

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА „КСЕНТЕ БОГОЕВ“

SOCIETAS ET SCIENTIA
ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО



**MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENS AND ART – MASA
CENTER FOR STRATEGIC RESEARCH „KSENTE BOGOEV“**



SOCIETAS ET SCIENTIA

**COLLECTION OF PAPERS OF THE OHRID SCHOOL OF NATURAL LAW
2018**



SKOPJE 2019

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ – МАНУ
ЦЕНТАР ЗА СТРАТЕГИСКИ ИСТРАЖУВАЊА „КСЕНТЕ БОГОЕВ“



SOCIETAS ET SCIENTIA

**ЗБОРНИК НА ОХРИДСКАТА ШКОЛА НА ПРИРОДНОТО ПРАВО
2018 ГОДИНА**



СКОПЈЕ 2019

Меѓународен програмски борд:

акад. *Владо Камбовски* (МАНУ), претседател на меѓународниот програмски борд

акад. *Таки Фиџи*, претседател на МАНУ

акад. *Георѓи Ситарџелов*, МАНУ, Република Северна Македонија

акад. *Абдулменаф Беџеџи* МАНУ, Република Северна Македонија

проф. д-р *Светимир Шкарик*, Република Северна Македонија

prof. *Altin Shegani*, PhD, Albania

проф. д-р *Горѓана Лажеџиќ*, Република Северна Македонија

prof. *Davor Derencinovic*, PhD, Croatia

проф. д-р *Ана Павловска Данева*, Република Северна Македонија

prof. *Ivo Josipovic*, PhD, Croatia

prof. *Rumiana Jeleva*, PhD, Bulgaria

prof. *Dobrosav Milovanovic*, PhD, Serbia

prof. *Milan Škulić*, PhD, Serbia

prof. *Hajrija Sijeričić-Čolić*, PhD, BiH

д-р *Елена Мујоска Трјевска*, МАНУ, Република Северна Македонија

Организациски одбор:

акад. *Владо Камбовски*, претседател

проф. д-р *Горѓана Лажеџиќ*

проф. д-р *Ана Павловска Данева*

проф. д-р *Лазар Нанев*

д-р *Елена Мујоска Трјевска*

м-р *Константин Биџраков*, секретар

СОДРЖИНА

Акад. Владо КАМБОВСКИ:

КАЗНЕНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ НА КРИМИНАЛОТ ОД ОМРАЗА..... 9

Акад. Таки ФИТИ:

МАЛИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА
И ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 37

Д-р Борче ДАВИТКОВСКИ:

САМОСТОЈНИТЕ ОРГАНИ (РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА,
АГЕНЦИИ) ВО ФУНКЦИЈА НА ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ
ИЛИ НЕГОВО РАЗВОДНУВАЊЕ
И БИРОКРАТИЗИРАЊЕ 53

Проф. д-р Гордана ЛАЖЕТИЌ, Вонр. проф. д-р Олџа КОШЕВАЛИСКА:

УЛОГАТА НА СЕМЕЈСТВОТО ЗА ПОЈАВАТА НА ДЕТСКОТО
ПРЕСТАПНИШТВО СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ
ОД 2010 ДО 2017 ГОДИНА..... 73

г-р Елена МУЈОСКА ТРПЕВСКА:

НОВИОТ КОНЦЕПТ НА КРИМИНАЛ ОД ОМРАЗА
ВО МАКЕДОНСКОТО КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО 99

Проф. г-р Александра ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ:

ПЕНИТЕНЦИЈАРНИОТ СИСТЕМ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗВЕШТАЈОТ НА КОМИТЕТОТ
ЗА ПРЕВЕНЦИЈА ОД ТОРТУРА: ПОТРЕБА
ОД ИТНИ РЕФОРМИ 113

Проф. г-р Александра ДЕАНОСКА - ТРЕНДАФИЛОВА:

ЗАШТИТЕНОТО ПРИЈАВУВАЊЕ КАКО НОВ МЕХАНИЗАМ
ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И КРИМИНАЛОТ 145

Марица АНТОВСКА-МИТЕВ (докторант):

ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО И ЕКОНОМСКИОТ ДИНАМИЗАМ –
ИНОВАТИВНА АКТИВНОСТ НА МАКЕДОНСКИОТ
БИЗНИС-СЕКТОР 81

М-р Анџиџона ЈОВАНОВСКА, Вопр. проф. Никола ТУНТЕВСКИ:

ИСКУСТВАТА НА ОСНОВНИТЕ ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСТВА
И НА ОСНОВНИТЕ СУДОВИ НА ПОДРАЧЈЕТО
НА АПЕЛАЦИОНИОТ СУД – БИТОЛА ВО ОДНОС
НА МЕДИЈАЦИЈАТА ВО КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА 175

Ашанас АВРАМОВ:

СКВЕРНАВЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
И СЛОБОДИ – (НЕ)ПОВРЗАНОСТ СО СТАРО-НОВИТЕ
ПОЛИТИЧКИ ДВИЖЕЊА ВО ЕВРОПА И ВО СВЕТОТ 191

Дијана ЃОРГИЕВА, Зорица СТОИЛЕВА:

КОНСТИТУТИВНАТА ТУЖБА И ПРАВНИОТ ИНТЕРЕС
ДА СЕ БАРА КОНСТИТУТИВНА ПРАВНА ЗАШТИТА 203

Елена ЈАМАН:

УПРАВНОТО СУДСТВО И УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

– CONDICIONES SINE QUIBUS NON ЗА ПРАВНАТА ДРЖАВА

И ЗАШТИТА НА ГРАЃАНИТЕ ОД ЈАВНАТА

АДМИНИСТРАЦИЈА213

Акад. Владо КАМБОВСКИ¹

КАЗНЕНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ НА КРИМИНАЛОТ ОД ОМРАЗА

Вовед

Македонското општество е мултикултурно, мултинационално, мултиконфесионално и плуралистичко, а неговата европска перспектива и севкупен развој директно зависат од постоењето висок степен на социјална стабилност, толеранција, недискриминација и почитување на човековите слободи и права и нивната еднаквост. Втемелено врз богатото историско наследство на толеранција, но и врз негативните искуства на екстремните облици на национализам, шовинизам, национална и верска нетрпеливост, отворени непријателства, па и вооружен конфликт (2001 година), својата европска ориентација, тоа може да ја оствари со развивање конзистентен правен концепт на делата на омраза и на говорот на омраза, како и со доследна примена на таквиот правен концепт. Таквото барање произлегува во прв ред од должноста на државата да обезбеди почитување и заштита на човековите слободи и права врз начелата на нивната еднаквост и комплементарност, на што е обврзана како членка на меѓународната заедница со ратификувањето на конвенциите од таа област.

Изострувањето на проблемот на нетолеранција, омраза, непријателство и насилство спрема различните социјални групи според своите особености и нивните припадници е израз на потрагата по нови обрасци за решавање на социјалните конфликти, кои може да претставуваат извор на

¹ Редовен член на МАНУ, Раководител на Центарот за стратески истражувања „Ксенте Богоев“, МАНУ.

општествената нестабилност. Таквата потрага е инспирирана со потребата за елиминирање на која било форма на дискриминација, непречено остварување на правото на еднаквост на човековите слободи и права и развивање на културата и правото на толеранција.

На состанокот на Министерскиот совет на државите-членки на ОБСЕ во Мастрихт во 2003 година се усвоени важни одлуки во однос на спречувањето на делата мотивирани со нетолеранција спрема одредени општествени групи („дела на омраза“). Државите-членки се обврзани да го разгледаат применувањето и јакнењето, таму каде што е потребно, на законите кои забрануваат дискриминација или сторување дела на омраза, а на ОДИХР му е доверен мандат да ги поттикнува и координира нивните активности. Министерскиот совет во Брисел во 2006 година донесе одлука ОДИХР да претставува собирен пункт на информации и статистички податоци за криминалот на омраза и законодавствата на државите-членки и информациите да ги прави јавно достапни. На состанокот во Атина во 2009 година, тој го прошири мандатот на ОДИХР на активности во следниве подрачја (в. Bus): собирање јавни податоци; унапредување на законодавството; градење капацитети на системот на казнената правда; поддршка на цивилното општество; и обезбедување помош на жртвите на делата на омраза.

Заради остварување на така поставената цел, покрај ставовите и препораките на годишните состаноци на Советот на министрите на државите-членки, во ОБСЕ се подготвени и мошне инструктивни документи, меѓу кои и законите за казнените дела на омраза: Практичен водич (OSCE – Office for Democratic Institutions and Human Rights [ODIHR]: Hate Crime Laws: A Practical Guide) од 2009 година, како нужни средства на помош и насочување на активностите на државите-членки за исполнување на нивните обврски во спречувањето на дискриминацијата и делата на омраза.

Истакнувајќи го значењето на активностите на ОБСЕ (ОДИХР) во реформите на казнените законодавства и развивањето на концептот на казнените дела на омраза и говорот на омраза, треба да се подвлече дека тие одат во пресрет на заедничките интереси на државите за развивање на таков концепт, кој е соодветен одговор на барањата на новото време, што се состојат во конфронтирање на фактот на културен, национален, етнички, религиозен итн. диверзитет со предизвиците на информатичкото општество.

Развивањето на конзистентен систем на превенција и репресија на делата на омраза и на говорот на омраза ја демонстрира определбата и капацитетот на државата за доследно почитување на човековите слободи и

права. Важен исечокор напред во создавањето таков правен концепт во Република Македонија претставува усвојувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација од 2010 година, како и заокружувањето на казнено-правниот модел на делата на омраза со измените на КЗ од 2004 и 2009 година.

Предмет на оваа анализа се општите тенденции во казнените законодавства во однос на третманот на делата на омраза, македонското законодавство *de lege lata* и *de lege ferenda* и примената на казнено-правните одредби што се однесуваат на овој облик на криминал. Нејзината основна намена е да му послужи на законодавецот како основа за заокружување на моделот на уредување на делата на омраза и говорот на омраза. Неговата ефикасна имплементација имплицира понатаму преземање бројни програмирани активности на државата и граѓанскиот сектор: тренинг-програми за органите за примена на законите и програми за вклучување на граѓанскиот сектор во спречувањето на појавите на дискриминација, омраза и насилство. Тие појави треба да бидат внесени во видното поле на јавноста преку соодветен систем на прибирање, обработка и соопштување податоци, заради нивно препознавање, превенција и ефикасна казнено-правна реакција на најтешките повреди на човековите слободи и права.

1. Поим на казнено дело на омраза

1.1. Казнените дела на омраза претставуваат мошне сложена општествена и криминална појава, која има низа специфичности во однос на другите облици криминал. Најпрвин, се разликуваат од другите според мотивот на сторителот, како субјективен елемент што им дава трансцендентален, преносен карактер: секое казнено дело може, но не мора да се појави како дело на омраза, зависно од тоа дали зад неговото извршување стои омразата, пристрасноста или дискриминацијата на жртвата како припадник на определена социјална група, токму во таквото нејзино својство.

Исто така, посебноста на овие дела се состои во стратифицираниот објект на заштита: непосреден објект е определено добро, кое е нападнато со конкретното дело, но делото на омраза е насочено и против еден исто така важен посреден објект, а тоа е интегритетот, достоинството и другите добродетели на општествената група на која ѝ припаѓа жртвата чијшто добра се непосреден објект на напад. Покрај непосредната жртва, кај овие дела постои секогаш и посредна жртва, чијшто социјален статус, интереси,

слободи и права се повредени или загрозени – а тоа е општествената група (национална, етничка, религиозна итн.) на која ѝ припаѓа непосредната жртва на делото.

Таквата посебност создава бројни тешкотии во идентифицирањето на делата на омраза, како и во нивното откривање и гонење како посебен облик на криминал, различен од општите дела чиешто законски битија ги исполнуваат. Дали една тешка телесна повреда ќе се третира како дело на омраза, зависи од тоа – дали на страната на сторителот постои посебен мотив на омраза или пристрасност спрема жртвата во нејзиното својство на припадник кон определена социјална група.

Методолошките проблеми на идентифицирањето и посебниот третман на делата на омраза се усложнуваат со фактот дека омразата или дискриминаторската основа како мотив на казненото дело не мора да бидат манифестирани низ објективните обележја на делото, туку се утврдуваат во текот на казнената постапка со помош на непосредни и посредни докази (индиции). Тоа го отежнува прибирањето податоци заради следење на оваа појава. Релевантни можат да бидат само податоците засновани врз правосилните судски пресуди, но ако во казнено-правниот систем на државата не е прифатен посебен концепт на дела на омраза и тие немаат соодветна формално-правна квалификација, остануваат надвор од видното поле на службените статистики и други извори на податоци.

Заради надминување на изложените проблеми, од битно значење е да се изгради конзистентен концепт на „дела на омраза“, кој претпоставува: прецизно определување на поимот дело на омраза, создавање заокружен казнено-правен концепт за посебен третман на таквите дела низ комбинација на материјално-правните одредби во Општиот и Посебниот дел на КЗ, и доследна примена на таквиот концепт, односно на казнено-правните одредби за делата на омраза.

1.2. Изразот „казнено дело на омраза“ (според официјалната терминологија во КЗ – „кривично дело“ на омраза), е често присутен во секојдневниот говор, но поради различните значења што му се придаваат е нужно прецизно правно определување на неговата содржина.

Поимот „дело на омраза“ може да се дефинира во поширока, криминолошка, и во потесна, казнено-правна смисла.

Во криминолошка смисла, овој поим ги подразбира сите негативни поведенија на поединците кои се мотивирани или имаат за цел создавање и разгорување омраза спрема поединци или групи луѓе врз расна, етничка, полова или друга основа, која една социјална група ја разликува од друга.

Криминолошката дефиниција поаѓа од негативните социјални консеквенции на постапките мотивирани со омраза во однос на општествените односи и нивната стабилност, без оглед на тоа дали самото поведение, зад кое стои таков мотив или цел, е изречно предвидено со законот како казнено дело.

Во казнено-правна смисла, поимот „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.

Начелото на законитост, како темелно начело на казненото право, налага прецизно определување на содржината на казнено-правниот поим на дело на омраза, кое се потпира најнапред врз законскиот елемент: предвиденоста во казнениот закон. Како дела на омраза може да се третираат единствено дејствија што се забранети со казнениот закон. Но, веќе овој формален, законски елемент на поимот упатува на следново натамошно прецизирање на неговата содржина.

ОДИХР поаѓа од едноставна дефиниција на поимот „казнено дело на омраза“: мотив на предрасуда (пристрасност) плус криминално однесување (убиство, телесна повреда, оштетување на имот итн.). Тоа е секое казнено дело, вклучувајќи дела против личноста или имотот, кај кое жртвата, предусловите и целите на извршување на делото се бирани поради нивната вистинска или претпоставена (замислена) врска, приклучување, сродност, поддршка или членство во некоја група.

Во казнено-правната теорија под „дело на омраза“ се подразбира по правило насилничко казнено дело, односно дело кое се состои во насилно посегаче во слободите и правата, мотивирано со непријателски однос, пристрасност или предрасуди кон жртвата како припадник на определена социјална група, или кон самата социјална група, изречно предвидено со закон како казнено дело.

Овие дефиниции содржат три елементи (поими) кои бараат натамошно прецизирање:

- „омраза“, поим што натаму се дефинира така што да ги опфати субјективните чувства и ставови, изразени како различни степени на омраза (нетрпеливост, непријателство итн.);
- казнено дело, кое по правило претставува дело на насилно посегаче по еднаквоста на слободите и правата; и

- основи врз кои е определен посебниот статус на жртвата на делото како припадник на определена група (расна, етничка, полова итн.).

1.3. Омраза. Постои висок степен на согласност дека делата на омраза се разликуваат од останатите казнени дела според својата онтолошка природа: тие се „message crimes“. Со извршувањето такво дело, сторителот упатува порака до припадниците на определена група дека се несакани и дека може да очекуваат слични напади. Во општа смисла, омразата е дефинирана како чувство на одбојност спрема некого или спрема нешто или како „длабоко, трајно и силно чувство кое предизвикува анимозитет, лутење и непријателство спрема лице, група или предмет“. Зигмунд Фројд ја дефинира омразата како состојба на его-то кое сака да го уништи изворот на својата несреќа, а во современите психолошки речници (така Penguin Dictionary of Psychology), омразата се опишува како „длабоко, трајно и силно чувство кое предизвикува анимозитет, лутење и непријателство спрема лице, група или предмет“. Најчесто, омразата не е некоја привремена емоционална состојба, туку траен став на лицето кон друго лице, група или предмет. Во психологијата, со примена на современи методи за скенирање на мозокот (ФМРИ) за време на прикажување на лицето на слики на лица или предмети кои ги мрази, утврдено е дека постои посебен шаблон во мозочните активности кога се чувствува омраза.

Омразата е субјективен елемент, мотив, побуда за извршување насилство спрема поединец или група лица, поради нивната различност, односно припадност кон национална, етничка, верска, расна, социјална, или друга група. Како дело на омраза се третира:

- казнено дело чијшто сторител постапува со посебен мотив на дејствието, кој се појавува како посебен субјективен елемент на вината или пак мотив кој го зголемува степенот на вина; и
- дело чиешто дејствие е насочено кон предизвикување омраза кон друг, или група луѓе врз национална, етничка, верска итн. основа и кај кое омразата се појавува како цел на дејствието на сторителот.

Омразата е негативно чувство на непријателство, аверзија, одбивност или негирање на друг, засновано врз предрасуди за кои било разлики меѓу луѓето и општествените групи – национални, етнички верски и други, што прераснува во силен агресивен внатрешен поттик за напад врз слободите и правата на други, во својство на припадник или припадници на определена општествена група. За разлика од општото чувство на омраза, кое може да стои зад бројни насилнички дела (убиство, телесна повреда итн., кои често се вршат од омраза), кај „делото на омраза“ се работи за агресивно чувство

на непријателство кон жртвата кое резултира од определена предрасуда, уверување, став на сторителот на делото кој има поширока социјална релевантност.

Омразата на сторителот може да има различни причини: огорченост, љубомора, непријателски став спрема групата во целина итн. Како негативна емоционална состојба, таа може да биде насочена против групата, но не и против поединецот кој се појавува како случајна или избрана жртва на неговото дело. Дело на омраза може да постои и кога сторителот кон конкретната жртва можеби чувствува сомилост или жал, која сепак не може да го надвлее чувството на омраза кон групата на која таа ѝ припаѓа. Поради тоа, изразот „омраза“ често пати се заменува со изразот „пристрасност“ како негов синоним (така и во *Hate Crime Laws: A Practical Guide*, ОДИХР). Поимот „пристрасност“ има пошироко значење од омразата и подразбира однос кон друг заснован врз некој облик на предрасуда во врска со неговите карактеристики како припадник на одредена група (*bias crime*, *bias-motivated crime*).

Предрасудата е стојалиште кое не се заснова врз рационални аргументи, туку врз нерационална генерализација на некое поединечно негативно искуство или пристрасно заклучување кое се изведува од погрешни или неаргументирани премиси и се зема како непореклив заклучок кој не дозволува промени, контрааргументи или спорења. Односите меѓу социјалните групи и нивните припадници, кои се поблизок предмет на изучување на социјалната психологија, може да бидат оптоварени со бројни предрасуди, создадени врз национална, етничка, верска, расна, социјална, политичка или друга основа (така, на пример, предрасудата дека сите припадници на определен народ или етничка група се лоши, дека сите припадници на определена политичка партија се предавници, итн.). Ваквите предрасуди резултираат со различни степени на нетолеранција, нетрпеливост, непризнавање, негирање, отворена омраза или непријателство и насилство спрема припадници на другите групи, кои може да достигнат и степен на нивна сегрегација, прогон или уништување. До ширење на предрасуди и нивно прераснување во катализатор на најнасилни пројави на омраза и насилство кон припадници на другите социјални групи доаѓа особено во периоди на социјална нестабилност и криза, која предизвикува слабеење на хуманите и други вредности и на респектот на човековите слободи и права и нивната еднаквост.

1.4. Казнено дело. Делото на омраза по правило е специес на дело на насилство. Во најопшта смисла, под насилство се подразбира негативно

влијание врз основните човекови потреби и повреда или загрозување на основните човекови слободи и права, кое се состои во нивно попречување или отежнување на остварувањето како и во заканата со насилство. За казнено-правниот концепт на делото на омраза е релевантно само директното, односно персоналното насилство. Не постои единствена и конзистентна казнено-правна дефиниција на општиот поим на директно, персонално насилство. Тој може да се изведе од различните дефиниции на одделните видови насилство, содржани во меѓународните конвенции и другите документи што се однесуваат на спречување на насилството и делата на дискриминација.

Во најопшта смисла, под насилство се подразбира негативно влијание врз основните човекови потреби и повреда или загрозување на основните човекови слободи и права, што се состои во попречувањето или отежнувањето на нивното остварување како и во заканата со насилство. Според норвешкиот истражувач на насилството како општествен феномен Јохан Галтунг, се разликуваат три вида насилство:

- директното (персонално) насилство, кое се појавува како дејствие на поединец, е насочено против добрата на друго лице или група лица и има видливи последици кои се состојат во повреда или загрозување на нивните слободи и права;
- структурното насилство, кое е вградено во системот на власта и се изразува како нееднаков однос на моќта и со него поврзаните нееднакви животни шанси и социјална неправда спрема поединци и групи луѓе (на пример нееднакви шанси за образование, нееднаква распределба на националното богатство итн.), а зад кое не стои препознатлив поединец ниту може да се утврди непосредна каузална врска меѓу системот на насилнички дејствија и нивните социјални последици; и
- културното насилство, кое ги опфаќа аспектите на културата што се користат за оправдување, одобрување или прикривање на директното или структурното насилство, како што се културите на насилство изразени низ идеологијата (плакати, повици, химни, сеприсутни портрети на политички водачи итн.), или религијата (нетолеранција, верска борба против другите итн.; в. Галтунг, 106).

За казнено-правниот концепт на делото насилство од овој широк поим на насилство е релевантно само директното, односно персоналното насилство. Прво, затоа што основен поим во категоријалниот систем на казненото право е поимот казнено дело, чијшто материјален супстрат е секогаш определено човеково дејствие. Нема казнено дело без дејствие на опре-

делно лице. Второ, затоа што казнено дело е само она дејствие на човекот, што е изречно забрането со законот (начелото на законитост како темелно начело на казненото право). Другите облици на насилство (структурното и културното) се релевантни во криминолошка смисла, како криминогени фактори кои создаваат погодна општествена клима за директно, персонално насилство. Нивното значење за казнено-правниот концепт на делата на насилство произлегува од барањето за поврзување на таквиот концепт со поширокиот општествен модел на превенција на криминалот на насилство. Посебниот казнено-правен третман на делата на насилство може да биде делотворен само ако на поширок општествен план се преземаат превентивни активности за елиминирање на структурното или културното насилство.

Не постои конзистентна казнено-правна дефиниција на потесниот поим на директно, персонално насилство. По индуктивен пат тој може да се изведе од дефинициите на одделните видови насилство. Така, на пример, според Светската здравствена организација (World Report on Violence and Health, Genf 2002, 5), под насилство се подразбира „намерно користење физичка сила или насилство против себе, друго лице или против општеството, кое резултира или има големи шанси да резултира со нанесување повреда, психички оштетувања, спречување на развојот или смрт“. Во Декларацијата за елиминирање на насилството спрема жените на ОН од 1993 година (чл. 1), насилството спрема жените е дефинирано како „секој акт на насилство врз основа на разликите во половите кој резултира во физичко, сексуално или психичко повредување или мачење на жената, вклучувајќи и закана, присилба или намерно лишување од слобода, кое може да се појави во приватниот или општествениот живот“. Меѓународните конвенции во кои се предвидени делата на геноцид, злосторството против човечноста и воените злосторства (Конвенцијата за спречување и казнување на злосторството геноцид од 1948 година, Женевските конвенции за заштита на жртвите на војната од 1949 година со дополнителните протоколи, Римскиот статут на Меѓународниот казнен суд од 1998 година), го користат казуистичкиот метод. Со Римскиот статут на Меѓународниот казнен суд злосторството против човечноста е дефинирано на следниов начин (КЗ, чл. 403-а): наредување или извршување, со намера за систематско уништување на цивилното население, убиства, тешки телесни повреди, физичко истребување, поробување, депортација или присилно раселување на населението, затворање или друг вид лишување од слобода спротивно на меѓународното право, мачење, силување, сексуална експлоатација или ропство, присилна проституција, присилна бременост, присилна стерилизација или кој било

друг вид тешко сексуално насилство... и други нехумани постапки со кои намерно се предизвикува физичко и психичко страдање.

Во КЗ е содржана дефиниција на поимот „семејно насилство“ (чл. 122, ст. 21): „малтретирање, грубо навредување, загрозување на сигурноста, телесно повредување, полово или друго психичко или физичко насилство со кое се предизвикува чувство на несигурност, загрозување или страв спрема брачен другар, родителите или децата...“. За одредување на поимот на насилство се важни уште две легални дефиниции, содржани во КЗ:

- поимот на „сила“ (чл. 122, ст. 18), кој е релевантен за одделни типични насилнички дела (присилба – чл. 139, мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување – чл. 142, силување – 186 КЗ и др.), под што се подразбира и примена на хипноза и замаувачки средства со цел некој да се доведе против својата волја во несвесна состојба или да се онеспособи за отпор; и
- поимот на „жртва на кривично дело“ (чл. 122, ст. 22), под кој се подразбира секое лице кое претрпело штета, вклучувајќи физичка или ментална повреда, емотивно страдање, материјална загуба или друга повреда или загрозување на неговите основни слободи и права како последица на сторено кривично дело.

На основните елементи на поимот насилство упатуваат и одредбите во КЗ за одделни насилнички казнени дела:

- насилство (чл. 386), кое го врши тој што друг малтретира, грубо навредува, ја загрозува неговата сигурност или врз него врши грубо насилство, и со тоа во јавноста предизвикува чувство на несигурност, загрозување или страв; и
- насилство спрема претставници на највисоките државни органи (чл. 311), кое го врши тој што со намера да го загрози уставниот поредок или безбедноста на Република Македонија со сила или со сериозна закана ќе го спречи нешто да стори или ќе го присили нешто да стори или да не стори во вршењето на неговата должност претседателот на Републиката, на Собранието, на Владата, на Уставниот суд или на Врховниот суд на Република Македонија.

Казнено-правниот поим на дело на персонално насилство, кој може да се генерализира и од ваквите парцијални легални дефиниции, подразбира дејствија на физичка или психичка присилба врз определено лице или предмет:

Физичкото насилство е дејствие на сторителот со кое се предизвикува уништување, повреда или оштетување на објектот на дејствието, во вид

на смрт, телесно повредување (убиство, телесна повреда), присилно посегане по слободите и правата на друг (силување, противправно лишување од слобода), или уништување или оштетување материјални добра (оштетување предмети, уништување јавни инсталации). Последиците на физичкото насилство се појавуваат како видливи промени во објективната реалност (смрт, телесна повреда итн.).

Психичкото (емоционално) насилство е дејствие на закана, застрашување, малтретирање, уценување, навредување, понижување, исмевање, обвинување или друго дејствие со кое се предизвикува психички страдање кај друг, што може да ескалираат до некоја душевна болест, или психолошки состојби на страв, несигурност, слабеење на чувството на самопочитување и на способноста за самостојно одлучување и дејствување, зависност, која може да прерасне во ропски однос кон сторителот или слична психичка состојба кај жртвата на насилството. Последиците на психичкото насилство најчесто не се видливи, иако претставуваат тешко оштетување на психолошкиот и емоционалниот статус на жртвата, а дејствијата на мачење, навреда, понижување и слични дејствија се обично почеток на потешки облици на физичко насилство.

Дејствијата на физичко и психичко насилство честопати се комбинирани и претставуваат единствено насилничко дејствие (така, на пример, кај силувањето: закана, примена на непосредна физичка сила за да се совлада отпорот на жртвата итн.). Исто така, примената на физичко насилство врз имотот може да се појави како форма на психичко насилство врз сопственикот (на пример, палење на автомобилот за да се застраши неговиот сопственик).

Насилното посегане по правата и вредностите на друго лице може да се состои и во вербално, усно или писмено изразување на сторителот кое е насочено кон предизвикување определени психички последици кај жртвата или поширок круг лица. Таков е случајот со вербалните деликти на: навреда, клевета, поттикнување на бунт, повикување на отпор итн., за кои е заедничко создавање кај друг определена психичка состојба, однос, став, или пак одлука за преземање определено дејствие. Кај клеветата, на пример, сторителот има за цел да го намали или да го урне угледот на жртвата во очите на другите, кај навредата – да предизвика кај неа состојба на вознемиреност, повреденост, кај поттикнувањето бунт – одлука на повиканите да кренат бунт итн.

