор, односно само визуелно набљудување, набљудување преку слика. Втор облик е звучната, аудиоопсервација. Третиот е мешовит, комбинација од претходните два модела – визуелно-звучна опсервација. Следниот облик на следење лица е преку GPS и мобилни телефони во вид на електронско лоцирање во просторот. И последниот начин се однесува на писма, СМС-пораки, електронска пошта и други облици на комуницирање.

Во нашиот Закон за кривична постапка стои дека снимањето ќе биде прекинато ако за време на тоа се јават показатели кои укажуваат дека ќе дојде до пресретнување на искази што влегуваат во основната сфера на приватниот и семејниот живот на лицето, и документацијата за тие искази треба веднаш да биде уништена.³³

³¹ Николоска, Светлана, Методика на истражување на компјутерски криминалитет, Факултет за безбедност, Скопје, 2013, стр. 92

³² Грујевски, Горан, Докторска дисертација на тема „Злоупотреба на посебните истражни мерки“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2014, стр. 62

³³ Закон за кривичната постапка, „Службен весник на РМ“, бр. 150 од 18.10.2010 година

3. Тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор означен како приватен

Технички опремени возила применуваат тактика на тајно следење и набљудување, со тоа што во тие возила има техника на следење и снимање на објектот кој е предмет на таквите дејства и се разликува од класичното физичко следење на лице „објект“.³⁴

4. Таен увид и пребарување во компјутерски систем
5. Автоматско, или на друг начин, пребарување и споредување на личните податоци

Мерката се состои во автоматско или на друг начин пребарување и споредување лични податоци на лица и други податоци кои непосредно се поврзани со нив и нивното споредување, со определени карактеристики на лицето за кое основано се претпоставува дека е во врска со кривичното дело, со цел да се исклучат лицата кои не се осомничени или да се утврди идентитетот на лицата кои ги поседуваат карактеристиките што се потребни за истрагата.³⁵ Пребарувањето значи обработка на податоци кои се содржат во одредени бази на податоци, со цел да се пронајдат информации кои на прв поглед не се забележуваат, а се однесуваат на некое лице, работа или процес, кои можеби се битни за истрагата. Автоматското пребарување ја користи техниката на data mining. Data mining ги има следниве функции: класифицирање, кластеризирање, оценување, лоцирање на промените и отстапувањата во податоците од претходно измерените вредности. Споредувањето значи претходно обезбеден фонд на податоци од определена база на податоци што се споредуваат со останатите податоци во таа база за да се откријат заеднички карактеристики меѓу податоците што ги прават исти или слични. Автоматското споредување се изедначува со computer matching, техника која најчесто се користи за откривање незаконско однесување на даночните обврзници, откривање грешки во програмите на државни органи, ажурирање на податоци од една во друга база на податоци и сл.³⁶

³⁴ Николоска, „Методика на истражување на компјутерски криминалитет“, стр. 92-93

³⁵ Закон за кривичната постапка, „Службен весник на РМ“, бр. 150 од 18.10.2010 година

³⁶ Николоска, „Методика на истражување на компјутерски криминалитет“, стр. 92-93

6. Увид во остварени телефонски
и други електронски комуникации

Со оваа мерка се врши анализа на комуникациите на осомничените лица за да се утврди нивната поврзаност со останатите лица вклучени во криминалните дејства, а со цел да се соберат податоци за времето, местото и начинот на извршување на кривичното дело. За таа цел се користат листинзи од мобилните оператори во земјата. Листинзите, за разлика од претходната мерка, следење и снимање на комуникациите, не значат пресретнување на комуникациите, ниту, пак, од нив може да се види нивната содржината. Тоа се само листи на дојдовни и на појдовни повици од кои може да се види со кои телефонски броеви воспоставил контакт осомничениот и честотата на комуникациите.³⁷

7. Симулиран откуп на предмети

Мерката симулиран откуп на предмети се применува за:

- предмети со кои е извршено кривичното дело;
- предмети што произлегуваат од кривичното дело; и
- предмети за кои е забранета трговија.

8. Симулирано примање и давање поткуп

Кога постои голема веројатност да се фатат сторителите на кривични дела *in flagranti*, односно во моментот на извршување на делото, се оди кон примена на оваа мерка од страна на полициски службеници. За да биде легално дејствувањето на полициските службеници, се исклучува одговорноста доколку тие доброволно се откажат од поттикнувањето и го спречиле извршувањето на кривичното дело. Во случај делото да биде довршено, се казнуваат како секој поттикнувач. Полицискиот службеник може да се ослободи од кривична одговорност и тогаш кога учествувал во извршувањето, но неговото учество било неизбежно и извршувал споредни дејства на поттикнување и помагање.³⁸ Парите за поткуп претходно се обработуваат, се сликаат или фотокопираат.³⁹

³⁷ Грујевски, Докторска дисертација на тема: Злоупотреба на посебните истражни мерки, стр. 62

³⁸ Милошеска, Соња, Магистерски труд: Посебните истражни мерки и нивната функција во сузбивање на транснационалниот организиран криминал, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2017, стр. 42-43

³⁹ Николоска, Методика на истражување на компјутерски криминалитет, стр. 94

9. Контролирана испорака и превоз на лица и предмети

Република Македонија претендира да стане земја-членка на Европската Унија и затоа во своето законодавство ја има воведено оваа мерка. Контролираната испорака е техника со која се дозволуваат незаконски или сомнителни пратки на предмети како што се: наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори (член 11 од Конвенцијата на Обединетите нации против недозволена трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции), оружје, експлозиви, злато, автомобили, украдена стока од секаков вид. Целта на воведување на оваа алатка, неопходна за ефикасно и ефективно откривање и спречување на организираниот криминал, е да се открие не само испраќачот, туку и примачот на пратката како краен корисник и купувач, како и сите останати лица и алатки на синџирот кои учествувале во транспортот на пратката. Затоа контролата се врши од првата до последната дестинација, односно се применува и кон другите делови на светот. Овластени лица во полициските и царинските служби во голем број случаи знаеле дека во возилото има сомнителна пратка, но намерно ја пуштале за да ја следат, заради откривање на крајната дестинација и на сите инволвирани.