Насилничкото дејствие може да биде насочено кон предизвикување определена последица како конечна цел на сторителот (убиство, повреда итн.), или да претставува средство за постигнување некоја негова посебна цел (раз-

бојништво, силување итн.). Општи форми на насилно посегане по слободите и правата и нивната еднаквост кај делата на омраза, покрај убиството и телесните повреди, се: сексуалното насилство, кое ги опфаќа сите форми на сексуално вознемирување и присилба, вандализмот (уништување предмети), хулиганството (насилното однесување на спортски натпревари, митинзи и други јавни манифестации), ксенофобијата (насилство спрема странци), мачењето (булинг, намерно и континуирано нанесување болка и страдања на друго лице), и мачење на работното место (мобинг, work abuse, психичко и физичко мачење и понижување на друг со цел да се загрози неговиот углед, достоинството и интегритетот, до елиминација од работното место).

1.5. Таргетирана жртва и посебности на групата на која ѝ припаѓа. Специфичност на делото на омраза е изборот на жртвата како припадник на определена општествена група и нејзино ставање во инструментална функција да биде употребена како средство за остварување на подалеко-сежна цел: делото е насочено против неа во својство на претставник на групата, таа е, најчесто, избрана жртва преку која треба да стигне пораката до групата на која ѝ припаѓа. Цел, што сторителот сака да ја постигне, е да ја повреди не само непосредната жртва, туку и групата на која ѝ припаѓа.

Тоа во објективна смисла го подига објективното и субјективното неправдо на самото дело и води, обично, кон интензивни облици на напад врз добрата на индивидуалната жртва. Делото од омраза кон групата, извршено спрема поединец, мора да биде намерно особено жестоко, за да се разбере како закана за самата група.

По правило, секое казнено дело предизвикува последици не само во однос на жртвата на делото туку и врз нејзината потесна или поширока околина, или општеството во целина. Така, секое убиство предизвикува реакција кај јавноста, изразена како осуда, згрозување, барање за строго казнување на сторителот и слично. Меѓутоа, специфичност на делото на омраза е неговата инструментална природа: дејствието на делото е насочено кон конкретна жртва, но истовремено е насочено и врз општествената група на која таа ѝ припаѓа. Последиците за групата се главно од психолошка природа и се појавуваат во вид на: колективен револт, гнев, страв, чувство на неоправданост и слично. Но не е исклучено делото на омраза да има за последица и тешки форми на нетрпеливост, конфликт, колективно насилство, одмазда, па дури и вооружен конфликт, кои може да имаат непоправливи последици за општеството во целина.

Насоченоста на дејствието на извршување кон одредена група или кон поединец, во својство на припадник на таква група, имплицира прет-

ходно разјаснување на поимот „група“ што се дискриминира, се поттикнува на насилство спрема неа итн. Содржината на овој поим има две димензии: квантитативна и квалитативна. Првата се однесува на бројот на лицата кои претставуваат група. Во казнено-правна смисла (КЗ, чл. 122, ст. 28), под „група“ се подразбираат најмалку три лица (здружени за извршување казнено дело). На овој начин дефинираниот поим треба да се земе, сепак, како *terminus technicus*, кој има тесно значење и е во функција на определувањето на поимот „злосторничко здружување“, важен за посебната квалификација на одделни дела како дела на организиран криминал.

Не постои прецизна казнено-правна дефиниција на поимот „група лица“ како жртва на дело на омраза. Поблизок одговор на прашањето за големината на групата (бројот на поединците) не нуди ни социолошката или политолошката мисла. Ако за народ, етничка група, религиозна група или слична општествена група се претпоставува масовен состав (од стотици илјади, до неколку илјади поединци), за таканаречените „социјални групи“, кои во дигиталните социјални мрежи секојдневно никнуваат врз различни основи е карактеристично дека не може да се одреди нивниот број и дека тој постојано флукутира.

Квантитативната димензија на групата, која е фактичко прашање, може да се одреди поаѓајќи од посебниот статус на групата како субјект на одредени колективни права. Концептот на „дело на омраза“ е казнено-правен концепт, кој основниот поим на насилство и омраза засновано врз дискриминација може да го развие ако се поврзе со посебните вредности на одредена група, признати како правни вредности. Тој концепт останува во правните граници на одредувањето на правниот статус на групата, кој ја обезбедува заштитата на нејзините посебни вредности.

Квантитативниот аспект останува во сенка на квалитативниот, кој ги засега прашањата за особеностите што една група ја разликуваат од друга и за признавањето врз таа основа на колективните права на групата. Пробивот на мултикултурализмот (интеркултурализмот) како највлијателно општествено движење и теоретски модел на денешницата резултира со постојани барања за признавање на посебен статус и групни (културни) права на различните групи. Тоа отвора бројни прашања, како тие за добрата и вредностите на кои може да се однесуваат барањата за признавања колективни права и за „колективите“ (групите) на кои им се признава посебен правен статус, кој подразбира и заштита од предрасуди, дискриминација и насилство. Околу тие прашања се судираат две концепции: либералната концепција на индивидуалните слободи и права („вредносен индиви-

дуализам“), која поаѓа од стојалиштето за нивната универзална природа и истакнувајќи ја еднаквоста на правата ја проблематизира потребата од постоење колективни права; и концепцијата на мултикултурализмот која поаѓа од реалистичкото стојалиште за постоење ентитети во рамките на кои постои кумулација на интересите на поединците („вредносен колективизам“) и кои треба да бидат субјекти на одредени права (в. поопширно Месиќ, 527).

Одредени општествени групи се субјекти на колективните права, во мерата во која припадниците на групата имаат свест за своите дистинктивни обележја, според кои се разликуваат од друга група (свест за национална припадност, верска определба итн.), со која е поврзана свеста за колективните права. Групите се, според тоа, „природни“ (раса, пол, возраст, физички хендикеп), или „замислени“ заедници (нација, вера, партија) итн. Следна карактеристика на групата е постоењето исти права на нејзините припадници во рамките на групата: колективните права ги уживаат подеднакво сите нејзини членови. Конечно, групата треба да е субјект на одредени законски права или, како ентитет на сите нејзини припадници, или да ги споделува на колективно рамниште основните и универзалните човекови права (правото на живот, телесен интегритет итн.). Групните права уживаат казнено-правна заштита ако со нивното почитување и заштита се заштитуваат основните човекови права. Признавањето на колективните права (на национална припадност, самоопределување на народите, на културни разлики, јазични права итн.) денес претставува составен елемент на концептот на универзалните човекови права, содржан во меѓународните конвенции (од Универзалната декларација за човековите права и пактовите за човековите права на ООН, до Европската конвенција за човековите права и Повелбата за основните права на ЕУ).

Покрај формалните општествени групи, односно групите кои имаат определен признат правен статус (национални или етнички групи – јазични и други права, религиозни групи – верски слободи и права итн.), делото на омраза може да биде насочено и кон неформални, или групи замислени од страна на сторителот и кон припадници на таквите групи. Делото на омраза е дело на дискриминација, на насилство спрема поединци, во својство на припадници на одредени групи, или спрема самите групи, вистински или вообразени од сторителот. Така, на пример, дело на омраза е нападот врз други над определена возраст, само поради нивната припадност на таа возраст, нападот врз членовите на некој спортски тим, или на неговите навивачи, токму поради нивната приврзаност кон него.

Поради тоа, поимот „група“ како објект на напад во казнено-правната дефиниција на делото на омраза не може да биде дефиниран како „затворен“ поим. Во истата смисла, не можат да бидат законски фиксирани ни особеностите според кои вистинската или замислена група се разликува од други групи и кои претставуваат основа за дискриминаторен и насилан однос кон нејзините припадници.

Според дефиницијата на ОДИХП (Hate Crime Ways: A Practical Guide), „групата може да биде заснована врз заедничките карактеристики својствени за нејзините членови, а кои се вистински или вообразени како такви, врз основа на припаѓање на раса, групација на народ, националност или етничко потекло, како и јазик, боја на кожа, религија, пол, старосна доба, физички или ментален хендикеп, полово ориентација, политичко или друго определување“.

Рамковната одлука на Советот на министри на ЕУ 2008/913/JHA од 2008 година за спречување на одредени форми на изразување расизам и ксенофобија со средствата на казненото право, како особености на групата ги издвојува (чл. 1): расата, бојата на кожата, религијата, предците, националното или етничкото потекло.

Законот за спречување и заштита од дискриминацијата од 2010 година (чл. 3), ја забранува секоја директна или индиректна дискриминација, повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминаторско постапување врз основа на полот, расата, бојата на кожата, родот, припадноста на маргинализирана група, етничката припадност, јазикот, државјанството, социјалното потекло, религијата или верското уверување, други видови уверувања, образованието, политичката припадност, личниот или општествениот статус, менталната и телесната попреченост, возраста, семејната или брачната состојба, имотниот статус, здравствената состојба или која било друга основа, која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор (дискриминаторска основа).

Колку и да изгледа последнава дефиниција исцрпна, не ги опфаќа сите можни основи за дискриминација, како што е на пример припадноста на ЛГБТ популацијата (лезбејки, геј и бисексуалци). И самиот закон ја содржи генералната клаузула – „или која било друга основа“, но во тој дел погрешно упатува дека таа основа треба да биде предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор. Таквата формулација неосновано ја стеснува примената и на самиот закон, како и на подрачјето кое треба да биде опфатено со поимот на делото на омраза.

Оттука, цитираната одредба не може да се смета за единствена и сигурна основа за одредување на поимот на група како битно обележје на

делото на омраза. Прво, поимот група и основите за дискриминација се одредуваат од аспект на ставот (предрасудата), пристрасноста на сторителот, а не од аспект на групата и нејзиниот формален, законски определен статус преку признавањето права. Објект на напад може да бидат поединци кои припаѓаат на замислена група (така, на пример, сторителот ја фокусира својата омраза врз сите ќелаџи, или врз сите високи, ниски, жители на некое село, студенти на некој факултет итн.). Оттука, што е основа за дискриминаторска омраза, се одредува од аспект на сторителот, а не на заштитената група. Некој може да поврзе во група поединци кои немаат ниту една заедничка особеност што ја истакнува споменатата законска одредба, која станува предмет на неговите предрасуди и омраза од сосем ирационални причини. Второ, делото на омраза, како дело на дискриминација, постои и кога групата на која ѝ припаѓа непосредната жртва не е субјект на никакви посебни права, затоа што делото против таквата замислена група е насочено против еднаквоста на правата на нејзините припадници со правата на другите граѓани. Тие не смеат да бидат повредувани или ограничувани по која било дискриминаторска основа, која е израз на предрасудите и пристрасноста кон одреден круг лица, диференциран според претставата на сторителот како група која треба да биде потисната, загрозувана, повредена или уништена.

Делото на омраза може да биде насочено против одредена група и поголем или помал број нејзини припадници (на пример, некој подметнува експлозив за да уништи некоја помала заедница која живее во етнички мешана населба), или кон намерно избрана жртва, која ја персонализира групата и нејзините особености. Сторителот ја избира жртвата поради нејзината припадност кон вистинската или замислена група, така што жртвата е заменлива: на нејзино место може да се најде кој и да е друг припадник на групата. Се работи, според тоа, за т.н. „симболична жртва“, чишто права се повредени или загрозувани како порака до другите припадници на групата. Жртвата може да припаѓа на малцинска или мнозинска група, така што поаѓајќи од самата природа на овие дела – дискриминација, повреда на еднаквоста на правата – делата на омраза можат да бидат извршени и спрема мнозински национални, етнички, верски или слични групи.

За постоење на дело на омраза се ирелевантни веќе создадените односи на непријателство или омраза меѓу одделни групи. Постоењето на кој било степен нетрпеливост, омраза, непријателство и сличен однос на припадници на една група кон друга никако не би смеел да се уважува како основа за исклучување на противправноста и казнувањето на поединечно-

то дело на омраза. Исто така, не може да претставува оправдување за такво дело, во вид на непишана основа за неказнување, неговото извршување како реакција или одмазда од страна на жртвата на некое претходно извршено дело спрема припадници на групата на која ѝ припаѓа сторителот или спрема самиот сторител.

1.6. За натамошно прецизирање на содржината на поимот на делото на омраза е битна и поделбата на: прави (специјални) и неправии (општи) дела на омраза. Оваа поделба го има за основа законскиот критериум на предвидување на мотивот на пристрасност и омраза како конститутивно обележје на законските битија на делата.

Правите (специјални) дела на омраза во своите законски описи ја предвидуваат пристрасноста и омразата спрема жртвата на делото како припадник на определена општествена група како посебно обележје на законското битие на делото. Омразата може да биде предвидена како законско обележје на основното дело, или како квалификациска околност на некое општо дело. Така, на пример, како законско обележје на делото, омразата е предвидена кај делото предизвикување национална, расна и верска омраза, раздор и нетрпеливост (чл. 319 од КЗ). Ако не е исполнето тоа обележје, односно ако, во овој пример, дејствието на сторителот не предизвикува таква омраза, раздор или нетрпеливост, делото не постои зашто не е исполнето едно од конститутивните обележја на неговото објективно битие. Кај ова дело омразата е инкорпорирана во самото објективно битие на делото и не мора посебно да се утврдува како субјективен елемент на вината на сторителот (така, сторителот може да изврши такво дело и од други побуди, односно мотиви, на пример од користољубие). Како обележје на квалификуваниот облик на основното дело, омразата е предвидена, на пример, кај делото тешко убиство (чл. 123, ст. 2, т. 4 од КЗ); омразата врз националистички, етнички, верски или други дискриминаторски основи е опфатена со општиот поим на субјективното обележје на ова квалификувано дело, определено како „други ниски побуди“.

Неправите (општи) дела на омраза се дела извршени со дискриминаторска омраза кон жртвата поради нејзината припадност кон определена група како посебен мотив на делото. За разлика од специјалните дела на омраза, таквиот мотив не е истакнат како посебно објективно или субјективно обележје на законското битие на делото, туку се појавува како околност која треба да се утврди како елемент на вината, различен од умислата или небрежната, кој го подига степенот на вината како прекор и треба да резултира со потешка казна.

2. Потребa од посебен казнено-правен третман на делата на омраза

2.1. Денес постои еднодушност во мислењата дека делата на омраза претставуваат квалификувани (тешки) облици на повреда или загрозување на основните човекови слободи и права. Покрај конкретните права, кои се објект на напад на поединечните дела, како што е убиството, телесната повреда, силувањето, клеветата, навредата итн., со делата на омраза се повредува уште една темелна правна вредност – еднаквоста на слободите и правата. Еднаквоста на правата е елемент на нивната природно-правна суштина. Сфаќањето за човековите слободи и права како природни и неотуѓиви е нужно поврзано со нивната еднаквост. Таков е пристапот и на меѓународните документи за правата на човекот; Универзалната декларација за човековите права на ООН од 1948 година како нивни основни атрибути ги истакнува еднаквоста и неотуѓивоста. Оттука, делата на омраза треба да добијат посебен казнено-правен третман, затоа што претставуваат тешка повреда на природно-правната суштина на човековите слободи и права.

Човековите слободи и права се темел на демократската правна држава, така што делата на омраза според својата природа се појавуваат како тешки облици на загрозување на нејзините основни постулати: толеранцијата, владеењето на правото, правдата и недискримацијата.

Негативните консеквенции на овие дела врз индивидуалните слободи и права се изразуваат како:

– последици врз поединецот кој е жртва на такво дело, во вид на психичка и афективна растроеност и вознемиреност, последици врз чувството на идентитет на жртвата и нејзиното себеуважување, потсилени со степенот на насилство кој е обично повисок во споредба со општите дела;

- последици врз таргетираната група, со создавање чувство на терор, страв и несигурност, како и чувство на изложеност на можни повреди кај нејзините припадници, кои би можеле да станат следни жртви;
- последици врз останатите вулнерабилни групи, како малцинските, или групите кои се идентификуваат со таргетираната, особено кога делата се засновани врз поширока идеологија или доктрина која тендира кон инволвирање и на други групи;
- последици врз општествените односи во целина, во вид на зголемување на општествената дисхармонија и социјалните конфликти, кога загрозените групи започнуваат со примена на различни облици на реакција, со што се создава спирала на омраза и насилство; и

- прераснување на климата на нетрпеливост, омраза и непријателство во најтешки форми на тероризам и други дела на насилство (геноцид, масовни разорувања итн.).

За ширината и комплексноста на негативните последици на делата на омраза придонесуваат различните модификации на битните обележја на поимот на „дело на омраза“, кои создаваат разновидни, дури и однапред непредвидливи појавни форми. Во таа смисла:

- омразата, пристрасноста, предрасудите што се мотив за насилство, може да имаат различна основа: расна, полова, етничка, верска, културна, политичка, социјална основа, сексуална ориентација итн.;
- според начинот на извршувањето и формата на насилство, објективното неправо на делото на омраза може да се состои во: физички напад, оштетување на имотот, загрозување на сигурноста, психичко малтретирање, вербални напади, навреди и офанзивни графити, пароли и други јавни изразувања на омраза (hate mail) итн.;
- појавните форми на криминалот на омраза се менуваат во текот на историскиот развиток, така што различни историски етапи регистрираат различни појавни форми: прогонот на христијаните во Римската Империја, нацистичкото „конечно решение“ за Евреите, етничкото чистење во Босна и Херцеговина, повампирувањето на фашистичката идеологија и со неа мотивираните напади врз странци во одделни западноевропски држави, ксенофобија и говор на омраза итн.; и
- криминалот на омраза има појавни форми во македонското општество, кои создаваат висока меѓуетничка и меѓунационална тензија и ја загрозуваат стабилноста на општеството во транзиција, како што се: меѓуетнички закани и ширење на омраза („смрт на Шиптарите“, „смрт на Македонците“ итн.), дела на убиства и други насилства мотивирани од омраза во времето на вооружениот судир од 2001 година итн.

Со делото на омраза покрај тоа што се напаѓаат еднаквоста на правата, безбедноста, јавниот ред и мир, кои претставуваат основни правни вредности од кои зависи функционирањето на општествените односи и општествената стабилност, се зголемува и степенот на конфликтност и општествената дезорганизација. Во такви услови реално се загрозени и основните функции на државата во примената на законите, судската функција и регулирањето на односите во одделни општествени подрачја.

Како општествен феномен, „криминалот на омраза“ ги рефлектира состојбите во општеството кои ги сублимираат културните, политичките,

економските и други детерминанти на респектот на човековите слободи и права, еднаквоста и рамноправноста и еднаквата положба на различните општествени групи, поради што посебниот казнено-правен третман на овие дела се појавува како важен фактор на обезбедувањето општествена кохезија, стабилност и просперитет. Таквиот третман ги реafirмира и зацврстува универзалните стандарди за толеранција, недискриминација и спречување на омразата, содржани во бројни меѓународни документи за човековите права.

Неиздвојувањето на криминалот на омраза како посебен феномен од општиот криминал, од друга страна, има бројни негативни консеквенции. Тие може да се манифестираат како запоставување на реалните последици предизвикани со делото, кои би биле ограничени само на последиците за конкретната жртва на делото, и минимизирање на значењето на делото и мотивите на сторителот, чиешто толерирање го охрабрува ширењето на предрасуди и на нивното насилно изразување во односите кон различните општествени групи. Предрасудите може да се развијат до некој општ став кон одредена група, кој може да ги инфицира дури и органите на казнениот прогон како и судските институции (на пример, стигматизацијата на некоја група како криминална). Без осуда за одредено дело како дело на омраза, изостанува општата поддршка на осудата и казната, која е битна за остварувањето на заштитната функција на казненото право.

2.2. Посебниот казнено-правен третман подразбира построго казнување на сторителите на делата на омраза, издвојување на таквите дела како квалификувани облици на основните дела и пропишување за нив построги казни, или издвојување на самиот мотив како отежнувачка или заострувачка околност при одмерувањето на казната. Оттука, таквиот третман претпоставува и истакнување на додатни теоретски аргументи, кои не се судираат со основната концепција и начела на казненото право. Казненото право е засновано врз делото како неправо со кое се повредуваат или загрозуваат основните човекови слободи и права и другите заеднички функции на живот. Спротивна на оваа е концепцијата на казненото право засновано врз сторителот, неговата опасност за општеството, која го запоставува значењето на делото, истакнувајќи го самиот сторител или субјективните елементи на личноста како основа за казнено-правна реакција (субјективната опасност, намерата, мотивот итн.: сторителот се казнува поради тоа што е таков, поради неговата намера, а не поради тоа што го сторил). Во светлината на првата, денес општоприфатена концепција, заснованоста на казненото право врз делото не подразбира игнорирање на оние субјективни

елементи, кои го креваат објективното значење и тежина на делото, како што се посебната намера, мотив (побуда) или цел на сторителот. Тие претставуваат не чисто субјективни елементи на вината на сторителот, туку се трансформираат во елементи на објективното неправо на делото.

Во таа смисла, за разлика од омразата кон жртвата на кражбата, која дури може да биде ирелевантна при одмерувањето на казната, зашто останува во сенка на главниот, користољубив мотив, омразата, пристрасноста или предрасудата кон жртвата како припадник на одредена група кај некое насилно дело влијае врз неговото објективно неправо, зашто ги тангира последиците на делото, изразени како револт, страв или други емоционални состојби кај поширок круг луѓе. Такво е теоретското објаснување и за други категории дела, кај кои казнениот закон пропишува квалификувани облици на делата и построги казни при постоење посебно отежнувачки субјективни елементи (така на пример, како тешки убиства се третираат убиствата извршени од користољубие или безобсирна одмазда, кражбата како потешко дело се разликува од одземањето туѓи предмети поради намерата на сторителот за присвојување на украдениот предмет, саботажата се разликува и потешко се казнува од оштетувањето туѓи предмети поради намерата на сторителот за загрозување на уставниот поредок итн.).

Казнено-правната заштита има комплексна природа: тоа е превенција низ репресија, репресија заради поголема превенција. Во таа смисла, усвојувањето на посебен концепт на казнено-правна реакција на делата на омраза може да дејствува како силен превентивен фактор за намалување на тензиите и конфликтите во општеството, кои настануваат врз создавањето или потенцирањето на разликите меѓу поединците и групите на кои им припаѓаат. Осудата на сторителите на делата, независно на која група ѝ припаѓаат и без никаква дискриминација, ја јакне заемната доверба и свеста за заедничките вредности, како и комуникацијата и соработката меѓу различните заедници во препознавањето и реакцијата на однесувањата што ја загрозуваат општествената стабилност.

2.3. Потребата од посебен третман на делата на омраза налага создавање јасен и конзистентен казнено-правен концепт, кој треба доволно прецизно да ги разликува од општите дела или од други дела извршени со таков мотив (убиство од омраза, која не е заснована врз предрасуди кон некоја група итн.).

Во изборот на таков концепт (модел), современото казнено право следи неколку веќе прифатени концепти, кои се развиени во меѓународните документи за правата на човекот и конвенциите од казнено-правната

област. Таков е во прв ред моделот на геноцидот и злосторството против човечноста, предвидени со меѓународни конвенции (Конвенцијата за геноцидот од 1948 година и Статутот на постојаниот Казнен суд од 1998 година). Геноцидот (во КЗ ова злосторство е предвидено во чл. 403) се состои во наредување или извршување убиства, тешки телесни повреди и други тешки насилства, со намера на полно или делумно да се уништи некоја национална, етничка, расна или верска група. Злосторството против човечноста (во КЗ предвидено во чл. 403-а) го врши тој што ќе нареди или ќе изврши убиство, тешки телесни повреди и други тешки дела, со намера за систематско уништување на цивилното население, гонење, дискриминација и подвојување на која било група или заедница врз расна, национална, етничка, политичка, културна или друга основа. И во двата случаја објект на напад е определена група, а конкретната жртва се појавува како нејзин репрезент и е избрана токму како припадник на групата. Во таа смисла, овие злосторства се појавуваат како дела на омраза во поширока смисла, но се разликуваат од другите дела на омраза според обемот и систематичноста на дејствијата на насилство и нивните последици: се работи, по правило, за убиства, телесни повреди итн. извршени спрема повеќе лица, врз основа на однапред смислен план и акција на дејствување.

Меѓународно-правна рамка за развивање на казнено-правен концепт на делата на омраза претставуваат и конвенциите кои содржат забрана на дискриминацијата. Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права од 1966 година и Меѓународната конвенција за елиминација на сите облици на расна дискриминација од 1965 година им налагаат на државите-потписнички да се воздржат од расна дискриминација, вклучувајќи дискриминација заснована врз етничко или национално потекло, и да им обезбедат на своите граѓани еднаква заштита на нивните слободи и права. Комисијата која ја надгледува примената на оваа конвенција ги повика државите да ги инкриминираат делата со мотив на омраза и пристрасност како казнени дела и да го внесат во казненото законодавство посебното уважување на таквиот мотив како отежнувачка околност. Слични се препораките на Европската комисија за расизам и нетолеранција (ECRI).

2.4. Во примената на одредбата за недискриминација (чл. 14) од Европската конвенција за човековите права, Европскиот суд за човековите права го формулира стојалиштето дека државата нема само негативна обврска (да се воздржи од дискриминација), туку и позитивна обврска да ги спречи актите на дискриминација, да ги предвиди потешките облици на омраза и насилство, засновано врз дискриминација како казнени дела и да ги истражи и утврди можните мотиви на казнените дела засновани врз рас-

на, етничка или друга припадност. Во неколку понови пресуди (најпозната е пресудата на Големiot совет на Судот во случајот *Načova and Others v. Bulgaria* 43577/98 и 43579/98 од 2005 година, во кој се работело за убиство на неколку припадници на ромската заедница од страна на воената полиција; исто во случајот *Šečić v. Croatia* од 2007 година), Судот одлучи дека со пропуштањето од страна на властите да ги истражат можните расистички мотиви, кои стојат зад криминалниот настан, државата ја повредила одредбата за недискриминација (чл. 14). Со овие пресуди, Судот го истакнува постоењето на додатна должност на државните органи за разоткривање на можниот мотив на омраза, пристрасност или предрасуда – расна, етничка и друга, што можела да има влијание врз делото на омраза, кое не мора да биде изречно предвидено како такво во казненото законодавство. Утврдувањето на дискриминаторскиот мотив според Судот е во функција на изрекување построга казна, пропорционална со тежината на делото, а пропуштањето на таквата должност и третирањето на делото извршено од омраза и расни или слични предрасуди како обично казнено дело би значело занемарување на неговата деструктивна природа во однос на повредата на основните човекови права.

Со Протоколот бр. 12 на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи од 2000 година, се обезбедува уживање на кое било право утврдено со закон без дискриминација по која било основа како полот, расата, бојата на кожата, јазикот, религијата, политичкото или друго мислење, националното или социјалното потекло, припадноста на националното малцинство, имотната состојба, раѓањето или друг статус (чл. 1 од Протоколот). Забраната на дискриминација со тоа се проширува на кое било право утврдено со закон, а не само на правата предвидени со Конвенцијата за човековите права, какво што значење има одредбата за недискриминација во таа конвенција (чл. 14). Поимот дискриминација е интерпретиран во согласност со „case-law“ на Европскиот суд за човекови права: според неговите пресуди, не секоја разлика во третманот на поединците се смета за дискриминација, туку (во случајот *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom* од 1985 година), различниот третман е дискриминаторен ако „нема објективно и рационално оправдување“, односно ако не е подреден на „легитимна цел“, или ако „не постои рационален однос на пропорционалност меѓу средствата кои се применети и целта која требало да се постигне“.

2.5. Во меѓународните конвенции постапно се пробива и тенденцијата за предвидување обврска за државите одделни дела на омраза да ги про-

пишат како посебни инкриминации во казнените законодавства. Израз на таквата тенденција е Додатниот протокол кон Конвенцијата за сајбер-криминалот, кој се однесува на криминализација на делата со расистичка и ксенофобична природа извршени преку компјутерски системи на Советот на Европа од 2003 година. Во Преамбулата на Протоколот е посебно истакнато дека делата со расистичка и ксенофобична природа претставуваат повреда на човековите права и „закана за владеењето на правото и демократската стабилност“, што налага потреба во националното и меѓународното право да се предвидат соодветни правни одговори на пропагандата со расна и ксенофобична природа извршена преку компјутерски системи. Протоколот предвидува обврска државите-потписници да ги предвидат следниве казнени дела, сторени преку компјутерски систем:

- умислено и противправно дистрибуирање или на друг начин правење достапен на јавноста расистички или ксенофобичен материјал (чл. 3);
- умислена и противправна закана за извршување тешки казнени дела, предвидени со домашното право, спрема лица поради нивната припадност на група, која се разликува од другите според расата, бојата на кожата, предците или националното или етничкото потекло, како и религијата, ако се појавува како претекст за некој од тие фактори, или спрема група лица која се разликува од другите според некоја од овие карактеристики (чл. 4);
- умислено и противправно навредување на лице поради неговата припадност кон група која се разликува од другите според расата, бојата на кожата, предците или националното или етничкото потекло, како и религијата, ако се појавува како претекст за некој од овие фактори, или спрема група лица која се разликува од другите според некоја од овие карактеристики (5);
- дистрибуирање или на друг начин сторување достапен на јавноста преку компјутерски систем материјал со кој се отфрла, грубо се минимизира, одобрува или оправдува дело кое претставува геноцид или злосторство против човечноста, предвидени со меѓународното право и утврдени како такви со конечните и обврзувачки одлуки на Нирнбершкиот трибунал, или на друг меѓународен суд востановен со релевантните меѓународни инструменти; државата може да предвиди дека отфрлањето или грубото минимизирање е извршено со намера за поттикнување на омраза, дискриминација или насилство спрема поединец или група, заснована врз расата, бојата на кожата, предците или националното или етничкото потекло, како и религијата, ако се користи како претекст за некој од овие фактори (чл. 6); и

- поттикнувањето или помагањето во делата предвидени со Протоколот, со намера за нивно извршување (чл. 7).