Во домашното законодавство, јавниот обвинител ја определува мерката со писмена наредба. Тој може да побара од странски надлежни органи на нејзината територија да биде организирана контролирана испорака на лица и предмети. Активностите во врска со спроведувањето на мерката ги вршат правосудната полиција и други службени лица овластени од надлежниот јавен обвинител или од судијата на претходна постапка. Оваа алатка, како посебна истражна мерка, е предвидена во член 252 став 1 точка 9 од Законот за кривична постапка, а контролирана испорака како истражна техника е уредена и во Законот за контрола на опојни дроги и психотропни супстанции, чија цел е спречување недозволен промет на овие материји. Контролираната испорака е предвидена и во Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, а е уредена и во Конвенцијата од Палермо против транснационален организиран криминал од 2000 година, која Република Македонија ја има ратификувано. На европско ниво е опфатена и во Конвенцијата за меѓусебна помош и соработка помеѓу царинските администрации од 1997 година и во Конвенцијата за меѓусебна помош во кривичната област меѓу државите-членки.⁴⁰

⁴⁰ <http://www.ugd.edu.mk/> : <http://www.clprm.org/>

10. Користење лица со прикриен идентитет за следење или собирање информации или податоци

Во Законот за кривична постапка на Република Македонија во член 269 стои дека лицата со прикриен идентитет се припадници на правосудната полиција или други лица кои со одобрение од јавниот обвинител вршат истрага под прикриен или променет идентитет. Овие лица имаат право со променетиот идентитет да учествуваат во приватниот живот. За потребите на лицата со прикриен идентитет се изготвуваат, менуваат и користат лични и други документи и исправи, кои вработените во државните органи и правни лица се должни да ги чуваат како класифицирана информација. Идентитетот на овие лица се чува во тајност и по завршување на постапката, заради заштита на животот, физичкиот интегритет или слободата на овие лица и на нивните блиски. Тоа лице се инфилтрира во криминалната средина со лажен идентитет и лични документи за определен временски период. На ова лице му се доделени точно прецизирани задачи кои се однесуваат на следење и опсервација на криминалните активности на определени лица. Лицето со прикриен идентитет не смее да учествува во вршењето на кривичното дело. Постои можност за негово вклучување но само до определен степен кога тоа е неопходно за постапката и врз основа на претходно добро осмислена акција. Практиката покажа дека во најголем број од случаите кога е определена таква мерка, овие лица дејствуваат како лица подготвени да регистрираат фирми под услови кои ги определува организаторот на криминалната група, со елементи на перење пари и даночно затајување, заради добивање информации за организаторот, за целата криминална структура, а на тој начин да ги пронајдат и останатите лица кои сакаат да регистрираат фирми на нивно име и да работат по барање на лицето кое ја води и финансира целата акција.⁴¹

11. Отворање симулирана банкарска сметка – мерка на откривање и спречување финансиски криминал со елементи на перење пари. Се работи за интересен метод на отворање сметка

Иванова, Елена, Донева, Нада, Современи истражни методи на државите-членки на ЕУ со осврт на нивната имплементација во македонската легислатива, стр. 223-231, во рамките на зборникот на трудови Proceedings, Центар за правни и политички истражувања, Правен факултет „Гоце Делчев“, Штип, 2014

⁴¹ Николоска, Методика на истражување на компјутерски криминалитет, стр. 95

која се прави достапна на криминалната група за да се трансферираат криминалните приноси, заради нивно „перење“.⁴²

12. Симулирано регистрирање на правни лица или користење на постојни правни лица за собирање податоци е мерка со која надлежните органи и тела влегуваат во трага на сите регистрирани правни лица кои се вклучени во нелегална трговија или подготвуваат фалсификувана документација.⁴³

Меѓународна практика при примената на посебните истражни мерки

Драгојевиќ против Хрватска

Истражен судија донел наредба за примена на мерката надзор и снимање на телефонски разговори против г. Драгојевиќ по претходно поднесен предлог од јавниот обвинител. Образложението на предлогот се засновало на претходно поднесените извештаи од полициските службеници за примена на мерките и резултатите од нивната примена. Во извештаите биле наведени применетите посебни мерки во истиот судски случај, но наредбата со која тие биле определени се однесувала на други лица. Јавниот обвинител тврдел дека од тие извештаи произлегува и основот на сомневање дека споменатото лице учествувало во извршување на кривичното дело. Драгојевиќ тврдел дека не е извршена добра процена за примена на мерката, односно процена дека на друг начин не би можеле да се обезбедат потребните докази и податоци за водење на постапката. Неговото барање за одземање на незаконските докази било одбиено како неосновано со образложение дека доказите биле прибавени на законски начин. Тој ги употребил сите правни лекови пред домашните судови, за на крај да поднесе жалба пред ЕСЧП. Во жалбата било наведено дека со снимањето на неговите телефонски наредби, а без да постои неопходност од таквата примена, му е повредено правото на приватност и семеен живот од член 8 од Конвенцијата за човекови права,⁴⁴ и дека наредбата била издадена спротивно на условите во законот и на практиката на повисоките судски инстанции. Судот оценил дека навистина има повреда на правото, ценејќи ги сите околности на случајот, времетраењето на мерката, органите надлежни за нејзино определување, спроведување и надзор и прав-

⁴² Ибид, стр. 96

⁴³ Ибид, стр. 96

⁴⁴ Европска конвенција за заштита на човековите права, стр. 9 и 10

ните лекови што ги предвидува законот. Но, Европскиот суд, исто така, утврдил дека пресудата пред домашниот суд не се заснова само на доказите прибавени со примена на оваа мерка, туку и на други докази, вербални и материјални, по што оценил дека нема повреда на правото на правична судска постапка од член 6.1 од Конвенцијата. Затоа, на Драгојевиќ му досудил само паричен надомест за повредата на правото на приватност и семеен живот.⁴⁵

Франција – пресуда бр. 972/2006 Касационен суд

Од страна на криминална организација во Франција била извршена недозволена продажба на дрога. Според Касациониот суд, криминална организација е група од три или повеќе лица, со криминална цел, која има своја структура, хиерархија и поделба на функциите на нејзините членови. Полицијата побарала да се примени мерката следење и снимање на комуникации. Барањето на полицијата било прифатено и од истражен судија била донесена наредба за нејзина примена. Полициските службеници редовно и детално го известувале истражниот судија за текот на примената на мерката и за напредокот во истрагата. Снимките биле дел од досието на предметот и тие биле преслушани од страна на обвинителот, обвинетите, бранителите на обвинетите, а бил направен и експертски извештај за препознавање на гласот на еден од обвинетите. Во прилог на својата одбрана еден од адвокатите изјавил дека на неговиот клиент не му бил направен извештај за препознавање на гласот. Касациониот суд изјавил дека во вакви случаи според законот не е задолжително правeње форензички извештај и дека судиите можат да донесат заклучок за идентитетот на лицата чии гласови се на снимките, врз основа на телефонските броеви што се користени, анализирајќи го гласот со директно слушање на снимката, начинот на кој зборуваат меѓу себе соговорниците, како се обраќаат едни на други, како и содржината на разговорите. За време на примена на мерката биле следени и снимани разговори со трето лице, за кое не било поведена истрага, а како резултат на примена на мерката, дошло до апсење на тоа лице. Ваквата одлука судот ја донел врз основа на претходно донесена пресуда во чие образложение стоело дека доколку се исполнети законските услови за примена на мерката, собраните податоци ќе се

⁴⁵ Gospocic, Ana-Marija, Valkovic, Laura, Posebne dokazne radnje prema ZKP/08 u svjetlu presuda ESLJP Dragojevic protiv Hrvatske, Basic protiv Hrvatske, I Matanovic protiv Hrvatske, стр. 61-66, Zbornik radova, Novine u kaznenom zakonodavstvu – 2017

користат како доказ во постапката, дури и кога одредени лица на почетокот не биле опфатени со наредбата за примена на мерката.⁴⁶

Домашна практика и примена на посебните истражни мерки

1. Правото на приватност

Право да се биде оставен намира.⁴⁷ Право оставено само на себе.⁴⁸ Тоа е правото на приватност, едно од основните и најстарите права на човекот кое произлегува од човековата автономија и слобода. Правото на приватност е едно од фундаменталните граѓанско-политички права, право од прва генерација.⁴⁹ Посовремена дефиниција за приватноста е онаа на Вилјам Парент според која приватноста е состојба кога не постојат недокументирани лични податоци за една индивидуа познати за другите или поседувани од другите. Приватноста е морална вредност на луѓето кои ја ценат индивидуалноста и слободата, а не како морално или легално право на приватност. Личните податоци се факти за личноста кои повеќето од луѓето одбираат да не ги откријат пред другите.⁵⁰ Приватноста е претпоставка дека индивидуите треба да имаат област на автономен развој, интеракција и слобода, „приватна сфера“ со или без интеракција со други која е слободна од интервенција на државата и слободна од ексцесивна небарана интервенција од други непоканети индивидуи.⁵¹ Затоа што се работи за право кое го штити граѓанинот од упад од другите и од упад од јавните власти, тоа е признато со секој

⁴⁶ Русковска, Илиевски, Де ла Херас, Посебни истражни мерки – Домашна и меѓународна практика, стр. 7273

⁴⁷ Стојановска, Е., Ананиевска, Ј., Приватност, информирање и јавниот интерес: Правото на приватност наспроти правото на јавноста да знае, стр. 11. Преземено од: Warren and Brandeis, „The right to Privacy, 1890

⁴⁸ Поповска Марјана, Правото на приватност низ практиката на Европскиот суд за човекови права, стр. 84

⁴⁹ Поповска, Правото на приватност низ практиката на Европскиот суд за човекови права, стр. 83. Преземено од: Данаилов, Фрчкоски, Меѓународно право за правата на човекот, 2005

⁵⁰ Стојановска, Ананиевска, Приватност, информирање и јавниот интерес: Правото на приватност наспроти правото на јавноста да знае, стр. 11

⁵¹ Борн, Ханс, Вилс, Ејдан, Прирачник: Надзор над службите за разузнавање, 2012, стр. 106, Дефиниција на: специјалниот известувач на ОН за промоцијата и заштитата на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот

национален устав и во повеќето меѓународни документи за човекови права, вклучувајќи ја Европската конвенција за заштита на човековите права.⁵² Член 8 од Конвенцијата создава обврска за државите да ги почитуваат приватниот и семејниот живот, домот и преписката. Јавната власт не смее да се меша во остварување на ова право, освен ако мешањето е предвидено со закон и ако е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.⁵³

Во светот постојат различни системи на тајно следење за кое се користат различни видови технологија, кое притоа значат мешање во приватноста. Постојат различни форми и степени на навлегување во приватноста, а воедно претставуваат и опасност за демократијата. Уставот на Република Македонија дава гаранција за тајноста на личните податоци и за приватноста на личниот живот. Но, како најдобро решение е заштитата да се бара во Уставот, но со дополнување во смисла на став 2 од член 8 на ЕКЧП.⁵⁴

⁵² Поповска, Правото на приватност низ практиката на Европскиот суд за човекови права, стр. 84

⁵³ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf

Европска конвенција за заштита на човековите права, член 8

⁵⁴ Лажетиќ-Бужаровска, Гордана, Калајџиев, Гордан, Мисоски, Бобан, Илиќ-Димоски, Дивна, Казнено процесно право, УКИМ, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, 2015, стр. 190

Костадин БОГДАНОВ, докторанд
Вероника СТАНОЈЕВСКА

**СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ СПОРЕД ЧЛЕН 10
ОД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА
И ОСНОВНИ СЛОБОДИ**

Вовед

Член 1 – Слобода на изразување

1. Секој човек има право на слобода на изразување. Ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите да им наметнуваат на претпријатијата за радио, филм и телевизија режим на дозволи за работа.