2.6. Законодавствата на државите-членки на ЕУ, како и на државите-кандидати и аспиранти за членство, меѓу кои постојат изразени разлики во третманот на делата на омраза, добија јасна насока за прифаќање конзистентен казнено-правен концепт со Рамковната одлука на Советот на министрите на ЕУ за спречување одделни форми и изрази на расизам и ксенофобија со средствата на казненото право од 2008 година. Во Преамбулата на Рамковната одлука е истакнато дека расизмот и ксенофобијата се директни повреди на начелата за слобода, демократија, почитување на човековите права и фундаменталните слободи и владеењето на правото, врз кои е заснована ЕУ и кои се заеднички за нејзините држави-членки. Тие претставуваат закана против групи лица кои се цел на таквото однесување. Затоа е неопходно да се дефинира заеднички казнено-правен пристап во ЕУ кон овој феномен, со цел да се обезбеди исто поведение да биде предвидено како казнено дело во сите држави-членки и за физичките и правните лица, одговорни за такво дело, да бидат предвидени ефективни, пропорционални и превентивни казни. Како основа за усвојување на Рамковната одлука, Преамбулата упатува на Договорот од Амстердам (одредбите за ЕУ како простор за „слобода, безбедност и правда“) и на Директивата на Советот на министрите 2000/43/ЕС од 2000 година за примена на начелото за еднаков третман на лицата независно од нивното расно или етничко потекло.

Рамковната одлука ги обврзува државите, како инструмент за хармонизација на казнените законодавства (пред Лисабонскиот договор – во рамките на „третиот столб на ЕУ“), да ги предвидат во своите казнени законодавства следниве казнени дела на расизам и ксенофобија (чл. 1):

- јавно поттикнување на насилство или омраза насочена против група лица или припадник на таква група, одредена според разликата во расата, бојата на кожата, религијата, предците или националното или етничкото потекло;
- извршување такво дело со јавно ширење или дистрибуција на написи, слики или други материјали;
- јавно толерирање, негирање или грубо омаловажување злосторства на геноцид, злосторства против човечноста и воени злосторства, дефинирани во Статутот на Меѓународниот казнен суд, насочени против група или припадници на група определена според разлики во расата, бојата на кожата, религијата, предците или националното или етничко

- потекло, кога дејствието е извршено на начин подобен да поттикне на насилство или омраза против таква група или нејзини припадници;
- јавно толерирање, негирање или грубо омаловажување злосторства на геноцид, злосторства против човечноста и воени злосторства, дефинирани во Лондонската спогодба за Нирнбершкиот трибунал од 1945 година, насочени против група или припадници на група определена според разликите во расата, бојата на кожата, религијата, предците или националното или етничко потекло, кога дејствието е извршено на начин подобен да поттикне на насилство или омраза против таква група или нејзини припадници;
 - државата може да предвиди казнување за дело кое е извршено на начин со кој се нарушува јавниот ред или претставува закана, злоупотреба или навреда; и
 - се казнува и поттикнувањето и помагањето на делата предвидени со Рамковната одлука (чл. 2).

Покрај засегнатите групи, наведени во Рамковната одлука, во нејзината Преамбула е определено дека државата-членка во своето национално законодавство може да ја прошири примената на казнените одредби и на напади врз групи одредени според други критериуми, покрај расата, бојата на кожата, религијата, предците или националното или етничкото потекло, како што е социјалниот статус или политичката определба.

Рамковната одлука обврзува на примена на ефективни, пропорционални и превентивни казни, чијшто максимум треба да биде меѓу една и три години затвор (чл. 3).

За концептот на делото на омраза е важна и одредбата која се однесува на расистичкиот и ксенофобичен мотив (чл. 4): за казнените дела кои не се предвидени со Рамковната одлука, државите-членки ќе ги преземат сите неопходни мерки за да обезбедат расистичкиот и ксенофобичен мотив да се смета за поострувачка околност или, алтернативно, дека таквиот мотив може да се земе предвид од судовите при одредувањето на казните.

Предвидена е и обврска за статуирање казнена одговорност на правните лица (чл. 5): правното лице може да биде одговорно за некое од инкриминираните дејствија, извршени во негова корист од лице кое постапува индивидуално или како член на орган на правното лице, кое има водечка улога во правното лице заснована врз овластувањето да го претставува, да донесува одлуки во име на правното лице или да врши надзор во правното лице. Правното лице одговара и кога поради отсуство на надзор на правното лице е овозможено извршување на инкриминираните дела во негова корист од лице кое е подредено на одговорното лице. Одговорноста на

правното лице не ја исклучува одговорноста на физичкото лице кое е извршител или соучесник во делото. Пропишан е и посебен систем на казни за правното лице (чл. 6).

Рамковната одлука го потврдува значењето на националните уставни норми и правни начела, кои се однесуваат на почитувањето на човековите слободи и права, вклучувајќи ја слободата на изразување и здружување (чл. 7).

За практичното функционирање на системот на репресија на делата на омраза важна е и одредбата која се однесува на иницирањето истрага или обвинение (чл. 8): државата-членка е обврзана да ги преземе сите неопходни мерки за да обезбеди истрагата или обвинувањето за дело предвидено со Рамковната одлука да не зависи од пријавата или обвинувањето од страна на жртвата на таквото дело, посебно во случаите на најтешките дела извршени на нејзина територија.

Заклучок

Со Новелата на КЗ од 2009 година во одредбите за одмерување на казната (Општи правила за одмерување на казната) е пропишана нова околност што судот треба да ја има предвид при одмерувањето на казната (чл. 39, ст. 5): „При одмерувањето на казната судот посебно ќе има предвид дали кривичното дело е сторено против лице или група лица или имот, непосредно или посредно, поради неговото или нивното национално и социјално потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба, полот, расата или бојата на кожата“. Со пропишувањето на оваа одредба во нашето казнено законодавство е започнат подолготраен процес на инкорпорирање на концептот на казнените дела на омраза како нов казнено-правен феномен, што понатаму се развива низ допрецизирање на неговиот поим во општиот дел (законска дефиниција на дело на омраза во чл. 122 од КЗ) и во посебниот дел на КЗ со пропишување потешки облици на повеќе дела извршени од омраза.

Како позитивно-правен концепт поттикнат со залагањата на ОБСЕ во борбата против дискриминацијата, неговото натамошно унапредување и, што е уште поважно – практично имплементирање, е повлијаено од развојот на меѓународното право за правата на човекот и на меѓународното казнено право, како и од континуираните практични упатства на ОБСЕ, покрај активностите на превентивен план, за унапредување на судската практика и зголемување на ефикасноста во откривањето и гонењето на сторителите на делата на омраза.

Селектирана библиографија

- Annual Report 2008*, European Union Agency for Fundamental Rights, http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ar08/ar08_en.pdf
- Council Framework Decision* 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law
- Galtung, Johan*, (2/1993): Kulturelle Gewalt; in: Der Bürger im Staat 43
- Haris. O, Bojl, Varbrik*, (2009): Право на Европската конвенција за човековите права, второ издание, Скопје
- Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses*, OSCE/ODIHR, Annual Reports 2006, 2007, www.osce.org/odihr/item_11_26296.html
- Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses Annual Report for 2007* (OSCE/ODIHR 2008), <http://tandis.odihr.pl>, and individual country monitoring reports of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/default.asp
- Hate Crime Laws: A Practical Guide*, (2009), Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw
- Human Rights First*, 2008 Hate Crime Survey, Online version
- Human Rights First*, Overview: Hate Crime Report Card, December 2007, <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/071217-discrim-hc-report-card-overview-2007.pdf>
- Jacobs, James B. and Potter Kimberly*, (1998): Hate Crimes: Criminal law and Identity Politics, Oxford and New York
- Камбовски, Владо*, (2004): Казнено право, Посебен дел, 3 изд. Скопје
- Камбовски, Владо*, (2006): Казнено право, Општ дел, 3 изд. Скопје
- Mesić, Milan*, Prijepori oko kolektivnih (kulturnih) prava, (2007): Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol.57, No.3, str.527-545
- Ministerial Council Decision* No. 12/04, "Tolerance and Non-Discrimination", Sofia, 7 December 2004
- OSCE Ministerial Council Decision* No. 4/03, Maastricht, 2 December 2003.
- Permanent Council Decisions* No. 607, "Combating Anti-Semitism" and No. 621 "Tolerance and the Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination", www.osce.org/mc/documents.html
- Permanent Council Decision* No. 621 "Tolerance and the Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination", www.osce.org/mc/documents.html
- Racist Violence in 15 EU Member States*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), April 2005, <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/comparativestudy/CS-RV-main.pdf>

Акад. Таки ФИТИ¹

МАЛИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА²

1. Претприемништвото и иновациите како водечки развоен фактор

Класичната економска мисла познаваше три фактори на производство: труд, капитал и земја. Врз оваа основа се определуваат и доходите кои им припаѓаат на сопствениците на факторите на производство – труд-наемнина (плата), капитал-камата и земја-рента. Современата економска мисла во анализата го воведува **претприемништвото**, како нов, четврти фактор на производството. Сопственици на овој фактор на производството се луѓето со претприемнички талент, со претприемнички вештини, со моќ за претприемничко расудување, кои се различни од обичните капиталисти и кои добиваат посебен доход (награда) – профит. Во современата економска литература од областа на претприемништвото, за пионери на оваа научна дисциплина, се сметаат Кантијон, Сеј и Шумпетер. Заслуга на тројцата автори е што успеале јасно да ја разграничат функцијата на *претприемачот* од функцијата на *обичниот капиталист*. Тие сфатиле дека претприемачот е посебен субјект во економскиот процес, различен од обичниот капиталист, субјект којшто извршува особени активности – воведува иновации во економскиот процес (иновира), презема ризик, врши комбинација на факторите на производство и континуирано ги насочува ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба. Со тоа се менува и класичната

¹ Академик, Претседател на МАНУ.

² Излагање пред учесниците на Охридската школа на природното право, Охрид, 1–7 јули 2018 година.

Шема на економскиот процес (познатото тројство), т.е. таа поприма нов облик: труд - наемнина; капитал - камата; земја - рента, претприемач - профит. Овие три особени активности на претприемачот, овде презентирани по хронолошки редослед (онака како што биле откривани и препознавани во историјата на економската мисла), остануваат до денешни дни *differentia specifica* на претприемачот и претприемништвото, критериум за разграничување на претприемачот од обичниот капиталист, без оглед на тоа што во современата економска литература од областа на претприемништвото тие се дополнуваат и со други активности иманентни за претприемачите. За развојот на современата економска мисла за претприемништвото, во периодот по Шумпетер, посебно треба да се потенцираат заслугите на Франк Најт (Franc Knight), Израел Кирзнер (Israel Kirzner), Марк Кесон (Marc Casson) и Вилијам Бомол (Viliam Baumol).³

Денес не постои единствена и општоприфатена дефиниција за претприемништвото, како што, впрочем, тоа е случај и со многу други категории во економијата. Факт е дека дефиницијата на одредена категорија (поим), во конкретниов случај на претприемништвото, треба да ја содржи најзначајната карактеристика на поимот кој се дефинира, треба да го одразува она што е *differentia specifica* на тој поим. Што е фактички најрепрезентативна и најзначајна карактеристика на претприемништвото? Очевидно, различни автори даваат, барем на прв поглед, различни одговори на ова прашање. За Кантијон најзначајна карактеристика на претприемачот и претприемништвото е ризикот, за Сеј комбинацијата на факторите на производство, за Шумпетер иновацијата, за Најт справувањето со неизвесноста, за Кирзнер искористување на нови можности кои другите не ги забележуваат, за Касон способност за добро просудување и донесување одлуки за искористување на ресурсите во услови на ограничени информации итн. Според нашето мислење, сите овие карактеристики, најсинтетички гледано, можат да се сведат на **воведување иновации во економскиот процес**. Тоа е така, бидејќи воведувањето на иновацијата секогаш е поврзано со преземањето ризик (пресметан ризик) и со нова комбинација (рекомбинација) на факторите на производство. (Фити и др. 2007).

³ Заинтересираните за оваа проблематика ги упатуваме на следниве трудови на посочените автори: **Franc Knight**: *Risk, Uncertainty, and Profit*, Mifflin Company, Boston 1921; **Israel Kirzner**: *Competition and Entrepreneurship*, The University of Chicago, Chigago Press, 1973; **Mark Casson** *Entrepreneurship - Theory, Networks, History*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010; **William Baumol**: "Economics and entrepreneurship", in *World Encyclopedia of Entrepreneurship*, Edited by Léo - Paul Dana, Edward Elgar Publishing Limited, 2011; **Viliam Baumol**: "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive", *Journal of Political Economy*, 1990, vol 98, no 5.

Оттука, иновацијата е најзначајната карактеристика на претприемништвото. Претприемачите се луѓе кои иновираат, кои на пазарот донесуваат сосем нови производи и услуги или производи и услуги со подобрен квалитет. Без иновација, нема претприемништво. Сопствениците на мали фирми кои не иновираат, кои економскиот процес го извршуваат на традиционален начин, не се претприемачи – тие остануваат само обични капиталисти. Иновирајќи го својот производ, претприемачот фактички го диференцира, го прави поразличен од конкуренцијата, поатрактивен за потрошувачите и врз таа основа ги зголемува своите продажби и добива поголем (натпросечен) доход, односно профит. Кога претприемачот ја заштитува својата иновација (со патент), тој фактички се стекнува со привремен монопол (кој е еднаков на периодот на траење на патентот) и тоа е основата за добивање економски (натпросечен) профит. Од тоа произлегува и мотивот, поттикот на претприемачите постојано да иновираат.

Во современата економска литература се смета дека претприемништвото и иновациите се најзаслужниот фактор за динамизмот во економијата, т.е. најзаслужниот фактор за динамизирање на растот и развојот – на фирмите, но и на економијата и општеството во целина. Нобеловата награда за економија за 2018 година им е доделена на Пол Ромер и Вилјам Нордхаус, при што придонесот на Ромер се огледа во тоа што тој ги интегрирал технолошките иновации во долгорочниот економски развој (Фити, 2018). Силата на претприемништвото како развоен фактор произлегува од фактот што иновацијата не е само технолошки феномен, туку и демографски, пазарен, социјален феномен, со што се овозможува масовна примена на иновациите и динамичен и стабилен развој на модерните економии.

Во својот најзначаен дел претприемништвото е најдиректно поврзано со малите и средните претпријатија (МСП), вклучувајќи ги тука и микропретпријатијата (оние со најмногу 10 вработени лица). Овие економски субјекти денес се најбројни во структурата на економиите (учествуваат со повеќе од 99% во вкупната бизнис-популација) и претставуваат витален дел на модерните економии. Се разбира, сите сопственици на МСП не се и претприемачи – претприемачи се само оние економски субјекти кои иновираат, преземаат ризик, вршат нова комбинација и рекомбинација на развојните фактори (ги супституираат поскапите фактори со поевтини) и овозможуваат рационално користење на расположливите ресурси. Но денес, претприемништвото сè повеќе се поместува и кон големите компании (т.н. корпоративно претприемништво), понатаму и кон единиците на локалната самоуправа (во општините МСП стануваат столб на локалниот економ-

ски развој), а претприемнички се водат и институции во т.н. општествени дејности – образованието, здравството итн. Во оваа смисла, во развиените земји, претприемништвото е застапено на сите нивоа на општествена организираност и во овој контекст говориме за претприемнички општества. Современите претприемнички општества развојот го базираат на знаење, на иновации, на научно-технолошкиот прогрес во најширока смисла на зборот.

2. Малите и средните претпријатија и развојот на претприемништвото во Република Македонија

Во транзицискиот период во Република Македонија, како што впрочем тоа беше случај и со останатите земји во транзиција, се одвиваше процес на спонтано претприемништво и се создаде релативно богата популација на МСП. Така, во 2010 година во Македонија имаше 75.497 активни претпријатија, од кои само 203 влегуваа во групата големи претпријатија – останатите 75.294 претпријатија, односно дури 99,3% од вкупниот број активни претпријатија влегуваа во групата на МСП (ДЗС, 2011). Во 2012 година бројот на активни деловни субјекти достигна 74.424, од кои дури 99,7% влегуваа во групата на МСП. Внатре, во групата на МСП, доминантно учество (преку 90%) имаа микро–претпријатијата (до 10 вработени). Во 2015 година во Македонија постоеја 70.139 активни претпријатија (деловни субјекти), од кои 63.590, или 90,7% беа микропретпријатија (до 9 вработени), 4979 или 7% мали претпријатија (од 10 до 49 вработени), 1339 или 1,9% средни претпријатија (од 50 до 249 вработени) и 231 или 0,3% големи претпријатија (над 250 вработени). Денес, бројот на МСП во Северна Македонија се одржува на нивото од околу 70.000 активни деловни субјекти. МСП и кај нас имаат доминантно учество во формирањето на додадената вредност на економијата, во БДП и во вработеноста во бизнис-секторот. Просечниот број активни деловни субјекти на 1.000 жители во Македонија во 2012 година изнесува 36, што е релативно солиден, иако сè уште недоволен просек, ако се има предвид дека некои студии во САД и Велика Британија сугерираат дека за добро функционирање на една пазарна економија треба да се очекуваат околу 50–60 МСП на 1000 жители. (Blue Ribbon Report – Macedonia, UNDP – Project, Skopje, 2006).

Секторската дистрибуција на МСП покажува дека во 2012 година 36,70% од активните претпријатија се „лоцирани“ во трговијата (наспро-

ти 67% во 1993 година), 11,10% во преработувачката индустрија, 8,70% во транспортот, 6,10% во градежништвото итн. Практично, во секторската дистрибуција на МСП, за разлика од раните транзициски години, се присутни позитивни поместувања, во смисла на намалување на бројот на МСП во трговијата и пораст на учеството на МСП во преработувачката индустрија, градежништвото и секторот на модерните услуги – информации и комуникации, финансии и осигурување, стручни, научни и технички дејности и образование. (ДЗС, 2011, 2012, 2013, 2014).

Релативно богатата популација на МСП придонесе во Македонија, во транзицискиот период, да се постигнат и релативно добри резултати во развојот и промоцијата на претприемништвото. Првата владина Програма за развој на МСП и поддршка на претприемништвото беше донесена во раните транзициски години со техничка помош на Британскиот совет, а нејзини автори беа Милфорд Бејтмен, тогаш шеф на Одделот за локален економски развој во земјите во транзиција (LEDTEU) при Универзитетот во Вулверхемптон и Вил Бартлерт, Универзитет во Бристол, Велика Британија. Потоа следеше процес на формирање институции за поддршка на претприемништвото – NEPA (National Enterprise Promoting Agency), се воспоставија првите регионални центри за поддршка на МСП и претприемништвото, првите бизнис-инкубатори, Македонската банка за поддршка на развојот (државна банка во чии рамки функционираат два сектора – за финансирање на МСП и за поддршка на извозот), институции за поддршка на МСП и претприемништвото врз основа на билатерална соработка и помош со Германија, Холандија, САД итн. Подоцна се воспоставија и првите кластери, а неодамна, во соработка со Светска банка, се формира и Фонд за иновации и технолошки развој, а се формираа и неколку акцелератори и иновативни бизнис-центри. Во сферата на едукацијата воведен е предметот претприемништво на редовните и постдипломските студии, главно на економските факултети, а предметот бизнис и претприемништво е воведен како задолжителен во средното образование. По 2014 година, воведен е и предметот иновации во IX одделение во основните училишта, како и предметот иновации и претприемништво во прва, втора и трета година во средните училишта.

Квалитативните промени во сферата на развојот на МСП и на претприемништвото во нашата земја, од раните транзициски години до денес, можат да се синтетизираат на следниов начин:

Прво, се случија значајни позитивни промени во секторската дистрибуција на МСП, во смисла на реалокација на ресурсите вложени во МСП од

секторите со пониска во секторите со повисока продуктивност и повисока додадена вредност.

Второ, во раните транзициски години, речиси, целосно отсутствуваа владини политики, т.е. мерки и инструменти за поддршка на развојот на МСП и претприемништвото. Денес, во Македонија е воспоставена институционална поддршка на МСП, а осмислени се и мерки за поддршка на претприемништвото и развојот на МСП – вклучувајќи ги тука и новите (софистицирани) мерки – бизнис-инкубаторите, акцелераторите, кластерите, иновативните центри, Фондот за иновации и технолошки развој, Планот за економски раст на Владата на Република Северна Македонија и сл.

Трето, во раните транзициски години, за прв пат, најпрвин на редовните студии на економските факултети, се вовеле наставната дисциплина претприемништво, а се воведоа и други сродни наставни дисциплини што ја третираат оваа проблематика. Набрзо потоа, претприемништвото стана наставна дисциплина и на постдипломските студии, а денес веќе и на докторските студии. Проблематиката на претприемништвото се изучува и на некои факултети од неекономската струка. Во меѓувреме, образование од областа на претприемништвото е воведено и во средното образование и, што е особено значајно, во основното образование. На овој начин создадени се нужните претпоставки за ширење на претприемничкото образование и за создавање на националната претприемничка култура кај популацијата – од најмлада возраст до докторски и постдокторски студии.

Од друга страна, синтетички гледано, основните слабости на процесот на развојот на МСП и на претприемништвото во Република Македонија, може да се лоцираат во две сфери:

- во македонската економија, сè уште, е занемарлив бројот на вистински претприемнички фирми, т.е. на иновативни, извозно-ориентирани и брзорастечки мали бизниси. Една студија на Европската комисија, т.е. на PHARE програмата од 1998 година, што се однесува за земјите во регионот, покажува дека само 5% од МСП се фирми со потенцијал за брз раст, со можност за воведување иновации и за подигање на нивната конкурентна способност на домашниот и меѓународниот пазар (ЕК, 1998). Во меѓувреме, состојбите се подобруваат и на овој план, во смисла на зголемување на бројот на мали бизниси кои вршат диверзификација на своите производствени програми, зголемување на квалитетот на производите и услугите и сл., но главно преку технолошки адаптации и приспособувања;

- евидентно отсуство на другите квалитативни претприемнички активности – индустриски супконтрактинг, бизнис-мрежи, кластеринг, успешни бизнис-инкубатори, ризичен капитал во неговите основни форми (бизнис-ангели и официјални ризични фондови) итн., т.е. отсуство на витални сегменти на претприемничкиот процес што може да имаат синергетски ефекти врз динамизирањето на растот на МСП и креирање нови работни места.

3. Како да се поддржат иновативните мали и средни претпријатија во Република Северна Македонија?

Иако, кога е во прашање иновативноста на македонскиот бизнис-сектор, во периодот од раните транзициски години до денес е постигнат забележителен напредок, земјава во целина, сè уште останува во групата на т.н. скромни иноватори, а секторот на претпријатијата во сферата на иновативната активност е оптоварен со бројни слабости – маргинални издвојувања на претпријатијата за истражување и развој и за иновирање (на производи, процеси и за воведување на маркетиншки и организациски иновации), мал број истражувачки јадра, внатре, во македонските компании, мал број истражувачи вработени во претпријатијата, отсуство на поврзаност и соработка на претпријатијата со научните организации и со постојните бизнис-инкубатори, отсуство на деловни врски на македонските претпријатија со странските директни инвеститори и сл.

Зголемувањето на иновативноста, продуктивноста и конкурентската способност на македонските бизниси, во прв ред, е работа на самите бизниси (нивните менаџери и претприемачи), кај кои треба да расте свеста за бројните бенефити што ги носат иновациите. Но, светските искуства, недвосмислено потврдуваат дека иновативната активност (како позитивна екстерналија) треба да биде поддржана и со добро осмислени мерки и инструменти на креаторите на политиките (централната влада и локалните власти) и со зголемување на капацитетот на дејствување на сите институции што имаат свои надлежности и одговорности во оваа сфера. Мое мислење е дека Владата треба да конципира модерна индустриска (иновативна политика) која ќе ги поддржи бизнисите во процесот на иновирање и квалитативно подобрување на сите нивни перформанси и ќе даде придонес за промена на структурата на македонската економија, односно за пренасочување на расположливите ресурси од секторите со пониска кон секторите

со повисока продуктивност. Притоа, според мое мислење, иновативната политика и реструктурирањето на македонската економија треба да се базира врз т.н. претприемнички пристапи.

Осумдесеттите години на XX век ќе останат запаметени во светската економска историја по т.н. трет бран претприемничко реструктурирање (терминот во економската литература го вовеле Тофлер во својот труд *Шок на иднината*), т.е. реструктурирање на современите економии по пат на влез на нови мали и средни претпријатија (МСП) во нивната економска структура и промени на корпоративната култура во големите компании – од традиционална корпоративна култура кон корпоративна култура иманентна за т.н. внатрешно претприемништво (Intrapreneurship). (Фити и др., 2007).

Постојат бројни канали (трансмисиjsки механизми) преку кои претприемништвото испорачува позитивни ефекти врз реструктурирањето на економиите, јакнење на нивниот иновациски перформанс, на нивната конкурентска способност и на диверзификацијата на извозот.

Како посебно значајни за потребите на овој труд ги истакнуваме следниве:

- Иновацијата;
- Можностите што претприемничките пристапи ги нудат за реструктурирање и ревитализација на класичните индустриски сектори;
- Новите пристапи за поддршка на претприемништвото и за креирање ефикасни иновативни политики.

За иновациите стана збор во воведниот дел на моето излагање.

Можностите што претприемничките пристапи ги нудат за реструктурирање и ревитализација на класичните индустриски сектори се посебно значајни и имаат висока релевантност за средно развиените економии кои влегуваат во групата технолошки следбеници на високоразвиените земји. Во пазарна економија, профилирањето на стопанската структура, во основа, е работа на претприемачите, т.е. на претприемничкото промислување – претприемачите и менаџерите се тие кои, следејќи го сопствениот интерес, настојуваат расположливите ресурси да ги насочат кон точките на нивната најпродуктивна употреба. Светските искуства потврдуваат дека претприемачите можат да се определат да вложуваат во традиционални сектори (каков што е примерот со земјоделството или во „старите“, класични индустрии – текстил, кожа, па и во металопреработувачкиот сектор) кои, поради помалата технолошка интензивност, често беа означувани како неатрактивни и се напуштаа или се селеа од развиените земји во земјите во развој. Примената на ИКТ во сите области и сектори на економска ак-

тивност внесуваат крупни промени и во ваквата филозофија на размислување. Денес е факт дека со примена на нови технологии традиционалните сектори на економска активност комплетно можат да се ревитализираат и брзо да се развиваат. Впрочем, во теоријата на претприемаштвото е познат феноменот на т.н. претприемачи „контраши“, т.е. „аниматори на трендови“ – претприемачи што вложуваат во сектори кои ги напуштаат другите претприемачи (Birch, D. 1987). Аниматорите на трендови, според Б’рч, се особено присутни кај: челикот и челичните производи, мотоциклите и велосипедите, предилниците и ткајачниците, текстилот, производството на хартија, обработката на кожа и на машини за влечење и обликување (Birch, D. 1987 pp. 77).

Новите пристапи за поддршка на претприемништвото и за креирање на ефикасни иновативни политики се особено значајни. Класичните мерки во рамките на активните индустриски политики применувани во шесеттите, седумдесеттите па и осумдесеттите години на минатиот век во некои земји на Југоисточна Азија и Латинска Америка, денес, во „ново руво“, приспособени на редефинираната улога на државата во економската активност, ги препознаваме токму во претприемничките пристапи, т.е. во т.н. квалитативни претприемнички процеси: бизнис-инкубатори, научно-технолошки паркови, акцелератори, кластери, супконтракторство, глобални синџири на додадена вредност, нови форми на финансирање на бизнисите (посебно ризичниот капитал) итн. Квалитативните претприемнички процеси и мерките поврзани со нив можат да дадат посебен придонес во реструктурирањето на економиите. Овие мерки, дизајнирани за промоција на мали и средни претприемнички фирми со висок потенцијал за иновирање се далеку понеутрални и помалку дисторзивни во споредба на класичните мерки (даночни и царински ослободувања, субвенционирање на каматните стапки и сл.). Денес, насекаде во светот, секоја година никнуваат илјадници нови бизнис-инкубатори, технолошки паркови, кластери, акцелератори итн., а се развиваат и иновативни форми на финансирање на бизнисите – посебно ризичниот капитал (бизнис-ангелите и официјалните ризични фондови). Супконтракторството, исто така, се развива по нагорен тренд – во 2007 година во ЕУ 15 дури 265.496 мали и средни претпријатија работеа како супконтрактори (кооперанти) на големите компании и вработуваа 3,8 милиони лица. (<http://www.google.com/Business+Incubators+Model+Worldwide>; Jekkel, 2006; Brach, 2008). Овде, посебно треба да се има предвид дека претприемништвото и квалитативните претприемнички процеси се локален феномен. Анализите на експертите на OECD потврдуваат дека

некои општини и региони имаат знаење за генерирање кластери на динамични МСП, т.н. „локални деброви“ со висока претприемничка активност – Силиконската Долина во САД, Аресо и Модена во Италија, Валенсија во Шпанија, Нирнберг во Германија итн. Притоа, улогата на локалните влади во градењето на капацитетот за трансформација (капацитет за претприемнички пристапи за разрешување на проблемите) е клучна. (OECD, 2000).