2. Остварувањето на овие слободи, кое вклучува обврски и одговорности, може да биде под одредени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидено со закон, кои во едно демократско општество претставуваат мерки неопходни за државната безбедност, територијалниот интегритет и јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширењето доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Член 1 од Европската конвенција ја гарантира слободата на изразување. Историското значење на ова право е самообјасливо и има одредена историска важност. По двете светски војни и холокаустот, од страна на изготвувачите на Конвенцијата, слободата на изразување беше реафирмирана како една од основните вредности на Советот на Европа. Барањето за посебна заштита во оваа смисла е

поврзано со политичките процеси во демократијата, како и улогата на слободата на изразувањето како незаменливо средство за малцинствата, политичките опоненти, како и граѓанското општество во целина, во процесот на јавна дебата. Вмешувањето во ова право, оттука, може да биде оправдано само во случаи на „императивна неопходност“, додека исклучоците од тоа мора да бидат рестриктивно толкувани. Според Судот:

„Надзорната функција на Судот го обврзува да обрнува крајно внимание на принципите кои се карактеристични за демократското општество“. Слободата на изразување ја формира една од суштинските основи на таквото општество, еден од основните услови за неговиот напредок и за развојот на секој човек. Предмет на став 2 од член 10, тој е применлив не само на информациите или идеите кои поволно се воспримаат или се сметаат за ненавредливи, или не се предмет на интерес, туку, исто така, и на оние што ја навредуваат, шокираат или вознемируваат државата или кој било дел од населението. Такви се барањата на плурализмот, толеранцијата и отворениот ум, без кои не постои „демократско општество“. Ова значи, меѓу другото, дека секоја „формалност“, „условеност“, „рестрикција“ или „казна“ која ќе се наметне во оваа сфера мора да биде пропорционална со легитимната цел која се сака да се постигне“.¹

Овој пристап доведе до одредени интерпретативни методи во судската пракса. Генерално, Судот испитува дали постои попречување во слободата на изразувањето според став 1 на член 10 и, доколку го има, дали тоа може да биде оправдано според став 2 од истиот член, преку следење на три стандарди: 1) дали оспорената мерка е пропишана со закон; 2) дали е насочена кон постигнување легитимна цел; и 3) дали таа е неопходна во едно демократско општество.

Првиот стандард, во суштина, е тест за правната основа на мерката која била преземена, кој побарува од националните власти да го идентификуваат прописот кој дава основа за попречување на правото според член 10. Терминот „закон“ во оваа смисла го опфаќа, исто така, и напишаното право, со цел да се опфати и правната култура на државите со прецедентни правни системи. Опфатени се и прописите на различни административни и професионални тела. За одредена норма да може да се квалификува како закон, се испитува нејзината достапност и предвидливост (или јасност).²

¹ Handyside v UK

² Sunday Times v UK

Барањето за постоење легитимна цел, поради кои може да се оправда рестрикцијата на слободата на изразувањето, всушност, се однесува на причините наведени во член 10 став 2. Тие се:

- заштита на националната безбедност;
- заштита на територијалниот интегритет;
- заштита на јавната безбедност;
- превенција од јавен неред или криминал;
- заштитата на здравјето;
- заштитата на моралот;
- заштитата на угледот или правата на другите;
- спречување на објава на доверливи информации;
- одржување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Анализата на Судот најмногу се задржува на третиот стандард, кој воедно е и литмус тестот за судот и странките. Имено, Судот првенствено ја толку фразата „неопходност во едно демократско општество“ како ситуација која претпоставува „неопходна општествена потреба“, која може да биде пресретната со рестрикција, која воспоставува фер и пропорционална рамнотежа помеѓу избраните средства и слободата на изразување на лицата. Иако националните власти имаат одредена дискрециона маргина при оцената за постоењето на таквите општествени потреби, како и изборот на мерките со кои ќе се справуваат со нив, државата, сепак, нема неограничена моќ во таа смисла – Судот ја задржува надлежноста да цени дали постојат „релевантни и доволни причини“ да се оправдаат мерките на попречување на слободата на изразувањето. Исклучок постои кога забелешките се однесуваат на поттикнување насилство против индивидуа, јавен службеник или одреден дел од населението – тогаш државните власти уживаат поширока дискрециона маргина, кога ја испитуваат потребата од попречување на слободата на изразувањето.³

Обем на заштита – општ преглед

Обемот на заштита кој го обезбедува член 1 е екстензивен, и ги опфаќа не само суштината на информациите и идеите, туку и различни видови форми и средства преку кои тие се манифестираат, пренесуваат и примаат.⁴ Како резултат на барањата на плурализмот и толеранцијата, обемот на заштитата на член 10 се проширува и на

³ Surek v Turkey

⁴ Nilsen and Johnson v Norway, Sokolowski v Poland

информации или идеи кои се неповолни за државата, или навредливи и шокантни за некои лица.⁵ Исто така, сам по себе, член 10 не забранува дискусии или дисеминација на информации за кои постои сомнеж дека се неточни. Посебна, пак, е гаранцијата за негативниот аспект на слободата на изразување, проследена со правото на молк, како имплицитно право во практиката на Конвенцијата особено значајно во контекст на слободата од самоинкриминација и пресумпцијата на невиност.

За да може да се испитува дали постои попречување во смисла на член 10 став 2, мора претходно да бидат утврдени параметрите на заштита според член 10 став 1. Иако, генерално, член 10 има широк обем, сепак, Судот нашол дека не е доволно за одредена жалба да потпадне за испитување под овој член само ако изразувањето на лицето е ефектуирано од одредена одлука на државата. Кога влијанието врз изразувањето е како последица или колатерално на практикувањето на власт од страна на државата од други причини, Судот генерално не ги зема овие ситуации како такви кои потпаѓаат под член 10.⁶

Позитивни обврски

Позитивната обврска за заштита на слободата на изразување побарува хоризонтална примена на член 10 во релација со приватни лица. Судот постојано нагласува дека државите мора да обезбедат приватните лица ефективно да можат да го практикуваат своето право на комуникација меѓу себе. Поимот на позитивните обврски во оваа насока е тесно врзан и со значењето на пристапот до информации.

При определувањето дали позитивната обврска да се дејствува постои во определена ситуација, се води сметка за фер рамнотежата која мора да постои помеѓу јавниот интерес во заедницата и интересите на индивидуата.⁷ При вршењето на оваа оценка, релевантни фактори кои се земаат предвид се: видот на правото на изразување кое е засегнато, нивната природа на јавен интерес, нивниот капацитет да придонесат кон јавната дебата, природата и обемот на ограничувањата на правата на изразување, можноста за алтернативни аргументи за изразување, како и тежината на контра правата на другите, или на јавноста.

⁵ Handyside, Klein v Slovakia

⁶ Glasenapp v FRG, Kosiek v FRG

⁷ Ozgur Gundem v Turkey

Позитивните обврски на државата се применуваат во различни контексти.⁸ Од особена важност е примената на концептот на позитивна обврска во релација со кој било облик на насилство или закана за насилство насочено кон приватни лица против други приватни лица – како, на пример, печатот, во рамки на практикување на слободата на говорот⁹.

Што се однесува до врската помеѓу слободата која се штити преку член 10 и генералната слобода на говорот и на печатот, Судот во своите одлуки поблиску го калибрира својот пристап кога ја цени пропорционалноста на одредени преземени мерки. На пример, во однос на расистички забелешки, Судот нашол дека тие мора да се испитуваат преку околноста на нивното презентирање, односно дали се претставени на објективен начин, како дел од новинарско известување или анализа – што го поддржува наодот дека не би имало повреда на Конвенцијата – или, пак, на тенденциозен начин кој води кон поттикнување расна омраза. Генерално, сите форми и видови слободен говор, колку и да е тој ужасен, потпаѓаат под обемот на заштита на член 10 став 1, но предмет на ограничувања кои можат да бидат оправдани под член 10 став 2. Истиот принцип се поддржува и кога постои корелација помеѓу слободниот говор и можноста за поттикнување на насилство, односно и во овие ситуации Судот ќе примени ригорозен пристап. Во методологијата на неговата оценка се дава значење на специфични елементи како што се позицијата на апликантот, тонот, формата и обраќањето на спорната изјава.¹⁰ Во поглед на објавувањето интервјуа со претставници на организации кои прибегнуваат кон насилство, мора да се води сметка и за „должностите и одговорностите“ на медиумските професионалци, да не овозможат простор за дисеминација на говор на омраза или говор во полза на насилството. Во врска со литературата, поезијата или слично, која, исто така, може да содржи агресивни тонови и да повикува на употреба на насилство, приматот, сепак, ќе

⁸ *Rommelfanger v FRG, Fuentes Bobo v Spain* – прекршување на должностите на „лојалност“ кои извираат од работен однос.

⁹ *Ozgur Gundem v Turkey* – каде што Судот нашол дека државата била под позитивна обврска да преземе мерки на заштита во случај кога весник и неговиот персонал, кои застапувале ставови во полза на Партијата на Курдите, биле изложени на кампања на насилство и закани од приватни лица, независно од аргументите на Владата дека односниот медиум служел како пропагандна алатка и поддршка на оваа партија.

¹⁰ *Ceylan v Turkey, Karatas v Turkey, Baskaya and Ocuoglu v Turkey*

биде даден на уметничката природа на таквото дело.¹¹ Истиот принцип ќе се примени и на академската слобода на изразување, за која дури може да се каже и дека зазема привилегиран статус во судската пракса која се однесува на ова право.

Политичко изразување

Темелите на секој демократски систем почиваат врз слободата на политичката дебата и слободните избори. Оттука, здравата демократија побарува од владата да биде изложена на блиска скрутинизација, не само од другите власти туку и од општата јавност и од медиумите.¹² Поради својата доминантна моќ, сите нивоа на влада мора да го толерираат критицизмот во најголема мера, како и да внимаваат било евентуалните рестриктивни мерки против политичкото изразување да избегнат „заstraшувачки ефект“, кој би имал свое негативно влијание врз нивото на јавна дебата.

Оттука, според стандардите на Судот, секоја рестрикција на политичките дискусии ќе биде подложена на ригорозен преглед. Политичкото изразување кое го практикуваат избраните претставници и новинарите има привилегиран статус, поради придонесот кој го дава кон јавните дебати и прашањата од општ интерес.¹³ За зајакнување на ефективностa при гарантирањето на слободата на политичкото изразување, Судот употребува низа средства, како доктрината на „заstraшувачки ефект“ или испитувањето на „помалку рестриктивни алтернативи“ кои би можеле да бидат применети на околностите на соодветниот случај.