Привлекувањето на странски директни инвестиции (СДИ), чии најзначајни носители се големите транснационални компании, претставува витален дел на индустриските (иновативните) политики на современите економии. Предностите од СДИ за земјите во кои се лоцираат, а во овој контекст и за Република Македонија, се бројни: СДИ придонесуваат за зголемување на бруто-инвестициите на земјата домаќин, т.е. за затворање на јазот меѓу домашното штедење и посакуваниот обем на бруто-инвестиции; за финансирање (покривање) на дефицитот на тековната сметка на билансот на плаќање; за зголемување на вработеноста и валоризација на другите развојни ресурси во земјата; за трансфер на технологија и нови знаења (менаџерски, маркетиншки и сл.); за зголемување на продуктивноста, конкурентноста и извозот итн. Меѓутоа, ваквите позитивни ефекти на СДИ тешко се ефектуираат ако носителите на СДИ не воспостават тесни бизнис-врски со локалните фирми. Она што е ново во оваа сфера е фактот дека „Постои растечка тенденција на организирање на меѓународното производство, на трговијата и инвестициите во рамките на т.н. глобален синџир на вредности, при што различни фази на производствениот процес се локализираат во различни земји. Глобализацијата ги мотивира компаниите да ги реструктурираат нивните операции интернационално преку аутсорсинг и офшоринг активности“ (<http://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>).

Врз основа на претходно можат да се извлечат следниве лекции за Македонија:

Прво, фактот што неповолната структура на македонската економија не само што се репродуцира, туку и понатаму се продлабочува (учеството на традиционалните сектори во БДП во периодот од 2007 до 2017 година се зголеми од 34% на 37%), упатува на сознанието дека модернизирањето на класичните сектори со примена на ИКТ е од клучно значење за нашата економија. Претприемничките пристапи во оваа сфера можат да дадат значајни резултати. Зошто? Во поново време, во Република Македонија, евидентен е процесот на брз раст на секторот *информации и комуникации* и особено на потсекторот *компјутерско програмирање, консултантски и*

сродни дејносѝи (Роческа и др. 2018). Растот на потсекторот *компјутерско програмирање, консултантски и сродни дејносѝи* сам по себе дава значаен придонес во модернизирањето на структурата на македонската економија, а неговите индуцирани ефекти не смеат да се потценат, бидејќи во себе инкорпорираат значаен потенцијал за модернизирање и за ревитализација на класичните сектори во македонската економија. Имено, овој сектор им отвора можност на бизнисите во рамките на класичните сектори да се реструктурираат со користењето на cloud computing, еден вид дигитализирана автоматизација на производствените процеси. Дури и најрудиментарните форми на примена на она што денес се нарекува cloud computing, на фирмите им носат големи бенефити – типичен пример е компјутерското водење на дотурот на електрична енергија во печките на Скопска железарница (денес „Макстил“) што резултираше со големи заштеди на електрична енергија. Другата можност за реструктурирање на класичните сектори со примена на софтверски продукти преку интернет, т.н. софтвер on demand (можност на бизнисите од класичните сектори да ги модернизираат одделните фази на производствениот процес преку користење на софтверски апликации преку интернет), исто така, не смее да се потцени. Денес, на пример, позната е практиката на реструктурирање и модернизирање на производството на облека низ компјутеризирање на фазите на дизајнирање, кроење и сл., на одделни модни парчиња на облека, со што се осигуруваат високи заштеди и можност да се стигне до уникатни производи (на пример, секоја новопроизведена кошула, благодарение на компјутерското програмирање, се разликува од секоја друга со по еден мал детаљ - оттука се третира како уникатна и се продава по висока цена). Се разбира, можно е да се наведат уште бројни други примери што го илустрираат значењето на потсекторот компјутерско програмирање, консултантски и сродни дејности за реструктурирање на класичните сектори во македонската економија. Македонија во овој сектор, со големи мултипликативни и индуцирани ефекти врз другите економски сектори, може да гради компаративна предност, особено со подигање на квалитетот на образованието и развојот на човечките ресурси во оваа област – потсекторот бара скромно вложување на капитал, а главниот инпут е знаењето, креативноста и иновативноста на човечкиот фактор.

Второ, квалитативните претприемнички процеси во светот даваат голем придонес за зголемување на иновативноста во бизнис-секторот и пошироко. Овде клучно прашање е зошто квалитативните претприемнички процеси во Македонија (бизнис-инкубатори, научни паркови, кластери, ак-

целератори, бизнис-мрежи, бизнис-линкови, супконтракторство, ризичен капитал и сл.), кои инаку се многу значајна компонента на индустриската (иновативната политика), не ги даваат очекуваните резултати? Најсинтетички гледано, постојат повеќе причини за тоа:

- отсуство на специфичен фонд на знаење од областа на претприемништвото и на другите сродни бизнис-дисциплини и отсуство на претприемнички вештини за водење на овие процеси;
- слаб капацитет за трансформација на единиците на локалната самоуправа (поимот капацитет за трансформација, своевременно воведен од Вајс, означува локални влади способни да развијат институции за поддршка на МСП и на претприемништвото и за претприемнички пристап за разрешување на проблемите – ова дотолку повеќе што дел од квалитативните претприемнички процеси се типично локален феномен (Фити и др., 2007));
- со мали исклучоци, целосно отсуство на универзитетите и факултетите, како вонредно значајни партнери, во основањето и водењето на дел од институциите што се задолжени за развој на квалитативните претприемнички процеси;
- отсуство на добро осмислени индустриски (иновациски) политики што условува и слаба поддршка на квалитативните претприемнички процеси од централната власт и од локалните власти.

Индустриската политика на Македонија треба посебно да биде насочена кон релативизирање, а со текот на времето, и елиминирање на нотираните пречки и проблеми.

Трето, иако не е спорно дека СДИ во Македонија, во периодот по 2008 година, дадоа значаен придонес во зголемувањето на извозот и во подобрувањето на структурата на извозот (некои анализи на НБРМ потврдуваат дека застапеноста на извозните производи со поголем степен на финализација е зголемена за околу 14 процентни поени), останува фактот дека нивните позитивни ефекти за македонската економија ќе беа уште позначајни доколку се случеше поврзување на странските компании со локалните бизниси. Во оваа смисла, мислиме дека на развојот на супконтракторството (малите и средните претпријатија да произведуваат резервни делови, полупроизводи и други интермедијари за потребите на големите странски компании), како квалитативен претприемнички процес, треба да му се обрне посебно внимание. Не е точна забелешката на дел од локалните претприемачи и менаџери дека странските инвеститори одбиваат соработка со домашните компании. Напротив, странските инвеститори

добро знаат дека супконтракторството може да даде значаен придонес во намалувањето на нивните трошоците на производството. За нив е основно, во земјите на пенетрација да пронајдат локални компании што можат да произведуваат и да испорачуваат интермедијари со висок квалитет и по конкурентни цени. Оттука, проблемот е како да се оспособат домашните компании за исполнување на критериумите и стандардите што ги наложуваат странските инвеститори. Притоа, клучно е индустриската политика да помогне во селектирање на домашните фирми што имаат потенцијал за супконтракторство, да предвиди соодветна помош за едукација, обука и тренинг на вработените во локалните фирми (овој процес можат да го поддржат и странските компании), понатаму, да помогнат, со даночни и царински олеснувања при набавка на соодветна опрема за локалните фирми, да поддржат, таму каде што постојат услови за тоа, воспоставување на внатрешни јадра за истражување и развој во нашите фирми итн. Вакви мерки се предвидени во владината Програма за економски раст, но тие треба да се засилат и да се постават на поселективна основа. Оспособувањето на домашните фирми за супконтракторство е првиот чекор за посериозно вклучување на нашите компании во глобалниот синџир на додадена вредност. Пристапите за реализирање на ваквата цел се детаљно елаборирани во пилот-проектот на Светска банка, изработен по барање на претходната влада, со наслов *The World Bank Group: (2017) FYR Macedonia: Supplier Development Pilot Program Toolkit: Materials and Lessons Learned*. Препорачуваме креаторите на политиките него сериозно да го проучат.

Четврто, горниве согледувања недвосмислено потврдуваат дека претприемничките пристапи се комплементарни и со концептот на т.н. паметен раст (Smart Growth) кој треба да се разбере како економски раст и социјален просперитет заснован врз интегрирање на образованието, истражувањето и иновациите, и врз изградба на развојни пристапи за вклучување на земјите во глобалниот и европскиот синџир на вредности. Соодветно конципираните индустриски политики со силна интеграција на странските директни инвестиции во националниот систем на вредности се сопствен дел на овој пристап. (Western Balkans Process, Joint Statement, 2018). На развојот на супконтракторството (малите и средните претпријатија да произведуваат резервни делови, полупроизводи и други интермедијари за потребите на големите домашни и странски компании), како квалитативен претприемнички процес, треба да му се обрне посебно внимание. Супконтракторството, од една страна, ги намалува трошоците на производство на големите компании, а од друга страна, на МСП им обезбедува сигурен па-

зар и стабилност во работењето. Колкави се можностите на супконтракторството потврдува фактот што уште во 2007 година во ЕУ 15 дури 265.496 мали и средни претпријатија работеа како супконтрактори (кооперанти) на големите компании и вработуваа 3,8 милиони лица.

Заклучок

Република Северна Македонија во периодот од осамостојувањето до денес постигна значајни резултати во развојот на МСП и претприемништвото – создадена е релативно богата популација на МСП, подобрена е нивната секторска дистрибуција (од претежната лоцираност на малите бизниси во трговијата кон нивно пренасочување во производствените сектори и во модерните услужни сектори), креирање на институции за поддршка на претприемништвото и МСП, воспоставување политики за поддршка на секторот на малите бизниси, развој на претприемничко образование на сите нивои на образовниот систем, зголемување на иновативноста на македонскиот бизнис-сектор и сл. Но, сепак, најголемите слабости на развојот на секторот на МСП и претприемништвото се огледаат во: скромната иновативна активност на МСП, сеуште ниската свест на претприемачите за големите бенефити од иновирањето, слабата ефикасност и капацитет на дејствување на институциите одговорни за поддршка на МСП и претприемништвото и отсуство на заокружена и конзистентна владина иновативна политика.

За подобрување на состојбите во оваа сфера, најсинтетички гледано, посебно е значајно следново:

- Да се воспостави иновативна политика која ќе биде базирана врз претприемничките пристапи;
- Неопходно е одделните сегменти на индустриската (иновативната) политика на земјата (странските директни инвестиции, институциите за поддршка на иновативноста, посебно Фондот за иновации и технолошки развој и мерките за поддршка на иновативните мали бизниси), кои главно беа воведувани инцидентно и без потребното ниво на координација, да се „спакуваат“ во рамките на Планот за економски раст на Владата на Република Македонија и да се усогласат со другите микроекономски и макроекономски политики на земјата;
- Посебно е значајно иновативната политика на земјата да обрне внимание на следниве сегменти: пораст на маргиналната склоност на

бизнисите за иновирање, преку зголемување на конкурентниот притисок во економијата, воспоставување деловни врски на домашните компании со странските компании сместени во трговско-индустриските развојни зони и во индустриските зони (супконтракторство заради вклучување во регионалните и глобалните синџири на додадена вредност) и фокусирање врз развојот на дуалното образование – во средните стручни училишта и факултетите.

Користена литература

- Acs, Z. J. (2008). "What is the Value of the Entrepreneurial Start-ups to an Economy?", In Acs Z. J., *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Acs Z. J., (2008). *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Baumol, W. J. (1990). "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive", *Journal of Political Economy*, 98 (5)
- Baumol, W. J. (2005). Return of the Invisible Men: The Microeconomic Value of Inventors and Entrepreneurs. *Ent InvisibleMen2sw.doc*
- Baumol, W. J. (2011). "Economics and Entrepreneurship", In Dana, L.- P. (Ed.), *World Encyclopedia of Entrepreneurship*, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Birch, D. (1987). *Job Creation in America: How Our Small Companies Put the Most People to Work*. New York, NY: The Free Press.
- Blue Ribbon Report – Macedonia* (2006) UNDP - Project, Skopje
- Brach, I. (2008) *Regional Research Intensive Clusters and Science Parks*, EURADA, Brussels
- Casson, M., (2010). "The economic theory of entrepreneurship: an overview". In Casson M., *Entrepreneurship: Theory, Networks, History*, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Европска комисија - ФАРЕ*: Економска оцена на НЕПА за развојот на малите и средните претпријатија во Македонија и нацрт бизнис-план, март, 1998
- Филип, Т., Хаџи Василева-Марковска, В., Милфоро Бејџмен: *Претприемништво*, изд. Економски факултет, Скопје 2007
- Филип, Т. „Промена на економската структура и зголемување на квалитетот и ефикасноста на институциите - клучни приоритети на идниот развој на македонската економија“, во Зборникот *Идни иредизвици на економскиот развој и економските политики на Република Македонија*, МАНУ, Скопје 2019

- Jekkel, K.** (2006) *Financing Small and Medium Enterprises in European Union*, SME UNION of the EPP, Brussels
- Lachmann, J.** „Le capital - risque au coeur du financement de l'innovation des PME“, *Problèmes économiques*, No 2658/ 2000
- МАНУ** (2017) *Приоритетни на итниот развој на Република Македонија*
- OECD** (2000) *Small and Medium –sized Enterprises: Local Strength, Global Reach*, OECD Observer
- Rodric, D.** (2008) *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development, World Bank, Working Paper, No 3
- Romer, P.** *Interview* (1998) in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005
- Роческа, С., Анѓелески, М, Николоски, Д.** (2018) „Анализа на синџирот на вредност на софтверските фирми во Република Македонија“, во Зборникот „Промена на економската структура и зголемување на квалитетот и ефикасноста на институциите - клучни приоритети на идниот развој на македонската економија“, во Зборникот *Идни предизвици на економскиот развој и економските политики на Република Македонија*, МАНУ, Скопје
- Western Balkans Process, Joint Statement** *The Path is the Goal: Convergence, Cohesion and Cooperation in South East Europa*, Rim, 30 may – 1 june 2018.
- The World Bank Group:** (2017) *FYR Macedonia: Supplier Development Pilot Program Toolkit: Materials and Lessons Learned*.
- ([worldbank.org/data-worldwide-governance indicators](http://worldbank.org/data-worldwide-governance-indicators), 1996 -2015).
- (<http://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>)

Д-р Борче ДАВИТКОВСКИ¹

САМОСТОЈНИТЕ ОРГАНИ (РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА, АГЕНЦИИ) ВО ФУНКЦИЈА НА ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ИЛИ НЕГОВО РАЗВОДНУВАЊЕ И БИРОКРАТИЗИРАЊЕ

Апстракт

Во Република Македонија од 2000 година до денес, 2018 година, се основани околу 50 самостојни органи. Кога зборуваме за самостојните органи, во оваа група ги вбројуваме трите вида самостојни органи, а тоа се самостојните органи на државната управа, независните органи и регулаторните тела. Овие органи претставуваат хетерогена појава, на кои со посебни закони што се носат со обично мнозинство им се врши пренос на овластувања и одговорности од соодветната област. Овие органи се структурално издвоени и автономни од органите-носители на законодавната, судската и извршната власт, па оттука како предмет на истражување во овој труд е да се утврди нивната положба во системот на поделба на власта, кое е разграничувањето помеѓу овие органи и утврдувањето на причините за нивниот постојан пораст кој влијае за хиперпродукција на јавните органи. Имено, дали самостојните органи се реална потреба или мода во Република Македонија? Дали постојат конкретни утврдени правила и критериуми врз основа на кои се одлучува кога и на кој начин ќе се основа еден орган, каква е финансиската реперкусија со нивното основање и дали над овие органи може да се спроведе контрола над ефективноста во нивното работење? При тоа, како основна цел на истражувањето е да се укаже на потребата од до-

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

несување посебен закон со кој ќе се уредат основните стандарди и принципи за работењето на независните органи како и за утврдување критериуми што треба да се исполнат за да може да се основа независен орган. Едноставно, постои потреба од унифицирани критериуми, посебно во однос на статусот на вработените, одговорноста, платите и сл. Ова, од друга страна, укажува дека е потребна нивна рационализација на која би ѝ претходеле детаљна функционална и институционална анализа. Односно потребно е да се утврди економската и финансиската целисходност на основање на регулаторните тела и да не се создава преклопување на надлежностите помеѓу повеќе органи.

Клучни зборови: *регулаторни тела, независни органи, државна управа, јавна управа, агенции.*

1. Поимно определување на „агенцификацијата“

Меѓутоа, овој тренд не ја следи само РМ, туку тој потекнува од англосаксонските земји, а денес е прифатен од сите управни системи. „Агенцификацијата“ е несомнено нов концепт на организација на јавната управа.² Само во периодот од 1990 до 2005 година се основани повеќе од 200 регулаторни агенции во светот.³ Имено, за агенциите се смета дека прет-

² Musa, Anamarija, Koprić, Ivan, op. cit. str. 47-51., Musa, Anamarija, Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – Hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, Savjetovanje Instituta za javnu upravu, Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU, 16. 11. 2011., Zagreb, HGK, dostupno na <http://www.slideshare.net/ijuzagreb/anamarija-musa-agencifikacija-kaonova-i-dodatna-centralizacija> (posjećeno 30. 10. 2012.), Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, op. cit. str. 661, преземено од Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktuelnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392, file:///C:/Users/User/Downloads/zb201302_371.pdf

³ Bilić, Antun, Josipović, Tatjana, Petrović, Siniša, Independent regulators in the network industries, во книгата Regulirensagenturen im Spannungsfeld von Recht und Ökonomie (Hrsg./eds. BodiřogaVukobrat, Nada, Barić, Sanja), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2012., str. 247. За постапката на агенцификација во Република Хрватска, повеќе да се види кај Musa, Anamarija, Koprić, Ivan, op. cit. str. 47-51., каде што истакнуваат дека таа постапка била најинтензивна во временскиот период од 2001 до 2009 година, додека во 2010 година дошло до спротивен тренд, односно до намалување на бројот на агенциите, што го нарекуваат деагенцификација, преземено од Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktuelnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392, file:///C:/Users/User/Downloads/zb201302_371.pdf

ставуваат американски изум од времето на Големата економска криза и воспоставувањето на политиката на државен интервенционизам, а во Европа се прошируваат во текот на 90-те години. Идејата која претходи на нивното настанување е дека независните агенции на најдобар начин можат да обезбедат и да гарантираат примена на стручното знаење по одделни области при спроведувањето на државната политика.⁴

За да се основаат овие агенции клучно прашање е да се одвојат policy работи, кои остануваат во надлежност на министерствата, од спроведување на политиките, кои треба да поминат во надлежност на извршните агенции. На тој начин агенциите не претставуваат нови организациони творби, туку настануваат со одвојување од организационата структура на министерствата. Формално, тие имаат само управувачка (избор на функционер на конкурс) и финансиска самостојност. Вакви извршни агенции до крајот на владеењето на конзервативците имало вкупно 140.⁵ Во однос на поимното определување на агенциите, би истакнале дека тоа зависи пред сè од нивниот вид, затоа што тие не се хомогена појава туку се разликуваат во однос на одредени критериуми како што се статусот, финансиската и организациската самостојност, начинот на одговорност, видот на дејноста што ја извршуваат и според тоа може да се поделат во неколку категории. Всушност, тие може да се класифицираат како: независни, извршни и експертски,⁶ додека називот може да биде: агенции, регулаторни тела, јавни агенции или парламентарни органи. Становиштата дека овие тела се дел од управата, поради што вршат управна дејност, се сè позастапени во теоретските согледувања.⁷

Согласно европската регулатива ((ЕК) бр. 58/2003), статусот на извршните агенции утврдува дека извршните агенции се посебни правни лица, на кои однапред им се утврдуваат границите и условите за доверување на надлежностите, овластувањата кои им се даваат, начинот на кон-

⁴ Branko Smerdel, *Nezavisni regulatori i vladavina prava hrvatska praksa u svijetlu američkog iskustva*, преземено од https://www.pravo.unizg.hr/_.../, на 26.08.2014 г.

⁵ Beuselinck, 2006; Greenwood et al., 2005; Peele, 2004; v. i. Musa, 2014), преземено од *Komparativna javna uprava – nastavni materijali* Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, https://www.pravo.unizg.hr/_news/14947/KJU%20-%20nastavni%20materijali%20za%20web.pdf

⁶ I. Koprić, *Razvoj i problem agenciskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore, Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013, str. 13.

⁷ З. Урошевић, “Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему”, *Правни живот* 10/2005, 283-295.

трола над работата на извршните агенции, како и нивното финансирање и отвореноста во работата.⁸

Она што треба да го констатираме е дека не секоја агенција се смета за регулаторно тело. Така, постојат одредени услови кои треба да бидат исполнети за да ѝ се признае на една агенција статус на регулаторно тело. Според Станичиќ, тоа би биле следниве карактеристики: да станува збор за правно лице со јавни овластувања кое се наоѓа надвор од составот на државната управа, да има овластување за донесување подзаконски акти и водење посебни управни постапки и дека против конкретната одлука на регулаторната агенција жалба не е дозволена.⁹ Петровиќ, пак, ги дефинира како самостојни и независни тела со јавни овластувања, основани со цел да се уредува и да се врши надзор над извршувањето на (либерализирани) дејности од општ општествен интерес.¹⁰ Герѓа и Рупе под поимот регулаторни агенции ги сметаат организациите со различен назив, структурно издвоени од составот на државната управа, чија задача и постојано извршување на јавните работи е на национално ниво.¹¹

Агенциите се специјализирани и насочени кон една цел, тие се надвор од политичките влијанија, пофлексибилни од другите органи, со едноставни процедури во поглед на финансиите, кадарот и организацијата. Политичките причини се за да се обезбеди континуитет и веродостојност на некоја политика и по престанувањето на мандатот. Демократските причини се дека агенциите обезбедуваат поквалитетни услуги поради својата

⁸ Council Regulation (EC) No. 58/2003 of 19 December 2002, laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes.

⁹ Staničić, Frane, *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, *Pravo u gospodarstvu*, br. 5, 2012., str. 1359-1360, Barić, Sanja, Đerđa, Dario, *Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, *Informator male stranice*, br. 5908., 2010., str. 3., преземено од Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: *Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2/2013., str. 371-392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

¹⁰ Petrović, Siniša, *Pojam i uloga nezavisnih regulatora*, *Pravo u gospodarstvu*, br. 3., 2008., str. 465, преземено од Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: *Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2/2013., str. 371-392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

¹¹ Đerđa, Dario, Rupe, Doris, *Pravno uređenje regulatornih agencija u hrvatskom pravu*, *Hrvatska pravna revija*, br. 11, 2010., str. 62, преземено од Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: *Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2/2013., str. 371-392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

ефикасност, економичност, стручност и на тој начин влијаат на јакнење на довербата на граѓаните во власта.¹²

Па така, за називот на овие органи постојат повеќе термини: агенции, комисии и сл. Не постои утврдена јасна граница помеѓу независните/самостојни државни органи, регулаторните тела и самостојните органи на државната управа. На пример, во Република Македонија ниту законодавецот во правните прописи со кои се етаблираат овие органи не користи воедначен пристап во поглед на нивниот назив, во дел од прописите е наведено дека станува збор за регулаторен орган, во дел дека станува збор за самостоен орган, во дел дека е независен орган, а во повеќето од законите не се ни наведува за каков орган станува збор. Не постојат ни утврдени критериуми или услови за кои се утврдува потребата дека е неопходно нивното формирање. Дали можеби тие не претставуваат само паралелна администрација, на веќе постојните органи на управа. И не само законодавецот, туку и теоретичарите многу ретко се залагаат за детаљна анализа за потребата на толкав број независни органи што интензивно влијае за хиперпродукција на јавните органи.

2. Компаративен приказ на регулаторните тела

Компаративно, постојат различни искуства и во поглед на правното уредување на овие органи. На пример, во дел од земјите постои посебен закон во однос на уредувањето и функционирањето на регулаторните тела (на пр., Република Србија¹³, Република Словенија¹⁴), но постојат и голем број земји каде што овие прашања се регулираат со посебни закони, како што е примерот со Република Македонија. Во посебните закони со кои се основаат овие органи се уредува нивниот статус, основната надлежност, начинот на изборот на членовите, начинот на финансирањето. Република Србија, од своја страна, е карактеристична по тоа што има посебен Закон за јавни агенции,¹⁵ во согласност на кој тие се делат во три прави категории, и тоа: агенции како јавни служби, агенции како посебни организации

¹² Anamarija Musa, *Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru*, str.110–111, преземено од Agencije u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013;

¹³ Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС бр. 18/2005 и 81/2005.

¹⁴ *Zakon o javnim agencijama*, 2002, www.sigmaxweb.org/.../Montenegro%20LT4201%20Seminar%20

¹⁵ Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС бр. 18/2005 и 81/2005.

и агенции како јавни агенции.¹⁶ За јавните агенции станува збор тогаш кога се работи за поголем број правни субјекти, чија правна природа и статус се регулирани со Законот за јавни агенции. Имено, согласно овој закон, јавна агенција е „организација која се основа за развојни, стручни или регулаторни работи од општ интерес, доколку развојните, стручните и регулаторните работи не бараат постојан и непосреден политички надзор и доколку јавната агенција може подобро и поефективно да ги извршува од органот на државна управа, особено ако во целост или во повеќето случаи може да се финансира од цената која ја плаќаат корисниците за услугата. На овие агенции со посебен закон може да им се дадат јавни овластувања и да им се доверат следниве надлежности: да донесуваат прописи за извршување закони и други општи акти, првостепено одлучување во управни предмети и издавање јавни исправи и водење евиденција. Секоја агенција е самостојна во нејзиното одлучување. Но, и покрај посебното законско решение за агенциите во српската правна теорија, не постои консензус за тоа каква е правната природа на одделните агенции.“¹⁷

Законот за јавни агенции во Словенија претставува *lex generalis* за сите статусни прашања на јавните агенции, но и за причините, односно условите што треба да се исполнат за да може да се формира нова агенција, како што се за обезбедување поголем степен на ефикасност – особено ако се самофинансираат, издвојување од политичкото влијание во одредена област и кога одредена надлежност не би можело подобро да се извршува од орган во состав на некое министерство, додека во ресорните закони за поединечна управна дејност се уредуваат материјално-правните прашања за нивното дејствување. За да можат да бидат независни овие органи, во

¹⁶ А. Мартиновић, оригинални научни рад, « Правна природа агенција у правном систему Републике Србије», 391-400.

<http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2012/0550-21791202391M.pdf>

Када је реч о агенцијама као посебним организацијама, 2009. године постојало је шест таквих агенција. Од тог броја, две агенције образоване су Законом о министарствима из 2004. године (Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе и Агенција за страна улагања и промоцију извоза), док су четири агенције образоване посебним законима: Агенција за рециклажу (образована Законом о поступању са отпадним материјама), Безбедносно-информативна агенција (образована Законом о безбедносно-информативној агенцији), Агенција за енергетску ефикасност (образована Законом о енергетици) и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова (образована Законом о мирном решавању радних спорова).

¹⁷ Др Александар Мартиновић, *Правна природа агенција у правном систему* (стр. 391–400), Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2012.

своето работење им се признава самостојност во изборот на кадрите, за кои се бара одредена стручност во соодветната област, организациона и финансиска самостојност, а контролата се спроведува од страна на законодавното тело, а над нивните акти најчесто не е дозволена жалба, туку тужба за поведување управен спор.¹⁸

3. Положбата на самостојните органи во системот на поделбата на власта во Република Македонија

3.1. Агенциите како реална потреба или мода

Република Македонија како дел од транзициските земји кои претендираат за влез во Европската унија, последниве две децении се справува со спроведување на бројни реформи во повеќе области, но наш интерес се само реформите во јавната администрација. Една од целите на реформите во јавната администрација е да се добие мал, ефикасен и ефективен управен систем. При тоа, особено значајно е зголемувањето на довербата на граѓаните и институциите во функционирањето на органите на управата, затоа што денес таа е на многу ниско ниво. Од органите на управата зависи и поттикнувањето на економскиот, социјалниот, па и културниот развој на една земја. За тоа тие треба да се стремат за доследно почитување на европските принципи и стандарди. Не е дозволено проблемот само да се стави во правна рамка и да постои *de lege lata*, напротив потребно е да се преземаат мерки и механизми за нивно делотворно имплементирање *de lege ferenda*. За да се остварат овие цели, потребно е да се извршат промени во организациската структура на јавната администрација, да се поедностават управните постапки, да се зајакне одговорноста на извршителите, да се применуваат принципите на транспарентност и отчетност и сл. Како дел од организациските реформи во Република Македонија од 2002 година до денес се формирани се 13 самостојни државни органи и 11 регулаторни тела и 20 самостојни органи на државната управа.