Виталното значење во овој контекст се дава на политичките партии, кои според Судот ја имаат клучната улога при промоцијата на плурализмот, и обезбедувањето здраво функционирање на демократијата. На политичките партии им се признава полна заштита на правото од член 10, во насока на тоа дека нивните активности се сметаа како колективно практикување на слободата на изразувањето. Во таа насока, се поставува прашањето поврзано со дејствувањето на политичките партии чии лидери повикуваат на насилство, промовираат политики спротивни на демократските принципи или имаат цел повреда на правата кои се штитат во демократијата. Иако Судот е на став дека таквите партии не можат да се потпираат на

¹¹ Karatas v Turkey

¹² Sener v Turkey, Lombardo v Malta

¹³ Lombardo

заштита од Конвенцијата против казните по овие основи,¹⁴ сепак, овие партии не можат суштински да бидат лишени од правото на слободен говор по член 10. Судот нашол дека „суштината на демократијата е во нејзиниот капацитет да ги разрешува проблемите преку отворени дебати. Мерките од превентивна природа кои ја потиснуваат слободата на здружување и изразување во други случаи, освен во оние кои поттикнуваат на насилство или ги отфрлаат демократските принципи – макар колку и да се за властите шокантни или неприфатливи одредени погледи или употребени зборови – прават лоша услуга на демократијата и често дури и ја доведуваат во опасност“.¹⁵

Уметничко изразување

Уметничката слобода е витална за збогатувањето на хуманоста и диверзитетот на цивилизациите. Од особено значење за уметноста е ставот на Судот дека заштитата по член 10 се протега на изразувањето кое „ја навредува, шокира или вознемирува државата или кој било дел од населението“. Либерално демократските вредности во системот на Конвенцијата подразбираат дека уметниците треба да бидат охрабрени слободно да ги манифестираат своите уметнички убедувања, да ја предизвикуваат ортодоксноста и да создаваат нови и критички промислувања. Нивната работа треба да биде сфатена како суштински придонес кон плуралните културни вредности на демократиите. Ова сфаќање е прифатено од Судот како што следува: „членот 10 ја вклучува и слободата на уметничкото изразување – во рамките на слободата да се примаат и комуницираат информации и идеи – што ја вклучува и можноста да се учествува во јавната размена на културни, политички и социјални информации и идеи од сите видови... Оние што создаваат, изведуваат, дистрибуираат или изложуваат уметнички дела придонесуваат кон размената на идеи и мислења, што е суштинско за едно демократско општество. Оттука, има обврска настрана на државата да не врши влијание врз слободата на изразувањето на авторите...“¹⁶

Споредено со политичкото изразување, пристапот на Судот е да додели помалку привилегирана позиција на уметничкото изразување. Сепак, она што треба да се избегнува е поимот „должности и

¹⁴ Socialist Party v Turkey, Refar Partisi v Turkey

¹⁵ Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v Bulgaria

¹⁶ Alinak v Turkey

одговорности“ да служи како маска за репресивни мерки кои би можеле да застанат на патот на уметничката имагинација и креативност.

Одредени уметнички дела можат да бидат сметани за исклучително навредливи за религиозните или морални убедувања на членови на определена вера. Слично на тоа, може да се сметаат за клеветнички или навредливи за одредени лица идентификувани низ делото. Во такви околности, легитимните цели на заштита на јавниот морал или правата на другите можат да се сметаат за оправдување на соодветни мерки против уметничкото изразување.¹⁷ Во случаи кога е засегната честа на одредени лица, посебно внимание се обрнува на природата на навредливите елементи (вклучително и тонот на обвинување), јавниот статус на лицето кое е препознаено во уметничкото дело, како и неговото штетно влијание.

Честопати, контроверзии предизвикуваат околностите во кои попречувањето на уметничките активности се брани со јавниот интерес за превенирање на криминал, нарушување на јавниот ред, или заштита на националната безбедност. Литературата или сликите можат да служат како медиум за комуницирање одредени политички пораки, кои можат да се сметаат и како поттикнување на насилство. Сепак, во либералните демократии се чини неодржливо гледиштето дека уметничкото изразување може да биде ограничено на основа на тоа дека е од таква природа да поттикнува на омраза или насилство помеѓу спротивставени религиозни или етнички групи.¹⁸

Како рефлексija на културниот релативизам, пак, границите помеѓу уметноста и обценото честопати се тешки за разграничување, со варијации помеѓу различните општества. Сепак, во поновата пракса, Судот дава предност на уметничкото изразување и неговата слобода и во оваа насока, наоѓајќи и дека „сатирата е форма на уметничко изразување и социјален коментар и, преку своите инхерентни карактеристики на претерување и искривување на реалноста, природно цели кон тоа да провоцира и агитира“.¹⁹

Печатот и новинарската слобода

Судот постојано потенцира дека член 10 ги заштитува не само содржината на информациите и идеите, туку и средствата за нивно пренесување. Оттука, печатот го ужива најширокиот можен

¹⁷ Otto-Preminger – Institut v Austria

¹⁸ Ibid

¹⁹ Vereinigung Bildener Kunstler v Austria

обем на заштита, што ги опфаќа и подготвителните акти за објава, истражувањата што ги прават новинарите, како и доверливоста на новинарските извори. Претходните ограничувања сами по себе не се некомпатибилни со член 10, но не пречи да се претворат во репресивна мерка против антивладините медиуми. Оттука, тие претставуваат најсериозна закана за слободниот проток на информации и дебата во јавноста, и во оваа област најстрого се применуваат, како тестот за пропорционалност, така и стандардите: „пропишано со закон“ и „леgitимна цел“.

Улогата на медиумите како „куче-чувар на јавноста“ е витална за политичките процеси во демократијата.²⁰ Печатот и истражувачкото новинарство го гарантираат здравото оперирање на демократијата, изложувајќи ги политичките одлуки и акциите или пропустите на владите на јавното мислење и олеснувајќи ја улогата на граѓаните во процесот на одлучување. Ваквата функција на медиумите има посебно значење која се разгледува во корелација со правото на јавноста да прима информации и идеи од јавно значење,²¹ вклучително и оние на политички теми кои разделуваат.²² Печатот обезбедува за јавноста „најдобро средство за откривање и формирање мислења за идеите и однесувањето на политичките лидери“.²³ Дури и надвор од политичките процеси, печатот помага при обликувањето на информирано јавно мислење, ја храни и стимулира критичната јавна дебата на теми од општ јавен интерес.²⁴ Поради неговата нужна поврзаност со демократијата, обемот на слободата на печатот мора да се конструира на најширок начин, така за да дозволи и одреден степен на претерување и дури и провоцирање.²⁵ Соодветно, кога се оценуваат ограничувањата на слободата на печатот, се применува најригорозната скрутинизација.

Клучно за слободата на печатот е обезбедувањето на доверливоста на новинарските извори.²⁶ Без оваа заштита, се загрозува улогата на печатот во обезбедувањето точни информации за јавноста и обликувањето на добро информирана јавност. Какво било повредување на доверливоста на новинарскиот извор нема да биде

²⁰ Sunday Times v UK, Goodwin v UK, Jersild v Denmark

²¹ News Verlags GmbH –Co KG v Austria

²² Lingens v Austria

²³ Ibid.

²⁴ Cumpana and Mazare v Romania

²⁵ Radio France v France

²⁶ Goodwin v UK

во согласност со член 10, освен ако не е оправдано преку барањата на јавниот интерес.²⁷ Спротивно на тоа, не се смета за некомпатибилно со член 10 побарувањето од новинар да обезбеди фактичка основа во поткрепа на наводно клеветничките изјави, кои биле опишани како вредносни судови, сè додека таа должност не оди дотаму да побарува откривање на идентитетот на изворите.²⁸

Одделни принципи за испитување на прашањата поврзани со клеветата

Договорната страна може да интервенира во слободата на изразувањето според член 10 став 2, со цел да санкционира клеветнички изјави, во своето граѓанско, па и кривично право, за да ги заштити „правата на другите“. Во такви случаи, Судот аплицира одделни методологии и доктрини. Најпрво, Судот испитува дали изјавата во прашање е поврзана со тема од општ јавен интерес, сфатен во широка смисла на поимот. Во таа насока, создадена е пракса дека изјави кои се насочени кон политички фигури побаруваат особено ригорозно испитување.

При оцената на пропорционалноста на националната мерка, која била усвоена како одговор на клеветничката или навредлива изјава, Судот ги испитува: природата на попречувањето, позицијата на апликантот, како и статусот на жртвата на клеветата или навредата, предметот на оспорената изјава, причините за попречувањето, кои треба да бидат обезбедени од страна на националните власти. Други фактори можат да бидат медиумот, односно формата преку која е извршена комуникацијата, како и заднината во рамки на која е изнесена оспоруваната изјава. Во таа насока, клучно за оцената на дозволената реакција на државата ќе биде природата и обемот на публицитет во однос на клеветничката или навредлива изјава.²⁹

Што се однесува до конфликтот кој постои помеѓу слободата на печатот и честа на јавните личности, Судот генерално му дава привилегиран статус на печатот. Слободата на изразување која ја уживаат новинарите според член 10 може да содржи и одреден степен на претерување, дури и провокација, на нивна страна.³⁰ Од дру-

²⁷ Nordisk Film – TV A/S v Denmark

²⁸ Katamadze v Georgia

²⁹ Lindon, Otchakovky-Laurens and July v France, Yankov v Bulgaria, Grigoriades v Greece

³⁰ Prager and Oberschlick v Austria, Perna v Italy

га страна, печатот не смее да ја злоупотребува оваа своја позиција за лични напади, односно има должност и одговорност да дејствува „со добра волја и на точна фактичка основа“, како и да обезбеди „прецизни информации согласно со новинарската етика“.³¹ Клучното прашање кое секогаш се оценува врз основа на околностите на поединечниот случај е дали, врз основа на фактите на случајот, оспорената изјава останува во рамките на прифатливиот критицизам на теми од јавен интерес, или наместо тоа претставува напад врз личности. Во одредени случаи е јасно дека природата, содржината, тонот и контекстот во кој е изнесена оспорената изјава не доведува до тоа таа да се смета за навредлива или клеветничка. Кога цени за границата помеѓу прифатлив критицизам и неосновани напади, Судот прави разлика помеѓу фактички елементи и вредносни елементи.

Првата задача на Судот, кога пред него има случај за изјава која од националните судови била оценета како навредлива или клеветничка, е да ја категоризира неа како фактички навод или вредносен суд. Фактичките изјави побаруваат доказ за нивната вистинитост, додека вредносните судови, како што се мислењата или коментарите, не побаруваат таков стандард.³²

Праксата укажува дека во рамките на ова испитување, Судот е подготвен на ригорозна оцена на оспорената изјава, со цел да идентификува елементи на вредносен суд. Тоа може да биде во форма на разложување на изјавата на нејзините одделни елементи, и оцена дали секоја од компонентите се подведува под вредносен суд.³³ Генерално, Судот е либерален и дава предност на слободата на изразувањето преку давање широко толкување на поимот на вредносен суд.³⁴ Исто така, широкото толкување на овој поим, а во полза на печатот и на новинарското изразување се огледа и во пристапот кога се дава предност на јавниот интерес на оспорениот новинарски текст, земен во целина.³⁵

Кога ќе се утврди дека оспорената изјава вклучува вредносен суд, следната задача за Судот е да оцени дали таа има „доволна фактичка основа“ во своја поддршка. Дури и вредносните судови е потребно да имаат одреден фактички основ. Кога апликантот има

³¹ *Bladet Tromsø and Stensaa v Norway, Colombiani v France, McVicar v UK*

³² *De Haes and Gijssels v Belgium, Nilsen and Johnsen v Norway*

³³ *Tolstoy Miloslavsky v UK*

³⁴ *Jerusalem v Austria, Hricov Slovakia, Paturel v France*

³⁵ *Schorschach and News Verlagsgesellschaft GmbH v Austria*

prima facie случај во поглед на фактичкиот основ, товарот се префрла врз државата да го оспори. Нужната поврзаност помеѓу вредносниот суд и фактите во негова поддршка варира, зависно од околностите на поединечниот случај.³⁶

Строгоста на погоре изнесеното оценување кое го врши Судот, исто таа, може да биде различно, првенствено зависно од поблиската поврзаност помеѓу оспорените забелешки и прашањата од јавен интерес. Оцената на присуството на јавниот интерес, притоа, може да се интегрира во двете фази на испитување (дистинкцијата помеѓу фактичките наводи и вредносните судови, како и доволната фактичка основа за вредносните судови). Во таа смисла, Судот има тенденција да го проширува поимот на тоа што претставува јавен интерес.