¹⁸ Prof. dr Slobodan DUJIĆ²³, vanredni profesor na Fakultetu za državne i evropske studije u Kranju, Slovenija JAVNE SLUŽBE I NEZAVISNA REGULATORNA TIJELA, Moderna uprava - ČASOPIS ZA UPRAVNO-PRAVNU TEORIJU I PRAKSU, novembar, 2010. godine

3.2. Нормативна рамка на регулаторните тела

Во Република Македонија, во Уставот, не е директно предвидено формирање на агенциите, но тоа го извлекуваме од одредбите во кои се употребува терминот јавно овластување. Така, во Уставот на РМ, во член 15, конкретно во амандман XXI, бидејќи со него се заменува членот 15, е предвидено дека: „Се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон“. Исто така, и во член 50 од Уставот се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, додека за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечната одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон. Согласно член 77, Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.¹⁹

Согласно член 5 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, (1) Органите на државната управа можат да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. (2) Министерствата се основаат за вршење функции на државната управа групирани по области за еден или повеќе сродни управни ресори. (3) Другите органи на државната управа, според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции и комисии) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, архив, инспекторат и капетанија). (4) Органите во состав на министерствата можат да се основаат за вршење на определени управни, стручни и други работи од надлежност на министерството. Согласно член 6, самостојниот орган на државната управа за својата работа им одговара на Владата на Република Македонија и на соодветното министерство, додека во член 7 е предвидено дека органите на државната управа, освен министерствата, можат да се основаат,

¹⁹ УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО АМАНДМАНИТЕ НА УСТАВОТ I-XXXII, <http://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf>

укинуваат и нивната надлежност да се утврдува со закон..²⁰ Во член 12 се наведени и самостојните органи и тоа, Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи; Агенцијата за млади и спорт; Агенцијата за иселеништво; Агенцијата за информации и Агенцијата за храна и ветеринарство на Република Македонија.

Сепак, и покрај аргументите што одат во прилог на формирањето на овие независни органи, и за теоретичарите, и за практичарите и за пошироката јавност останува отворено прашањето дали постоењето на овие органи е потреба или „мода“ во новиот систем на организација на јавната управа? Ова прашање се должи на фактот што и покрај трендот на порастот на бројот на независните тела, сè уште постојат нејаснотии и непрецизности околу називот на овие органи, нивната положба во системот на поделба на власта, отвореноста и транспарентноста на висината и трошењето на финансиските средства со кои располагаат, како и начинот на нивната одговорност, финансиската и економската оправданост на етаблирањето на овие органи.

3.3. Видови самостојни органи во Република Македонија

Значењето и улогата на органите на јавна управа се менуваат во корелација со новите општествено-економски и политички случувања во едно општество. Па така од модел на класична државна управа каде што управата се појавува како власт, со развојот на демократските и пазарните вредности се трансформира во модел заснован на концептот на нов јавен менаџмент. Основната карактеристика во овој период е што управата во своето работење сè повеќе треба да ги применува пазарните вредности, а улогата на граѓанинот од поданик се трансформира во корисник или клиент на услугите што ги обезбедуваат органите на управата. Она што е во тренд последниве децении е сè почестата функционална децентрализација на органите на управата, каде што дел од дејностите се пренесуваат на т.н. независни органи. Овој период е карактеристичен како модел на агенцификација, што подразбира дека надлежностите кои можат поефикасно, поажурно, поквалитетно и надвор од политичките влијанија да се извршуваат од страна на друг орган, а во кој се вработени лица кои се специјализирани за одредена област, се пренесуваат на овие органи. Ваквите тела во теоријата и практиката се среќаваат под различни називи, и тоа, како независни

²⁰ ЗАКОН ЗА ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА, „Сл. весник на Р Македонија“ бр. 58/2000 од 21.07.2000 година

органи или регулаторни тела, а се формираат како агенции или комисии во зависност од органот на одлучувањето.

Она што претставува наш потесен интерес се самостојните органи, кои може да ги поделиме како самостојни органи на државна управа, независни органи и регулаторни тела. За појасна слика за кои органи зборуваме, тие се наведени во Табелата 1.

Институција	НЕЗАВИСНИ ОРГАНИ	САМОСТОЕН ОРГАН НА ДРЖАВНАТА УПРАВА
РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА		
1. Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, 2002	Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер е независен државен орган (2006)	Агенцијата за остварување на правата на заедниците – правно лице, 2008
2. Агенцијата за супервизија на осигурување, 2002	Инспекцискиот совет е самостоен државен орган со својство на правно лице, 2010	Агенцијата за управување со одземен имот, 2008
3. Комисијата за хартии од вредност, 2005	Агенцијата за администрација е самостоен државен орган со својство на правно лице (2010)	Агенцијата за примена на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија
4. Агенцијата за цивилно воздухопловство, 2006	Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (2011)	Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации
5. Агенцијата за електронски комуникации, 2008	Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице (2011)	Дирекцијата за заштита и спасување
6. Регулаторната комисија за домување, 2009	Комисијата за заштита од дискриминација е самостоен и независен орган (2010)	Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, 2007
7. Агенцијата за пошти, 2010	Државната комисија за жалби по јавни набавки (2007)	Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, 2008
8. Регулаторната комисија за енергетика, 2011	Дирекцијата за заштита на личните податоци (2005)	Центарот за управување со кризи
9. Агенцијата за регулирање на железничкиот сектор (2012)	Комисијата за заштита на конкуренцијата е самостоен државен орган со својство на правно лице (2010)	Агенцијата за стоковни резерви, 2008
10. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2013)	Државната изборна комисија, 2006	Дирекцијата за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати
11. Советот за унапредување и надзор на ревизијата е основан од страна на Владата на Република Македонија како самостојно и независно регулаторно тело, 2010*	Државната комисија за спречување на корупцијата е самостоен државен орган со својство на правно лице, 2002	Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ, 2004
12.	Државниот завод за ревизија е самостоен и независен орган (2010)	Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони
13.	Ревизорското тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА) е формирано како самостојно и независно правно лице, 2010	Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, 1998
14.		Агенцијата за храна и ветеринарство
15.		Националната агенција за европски образовни програми и мобилност
16.		Агенцијата за млади и спорт
17.		Агенцијата за ислелеништво
18.		Комисијата за односи со верските заедници и религиозните групи, 2000
19.		Агенцијата за катастар на недвижности
20.		Агенцијата за квалитет и акредитација на здравствени установи
21.		Агенцијата за лекови и медицински средства
22.		Агенцијата за планирање на просторот
23.		Агенцијата за поддршка на претприемништво на РМ
24.		Агенцијата за филм
25.		Дирекцијата за радиациона сигурност
26.		Агенцијата за разузнавање е посебен орган на државната управа, 1995

Табела 1. Извор за финансиските средства, Буџет на Република Македонија за 2018 и Регистар за вработени во јавниот сектор за 2016 година, посебни закони

* Закон за ревизија, „Службен весник на РМ“, бр. 158 од 9.12.2010 година.

Она што се забележува е дека порастот на формирање на самостојните органи рапидно расте по 2002 година. Она што е карактеристично и заедничко за сите три вида самостојни органи е што сите се формираат со посебен пропис кој се донесува со обично мнозинство во Собранието. На сите овие органи им се признава статус на правно лице, а називот им е или агенција или комисија. Она на што сакаме да укажеме е дека постои разлика помеѓу самостоен и независен орган. Па така, за самостојните органи на државна управа не можеме да кажеме дека тие се независни, конкретно од извршната власт. Ова од причина што директорите што стојат на чело на овие органи се избираат од Владата на РМ и тие за својата работа одговараат пред неа. Имено, тие се дел од органите на државната управа согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа. За разлика од нив, независните органи и регулаторните тела се избираат од Собранието на РМ и за својата работа одговараат пред законодавното тело. Оттука, се заклучува дека органите на државната управа по својата положба се дел од извршната власт, што не може да се заклучи и за независните органи. Независните органи се сметаат за дел од поширокиот поим на јавната администрација. За ова говори и фактот што во новиот Закон за општата управна постапка од 2015 година, под поимот јавен орган, се опфатени 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.²¹ Имено, независните органи/агенциите се формирани за извршување на дел од надлежностите кои природно ѝ припаѓаат на државната управа, но поради потребата од нејзина либерализација и рационализација, надлежностите кои поефикасно, попрофесионално и постручно може да се извршуваат од друг орган со закон им се доверуваат на независните тела. При тоа, се мисли и дека овие органи може да обезбедат и поголема заштита на потрошувачите како и контрола затоа што на нив не може да влијае извршната власт, односно политиката. Со оглед на тоа, тие се организациски, функционално, финансиски и кадровски независни органи. Оттука, и дејностите што ги извршуваат овие органи се пред сè регулирачки, контролни, донесување прописи и сл. Па така, самостојните органи на државната управа најчесто се основаат за стручни и развојни работи, независните органи пред сè имаат контролни овластувања или над финансиското работење или над актите

²¹ Чл. 4 од ЗАКОН ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 124 од 23.07.2015 година

или над заштитата на основните човекови права и слободи, додека регулаторните за регулирање на пазарот и заштита на потрошувачите, донесување прописи и утврдување стандарди, издавање дозволи за работа, општ надзор над почитувањето на прописите на одделни подрачја, изрекување санкции за прекршок и информирање на потрошувачите, тие се овластени за нормирање, спроведување и решавање во прв степен во областа на трговијата, финансиите, комуникациите, работните односи, здравството, заштитата на потрошувачите и сл.

Заради појасна слика за разграничувањата помеѓу овие органи, во Табелата 2 е даден приказ на есенцијалните разлики помеѓу нив.

Разграничување помеѓу независните органи во РМ	Самостојни органи на државната управа	Независни органи	Регулаторни тела
Правна основа	Закон за организација и работа на органите на државната управа и посебен закон	Посебен материјален пропис	Посебен материјален пропис
Финансирање	Буџетот на РМ	Буџетот на РМ	Буџетот на РМ и сопствени извори на приходи
Одговорност	Пред Владата	Пред Собранието	Пред Собранието
Надлежности	Управни и стручни работи	Контролни активности	Регулација на пазарот
Статус на вработените	Административни службеници	Има и административни службеници, но правата и обврските, платите и сл. со посебен закон	Има и административни службеници, но правата и обврските, платите и сл. со посебен закон

Табела 2. Разграничување меѓу самостојни органи на државна управа, независни органи и регулаторни тела

За да можеме да ја уочиме разликата помеѓу независните органи и регулаторните тела во РМ, во Табелата 3 на следната страница е даден приказ на три независни органи и три регулаторни тела, во кои се наведува правната основа за нивно основање, начинот на управување и начинот на контрола.

Табела 3

Независен орган	Државна комисија за спречување на корупцијата	Дирекција за заштита на личните податоци	Комисија за заштита од дискриминација
Правна основа	Законот за спречување на корупцијата*	Законот за заштита на личните податоци**	Законот за спречување и заштита од дискриминацијата***
Основана на	Одлука за именување членови на Државната комисија за спречување на корупцијата донесена на 12.11.2002 од Собранието	Основана е во 2005 година, 22 јуни 2005 година, кога е наименуван првиот директор со Одлука на Собранието на РМ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/05)	Одлука за именување на членови на Комисијата за заштита од дискриминацијата од 26.12.2010
Правен статус	Правно лице	Правно лице	Правно лице
Вид на управувањето	Седум члена што ги именува и ги разрешува Собранието на Република Македонија	Директор, кој го избира и го разрешува Собранието, по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија	Седум члена кои ги именува и ги разрешува Собранието на Република Македонија
Број на вработени	27	21	Нема достапен податок
Мандат	Четири години со право на уште едно именување	Пет години со право на уште еден избор	Пет години со право на уште едно именување
Критериуми за избор на член	– да е државјанин на Република Македонија и да има постојано место на живеење во Република Македонија, и – да има високо образование од областа на правните и финансиските работи и антикорупцијата, да ужива углед во вршењето на функцијата и најмалку осум години работно искуство	1) да е државјанин на Република Македонија; 2) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста; 3) да има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен правен факултет; 4) да има минимум пет години работно искуство во областа на правните работи; 5) да поседува еден од меѓународно признатите сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години	1) да е државјанин на РМ; 2) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста; 3) има стекнати 240 кредити според ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на човековите права или општествените науки; 4) да има минимум пет години работно искуство, и 5) да поседува еден од меѓународно признатите сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години
Услови за разрешување	– сам го побара тоа; – е осуден за кривично дело за кое му е изречена ефективна казна затвор во траење повеќе од шест месеца, и – трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата	– по негово барање, – ако трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, – ако ги исполни условите за старосна пензија согласно со законот, – ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор во траење од најмалку шест месеци, – кога ќе престане да биде државјанин на РМ и кога ќе му биде изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста, – поради нестручно и несовесно работење.	1) сам го побара тоа; 2) поради смрт; 3) со правосилна одлука му е изречена забрана за вршење професија дејност или должноста; 4) со правосилна судска одлука е осуден на казна затвор од над шест месеци; 5) трајно ја загуби психофизичката способност за вршење на функцијата и 6) нестручно, пристрасно и несовесно ја врши функцијата
Финансиски средства одобрени од Буџетот	2016 – 31.794.000 денари 2017 – 34.664.000 денари	2017 – 18 316 000 денари	2016 – 5.032.000 денари 2017 – 5.052.000 денари
Контрола	Извештај до Собранието	Извештај до Собранието	Извештај до Собранието

* Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015.

** „Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015 и 99/2016).

*** Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/2010, 44/2014, 150/2015, 31/2016 и 21/2018.

Регулаторно тело	Регулаторна комисија за домување	Агенција за електронски комуникации	Агенција за цивилно воздухопловство
Правна основа	Законот за домување ²²	Законот за електронски комуникации ²³	Законот за воздухопловство ²⁴
Органи	15.06.2010 со Одлука на Собранието	Одлука на Собранието за именување членови на Комисијата на Агенцијата за електронски комуникации од 07.10.2008 ²⁵ Последниот директор е именуван на 27.01.2016 година	
Правен статус	Правно лице	Правно лице	Правно лице
Вид на управувањето	Претседател и четири члена ги избира Собранието по предлог на Владата	Комисија која е сочинета од пет члена што ги именува и ги разрешува Собранието на Република Македонија по предлог на својата Комисија за прашања на изборите и именувањата Директор кој го именува Комисијата по пат на јавен оглас	Управен одбор од три члена од кои еден е претседател кој го именува Собранието на Република Македонија по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата Директор кој по пат на јавен оглас го избира Управниот одбор
Број на вработени	8	128	69
Мандат	5 години	5 години и за членови на Комисијата и за Директорот	4 години и за членови на Управен одбор и за Директор
Критериуми за избор на членовите	— државјанин на РМ — високо образование — работно искуство најмалку пет години во областа на домувањето — еден член експерт за правни прашања — експерт за прашања од областа на архитектурата и — еден член експерт за економски прашања од областа на домувањето.	Комисија: — државјанин на РМ — да не е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на дејноста, професијата или должноста — активно користење на македонскиот јазик, — 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен на образование од областа на информатиката, телекомуникациите, правото или економијата, — најмалку пет години соодветно работно искуство и посебни знаења од областа на електронските комуникации, — сертификат за познавање на компјутерски програми за канцелариско работење	Управен одбор: — завршено високо образование од областа на техничките, правните или економските науки, со работно искуство над пет години од областа на воздухопловството и со активно познавање на англискиот јазик — лица од редот на вработените во Агенцијата или вработени во други правни лица кои вршат дејност од областа на цивилното воздухопловство основани од државата и вработени во други правни лица — да не бидат осудени со забрана за вршење професија, дејност или должноста

²² Службен весник на Република Македонија бр. 99/2009.

²³ Службен весник на Република Македонија бр. 39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018 и 21/2018

²⁴ Службен весник на Република Македонија бр. 14/2006, 24/2007, 103/2008, 67/2010, 24/2012, 80/2012, 155/2012, 42/2014, 97/2015, 152/2015, 27/2016 и 31/2016.

²⁵ Според Законот за електронските комуникации од 2014 членовите кои беа претходно именувани продолжуваа да ја вршат должноста до истек на мандатот.

	Директор: – државјанин на Република Македонија; – во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста; – активно да го користи македонскиот јазик; – една година пред денот на објавувањето на јавниот конкурс да не е вработен кај оператор; – да има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен образование од областа на електротехничките науки, информатиката, правото или економијата; – да има најмалку пет години соодветно работно искуство во областа на електронските комуникации; – да поседува еден од меѓународно признатите сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години. Директор: – да е државјанин на Република Македонија; – во моментот на изборот со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста; – да има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен од областа на техничките, правните или економските науки; – да има минимум пет години работно искуство од областа на цивилното воздухопловство и најмалку три години работно искуство на раководно место; – да поседува еден од меѓународно признатите сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години.
Услови за разрешување	Комисија: – по негово барање, – настапила некоја од пречките за членство во Комисијата предвидени во членот 17 од овој Закон, – ако е правосилно осуден за кривично дело за кое е предвидена казна затвор во траење подолго од шест месеци или му е изречена мерка на безбедност забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста во траење подолго од шест месеци, – ако не е во можност да ја извршува должноста повеќе од шест месеци во континуитет, – ако неоправдано отсутствувал од три состаноци на Комисијата еднопородно или вкупно од пет состаноци за време од една година, – ако се утврди дека членот на Комисијата во постапката за негово именување дал невестинити податоци или пропуштил да изнесе некои информации кои се важни за неговото именување. Управен одбор: – по негово барање, – во случај на спреченост за вршење на функцијата поради болест подолго од шест месеци или смрт, – прифаќање на функција или работа што е неспојлива со неговата функција член на Управниот одбор, – ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на казна затвор во траење подолго од шест месеци или мерка забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста, со денот на изрекувањето на казната или мерката, – ако сторил повреда на прописите од областа на воздухопловството или злоупотреба на функцијата, и – неоправдано отсутствувал на три седници еднопородно или пет седници во тековната година.

		Директор: – по негово барање, – ако не е во можност да ја извршува должноста повеќе од шест месеци во континуитет, – прифаќање на функција или работа што е неспојлива со неговата функција на директор на Агенцијата согласно со членот 23 од овој Закон, – ако е правосилно осуден за кривично дело за кое му е изречена казна затвор во траење подолго од шест месеци или му е изречена мерка на безбедност забрана на вршење на професијата, дејноста или должноста, во траење подолго од шест месеци, или – ако се утврди дека во постапката за негово именување дал невистинити податоци или пропуштил да изнесе некои информации што се важни за неговото именување.	Директор: – по негово барање, – во случај на спреченост за вршење на функцијата поради болест подолго од шест месеци или смрт, – прифаќање на функција или работа што се неспојливи со неговата функција на директор, – ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на казна затвор во траење подолго од шест месеци или мерка забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста, со денот на изрекувањето на казната или мерката, и – повреда на прописите од областа на воздухопловството или злоупотреба на функцијата.
Финансиски средства одобрени од Буџетот	2016 г. – 7.213.000,00 денари од Буџетот – 7 вработени 2017 г. – 9.670.000 денари – 9 вработени 2018 г. – 10.437.000 денари – бр. на вработени 8	Не се финансира од буџетот (член 29 од Законот). За 2017 година вкупно планирани расходи се 420,000,000 денари. Извештај уште не е објавен. За 2018	Не се финансира од Буџетот (чл. 12 од Законот) Не се достапни
Реализирани активности	Сто и седумдесет барања за посредување во спорови, една лиценца за управител, одземени се единаесет лиценци	Годишен извештај	Не се достапни
Контрола	Извештај до Собранието	Извештај до Собранието и се објавува на веб-страница	Годишниот финансиски извештај, ревизорскиот извештај и годишниот извештај за работа се доставуваат до Владата на Република Македонија на одобрување

Заклучок

Факт е дека организацијата и функционирањето на независните органи/агенциите е особено значајна и актуелна тема, која особено ги тангира институции и корисниците на услугите од општ интерес и има значаен придонес во економскиот развој на едно општество. Ова е тренд што ги следи не само развиените земји, туку сè повеќе се интензивира нивниот развој во земјите од транзиција. Регулаторните тела не претставуваат хомогени

тела, напротив тие се разликуваат помеѓу себе по својот назив, дејноста што ја извршуваат и сл. Во однос на статусот на регулаторните тела, особено во Република Македонија остануваат бројни отворени прашања и дилеми, кои пред сè се однесуваат на положбата на овие органи во системот на поделбата на власта, политичката одговорност на овие органи, начинот и целисходноста на користењето на паричните средства со кои располагаат, а особено транспарентноста на нивното работење, односно дали граѓаните, пошироката јавност се запознаени со ефектите од работењето и постоењето на овие органи или пак тие постојат како паралелна администрација?

Во однос на начинот на основање на институциите на јавниот сектор, **нема изедначен пристап**. Имено дел од институциите на јавниот сектор произлегуваат директно од Уставот на Република Македонија, а тие натаму се доуредени со посебни закони (Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија, Народниот правобранител на Република Македонија, Народната банка на Република Македонија, Јавното обвинителство на Република Македонија и др.), додека министерствата, органите во состав на министерствата, како и самостојните органи на државната управа се воспоставени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, а јавните установи и јавните претпријатија согласно Законот за установите, односно Законот за јавните претпријатија. Голем е бројот на институции што се основани со посебни закони.

Во однос на прашањето во која област се основат агенциите, би истакнал дека тие можат да се основаат за развојни, стручни, контролни и регулаторни дејности. Она што останува дискутабилно е во кој момент или кога треба да се одлучи дека навистина постои потреба за формирање на еден независен орган, кога знаеме дека постојат и органите на државната управа. Дали етаблирањето на ваков орган не претставува само „мода“, доколку претходно не е направена анализа за нивната финансиска и економска целисходност?

Овие прашања заслужуваат одговор, кој може да се даде преку детална анализа на причините поради кои тие се основани и кој ја вршел нивната дејност пред тие да бидат формирани, анализа на годишните извештаи на работењето на овие тела за да се види бенефитот од нивното работење во практиката, како и да се испита јавното мислење за задоволството од работата на овие органи.

Заради воедначување на правната практика и можноста да се разграничат регулаторните тела од другите државни, парадржавни органи,

органите на државната управа, јавните служби (јавните установи и претпријатија) и Акционерски друштва во државната сопственост, потребно е во Република Македонија да се донесе еден закон за основање и работа на регулаторните органи. Со ова ново идно законско решение би се унифицирале одредени заеднички принципи и стандарди во поглед на организациската и функционалната поставеност на овие органи, финансиската независност, начинот на постапување и контрола, а кои се заеднички за сите регулаторни органи. Имено, би се изедначил и нивниот правен статус, кој сега е регулиран во десетина и повеќе закони со кои се основаат овие тела. На тој начин ќе се запре импровизацијата при формирањето на агенциите, а одлучувањето за потребата за основање на независен орган кое начесто зависи од политичката волја, и секако со тоа би се придонело да се зајакне финансиската контрола над независните органи и да се направи воедначен пристап при определување на платите на вработените во независните органи.

Референции

- Anamarija Musa, Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija-hoce I se Hrvatska ikada moci decentralizirati, Hrvatska I komparativna javna uprava, 2012 godina, broj 4.
- Anamarija Musa, Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – Hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, Savjetovanje Instituta za javnu upravu, Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU, 16. 11. 2011., Zagreb, HGK, dostupno na <http://www.slideshare.net/ijuzagreb/anamarija-musa-agencifikacija-kaonova-i-dodatna-centralizacija> (posjećeno 30. 10. 2012).
- Branko Smerdel, Nezavisni regulatori I vladavina prava hrvatska praksa u svijetlu američkog iskustva, prevzemano od <https://www.pravo.unizg.hr/.../>, na 26.08.2014g
- Branko Smerdel, Regulatorne agencije, Informator, br. 5432., str. 1. O položaju regulatornih agencija u američkom pravu više vidjeti kod Bajakić, Ivana, Razvoj i učinci regulatornih agencija u SAD: uspješan model za Europu?, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2., vol. 60., 2012
- Bilić, Antun, Josipović, Tatjana, Petrović, Siniša, Independent regulators in the network industries, u knjizi Regulirengsagenturen im Spannungsfeld von Recht und Ökonomie (Hrsg./eds. BodiřogaVukobrat, Nada, Barić, Sanja), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2012.
- Beuselinck, 2006; Greenwood et al., 2005; Peele, 2004; v. i. Musa, 2014), prevzemeno od Komparativna javna uprava – nastavni materijali Institut za javnu upravu Zagreb, 2015, <https://www.pravo.unizg.hr/news/14947/KJU%20-%20nastavni%20materijali%20za%20web.pdf>

- Verhoest et al., 2010; Pollitt I Talbot, 2004, Verhoest, K., P.G. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh (2010) *Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Aencies*. Palgrave Macmilan, prevzeto od Anamarija Musa, Agencifikacija kao nova I dodatna centralizacija-hoce I se Hrvatska ikada moci decentralizirati, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2012 godina, broj 4.
- G. Majone, *Regulating Europe* London. New York: Routledge, 1996, G. Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*. Journal of Public Policy 17 (2): 139-167, prevzeto od D. Milenković, *Javna uprava* (skripta), Beograd, 2011
- Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002
- E. Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989, преземено од S.Lilić, *Poslovi državne uprave u zakonodavstvu i novom ustavnom Srbije*, str.1, преземено од [www.uloga](http://www.uloga.hr) na državna uprava.
- Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: *Upravnosudski nadzor nad nezavisnim reulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)
- Dejan Šuput, *Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije*, http://www.telekomunikacije.rs/arhiva_brojeva/treci_broj/mr_dejan_suput:_samostalna_regulatorna_tela_u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html
- Derđa, Dario, Rupe, Doris, *Pravno uređenje regulatornih agencija u hrvatskom pravu*, Hrvatska pravna revija, br. 11., 2010
- Duro Gatarić, *Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja*, Zagreb, 1986.
- Иван Копрић, *Структура и комуницирање во управни организации*, Загреб, 1999, стр.267.
- I. Koprić, *Pazvoj i problem agenciskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore*, Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013, str.5
- Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi) nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*, Hrvatska javna uprava, br. 3., 2008
- Johnson C. Scott, „Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies’ History, Structure and Rulemaking Requirements“, *Pierce Law Review*, Vol 4,Nr. 3, University of New Hampshire, 2006
- M. Damjanović, *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd, 2006.
- Maurice Hauriou, *Precis de dorit administratif et de Droit general* Paris, 1921
- Predrag Dimitrijevic, *Upravno pravo*, Niš, 2008
- S. Lilić, *Državna uprava-instrument vlasti ili javna služba*, vo M. Damjanović, *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd, 2006.
- S. Lilić, *Poslovi državne uprave u zakonodavstvu i novom ustavnom srbije*, преземено од [www.uloga](http://www.uloga.hr) na državna uprava.

Slobodan Tomić, Aleksandar Jovančić, Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?, * <http://www.politickeperspektive.org/izdanja/broj-5/2>, Informacioni centar Evropske unije, Srbija

Staničić, Frane, Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Pravo u gospodarstvu, br. 5., 2012.

Sanja Barić, Đerđa, Dario, Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Informator male stranice, br. 5908., 2010

Siniša Petrović, Pojam i uloga nezavisnih regulatora, Pravo u gospodarstvu, br. 3., 2008

Council Regulation (EC) No. 58/2003 of 19 December 2002, laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes.

Ана Павловска-Данева, *Организација на државната управа во Република Македонија до најновиите законски прописи*, Годишник на Правниот факултет во Скопје, том 39, книга III/III, 2001.

Александар Мартиновић, *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије* (стр. 391–400), Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2012, <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2012/0550-21791202391M.pdf>

Драган Милков, ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ Случајна грешка или лоша намера?, scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2012/0550-21791403025M.pdf

З. Урошевић, “Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему”, *Правни живот* 10/2005, 283–295.

Н. Гризо, Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, Јавна администрација, Скопје, 2011, стр. 412.

Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС бр. 18/2005 и 81/2005.

Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 184 од 26.12.2013 година

Закон за поштенски услуги, Службен весник на РМ, бр. 158 од 9.12.2010 година

Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика Сл. весник на Р. Македонија бр. 94 од 13.12.2002 година

Закон за енергетика, Службен весник на РМ, бр. 16 од 10.02.2011 година

Закон за заштита на личните податоци, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/05)

Закон за спречување на корупцијата „Сл. весник на Р. Македонија бр. 28/02 од 18.04.2002 година

Закон за ревизија, Службен весник на РМ, бр. 158 од 9.12.2010 година

Проф. д-р Гордана ЛАЖЕТИЌ¹

Вонр. проф. д-р Олга КОШЕВАЛИСКА²

УЛОГАТА НА СЕМЕЈСТВОТО ЗА ПОЈАВАТА НА ДЕТСКОТО ПРЕСТАПНИШТВО СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ ОД 2010 ДО 2017 ГОДИНА

Апстракт

Семејствата се примарната нишка и микросоцијална средина во која детето се раѓа и се развива. Семејството треба да ја одигра главната улога во овозможувањето правилен раст, развој, воспитание, образование и социјализација на децата. Децата најсоодветно се развиваат во семејства кои имаат хармонични семејни односи, примарна позиција на детето во семејството, позитивна и конструктивна семејна атмосфера, психичка, социјална и морална зрелост на родителите, како и уредна финансиска состојба. Семејството претставува креатор на условите во кои детето се развива, па оттаму тоа може да биде причина за воспитна занемареност и запустеност, или пак креатор на околности кои ќе се сметаат за заштитни и ќе влијаат во градењето отпорност на ризиците кои го опкружуваат детето. Од квалитетот на односите во семејството ќе зависи дали семејството има заштитна улога или е криминоген фактор, па дури и жариште на криминална инфекција. За жал, современото семејството е соочено со сè поинтензивно слабеење на својата воспитна функција. Овој труд има за цел да ја анализира улогата на семејството во детското престапништво првично

¹ Редовен проф. д-р Гордана Лажетиќ, Правен Факултет Јустинијан Први, УКИМ, Скопје, е-маил gordana2206@gmail.com ;

² Вонреден проф. д-р Олга Кошевалиска, Правен факултет, УГД, Штип, е-маил olga.gurkova@ugd.edu.mk ;

од теоретски аспект, потоа за да ги тестираме теоретските тези во реалноста преку статистичка анализа на влијанието на семејството во појавата на детското престапништво во периодот од 2010 до 2017 година во Република Северна Македонија.