Новинарите кои се обвинети за клевета имаат обврска да обезбедат докази за поткрепа на своето тврдење. Овој пристап не е некомпатибилен со член 1, и подразбира докажување на вистинитоста на клеветничката изјава, односно дека таа е суштински точна.³⁷ Сепак, од нив не се побарува да ја утврдат вистинитоста на сите аспекти на информацијата која ја изнесуваат во печатот. Стандардот на докажување е предмет на пропорционална оценка.³⁸ Доколку изјавите содржат лажни фактички наводи, Судот може да земе предвид дали жалителите биле одговорни за произведувањето или публикацијата на таквите изјави, како и дали на нивна страна постоела намера да измамат други лица преку таквите информации.³⁹

При преоценувањето на вистинитоста на изјавите, за кои националните власти нашле дека претставуваат клевета, Судот може да аплицира една од следниве неколку методологии:

- широка и либерална интерпретација на поимот на вредносен суд;
- сеопфатна евалуација на оспорената изјава;
- отстапување од потенцирањето на разликата помеѓу фактички изјави и вредносни судови, поврзано со политичкото изразување;
- испитување на пропорционалноста на мерката која била преземена за санкционирање на наводно клеветничката изјава.

³⁶ Wirtschafts-Trend Zeitschriften – Verlags GmbH v Austria

³⁷ Steel and Morris v UK, McVicar v UK

³⁸ Dichand v Austria

³⁹ Salov v Ukraine

Заклучок

Заради зајакнување на ефективната заштитата на слободата на изразување, Судот развива широка палета на динамички методологии што ги применува при носењето на своите одлуки. Притоа, природата и формата на изразувањето, заедно со позицијата на лицето кое го практикува правото на слободен говор, останува да бидат клучните параметри за оцената на стандардот на прегледот што се врши, како и изборот на методологијата. Од друга страна, меѓусебното испреплетување на бројни други фактори, особено во случаите поврзани со слободата на говорот, додава на комплексноста на областа во која Судот и понатаму развива иновативни толкувачки средства. Конечно, ниту Европскиот суд не може да остане настрана, и во своето правораздавање да не ги земе предвид факторите на менувачките општествени односи, технолошкиот развој, како и појавата на заеднички европски регулаторни рамки, посебно на ниво на Европската унија.

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	5
Владо КАМБОВСКИ	
ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ПОЛИТИЧКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ	9
Таки ФИТИ	
КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И НА ВЛАДЕЕЊЕТО (GOVERNANCE) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (<i>ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ</i>)	47
Гордана ЛАЖЕТИЌ	
ПРОЦЕСНИТЕ ПРАВА И ГАРАНЦИИ НА ДЕЦАТА ВО СУДИР СО ЗАКОНОТ И ЗАШТИТА НА ЖРТВИТЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	57
Борче ДАВИТКОВСКИ	
НЕЗАВИСНОТО УПРАВНО СУДСТВО – ГАРАНТ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНИТОСТА НА УПРАВНИТЕ АКТИ	79
Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА, Константин БИТРАКОВ	
МАКЕДОНСКИ ЕКСПЕРИМЕНТ ВО ПРЕКРШОЧНОТО ПРАВО: ДРЖАВНИТЕ КОМИСИИ – СУПСТИТУТ НА СУДОВИТЕ	97
Елена МУЈОСКА-ТРПЕВСКА	
ЖИВОТ ЗАД РЕШЕТКИ - ОСУДЕНИТЕ ЛИЦА НА КРАТКИ КАЗНИ ВО КАЗНЕНОПОПРАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	115
Александра ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ,	
ИЗВРШУВАЊЕ НА МЕРКАТА ПРИТВОР ВО ПРИТВОРСКИТЕ ОДДЕЛЕНИЈА НА ЗАТВОРИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПОЛОЖБАТА НА ПРИТВОРЕНИТЕ ЛИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА <i>DE JURE</i> И <i>DE FACTO</i>	135
Лидија НЕДЕЛКОВА,	
СУДСВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРЕГРАТКИТЕ НА НЕЗАВИСНОСТА	183

Ебру ИБИШ	
ДЕЛА ОД ОМРАЗА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ГОВОР НА ОМРАЗА И КАЗНИВОСТ НА ГОВОРОТ НА ОМРАЗА	197
Наташа ТОДОРОВСКА	
КАЗНЕНО-МАТЕРИЈАЛНА ЗАШТИТА НА СВЕДОЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	213
Софка ХАЦИЈЕВСКА	
ОСТВАРУВАЊЕТО НА ПРАВОТО НА ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА КАКО ГАРАНЦИЈА ЗА ПОЧИТУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА НА ЛИЦАТА ЗАВИСНИ ОД ДРОГИ ВО ДЕМОКРАТСКИТЕ ОПШТЕСТВА	223
Мартин СИМОНОВСКИ	
МЕДИУМИТЕ ЗА МАСОВНА КОМУНИКАЦИЈА КАКО РИЗИК- ФАКТОР ЗА БЕЗБЕДНОСТА	241
Шарлота МИЛАНОВА	
ПОСЕБНИТЕ ИСТРАЖНИ МЕРКИ – НЕОПХОДЕН ИНСТРУМЕНТ ВО БОРБАТА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ	255
Костадин БОГДАНОВ, Вероника СТАНОЈЕВСКА	
СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ СПОРЕД ЧЛЕН 10 ОД ЕВРОП- СКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ОСНОВНИ СЛОБОДИ	277

SOCIETAS ET SCIENTIA

ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО
2017 ГОДИНА

Издавач

Македонска академија на науките и уметностите

Јазична редакција

Софија Чолаковска-Поповска

Дијана Ристова

Компјутерска обработка

Драгица Топузоска

Печат

„Винсент графика“ – Скопје

Тираж

100 примероци