Клучни зборови: *семејство, родител, дете, кривично дело, детско престапништво, развод.*

Abstract

Families are of prime importance being the microsocial structure where a child is born and raised. The family plays mayor role in providing children with proper growth, education, upbringing and socialization. Children develop an appropriate behavior if they are brought up in a family environment that is harmonious; where the child holds the prime position in the family, with a positive and constructive family atmosphere, with psychological, social and moral matureness of the parents as well as stable financial conditions. Families are the creator of the circumstances in which the child develops, they are creators of environment that will be considered as protective and will influence in building resistance to the risks surrounding the child. From the quality of the relations in family depends on whether the family will have a protective role or is a crime factor, and even a core of a criminal infection. Unfortunately, the modern family is faced with an increasingly intense weakening of its educational function. This article aims to analyze the role of the family in juvenile delinquency, firstly from the theoretical point of view, in order to then test the theoretical theses in reality through a statistical analysis of the influence of the family on juvenile delinquency in the period from 2010 to 2017 in the Republic of North Macedonia.

Key words: *family, parent, child, crime, juvenile delinquency, divorce.*

1. Вовед

Семејствата се примарната нишка и микросоцијална средина во која детето се раѓа и се развива. Семејството треба да ја одигра главната уло-

га во овозможувањето правилен раст, развој, воспитание, образование и социјализација на децата. Децата најсоодветно се развиваат во семејства кои имаат хармонични семејни односи, примарна позиција на детето во семејството, позитивна и конструктивна семејна атмосфера, психичка, социјална и морална зрелост родителите, како и уредна финансиска состојба.³

Семејството, односно родителите се *role model* за восприемање на позитивната идентификација кај децата и тие наметнуваат сопствени стилови на родителство⁴ (авторитарен стил, пермисивен стил, демократски стил или индиферентен стил).⁵

Семејството доживува промени под влијание на индустријализацијата и урбанизацијата, па наместо поранешното проширено (повеќегенерациско), семејството премина во мало, нуклеарно семејство кое е многу полесно приспособливо на барањата за географска мобилност.⁶ Модерното семејство добива карактеристики на плуралистичко семејство во кое постои изменета структура и функции, трансформација на емотивните и сексуалните односи, правна, економска и социјална рамноправност на жената, како и изменет однос помеѓу родовите, партнери со поделени родителски функции, истополови родители, очув/маќеа и сл. Промената на дефиницијата за семејството има огромно влијание врз детското престапништво. Семејството се исправи со предизвик да ја одржи својата заштитна функција во време кога децата кои се нурнати во култура која ја дефинираат рекламите, социјалните медиуми за забава и притисокот од врсниците, каде што честопати доминираат влијанија кои децата ниту ги разбираат ниту им се противат. Соочени со такви предизвици и за да имаат какви и да се реални изгледи за авторитет, родителите во ова време мораат да се постават на едно поцврсто стојалиште против овие предизвици. Дејствувањето на родителите, кое во одредени околности може да се смета за деспотско, во други може да биде нужно или барем оправдано.⁷ Злоупотребата

³ Бужаровска, Г., Нанев, Л., Кошевалиска, О. (2015): Кривично постапување спрема деца во ризик и деца во судир со законот, Правен Факултет Јустинијан Први, Скопје, стр.93;

⁴ Види и во УНИЦЕФ Прирачник: Прирачник за позитивно родителство: Фер родител – фер дете, достапен на https://www.unicef.org/northmacedonia/sites/unicef.org/northmacedonia/files/2019-01/MK_CP_FairParentFairChildGuidebook_MK.pdf последен пристап на 13.05.2019;

⁵ Мурцева – Шкарик, Олга (2009): Психологија на детството и на адолесценцијата, Развојна психологија, Филозофски факултет, Скопје, 2009, стр. 174-175.

⁶ Мицковиќ, Д. (2008). Семејството во Европа XVI-XXI век, Издавач: Културна установа „Блесок“, Скопје;

⁷ Мирчовска, Г.(2011). Семејството и агресивното однесување кај учениците, Магистерски труд, Социјална педагогија, Факултет за образовни науки, УГД, стр.27;

на родителската моќ е дефинирана како употреба на казна од страна на родителите, но не како инструмент за менување на несоодветното однесување, туку како начин да се искаже сопствената лутина и одговорност.⁸ Кога родителското однесување ќе стане закана за детската безбедност и добросостојба, децата страдаат од т.н. збунувачки колапс. Поради неможноста да ги контролираат условите и да се зближат со своите родители, злоупотребуваните деца реагираат со дезорганизација, дезориентираност и обиди да ја компензираат загубата на контрола преку физичка контрола на непосредната околина.⁹

Најголемиот предизвик со кој се соочува современото семејството е сè поинтензивното слабеење на неговата воспитна функција. Семејството како природна средина за развој на децата, треба да им овозможи заштита, помош и атмосфера на среќа, љубов и благосостојба. Семејството претставува креатор на условите во кои детето се развива, односно може да биде креатор на социјално исклучување или пак креатор на околности кои ќе се сметаат за заштитни и ќе влијаат во градењето отпорност на ризиците кои го опкружуваат детето. Од квалитетот на односите во семејството ќе зависи дали семејството има заштитна улога.¹⁰ Сепак, сè зависи од околностите, на пример, еднородителското семејство може да биде заштитен фактор доколку односите во него се позитивни, детето е негувано и згрижено, за разлика од двородителското семејство кое живее во постојан конфликт. Понатаму, постоењето на заштитнички настроен родител може да претставува заштитен фактор во семејство исполнето со конфликти.¹¹

8 Patterson, J.M. (1996). Family research methods. In C.A. Heflinger & C.T.J. Nixon (Eds.), Families and the mental health system for children and adolescents (pp. 117-144). Thousand Oaks, California: Sage Publications.

9 McAdams, C. R. III & Foster, A. V. (2007). Dysfunctional Family Structures and Aggression in Children: A Case for School-Based, Systemic Approaches With Violent Students. East Carolina University, The College of William & Mary.

10 Free, M. D. (1991). Clarifying the relationship between the broken home and juvenile delinquency: A critique of the current literature. *Deviant Behavior*, 12, 109–167;

11 Farrington, D. P., & Welsh, B. C. (2007). Saving children from a life of crime: Early risk factors and effective interventions. New York, NY, US: Oxford University Press, p.56;

2. Семејството како криминоген фактор во појавата на детското престапништво

Семејната атмосфера, начинот на живот, односите меѓу родителите и децата се состојби што влијаат врз формирањето и развојот на децата. Во таа смисла, слабите семејни врски, отуѓеноста, конфликтните односи, присуството на насилство, дрога, алкохол¹² во значителна мера можат да го поттикнат детето да ја премине границата помеѓу дозволеното и инкрими-нираното.

Генерално, факторите на ризик во семејството опфаќаат:¹³

- недостиг од позитивен однос со родителите или отсуство на емоционална поврзаност помеѓу членовите на семејството, рано губење на родителите;
- остра, непопустливоста и неконзистентна дисциплина или несоодветен надзор врз детето,
- родителска психопатологија (присуство на алкохолизам, дрога или други зависности, депресија кај родител и високо ниво на родителски стрес);
- неповолна семејна историја (слаба социјализација, занемарување, лоша дисциплина, хаотичност и неорганизираност);
- неразбирање на односот родител – дете;
- семејни конфликти и насилство кога детето се јавува како сведок или жртва;
- нецелосни семејства;

¹² Стратегија за намалување на штетните последици од злоупотребата на алкохол, 2008–2012, стр. 6. Се смета дека првиот контакт на децата со алкохолот е многу ран, односно 9% од учениците до 6-годишна возраст веќе го имале својот прв контакт со алкохолот во семејството. Децата кои живеат во семејства на алкохоличари се изложени на разни форми на семејно насилство, сиромаштија, стрес, несреќно детство. Се проценува дека алкохолот е причина за 16% од случаите на злоупотреба и запоставување на децата. Според една студија, 16,4% од сообраќајните несреќи кај младите (до 30 години) се поврзани со консумирање алкохол.

¹³ Tomas Naplava & Dietrich Oberwittler, Family factors and adolescents' delinquency - findings from sociological research in Germany, Project: Social Problems and Juvenile delinquency in Ecological Perspective, working paper no. 4, Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Freiburg, December 2001; Sanders, M.R., Markie-Dadds C., Turner K.M.T. Theoretical, scientific and clinical foundations of the Triple P-Positive Parenting Program: a population approach to the promotion of parenting competence. Parent Res Pract Monogr vol. 1/2003, http://www.triplep.net/files/pdf/Parenting_Research_and_Practice_Monograph_No.1.pdf; Сунчица Димитријевска, Социјална работа со малолетни сторители на кривични дела, стр.11, 2010.

- неповолни материјални услови во семејството, неможност да се задоволат секојдневните потреби, сиромаштија во семејството, запоставување или занемарување на децата (глад, хигиена) но и презаситени материјални услови, изобилие и расипништво;
- многудетно семејство;
- повеќе генерации во единствено домаќинство;
- криминалитет во семејството, особено во поново време родители со радикалистички или екстремистички убедувања и сл.

Постоењето на еден или повеќе од овие ризик-фактори ги зголемуваат шансите кај децата да се развијат проблеми во однесувањето, емоционални проблеми, употреба на дрога, но и антисоцијални и деликвентни активности. Повеќето од овие ризик-фактори се и причина за т.н. дисфункционално семејство.

3. Поим за дисфункционално семејство

Бројните дефиниции што прават обид да го дефинираат дисфункционалното семејство, укажуваат на комплексноста на овој поим. Во стручната литература претежно се прифаќа екстензивната дефиниција дека дисфункционално семејство е она во кое конфликтот, несоодветното однесување и злоупотребите, се случуваат често од страна на одделни членови на семејството, така што останатите во домот се приморани да се приспособат на ваквите акции.¹⁴

Во психолошко-психијатриската литература, детскиот психолог Ејер, вели дека во 83% од случаите на детско престапништво, виновно е дисфункционалното семејство а во некои истражувања, овој процент се однесува дури на 90% од испитаниците.¹⁵ Затоа, како што упатува Милица Петровиќ, нарушувањата во однесувањето кај детето треба да се сфаќаат како реакција на околината во која живее и е неопходно да се испита и детето, но, пред сè, семејните односи и социјалните услови.¹⁶

¹⁴ Stoop, D. & Masteller, J. (1997). *Forgiving Our Parents, Forgiving Ourselves: Healing Adult Children of Dysfunctional Families*.

¹⁵ Во оваа група, родителите на 64% од децата-испитаници припаѓаат на пониските социјални слоеви и работат на помалку атрактивни работни места. За повеќе види во Мирчовска, Г.(2011): стр.50–80.

¹⁶ Petrovic, M. (1955). *Zaštita dece u odnosu na porodicu: Poremećaji ponašanja kod dece i porodica*, Beograd.

Како дисфункционални семејства се категоризираат семејствата во кои има дисфункционалност во хиерархијата на моќта, негрижа и занемарување, злоупотреба, негативен пример и отуѓување. Дисфункционална хиерархија настанува кога родителите не успеваат да ја исполнат одговорноста на лидери во семејството. Причините за неуспехот на родителите во преземањето на раководната улога во семејството се бројни: злоупотреба на супстанции (наркотици и алкохол), психички болести (нарушено психичко здравје), брачни несогласувања, лоши или никакви санитарни услови, криминални навики на родителите, проблеми поврзани со работата, недостиг од родителски вештини и сл.

Оттука, *дисфункционално е она семејство кое не е во состојба да ги исполни обврските за правилен развој, помош, грижа и заштитата на децата*. Дисфункционалните семејства ја оневозможуваат правилната социјализација на децата, која е ненадоместлива.

4. Краток осврт на семејните услови што можат да влијаат врз појавата на детското престапништво

Во продолжение на овој труд ќе ги разгледаме накратко условите што можат да постојат во едно семејство, а кои што можат да се јават како криминоген фактор. Овие услови влијаат врз психичката и физичката состојба на детето и затоа претставуваат еден од одлучувачките фактори за неговото однесување. Зависно од тоа кои услови преовладуваат во едно семејство, тие можат да се јават и како индиректен фактор за појавата на детското престапништво.¹⁷ Секако дека личните предиспозиции, врзани за личноста на детето, играат најголема улога. Така, можно е од две деца кои потекнуваат од исто семејство, одгледувани со иста доза љубов, внимание, посветеност, едното дете да се развие во престапник, додека другото да биде успешен пример за остатокот од општеството. Можни се и ситуации кога две деца потекнуваат од исто семејство, но се разликуваат по наклонетоста на родителите кон нив. Едното дете можеби добило повеќе внимание, пофалби и охрабрување од страна на родителите, опкружено е со успеси и задоволства, а другото да биде скриено во сенката на неуспехот, неспособноста и родителската разочараност. Конкретната физичка,

¹⁷ За повеќе види во: Savignac, J. (2009). *Families, youth and delinquency: The state of knowledge, and family-based juvenile delinquency programs* (Research Report 2009-1). Ottawa: National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada.

економска и социјална ситуација е можеби идентична за двете деца, но психолошкиот дел е сосем поинаков. Како и да е, можеби разликите во училиштето, соседството и опкружувањето биле пресудни за да се определи состојбата и однесувањето на двете деца.

а) Материјални недостатоци или материјален вишок во семејството

Прво, започнуваме од општите услови што се неопходни за здрав психофизички развој на детето. Во оваа смисла, *саниџарниите услови* во семејството може да играат и клучна улога. Тие директно го таргетираат физичкото здравје на детето, а индиректно неговата психичка состојба. Меѓу таквите услови треба да се забележат: *ѓубре, нехигиенско отстранување на отпадот, лоши тоалети, слаба светлина, топлина и вентилација, пренатрупаност, особено во спалните/детските соби*. Во преполни домови децата слушаат разговори и сведочат за сцени меѓу постарите што, делумно поради нивното незрело сфаќање, ги искривуваат нивните погледи на животот и им даваат можни предлози за однесување.¹⁸

Дете коешто потекнува, односно му припаѓа на семејство кое располага со огромни материјални средства, исто така може да претставува еден од факторите за појавата на детското престапништво од причина што овие деца го губат чувството за ценење и почитување на вредностите што ги поседуваат. Тие може да имаат: *премногу играчки, премногу јадење, премногу пари, премногу лична сојсџвеност за нивниите години, премногу облека* и сл. Овие деца за да почувствуваат некаква радост и задоволство, мора да направат нешто многу поголемо, повозбудливо, од тоа што го прават останатите нивни врсници. Нивниот вроден еготизам се поттикнува и се доразвива и постојано расте од страна на нивната, најчесто претпоставена и за себе замислена супериорна позиција. Сите овие претходно споменати работи може да придонесат за да стане детето деликвент и да прерасне во извршител на некои кривични дела како што се уништување на имотот, подметнување пожари, како резултат на тоа што тие копнеат по свои задоволства, но и немаат развиено чувство за почит кон туѓата сопственост.¹⁹

¹⁸ Ангеловиќ, И. (2018). Егзогени фактори за појава на детско престапништво, Правен Факултет, УГД.

¹⁹ K. M. Banham Bridges (1927) : "Factors Contributing to Juvenile Delinquency", page 559.

Понатаму, ќе ги елаборираме *материјалните недостатоци*, но и *материјалниот вишок* во семејството како можност за девијантно однесување. Материјалните недостатоци најмногу играат доминантна улога во овозможувањето на физичката благосостојба на детето, но сепак можат да имаат и огромно влијание врз неговиот психички развој. Сите овие услови можат да влијаат во формирањето или одржувањето на самовербата на детето во неговото опкружување, како и врз неговата способност да ги контролира неговите природни инстинкти. Во материјалните недостатоци ќе ги наброиме: *недостигот на соодветна облека, недостигот на пари за дневно секојдневие, отсуството на просјор и ресурси за игра и недостигот на предмети за лична сопственост*. Ова може да причина детето да се обиде да компензира со стекнување на овие добра на криминален начин. При недостиг на пари за неговото секојдневие, детето може да се почувствува инфериорно во однос на неговите врсници, а поради тоа што не секогаш може да ја сфати вредноста на парите и справувањето со нив може да падне во искушение за коцкање, крадење и други алтернативни начини на справување со дефицитот на средства што го има во тој момент. Желбата на децата да поседуваат работи, знае да биде интензивна. Со нормално градење и надградување на ова чувство, детето може да ја научи вистинската вредност на работите кои го опкружуваат, да ги цени, почитува како своите, така и останатите предмети што не се во негова сопственост. Иако сиромаштијата е посебен егзоген фактор за појавата на детското престапништво, сепак нераскинливо е врзана за семејството, па од тие причини накратко ќе дадеме осврт за сиромаштијата во семејството и нејзиното влијание кај детското престапништво. Кирил Барт вели: „55% од младите деликвенти во Лондон доаѓаат од домови кои се под линијата на сиромаштија“.²⁰ Невработеноста во семејството исто така може да придонесе за нарушување на природниот баланс во семејството. Во рамките на овој труд направивме истражување за да увидиме дали и колкаво влијание има невработеноста или занимањето на таткото и мајката во појавата на детското престапништво во РСМ. Општото мнение е дека поголемиот број кривични дела што се направени од страна на децата во голем процент зависат од овој фактор на сиромаштија и невработеност, во борбата против гладот, барајќи брз излез од проблемите со кои се соочуваат, а одбирајќи го најлошиот можен начин – судир со законот.

20 Burt, C.L. (1925). *The Young Delinquent*. London: University of London Press. Republished and revised (3rd ed.) London: University of London Press, (1938); (4th ed.) Bickley: University of London Press, (1944).

Табела 1. Осудени деца според занимањето на таткото

Занимање на таткото	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Вкупно
Вкупно	547	722	556	473	461	6	468	368	3993
Директор	10	9	9	8	8	5	22	6	77
Стручњаци и научници	2	22	5	7	7	14	6	1	64
Техничари и сродни занимања	34	48	28	23	27	6	8	4	178
Службеници	4	5	7		2			1	19
Работници во услужни дејности и продавачи	15	36	19	25	10	6	3	2	116
Земјоделски работници	26	33	25	23	23	12	9	7	158
Занимања за неиндустријски работници	25	41	35	10	27	47	17	5	207
Ракувачи на машини и постројки	21	37	18	15	25	7	4	1	128
Воени занимања				1	2		1	1	4
Елементарни занимања	154	84	49	52	36	60	181	126	742
Невработени	131	160	142	119	106	42	82	53	835
Пензионери	9	9	4	2	8	2	3	3	40
Непознато	116	238	215	208	180	147	132	158	1394

За појасно и повпечатливо прикажување на занимањето на таткото кај вкупниот број на правосилно осудените деца во периодот од 2010 до 2017 година, следи графички приказ на стр. 83.

Од графичкиот приказ можеме да заклучиме дека во најголемиот број родителите се со непознат работен статус, што во значителен дел ја отежнува анализата. Потоа, најголем процент отпаѓа на невработениот татко и татко со елементарно занимање, што укажува на егзистенционалната криза во која се наоѓа семејството, на работ на сиромаштија и егзистенција. Но, иако родителот како невработен се наоѓа дома, сепак неговата родителска функција затајува и ги пропушта клучните моменти.

Понатаму во трудов следи анализа за занимањето на мајката кај вкупниот број осудени деца во периодот од 2010 до 2017 година.

**Табела 2. Осудени деца според занимањето на мајката**

Занимање на мајката	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Вкупно
Вкупно	547	722	556	473	461	348	468	368	3993
Директор	2	1	4	4	1	1	8		21
Стручњаци и научници	2	18	5	10	4	3	7	1	50
Техничари и сродни занимања	10	22	15	9	10	9	3		78
Службеници	9	2	9	3	2		2		27
Работници во услужни дејности и продавачи	23	23	16	5	8	6	2	3	86
Земјоделски работници	6	5	5	6	12	6	1	1	42
Занимања за неиндустриски работници	18	21	24	17	11	11	6	1	109
Ракувачи на машини и постројки	1	2			2				5
Елементарни занимања	105	25	35	15	27	13	114	51	385
Невработени	22	197	141	116	107	55	126	94	858
Пензионери	5	1	4	3	4		2		19
Домаќинка	68	156	106	117	104	99	79	84	813
Непознато	76	249	192	168	169	145	118	133	1250

И во овој случај, отсуството на конкретни податоци за занимањето на мајката, не дозволува да се извлече конкретен заклучок за влијанието на занимањето на мајката кај осудените деца и да се утврди со поголема егзактност заемната причинско-последична врска помеѓу овие две категории. Иако постои генерален впечаток дека појавата на проблематично и инкриминирачко однесување кај детето делумно се должи на вработеноста, еманципацијата и отсуството на мајката од домот, во оваа анализа ваквиот впечаток не се потврди како точен. Од податоците за кои има конкретни бројки, во најголемиот процент мајката е или невработена или домаќинка, што укажува на нејзината можност да присуствува активно во воспитувањето на детето, разбременета од работните обврски. Во очекување на мајките кои се домаќинки да бидат најмали по бројност кај осудените деца, дојдовме до бројки што се обратни од очекувањата: мајката да е дома, а детето да е осудено за кривично дело.



Поради особено изразениот број невработени татко или мајка кај осудените деца, високата стапка на мајки кои се домаќинки и родители кои се со непознато занимање, неизбежно е да ја истражime врската помеѓу невработеноста на родителите (што упатува на сиромаштија) и видот на кривичните дела за којшто децата најмногу се осудени.

Од овие причини следи графички приказ на најчесто извршените кривични дела за кои се осудени децата во РСМ во период од 10 години.²¹

²¹ За повеќе во врска со феноменологијата на детското престапништво во Р. Македонија види во Buzarovska-Lazetick, Gordana and Kosevaliska, Olga and Naney, Lazar (2018) *Phenomenology of child delinquency in Macedonia in the period from 2006 to 2016*. Iustinianus Primus Law Review, 18 (1). pp. 1–22. ISSN 1857-8683

Вкупен број на осудени деца според групите на кривични дела во период од 10 години



Со оглед на фактот што дури во 72% од случаите станува збор за кривични дела против имотот, повеќе од јасна е причинско-последичната врска помеѓу невработеноста на родителите, сиромаштијата и детското престапништво.

6. Нецелосните семејства како ризик-фактор

Голем број од академските истражувања упатуваат на поголем процент на детско престапништво кај нецелосните семејства.²² Под нецелосни семејства се подразбира *еден или двајца од родителите да се починаат* или пак *кога родителите се раздвоени или разведени*. Активното присуство на двајцата родители е од огромна важност за правилниот раст и развој на индивидуата на која ѝ се потребни искуствата, но и упатствата од двата родитела, за нормално чекорење по животните патеки. Поголемиот дел од

²² За влијанието на нецелосните семејства врз детското престапништво, како и за влијанието на полот на родителот кој отсутува (мајката или таткото) види повеќе во истражувањето на: Stephen Demuth, Susan L. Brown (2004): Family Structure, Family Processes, and Adolescent Delinquency: The Significance of Parental Absence Versus Parental Gender, Volume: 41 issue: 1, page(s): 58–81, <https://doi.org/10.1177/0022427803256236>

становиштата²³ се дека под било кој од претходно споменатите услови и околности, детето може да биде без потребниот пример, дисциплина или влијание кое води кон комплетно морално и индивидуално развивање. Ваквите претпоставки, во практиката се докажуваат како неточни, бидејќи бројките укажуваат на најголем процент на осудени деца од целосни семејства.

Огромно влијание на престапништвото има и повторното стапување во брак на еден или на двајцата од родителите,²⁴ како и новата врска со новиот небиолошки родител,²⁵ па во таа смисла, лошо третирање од згрижувачки родители, очув/маќеа или старатели има влијание врз појавата на детското престапништво.²⁶

Разводот е главен начин за поделба, раскинување на нуклеарното семејство но во исто време и најчест начин на решавање на конфликтите меѓу сопругниците. Понекогаш тој се јавува и пред почетокот на сериозни конфликти, за да може да се спречат тие.²⁷ Ова истражување има за цел да докаже дека сосем е надминат стереотипот според кој проблематично однесување манифестираат деца од разведени бракови, од еднородителски семејства и деца без родителска грижа. Официјалните податоци покажуваат дека и покрај фактот што бројот на разводи во Република Македонија бележи пораст, речиси не се изменил процентот од близу 80%²⁸ на децата кои живеат со обата родитела, а им е изречена мерка. Вчудовидува податокот за состојбата со семејството на децата кои се рецидивисти според

23 За повеќе види во: Burt, S.A., Barnes, A.R., McGue, M. & Lacono, W.G. (2008). Parental divorce and adolescent delinquency: Ruling out the impact of common genes. *Developmental Psychology*, 44, 1668–1677.

24 За повеќе види во Price, C., & Kunz, J. (2003). Rethinking the paradigm of juvenile delinquency as related to divorce. *Journal of Divorce and Remarriage*, 3, 109–133.

25 Parks, Alisha B., “The Effects of Family Structure on Juvenile Delinquency” (2013). Dissertation Paper 2279. <http://dc.etsu.edu/etd/2279>.

26 Beaver, Kevin M.; Schwartz, Joesph A.; Connolly, Eric J.; Al-Ghamdi, Mohammed Said; and Kobeisy, Ahmed Nezar, “The Role of Parenting in the Prediction of Criminal Involvement: Findings From a Nationally Representative Sample of Youth and a Sample of Adopted Youth” (2015). *Criminology and Criminal Justice Faculty Publications*. Paper 19, <http://digitalcommons.unomaha.edu/criminaljusticefacpub/19>.

27 Macionis, 1991.

28 Публикација: Сторители на кривични дела, <http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast.aspx?id=43&rbrObl=6>.

кој дури 66% од нив живеат со обата родител, а 71% имале статус на брачни деца во моментот на раѓањето.²⁹ Главните причини за нецелосно семејство кај децата рецидивисти се: семејството го напуштил едниот родител (мајката или таткото во нова вонбрачна заедница, заминале во непознат правец, детето воопшто нема контакт со некој од родителите), обата родител го напуштиле семејството – детето живее со баба, детето под старателство на чичко, детето во установа за деца без родители, обата родител во затвор (за кражби, тешки кражби, трговија со дрога, запуштање и малтретирање на детето).³⁰

Следи табеларен приказ на осудени деца според комплетноста на семејството за да можеме да ја утврдиме причинско-последичната врска помеѓу нецелосните семејства и бројот на осудените деца во РСМ во периодот од 2010 до 2017 година.

²⁹ Лажетик, Г., Димитријевска, С. (2015). Ризик-факторите за повторништвото кај децата заради подобра превенција на детското престапништво, МРКПК, <http://journal.maclc.mk/wp-content/uploads/2017/05/Buzarovska-Dimitrijevska.pdf> последен пристап 13.05.2019;

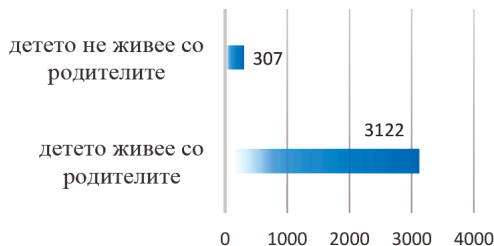
³⁰ Види во Dimitrijoska; Buzarovska G. (2017). Risk Factors for Recidivism in Juvenile Criminal Offenders. **European Journal of Social Science Education and Research**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 167-173., ISSN 2312-8429. Available at: <<http://journals.euser.org/index.php/ejser/article/view/2424>>. Date accessed: 14 may 2019.

година	Живее со родите- лите	Со двојцата родители	Со таткото, мајката е почината	Со таткото, родите- лите се одвоени	Со мајката, таткото е починат	Со мајката, родите- лите се одвоени	Не живее со роди- телите	Живее со брачен другар	Живее со роднини	Живее со други лица	Живее со друго семејство	Живее во социјал- но-вос- питна установа	Живее сам	
2010	547	512	443	5	13	17	34	35	8	10	1	-	12	4
2011	772	670	585	7	28	13	37	52	8	11	2	-	18	13
2012	556	498	411	9	20	22	36	58	5	21	-	-	16	16
2013	473	431	373	4	11	16	27	42	9	14	1	-	13	5
2014	461	408	357	2	11	14	24	53	6	15	2	1	27	2
2015	348	334	293	5	13	6	17	14	1	1	3	-	6	3
2016	468	446	360	3	23	19	41	22	3	8	-	-	5	6
2017	368	337	300	1	9	6	21	31	4	5	-	-	11	11
ВКУПНО	3993	3636	3122	36	128	113	237	307	44	85	9	1	108	60

Табела 3. Број на осудени деца вклучени со податоци за семејните услови во кои живеат. Извор на податоци: Завод за статистика на РСМ, www.stat.gov.mk.

Табела 3. Број на осудени деца вклучени со податоци за семејните услови во кои живеат. Извор на податоци: Завод за статистика на РСМ, www.stat.gov.mk;

Во 91% од случаите, детето кое било осудено за кривично дело во периодот од 2010 до 2017 година, живеело со двајцата родители, што значи дека претежно децата осудени за кривични дела живеат со двајца родители. Ова доведува до заклучок дека ваквите семејства, иако станува збор за целосни семејства, потфрлиле во воспитувањето, во грижата за детето.



Заради целите на истражувањето, направивме графички приказ на осудените деца и составот на семејствата во кои живеат или пак доколку живеат без родители, каде тие се сместени. Ова е особено важно заради утврдување на соодносот помеѓу осудените деца и ризик-факторот на нецелосни семејства.

Осудени деца и комплетност на семејството во кое живеат



Можеме да увидиме дека осудените деца во периодот од 2010 до 2017 година претежно живеат со двајцата родители (во 73%). Случаите кога осуденото дете не живее со родителите се 7%, или кога живее со мајката бидејќи родителите се разведени – 6%, а кога живее со таткото бидејќи роди-

телите се разведени – 3% од бројот на вкупно осудените деца. Кога станува збор за нецелосно семејство бидејќи едниот родител е починат, процентите се следниве: ако живее со таткото оти мајката е почината – 1% и кога живее со мајката бидејќи таткото е починат – 3%.

Табела 4. Бројот на осудени деца според брачниот статус на родителите (при раѓањето на детето)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	вкупно
Вкупно осудени деца	547	722	556	473	461	348	468	368	3993
Живее со родителите	512	670	498	431	408	334	446	337	3636
Не живее со родителите	35	52	58	42	53	14	22	31	307
Брачно	521	688	515	444	283	274	409	333	3467
Вонбрачно	17	21	23	22	170	12	28	11	304
Посвоено	1	3			3				7
Непознато	8	10	18	7	5	62	31	24	165

Ваквата констатација нужно наведува на потребата од натамошна анализа на што се должи проблематичното однесување и каде затајуваат родителските должности. Овој факт зборува во прилог на потребата од зајакнување на родителската грижа во семејствата во кои децата живеат со обата родитела.

в. Физички или психички недостатоци кај родителите

Во случај на психички проблем и заостанат развој на родителот, се смета дека ова може да влијае врз однесувањето на детето преку несоодветно или погрешно воспитување и дисциплина, преку деликвентен пример или преку други несогласувања во домашниот живот што произлегуваат од дефектна интелигенција и состојба во која се наоѓаат родителите. Во случај на психичка болест на родителот, природата на престапништвото утврдена од оваа причина ќе зависи од видот на психичката болест.³¹ Кога насилството, лажењето и сл. се меѓу симптомите на родителите, детето може да ги развие преку нивна имитација. Во други случаи, детето може да развие реакција на гадење или апатија кон неговиот дом и бегајќи од дома да му се придружи на уличниот живот на соседството. Во случај на психопатија и нервоза, секоја од овие состојби може да се резултира со

³¹ Frick, P. J., Lahey, B. B., Loeber, R., Stouthamer-Loeber, M., Christ, M. A. G., & Hanson, K. (1992). Familial risk factors to oppositional defiant disorder and conduct disorder: Parental psychopathology and maternal parenting. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 60(1), 49-55. <http://dx.doi.org/10.1037/0022-006X.60.1.49>

лоши ефекти врз децата како резултат на околина со депресија, меланхолија, раздразливост, односно иритација, напната атмосфера која ја произведуваат родителите што боледуваат од претходно споменатите болести.³² *Алкохолизмот или зависноста од дрога како болести на зависност* директно можат да влијаат на однесувањето на детето преку сугестија и имитација на непожелното однесување на неговите родител/и или може да му влијае штетно на неговиот живот преку занемарувањето, суровоста, и недостигот на родителска наклонетост. *Физичките деформитети на родителот* некои автори ги гледаат како можен фактор за појава на детско престапништво.³³ Во истражувањето направено врз деца-повторници на кривични дела³⁴ болеста во семејството се јавува како причина за судир со законот. Во оваа смисла, како најчеста хронична болест во семејството се евидентирани депресија, психички болести, емоционални растројства, срцева болест, слепило, шизофренија.

г. Неморални и родители деликвенти, осудуваност во семејството

Преку вродената карактеристика на детето да ги имитира своите родители, барем во периодот додека не созрее и не започне само да ги спознава работите, родителот деликвент и неморалниот родител се последното нешто кое би му биле од корист на детето во развој. Гледајќи ги негативните примери, детето стекнува сосем погрешни навики, па оттука и големи се можностите ваквите деца да бидат склони кон неморалност и, нормално, кон детското престапништво. Едно од најголемите истражувања досега што е направено од Sytska Besemer и кое има опфатено 3.423.483 деца,³⁵

³² Chess, S. & Thomas, A. (1984) *Origins and Evolution of Behavior Disorders: From Infancy to Early Adult Life*. New York: Brunner Mazel.

³³ Детето може да се почувствува засрамено од неговите блиски кои имаат некој физички деформитет и да се претворат во личности со презир, одбивност кон останатиот свет, но и гнев и желба за некаков нивни вид одмазда. Повеќе види во: K. M. Banham Bridges (1927) *Factors Contributing to Juvenile Delinquency*, 17 Am. Inst. Crim. L. & Criminology 531.

³⁴ Dimitrijoska; Buzarovska G. (2017) Risk Factors for Recidivism in Juvenile Criminal Offenders. **European Journal of Social Science Education and Research**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 167-173, may 2017. ISSN 2312-8429. Available at: <<http://journals.euser.org/index.php/ejsrer/article/view/2424>>. Date accessed: 14 may 2019.

³⁵ Повеќе за ова истражување види на <https://phys.org/news/2017-11-children-criminal-parents-greater-chance.html> последен пристап на 10.05.2019.

потврдило дека децата чии родители се вклучени во криминални активности имаат 2,4 пати повеќе шанси да бидат во судир со законот.³⁶

Кога зборуваме за семејството како криминоген фактор, не можеме да се задржиме само на родителите, бидејќи тоа би било премногу еднострана анализа. Секако, како негативен фактор можат да се појават и браќата или сестрите од семејството. Во оваа смисла, при т.н. несреќен однос со браќата и сестрите, можат да се развијат околности за појава на детско престапништво. Детето кое е *малтретирано* од страна на своите браќа и сестри, има огромна можност кај него да се развие чувството на инфериорност или некаква маана. Ако детето е спречено да може да ги искажува своите мислења, цели, барања, како резултат на малтретирањето од своите браќа и сестри, многу е веројатно дека доколку родителите не го спречат ваквиот однос помеѓу нив, ќе резултира со негативен ефект во неговиот натамошен раст и развој. Ќе се појави можност малтретираното дете да прерасне во инфериорна личност, а и голема е веројатноста тоа дете да посака да биде слушано, почитувано, избирајќи еден од начините кои ќе мисли дека се исправни. Понатаму, тука се *љубомората* што најчесто се развива кај деца кои имаат цврсти инстинкти да бидат во центарот на вниманието, па себичните деца кои сакаат сè за себе и мислат дека не постои никој друг во нивната околина и свет освен тие самите. Од друга страна, *љубомората* се прави и со самото фаворизирање на дел од децата во семејството, а занемарувајќи ги останатите. *Антиагонизмот* (*непријателството*) што децата можат да го развијат врз некој од браќата и сестрите, евентуално може да ги насочи кон деликвенција, особено ако чувството го чуваат за себе и не го покажуваат на ниту еден начин. Кога браќата или сестрите се *лош пример* и патоказ за деликвентно поведение, може да се јават во улога на криминоген фактор.

д. Недостиг на родителска грижа и внимание

Психичката страна и чувствата на едно дете е потребно да се негуваат исто како што е потребна и нега на неговото тело. Детето кое е лишено од љубов, нега и внимание, го пропушта првиот „час“ на обука за љубезност, почит и грижа за останатите, а не само за себе. Со самото тоа, ги пропушта најважните и најзначајните фактори за неговиот правилен раст и развој во

³⁶ Sytske Besemer et al. A systematic review and meta-analysis of the intergenerational transmission of criminal behavior, *Aggression and Violent Behavior* (2017). DOI: 10.1016/j.avb.2017.10.004.

една созреана и добро изградена личност. Ја пропушта одговорноста за останатите, ја пропушта емоционалната изградба.³⁷

Родителската грижа и вниманието се многу значаен фактор, бидејќи доколку отсутствуваат во правилното време, оставаат простор за спротивните особини од пожелните. Оставаат простор за омразата, бесот, егоизмот, лутината, асоцијалноста, а нормално и за детското престапништво. Сите овие особини само го поттикнуваат детето кое никогаш не ја запознало топлината на родителите, топлината и грижата за друг, поради тоа што било оставено самото на себе и ги нема меморирано овие особини. Родителската грижа и вниманието во своите негативни форми се јавуваат како следниве облици:

А. Мајка/тајко кои премогу работат;

Б. Мајка/тајко кои се окупирани со премогу социјални активности (лично за себе);

В. Премогу деца во семејството и вниманието на родителите е поделено на повеќе сфери, па не им се посветува доволно време поединечно;

Г. Отсуство или недостиг на родителска грижа и внимание.

Иако генерална претпоставка е дека кога станува збор за отсуство на семејна грижа и внимание, се работи за родители кои се преангажирани, презафатени, отсутни од домот, ваквата претпоставка бројките ја соборуваат во најголемиот дел. Во истражувањето во овој труд покажавме дека во многу голем процент кај осудените деца, мајката е невработена или домаќинка, што значи, условно кажано, е во можност да се грижи за децата, но ја пропушта таа обврска. Уште повеќе загрижува фактот што кај децата рецидивисти, едниот родител (најчесто мајката) е невработен. Па така, фактот што 65% од мајките на децата повторници се невработени, зборува во прилог на отсуството на семејна грижа и внимание и покрај отсуството на работни обврски. Загрижува тоа што во најголемиот број случаи, стручните тимови на центрите за социјални работи оценуваат дека семејството не е во можност да го контролира однесувањето на детето.³⁸

³⁷ Petrosino, Derzon, Lavenberg—The Role of Family in Crime and Delinquency: Evidence from Prior Quantitative Reviews. (2009)Southwest Journal of Criminal Justice, Vol. 6(2). pp. 108–132.

³⁸ Лажетик, Г., Димитријевска, С. (2015). Ризик-факторите за повторништвото кај децата заради подобра превенција на детското престапништво, МРКПК, <http://journal.makc.mk/wp-content/uploads/2017/05/Buzarovska-Dimitrijevska.pdf> последен пристап 13.05.2019;

Сепак, секој ризик-фактор е само можност тој да влијае врз детското престапништво, што не значи дека во секој случај влијае. Согласно податоците до кои дојдовме од истражувањето, кога мајката и таткото се на високи раководни позиции, што бараат значително поголем ангажман и време, отсуство од дома, интензивен и исцрпен работен ангажман, осуденоста на децата е околу 2–4% од вкупниот број на осудени деца во истражуваниот период.

Недостиг на интерес и разбирање. Ова најчесто се случува во ситуации кога децата се добиени „непланирано“, понатаму се јавува и како огромни разлики во темпераментот и карактерот на родителите и децата, па се оставаат децата самите на себе поради неможноста да се „излезе на крај со нив.“

Г. Недостиг и погрешно насочена дисциплина

Меѓу повеќето можни начини на кои домашната дисциплина може да биде погрешна, ќе ги споменеме само неколку: *преголемо галење (разгалување)* или претерување, а не контрола на детските желби, цели и потреби. *Преголемо ограничување (забрана)* и *строгоста* исто така може да го направат детето со текот на времето да стане имуно на дисциплината и строгоста, односно строгиот однос кој го наметнуваат неговите родители.³⁹ Исто така, прекумерната забрана, постојано може да ја зголеми желбата за извршување на зацртаните цели и покрај забраните на своите родители, од причина што во човековата природа е дека тоа што е забрането е најпосакувано. Нормално, сериозноста и забраните, заедно со строгиот однос, можат да му наметнат одбивен однос на детето кое нема да посакува повеќе да се наоѓа во таква средина, па ќе се насочи кон борба со ваквиот систем, а со самото тоа ќе се определи и за некој од можните начини на приклучување кон детското престапништво. *Недостигот на соработка помеѓу родителиите*, кога родителите не се согласуваат во прашањата за дисциплината и начинот на воспитување на нивните деца, во домот се јавува ситуација во која како и практично да нема никаква дисциплина и ред. *Недостигот на авторитет* кога родителот не си го почитува, од-

³⁹ Види и во УНИЦЕФ прирачникот: Прирачник за позитивно родителство: Фер родител – фер дете, достапен на https://www.unicef.org/northmacedonia/sites/unicef.org.northmacedonia/files/2019-01/MK_CP_FairParentFairChildGuidebook_MK.pdf последен пристап на 13.05.2019.

носно го погизува зборот или забраната која претходно му е упатена на своето дете, односно се премислува и му ја укинува забраната, автоматски давајќи му дозвола да ја стори истата работа, ефектот од ваквата ситуација е речиси иста како претходно споменатата, односно ситуацијата кога двајцата родители не се согласуваат во своите одлуки за нивните деца. Детето во ваква ситуација не знае што да прави и најчесто си го задржува својот интерес, а тоа што добива забрани или казни и во брз период ги снемјува, тоа се навикнува на ваквиот однос, почнува да станува имуно на тоа што е забрането за него, а што не и ова го насочува кон погрешно гледање на работите, па така забранетите работи му стануваат поинтересни.

5. Влијанието на семејството во рецидивизмот кај децата

Како што веќе наведовме во овој труд, во однос на состојбата со семејството на детето-повторник загрижува сознанието дека 66% од нив живеат со обата родител, а 71% имале статус на брачни деца во моментот на раѓањето. Ваквата констатација нужно наведува на потребата од натамошна анализа на што се должи проблематичното однесување и каде застајуваат родителските должности. Во поголемиот број случаи се работи за многудетни семејства кои не успеваат да бидат функционални во смисла на грижата, заштитата, помошта, но и контролата и надзорот врз децата.⁴⁰

Причините за ваквата состојба треба да се бараат во намалениот авторитет на родителите врз децата поради консумирањето алкохол, осудуваноста, престојот в затвор, слабата економска состојба на семејствата, напуштањето на семејството од страна на еден или обата родител, разводот или фактички раскинатата брачна заедница, новите вонбрачни врски во кои децата од претходните бракови недоволно се адаптирани, невработеноста и неможността на родителите да го намалат јазот помеѓу желбите, можностите и потребите на детето. Понатаму, како ризик-фактори во конкретни случаи се регистрирани лош однос со родителите, браќата и сестрите, конфликтен однос со таткото/мајката, криминално однесување на другите деца во семејството (браќа сместени во установа, браќа во затвор, вршење кривични дела со сопствен татко и брат), ниедно дете во многудетното семејство не е вклучено во образовниот процес (децата се на улица) или во

⁴⁰ Лажетик, Г., Димитријевска, С. (2015). Ризик-факторите за повторништвото кај децата заради подобра превенција на детското престапништво, МРКПК, <http://journal.makc.mk/wp-content/uploads/2017/05/Buzarovska-Dimitrijevska.pdf> последен пристап на 13.05.2019.

чергарскиот живот на семејството (децата не се вклучени во образовниот процес, отсуство на елементарни станбени услови, татко без извод од родените), скитништво и питачење кај сите членови на семејството. Не ретко се евидентирани и хронична болест во семејството (депресија, психички болести, емоционални растројства, срцева болест, слепило, шизофренија), починат родител, а другиот нема доволен авторитет; другиот родител заминал; другиот родител основал нова брачна/вонбрачна заедница во која детето не се вклопило, не се адаптирало, поради што кај него се јавува агресивност, анксиозност, несигурност, безобсирност, дрскост, непочитување, проблематично друштво и сл., детето има поддршка од таткото (таткото манифестира отпор и несоработка со ЦСР наместо да презема мерки детето да се коригира во однесувањето).⁴¹

Заклучни согледувања

Тргувајќи од теоретските претпоставки дека семејството може да се јави како криминоген фактор, направивме и анализа за да можеме да дојдеме до заклучоци што кореспондираат со реалноста. За да ја согледаме реалната слика, неопходна ни беше статистичка анализа на податоците до коишто дојдовме за осудените деца според семејните услови, брачниот статус на родителите и нивното занимање. Мораме да нагласиме дека кога зборуваме за семејството како криминоген фактор, сепак дали тоа ќе биде фактор за појава или фактор кој подржува или игнорира криминално однесување, зависи од многу други фактори, како сиромаштијата, многудетноста, слабото или никакво образование, нерешените станбени услови, но и ендегените фактори врзани за личноста, темпераментот, побудите, вродените болести и сл. Семејните ризик-фактори постојано се во интеракција со останатите егзогени и ендегени фактори за појава на детското престапништво, формирајќи комплексна врска, а веројатноста дали одредено дете ќе стапи во судир со законот или не – е многу тешко со сигурност да се предвиди. Од компаративните истражувања што се правени на особено долги периоди, направена е градација на најсилните до најслабите семејни фактори за појава на детското престапништво. Како најсилни се: отсуството на родителска грижа, родителското занемарување и вклучувањето во

⁴¹ Лажетиќ, Г., Димитријевска, С. (2015). Ризик-факторите за повторништвото кај децата заради подобра превенција на детското престапништво, МРКПК, <http://journal.makc.mk/wp-content/uploads/2017/05/Buzarovska-Dimitrijevska.pdf> последен пристап на 13.05.2019.

кривични дејства од страна на родителот. Втори на листата се: брачниот статус на родителот и осудуваноста на родителите. Послаби или трети по интензитет за појава на детското престапништво се отсуството на родителска дисциплина, болест кај родителите и отсуство на родителите.⁴²

Од нашето истражување, дојдовме до заклучок дека најголем број од децата што се осудени за кривично дело во периодот од 2010 до 2017 година, потекнуваат од целосно семејство (91%) во кое мајката или таткото, или и двајцата, се невработени. Иако постои генерален впечаток дека појавата на проблематично и инкриминирачко однесување кај детето делумно се должи на вработеноста, еманципацијата и отсуството на мајката од домот, во оваа анализа ваквиот впечаток не се потврди како точен. Од податоците за кои има конкретни бројки, во најголем процент мајката е или невработена или домаќинка, што укажува на нејзината можност да присуствува активно во воспитувањето на детето, разбременета од работни обврски. При вкрстување на овие податоци со феноменологијата на кривични дела кај децата во 10-годишен период, во кој дури 72% се кривични дела против имотот, повеќе од јасна стана причинско-последичната врска помеѓу детското престапништво и невработеноста во семејството како главен фактор за појава на детското престапништво.

⁴² Chess, S. & Thomas, A. (1984) *Origins and Evolution of Behavior Disorders: From Infancy to Early Adult Life*. New York: Brunner Mazel.

9-р Елена МУЈОСКА ТРПЕВСКА¹

НОВИОТ КОНЦЕПТ НА КРИМИНАЛ ОД ОМРАЗА ВО МАКЕДОНСКОТО КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО

Апстракт

Трудов претставува критичка анализа за активностите што Република Северна Македонија ги презела, или планира да ги преземе, за ефикасно решавање на криминалот од омраза. Тука, пред сè, спаѓаат постојните правни акти што се релевантни за спречување и премавнување на кривичните дела од омраза, измените на Кривичниот законик што неодамна стапија во сила и предизвиците со справувањето со криминалот од омраза во нашава држава. Мора да се признае позитивниот исчекор на Република Северна Македонија, од формална перспектива, особено со споменатите измени и дополнувања на КЗМ од декември 2018 и со новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација од мај 2019 година, но жртвите на криминалот од омраза и натаму остануваат незащитени, а случаите на пријавен криминал од омраза секојдневно се зголемуваат. Ова е особено важно бидејќи е тенка линијата меѓу криминалот од омраза и дискриминацијата. Денес, сторувањето на кривично дело поради некоја дискриминаторска основа во општите одредби на КЗМ се крева на рамниште на *ојшџа оџежнувачка околносџ*.

Едноставно кажано, само силното и ефективно спроведување на законот може да донесе повисока свест за криминалот од омраза.

Клучни зборови: *криминал, дискриминација, омраза, заштитени карактеристики.*

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

1. Вовед

Со измените на Кривичниот законик (во натамошниот текст: КЗМ)² на Република Северна Македонија од 2004³ и 2009 година⁴, но и со донесувањето на значајната законска регулатива со која се уредува спречувањето и заштитата од дискриминација во мај 2019 година⁵. во Република Северна Македонија се постави нов правен концепт, односно нов казнено-правен модел на делата од омраза, преку кој државата упатува силна порака дека станува збор за хумано и демократско општество во кое доследно се почитуваат човековите права и слободи. Најновите измени на КЗМ предвидуваат нови инкриминации, односно измени и дополнувања, кои опфаќаат ревидирање на одредбите во неколку области, од кои како најзначајна е областа на криминалот од омраза.⁶

Од друга страна пак, со усвојувањето на стариот Законот за спречување и заштита од дискриминација, а со цел да се усогласат заштитените

² Кривичен законик на Република Македонија, Сл.весник на РСМ, бр.37/96; 80/99; 4/02; 43/03; 19/04; 81/05; 60/06; 73/06; 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14; 115/14; 132/14; 160/14; 199/14, 226/15 и 97/17.

³ Чл. 407 (2): Ако негирањето, минимизирањето, одобрувањето или оправдувањето е сторено со намера за поттикнување омраза, дискриминација или насилство против некое лице или група на лица поради нивната национална, етничка или расна припадност или верска определба, сторителот ќе се казни со казна затвор најмалку четири години; Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. весник на РСМ, бр. 19/04 од 30.03.2004.

⁴ Во членот 39 по ставот 4 се додава нов став 5, кој гласи: При одмерување на казната, судот посебно ќе има предвид дали кривичното дело е сторено против лице или група лица или имот, непосредно или посредно, поради неговото или нивното национално и социјално потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба, полот, расата или бојата на кожата; Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. весник на РСМ, бр. 114/09 од 14.09.2009.

⁵ Закон за спречување и заштита од дискриминација, Сл. весник на РСМ, бр.101/2019, од 22.05.2019. Со овој закон се врши усогласување со следниве директиви на Европскиот парламент и на Советот: Директива бр. 2000/78/ЕЗ на Советот од 27 ноември 2000 година за воспоставување на општа рамка за еднаков третман во вработувањето и занимањето, CELEX бр. 32000L0078; Директива бр. 2004/113/ЕЗ на Советот од 13 декември 2004 година со која се спроведува начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и обезбедувањето на стоки и услуги, CELEX бр. 32004L0113 и Директива бр. 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за примена на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во областа на вработувањето и професиите (преработена), CELEX бр. 32006L0054.

⁶ Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. весник на РСМ, бр. 248/2018 од 31.12.2018.

карактеристики, во 2010 година КЗМ подлежи на нови измени⁷, со што се дополнува чл. 39, ст. 5 КЗМ и се проширува и на: дејствија сторени против лице или група лица или имот, непосредно или посредно, поради нивната припадност на одреден пол, раса, боја на кожата, 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 или телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, или на која било друга основа предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор (од чл. 39, ст. 5 КЗРМ), тие се определуваат како *општежителни околности при сторување на казнието дело*. Целта на ваквата одредба е со построγο казнување да се одвратат потенцијалните сторители на ваквите дела но и да се прати институционална порака дека тие нема да се толерираат во општеството. Вакво построγο казнување по истите заштитени карактеристики е присутно и во чл. 137, став 1; чл. 144, став 4; чл. 319, став 1; чл. 394-г, став 1; како и член 417, ст. 1.

Република Северна Македонија својата сериозност во примената на нов ефикасен и ефективен концепт на делата од омраза, ја докажува со потпишувањето бројни конвенции со кои се промовираат човековите слободи и права, но и останати релевантни документи и регулативи што се однесуваат на оваа проблематика. Како најзначајни меѓународни обврски усвоени во рамките на ООН, најнапред би ги спомнале: Конвенцијата за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Конвенцијата против мачење и друго сурово, нечовечно и понижувачко постапување или казнување, Конвенцијата за правата на детето и др. Како најзначајни документи на Советот на Европа за човекови права би ги издвоиле: Европската конвенција за човековите права и основни слободи, Протоколот 12 кон ЕКЧП, Европската социјална повелба (ревидирана верзија) и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства. Превенцијата во рамките на Европската унија се засилува со Директивата 2000/43/ЕЗ и Директивата 2000/78/ЕЗ. Тука, треба да се спомене и значењето на останатите директиви, пред сè: Директивата на Советот 2004/113/ЕЗ и Директивата на Советот 2006/54/ЕЗ, како и Повелбата за фундаменталните права (види повеќе во: Национална стратегија за еднаквост и недискриминација, 2012-2015 [НСЕД, 2012-2015]).

⁷ Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. весник на РСМ, бр.27/14 од 05.02.2014.

Последниве години, расте ризикот од виктимизација и директен напад на маргинализираните социјални групи во границите на ЕУ, а со тоа расте и загриженоста и потребата од превенција (Garland & Chakraborti, 2012). Македонија мора и во иднина да ги почитува преземените меѓународни обврски и да презема активни чекори со кои ќе се регистрира криминалот од омраза, следејќи ги внимателно новите трендови и новите облици на криминалот од омраза.

2. Правна рамка

2.1. Значењето на посебниот Закон за спречување и заштита од дискриминација

Главната цел за усвојување на Законот за спречување и заштита од дискриминација (во натамошниот текст: ЗСЗД) е усогласувањето на националното законодавство со законодавството на ЕУ, чиј предмет е спречување и заштита од дискриминација во рамките на остварувањето на уставно загарантираните права, законот и меѓународните ратификувани договори. Со него се уредуваат превенцијата и забраната од дискриминација, облиците и видовите на дискриминација, постапките за заштита од дискриминација, како и составот и работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Во новиот текст на Законот се прошируваат основите за дискриминација, се менува и подобро се дефинира поимникот и дефиницијата за дискриминација, се професионализира комисијата за заштита од дискриминација и се менува називот и надлежноста на комисијата во Комисија за спречување и заштита од дискриминација, која ќе треба да работи и на превенцијата освен на заштита.

Претходно, заштитата од дискриминација, односно еднаквоста, била прокламирана во Уставот на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: УРСМ), најпрво во преамбулата: „...да се гарантираат човековите права, граѓанските слободи и националната рамноправност“, а потоа и во чл. 9 од УРСМ каде што стои дека: „граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“. Во чл. 110 од УРСМ пак, стои дека: „Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се

однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните врз основа на полот, расата, верската, националната, социјалната и политичката припадност“.

Денес, во услови на постоење посебен *lex specialis* во државата, се забранува секоја дискриминација врз основа на расата, бојата на кожата, потеклото, националната или етничката припадност, полот, родот, сексуалната ориентација, родовиот идентитет, припадноста на маргинализирана група, јазикот, државјанството, социјалното потекло, образованието, религијата или верското уверување, политичкото уверување, друго уверување, попреченоста, возраста, семејната или брачната состојба, имотниот статус, здравствената состојба, личното својство и општествениот статус или која било друга основа (во натамошниот текст: дискриминаторска основа) (чл. 5 ЗСЗД). На тој начин се поставува солидна основа за заштита од дискриминација. Со Законот се опфатени и дејства на охрабрување, поттикнување и помагање при вознемирување, виктимизација и сегрегација, односно подвојување.

Во ЗСЗД се наведуваат и дефинициите за *директна дискриминација* врз дискриминаторска основа, односно неповолно постапување, разликување, исклучување или ограничување, кое како последица има, или би можело да има, одземање, нарушување или ограничување на еднаквото признавање или уживање на човековите права и основни слободи, споредено со третманот што го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови, и *индиректна дискриминација* врз дискриминаторска основа, односно ставање на некое лице или група во неповолна положба во споредба со други лица, со донесување очигледно неутрални одредби, критериуми или со преземање определени практики, освен кога таквите одредби, критериуми или практики, произлегуваат од оправдана цел, а средствата за постигнување на таа цел се соодветни и неопходни (чл. 7 ЗСЗД).

Во Законот изречно се наведени и мерките и дејствата што не претставуваат дискриминација. Имено, нема да се сметаат за дискриминација мерките и дејствата што се преземаат со единствена цел да се отстрани нееднаквото уживање на човековите права и слободи сè додека не се постигне фактичка еднаквост на лице или група, ако разликувањето е оправдано и објективно, а средствата за постигнување на таа цел се пропорционални, односно соодветни и неопходни. Нема да се смета за дискриминација ниту различниот третман на лицата кои не се државјани на Република Северна Македонија во врска со правата и слободите утврдени во Уставот на Ре-

публика Северна Македонија, во законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, а кои непосредно произлегуваат од државјанството на Република Северна Македонија, како и од различниот третман на лицата врз некоја од дискриминаторските основи поради природата на занимањето или активността или поради условите во кои се одвива тоа занимање, а која претставува суштинско и одлучувачко барање, целта е легитимна, а условот не го пречекорува потребното ниво за негова реализација (чл. 7 од ЗСЗР).

За постапување по претставки, давање мислење и препораки за конкретните случаи на дискриминација, надлежна е посебна *Комисија за заштита од дискриминација*, чии одговорности и права се утврдени со овој Закон.

2.2. Законски и подзаконски акти кои содржат одредби што се однесуваат на (не)дискриминација и криминал од омраза

Од останатата законска казнено-правна рамка и регулатива во РСМ што се однесува на дискриминацијата и делата од омраза, покрај Кривичниот законик се издвојуваат и *Националната стратегија за одржлив развој, унапредување на човековите права и воспоставување еднакви можности (2012-2015)*⁸, чија цел е подобрување на статусот на најранливите категории граѓани во општеството и обезбедување континуиран развој во остварувањето на еднаквоста и недискриминацијата. Тоа секако, се постигнува со почитување на човековите права и унапредување на демократските процеси, како и со справување со постојните нееднаквости. Текстот претставува солидна основа за дефинирање на феноменот на дискриминацијата, што подразбира различно постапување со жените и/или мажите, со лицата со различна возраст, лицата со ментална и телесна попреченост, различни етнички заедници, итн. Овој документ, истовремено е еден вид првичен национален одговор на меѓународните обврски на Република Северна Македонија и напор да се обединат сите ставови, активности и ресурси во кохерентна рамка и единствен приод за одржлив развој, унапредување на човековите права и воспоставување еднакви можности (НСЕД, 2012-2015: 5-6).

⁸ Текстот на Националната стратегија за национална стратегија за еднаквост и недискриминација врз основа на етничката припадност, возраста, менталната и телесната попреченост и полот (2012–2015) е достапен на: www.mtsp.gov.mk/wbstorage/files/strategija_ednakvost.doc, (последна посета: 5.06.2019).

Интересен е податокот што при изработката на Стратегијата, при толкувањето на законските одредби за справување со криминал од омраза и нивната практична примена, како и при утврдувањето на индикаторите коишто условуваат идентификување и процесирање на овие казниви дела, *никаде не се сѝмнуваат делата сѝторени од омраза заради сексуална ориентација односно родов идентитетот на жртвата*. Како да не постојат. Ваквата забелешка во никој случај не значи дека Република Северна Македонија со текот на времето станала потолерантна кон ЛГБТ заедницата; напротив, овој значаен стратешки документ од големо значење го зацврстува тврдењето на невладините организации кои велат дека државните власти потфрлиле соодветно да ги истражат инцидентите во 2013 и 2014 година, а полицијата не успеала да уапси голем дел од сторителите. Неуспехот на државата да ги заштити жртвите, одбивањето да се вклучи *сексуалната ориентација како основа за можна дискриминација и злосторства од омраза*, како и плановите за уставно дефинирање на бракот како заедница *исклучиво помеѓу маж и жена*, имаат негативен ефект врз луѓето од ЛГБТ заедницата кои можеби стравуваат да ги пријават злосторите сторени врз нив (така и: Годишен извештај за криминал од омраза, 2015: 8). Ваквиот недостаток во најскоро време мора да се надмине.

Од поважните законски регулативи, во казнено-правната област мора да се споменат и новиот Закон за извршување на санкциите од 2019 година, односно чл. 4, ст. 2 кој вели дека: „забранета е дискриминација врз основа на расата, бојата на кожата, полот, јазикот, верата, политичките или други уверувања, националното или социјалното потекло, сродството, имотната и општествената положба или некој друг статус на лицето спрема кое се извршува санкцијата“ како и тоа дека „верските чувства, личното уверување и моралните норми на лицата спрема кои се извршуваат санкциите мора да се почитуваат“ чл. 4, ст. 3.

Во Законот за судови, каде што се вели дека секој има право на еднаков пристап пред судовите во заштитата на човековите права и правно-заснованите интереси (член 6), целите и функциите на судската власт меѓу другото опфаќаат и обезбедување еднаквост, рамноправност, недискриминација врз која било основа (член 3) итн.; *Законоот за народниот правобраниител* преку кој се штитат уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична заста-

пеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби (член 2) и др.

Иако до 2010 година не постоеше посебен закон *lex specialis* со кој експлицитно се регулира заштитата од дискриминација, но и соодветни ефикасни механизми за идентификација и кривично гонење на сите форми на криминал од омраза, *штоа во никој случај не значи дека дискриминацијата како глобален феномен била дозволена во државата*. Денес, со ЗСЗД но и со останатите национални законски акти што содржат одредби и норми од областа на недискриминацијата и криминалот од омраза, се следат трендовите на работата во борбата против оваа распространета форма на криминалитет.

3. Пријавени vis-à-vis решени случаи на дела од омраза и/или дискриминација во Република Северна Македонија

Во однос на бројот на пријавени, односно решени случаи, мора да се признае дека реални податоци се добиваат од невладините организации и здруженија низ државата. Така, според Хелсиншкиот комитет, од февруари 2014 до ноември 2018 година, регистрирани се 100 инциденти што може да се сметаат за говор на омраза или злосторства од омраза или дела кои се случиле поради некоја заштитена карактеристика: сексуална ориентација или родов идентитет.⁹ Стапката не паѓа ниту од 2017 година до денес – има 22 случаи каде што лицата од ЛГБТИ заедницата ги прекршиле своите права. Најчесто се трансродови поединци кои се жртви, бидејќи 20 од 22 случаи се поврзани со нив, додека другите се против геј и бисексуални мажи. Зборувајќи за овие 20 од 22 случаи, тоа најчесто се сексуалните работници кои се трансродови, кои се најранливи, бидејќи сочинуваат 15 од 20 документирани случаи. Тие обично се физички нападнати или вербално навредувани, т.е. тие се најчестите прекршувања на правата на овие индивидуи (Дрндевска 2017: 98).

Статистичкиот преглед на пријавени дела од омраза во Република Северна Македонија од 2014 до денес изгледа како на графиконот во продолжение:

⁹ Мапирање и регистрирање на платформата за говор на омраза, www.govornaomraza.mk, последна посета: 6.5.2019.



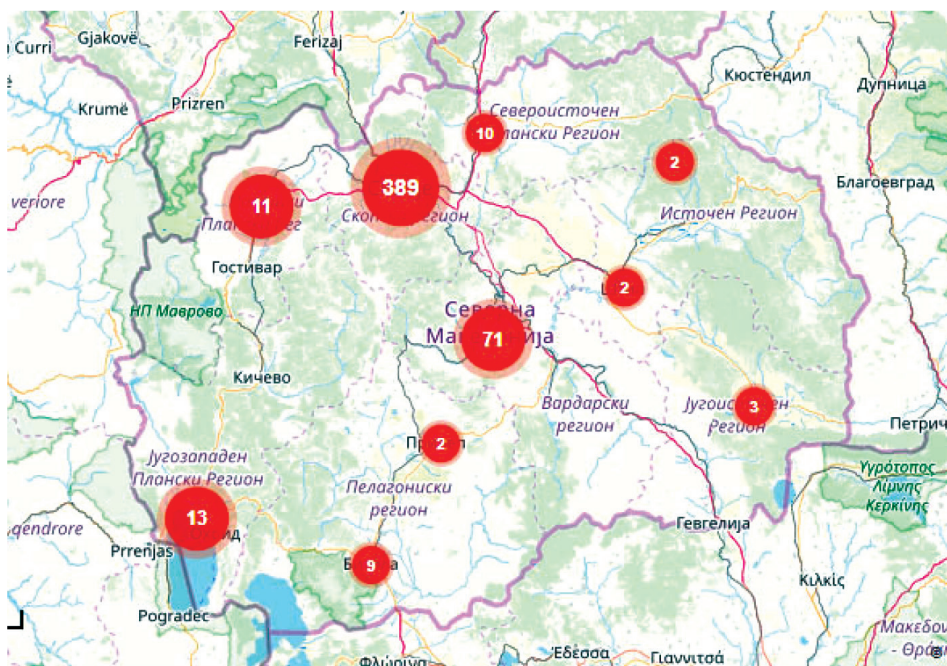
Извор: <http://www.govornaomraza.mk/main>

Повеќе од очигледно е дека следената омраза – меѓу кои доминира говорот на омраза поради некоја етничка припадност, политичка припадност, интелектуална или физичка попреченост, сексуална ориентација и родов идентитет, поради религија и религиско уверување, поради пол и род, социјално потекло, поради статус на бегалец или пак говор на омраза на спортски натпревар, но и излагањето на подбив на претставници на странска меѓународна организација или странски држави – и тоа како е во подем. Единствена светла точка се измените на КЗМ кои стапија во сила во почетокот на 2019 година и претставуваат солидна основа за спречување на овие појави.

НВО Коалицијата МАРГИНИ е уште една организација што редовно ја следи институционалната заштита на правата на припадниците на маргинализираните групи. Така, во 2017 година пријавени биле 8 од 10 случаи на кривични дела од омраза против лица поради нивната сексуална ориентација или родов идентитет. Кога станува збор за „полесните“ прекршоци и дела, односно за вербалната дискриминација или вербален напад, поради истите карактеристики, според нивните податоци пријавени се два случаја и непријавени се исто така два случаја. Ова доведува до заклучокот дека во земјава има недоволно известување, особено кога станува збор за „полесни“ вербални дела на омраза. Прашањето е – зошто? Дали тоа се должи на немањето доверба во институциите, срам или страв?

На следната страница е слика на мапата на РСМ и пријавените случаи на говор на омраза, заклучно со јуни 2019 година.

Постојаното подигнување на јавната свест кај граѓаните на Република Северна Македонија преку поддршка на проекти и здруженија, синдикати и други облици на здружување кои работат на полето на заштита и спречување на дискриминација и криминал од омраза е од клучно значење за заштитата на правото на еднаквост во државава (поопширно за оваа



Извор: <http://www.govornaomraza.mk/main>

проблематика види: *Анализа на механизмите за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија*, 2013).

*

Досегашните обиди за надминување на дискриминацијата и постојаните недоследности, за пополнување на празнините во правната рамка и зацврстување на новиот концепт на казнено-правна заштита на делата од омраза, денес, се отежнати поради новите облици на криминал од омраза, особено новите форми на насилни дела кои произлегуваат како директен производ на бегалската криза (за делата против мигрантите поттикнати од антиисламистички, расистички и ксенофобични мотиви, види: Камбовски, Предлог-амандмани на одредбите од КЗМ што се однесуваат на казнените дела на омраза, (работен документ), 2015).

Правните инструменти и механизми мора да бидат ефикасни за да се обезбеди сигурност и хармонија и конечно, во Република Северна Македонија да завладее духот на модерно мултиетничко општество.

Заклучок

Постои тенденција на пораст на криминалот од омраза, заради што е неопходен и соодветен општествен одговор на овие негативни појави преку промена во законската легислатива. Факт е дека одредбата од 2009 и измените на КЗМ од 2014 година не доведоа до задоволителни резултати и ефективно гонење и процесирање на криминалот од омраза. Немањето дефиниција за овој правен институт во домашното законодавство остави недоречености во разбирањето на криминалот од омраза од страна на сите засегнати страни во кривично-правните постапки. Главна цел на најновите измени од декември 2018 што стапија во сила во 2019 година, е да се подигне видливоста на делата на омраза со пропишување на законската дефиниција на тој поим и предвидување посебни облици на дела на омраза во Посебниот дел, што согласно начелото на легалитет ќе ги обврзува органите на гонење да ги откриваат, утврдуваат и процесираат таквите дела.

Но, истовремено е потребен и зголемен ангажман на полицијата и правосудните структури во насока на правилна идентификација, процесирање и успешно судско завршување на ваквите постапки, заради што е неопходна и континуирана обука во оваа насока. Досега, полицијата, обвинителството и судовите немаа јасна основа за препознавање, процесирање и пресудување, како и евидентирање на случаите на криминал од омраза. Поради тоа неопходно е да се преземат мерки за интензивирање на обуката на полицајците, обвинителите и судиите во оваа област. Наведените решенија содржани во законот се базираат врз компаративните искуства од други држави, а во исто време се засновани и на меѓународните стандарди во оваа област.

Потребна е и подобра информираност не само на субјектите кои учествуваат во откривањето и постапувањето во вакви случаи, туку потребно е и зголемување на ангажманот на разни граѓански асоцијации, образовниот систем и влијанието на медиумите во поглед на правилно информирање и превенирање од овој вид криминал.

Селектирана цитирана и консултирана литература

Mujoska Trpevska, E. & Bitrakov, K., The new concept of hate crime in Macedonian criminal legislation. *Anti – LGBTI hate crime in Europe*, working papers on Research, Policy and Practice. Edited by P. Godzisz and G. Viggiani, Warsaw 2018.

Garland, J., & Chakraborti, N. (2012). Divided by a common concept? Assessing the implications of different conceptualizations of hate crime in the European Union. *European Journal of Criminology*, 9(1), 38-51.

Annual Report on Hate Crime 2015, p.8, available at: <http://www.mhc.org.mk/pages/reports?locale=mk#.W9HKyHsZaUk>, last visit: 05.06.2019.

Excerpt from Annual Report, Sexual and Health Care of Marginalized Communities, 2017, ed. D. Drndevska, p.98, available at: http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2018/04/kszpmz_gi_2017_final.pdf, last visit: 05.06.2019.

Кривичен законик на Република Македонија, Сл.весник на РСМ, бр.37/96; 80/99; 4/02; 43/03; 19/04; 81/05; 60/06; 73/06; 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14; 115/14; 132/14; 160/14; 199/14, 226/15 и 97/17.

Закон за спречување и заштита од дискриминација, Сл. весник на РСМ, бр.101/2019.

Закон за судовите, Сл. весник на РСМ, бр.58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У. бр. 256/2007 од 16 април 2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2008; У. бр. 74/2008 од 10 септември 2008 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 118/2008; У. бр. 124/2008 од 14 јануари 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2009 и У. бр. 12/2011 од 29 февруари 2012 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/2012. Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2008).

Challenges and responses to hate-motivated incidents in the OSCE region for the period January-June 2006, ODIHR, 11 October 2006, Issued at the Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 2006.

Combating hate crimes in the OSCE region: An Overview of Statistics, Legislation and National Initiatives, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, Poland, 2005.

Hate crime data collection and monitoring mechanisms: a practical guide, ODIHR, 2014.

Hate crime laws: a practical guide, ODIHR, 2009.

Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2011, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, Poland, 2012.

Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2012, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, Poland, 2013.

Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2008, ODIHR, 2009.

Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2009, ODIHR, 2010.

Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2010, ODIHR, 2011.

Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2007, ODIHR, 2008

Kambovski Vlado, Evaluation of the application of the provisions for hate crimes in the Criminal Code, 2014.

Камбовски Владо, Лазарова Трајковска Мирјана, Правна анализа на концептот на казнено дело на омраза и говорот на омраза, Скопје, 2012.

Ministerial Council decision no. 10/07. Tolerance and non-discrimination: promoting mutual respect and understanding, OSCE, 30 November 2007.

Ministerial Council Decision No. 12/04, on Tolerance and non-discrimination, 7 December 2004.

Ministerial Council Decision no. 13/06: combating intolerance and discrimination and promoting mutual respect and understanding, OSCE, 5 December 2006.

Ministerial Council Decision No. 4/03 on Tolerance and non-discrimination, 2 December 2003.

Ministerial Council decision no. 9/09: combating hate crimes, OSCE, 2 December 2009.

ODIHR Law enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime: Data – Collection Template – Incident report, 15 September 2005

Preventing and responding to hate crimes, a resource guide for NGOs in the OSCE region, OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, Poland, 2009.

Prosecuting hate crimes: a practical guide, ODIHR, 2014.

Racist violence in 15 EU member states - A Comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP, Reports 2001-2004, April, 2005.

Spieldenner R. Andrew, Glenn L. *Cerise*, Scripting hate crimes: victim, space and perpetrator defining hate, Continuum: Journal of Media and Cultural Studies, 2013, pp. 123-135.

Интернет страници:

www.govornaomraza.mk

www.akademika.mk

www.slvesnik.com.mk

Проф. д-р Александра ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ¹

ПЕНИТЕНЦИЈАРНИОТ СИСТЕМ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗВЕШТАЈОТ НА КОМИТЕТОТ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА ОД ТОРТУРА: ПОТРЕБА ОД ИТНИ РЕФОРМИ

*„Степенот на цивилизацијата во општеството може да се оцени
доколку се влезе во нејзините затвори“.*

Фјодор Достоевски
(*“The House of the Dead”*, 1862)

Апстракт

Во трудов, авторот преку анализа на карактеристиките на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија, положбата на затворениците de jure и de facto и заштитата на правата на осудените лица, низ призмата на последниот висококритичен извештај на Комитетот за превенција од тортура укажува на потребата од итни реформи на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија.

Авторот заклучува дека пенитенцијарниот систем во нашава земја има карактеристики на модерен систем. Тој е еден од пенитенцијарните системи кои целосно ги вклучува Нелсон Мандела – Правилата, ревидираните Стандардни минимални правила за постапување со затворениците и Европските затворски правила во Законот за извршување на санкциите. Но, системот de facto се соочува со сериозни слабости.

¹ Вонреден професор, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Институт за казнено право, Катедра за криминологија и пенологија.
E-mail: a.gruevskadrakulevski@pf.ukim.edu.mk, aleksandra_gruevskadrakulevski@yahoo.com. (<http://www.pf.ukim.edu.mk/gruevska-drakulevski-dr-aleksandra/>).

Исто така, авторот на трудов го проблематизира прашањето зошто затворениците во вакви услови на функционирање на пенитенцијарниот систем не бараат судска заштита на нивните права. Понатаму, авторот ја нагласува потребата за систематски истражувања за заштита на правата на затворениците користејќи правни совети и правни средства и право на жалба до меѓународни тела.

Клучни зборови: *пенитенцијарен систем, заштита на човековите права на осуденици, затвореници, положба на осуденици, затвор.*

Вовед

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

Пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија го дефинира Законот за извршување санкции² (ЗИС) усвоен во 2006 година, а во согласност со намерата за усогласување на законодавството со она на земјите-членки на ЕУ, во 2010 година беше усвоен Законот за измени на Законот за извршување на санкции. Во 2013, 2014, 2015, 2016 и 2018 година се донесени уште осум измени на ЗИС. За кратко време имало измени и дополнувања на ЗИС, а веќе е подготвен нов Закон за извршување санкции, што укажува на динамиката на прашањата утврдени со овој закон.

Со афирмацијата на концептот на човековите права и слободи како највисока и цивилизациска вредност во современото општество, донесени се бројни документи со кои се гарантираат правата на човекот, вклучително и на осудените лица.³

² Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 2/2006; 57/2010; 170/2013, 43/2014, 166/2014, 33/2015, 98/2015, 11/2016, 21/2018 и 209/2018).

³ – 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 објавен за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуција на Генералното Собрание на ООН број

Правата на осудените лица на казна затвор посебно се регулираат со следниве меѓународни документи: Нелсон Мандела – Правилата, ревидираните Стандардни минимални правила за постапување со затворениците (НМП СМППЗ)⁴ и со Европските затворски правила (ЕЗП).⁵ Прашањата од пенитенцијарната област се третираат и со други инструменти на Советот на Европа, меѓу кои најзначајни се: конвенциите, потоа,

2200A (XXI) of 16 December 1966 година, а сѐ уште 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 постапувања, усвоена и отворена за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуција на Генералното Собрание на ООН број 39/46 од 10 декември 1984 година, а сѐ уште 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*).

- ⁴ Стандардни минимални правила за постапување со затворениците на Обединетите нации (Нелсон Мендела Правилата), Резолуција усвоена од Генералното собрание на 17 декември 2015 година [согласно извештајот на третиот комитет (A/70/490)]. [United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules). Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015 *[on the report of the Third Committee (A/70/490)]*. Пристапено на 17.4.2018.

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 резолуциите број 663 C (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 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977).

- ⁵ Препорака Rec(2006)2 од страна на Комитетот на министрите 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 министрите 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)).

препораките⁶, 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.

Во трудов понатаму анализирани се карактеристиките на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија, проблемите со кои се соочува тој, положбата на затворениците *de jure* и *de facto* и механизмите за заштита на правата на осудените лица низ призмата на извештајот на Комитетот за превенција од тортура и се укажува на потребата од итни реформи.

1. Карактеристики на пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија и механизми за заштита на правата на осудените лица

Анализирајќи ги начелата на извршувањето на санкциите за кривични дела и прекршоци, особено начелата на извршувањето на казната затвор, може да се заклучи дека системот на извршување на санкциите, особено пенитенцијарниот систем во нашава земја има карактеристики на модерен систем. Тој е еден од пенитенцијарните системи кои целосно ги содржат Нелсон Мандела – Правилата, ревидираните Стандардни минимални правила за постапување со затворениците и Европските затворски правила во Законот за извршување на санкциите. Низ сите елементи на својата организација, функционирање и остварување на образовниот процес, тој треба да обезбеди хумано постапување со осудените лица, заштита на нивните интереси и интегритет, приближување на условите за живот во казнено-поправните установи со условите за живот на слобода, со един-

⁶ Од Препораките позначајни се: – Препорака бр. R (89) 12 за образованието во затвор; – Препорака бр. R (93) 6 за затворските и криминолошките аспекти на контролата на различни болести вклучувајќи ја сидата и други поврзани здравствени проблеми во затвор; – Препорака бр. R (97) 12 за персоналот кој се занимава со имплементација на санкции и мерки; – Препорака бр. R (98) 7 во врска со етичките и организациските аспекти на здравствената заштита во затвор; – Препорака бр. R (99) 22 за пренатрупаноста (пренаселеноста) на затворите и зголемувањето на затворската популација; – Препорака Rec (2003) 22 за условниот отпуст (условно) и – Препорака Rec (2003) 23 за управувањето од страна на затворската администрација со затворениците осудени на казна доживотен затвор и други долги казни затвор.

ствена цел – да се постигне нивна ресоцијализација. Ова е всушност начелото на модерната пенологија.⁷

Истакнувајќи ги општите и посебните начела врз кои се базира системот на извршување на санкциите, јасно произлегува дека се работи за еден динамичен систем кој постојано се развива, менува и промовира во согласност со ефектите во ресоцијализацијата на осудените. Системот покажува слабости, особено таму каде што не се создадени објективни услови за извршување на санкциите во согласност со овие начела. Затоа, системот за извршување на санкциите е под постојан надзор на надлежните органи за извршување на санкции, како и на научната теорија и практика, кои преку директно ангажирање се стремат нивното работење да биде што е можно повеќе во согласност со основните начела на кои се поставени.

Во светот, потврдено е дека националните органи надлежни за примена на сила, главно ги повредуваат слободата и правата на своите граѓани.

Законот за извршување на санкциите ги штити своите граѓани и правни лица од прекумерна, незаконска, нечовечка, нерационална, непотребна и бесцелна примена на сила од страна на државните органи, како и од злоупотреба на моќта на властите.

Одредбите на ЗИС пропишуваат дека „Со лицата спрема кои се извршуваат санкциите се постапува човечно, со почитување на човековата личност и достоинство, зачувување на нивното телесно и душевно здравје, водејќи притоа сметка за остварување на целите на одделни санкции.“⁸ Понатаму, членот 38 предвидува дека „При извршувањето на казната затвор мора да се заштити психофизичкиот и моралниот интегритет на осуденото лице и да се почитува човековата личност и достоинство. Се забранува секој облик на мачење, нечовечно или понижувачко однесување и казнување. Мора да се обезбедува правото на лична сигурност на осуденото лице и самопочитувањето на неговата личност“.

Законот пропишува заштита и остварување на загарантираните права и слободи на осудените лица и се обидува тоа да го обезбеди и успешно да го спроведе. Законот за извршување на санкциите гарантира еднаквост на граѓаните во извршувањето на санкциите, правичност во примената на правилата за извршување на санкциите, се забранува дискриминација врз основа на расата, бојата на кожата, полот, јазикот, верата, политичките

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 Член 6 ЗИС.

или други уверувања, националното или социјалното потекло, сродството, имотната и општествената положба или некој друг статус на лицето спрема кое се извршува санкцијата.⁹ Понатаму, Законот предвидува дека „Со лицата спрема кои се извршуваат санкциите се постапува човечно, со почитување на човековата личност и достоинство, зачувување на нивното телесно и душевно здравје, притоа водејќи сметка за остварување на целите на одделни санкции“.¹⁰

Комплексноста и комплементарноста на Законот за извршување на санкциите се изразени преку многу тела кои се вклучени во извршувањето на санкциите. Извршувањето на санкциите вклучува неколку форми на надзор во работата на институциите. Основната форма на надзор е од аспект на начелото на законитост – законско извршување на пресудите. Следната форма на надзор е во однос на начелото на легитимност на извршувањето на санкциите пропишани со закон. Овие форми на надзор и контрола во Законот за извршување на санкциите се назначени како судски надзор во извршувањето на санкциите и му се доверени на Судијата за извршување на санкциите.¹¹

Следната форма на надзор и контрола е стручно-инструкторскиот надзор во извршувањето на санкциите кое му е доверено на Министерството за правда, преку Управата за извршување на санкциите како орган во состав на Министерството за правда.¹² Стручно-инструкторскиот надзор се спроведува од страна на Управата за извршување на санкциите. Во случај на утврдени неправилности, директорот на Управата издава наредба за нивно отстранување.

Законот за извршување на санкциите предвидува надзор во извршувањето на санкциите од страна на Државната комисија за вршење надзор формирана од Владата.¹³ Државната комисија има задача со повремени посети на установите да ги согледува состојбите во однос на примената на законот и другите прописи и правила за извршувањето на санкциите, третманот на осудените лица, условите во кои тие живеат и работат и да спроведува анкета за положбата и правата на осудените лица. За утврдени состојби, Државната комисија составува записник со соодветни предлози и мерки и определува рок за отстранување на неправилностите, а записникот со предлозите и мерките Државната комисија го доставува до

⁹ Член 4 ЗИС.

¹⁰ Член 5 ЗИС.

¹¹ В. член 78–81 ЗИС.

¹² Член 77 ЗИС.

¹³ Член 82 ЗИС.

Владата, управата и судот надлежен за извршување на санкциите.¹⁴ За жал, оваа Комисија не функционира.¹⁵

Од не помало значење за заштита на правата на осудените лица се превентивните посети што ги вршат Комитетот на Советот на Европа за превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ)¹⁶ и Националниот превентивен механизам (НПМ) при Народниот правобранител.¹⁷

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 (деца), полициски станици, центри за сместување имигранти, психијатриски болници, центри за социјална заштита, итн.¹⁸

Делегациите на КПТ имаат неограничен пристап до институциите во кои се сместуваат лицата 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.¹⁹

Националниот превентивен механизам (НПМ)²⁰, согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид сурово, не-

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Со оглед на нефункционалноста на Државната комисија за вршење надзор, во предлогот на новиот ЗИС не се предвидува нејзино постоење.

¹⁶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) <http://www.cpt.coe.int/en/>.

¹⁷ Национален превентивен механизам (НПМ) http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam.aspx.

¹⁸ <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>.

¹⁹ <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>.

²⁰ Република Северна Македонија го потпиша Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура на 01.09.2006 година, додека Собранието на Република Северна Македонија го ратификува истиот протокол на 30.12.2008 година, со што го назначи Народниот правобранител да дејствува како Национален превентивен механизам (НПМ) во Република Северна Македонија, чија основна задача е превенција од тортура и друг вид сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Националниот превентивен механизам во Република Северна 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 Годишната програма за работа одобрена од Народниот правобранител.

човечно или понижувачко постапување или казнување²¹, 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 сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.²²

Согласно Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување (ОПКАТ), 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 сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување; б) да им 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 постојното или со нацрт-законодавството.²³

За да може Националниот превентивен механизам да ги спроведе во практика своите надлежности, ОПКАТ во член 20 на НПМ 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 местата и нивните 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,

²¹ 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>).

²² http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/npm_vo_rm.aspx.

²³ Народен правобранител, Национален превентивен механизам, Годишен извештај на НПМ за 2012 година, Скопје, мај 2013, стр.9-10.

<http://www.ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Izvestai/NPM%20Godisen%20izvestaj-2012.pdf>

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, да му испраќа информации и со него да одржува состаноци.²⁴

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 дадена согласност од лицето.²⁵

Во соработка и врз претходна согласност на Народниот правобрани-тел, невладините организации регистрирани во Република Северна Македонија и организациите кои имаат статус на хуманитарни организации во Република Северна Македонија, можат да преземаат некои од надлежностите на Националниот превентивен механизам.²⁶

2. Положбата на осудените лица

Положбата на осуденото лице за време на издржувањето на казната затвор може да се согледа преку *дефинираниите права, должностии и дисциплински одговорностии*.

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

Во практиката постои дискрепанција помеѓу положбата на затворениците *de jure* и *de facto*.

2.1 Положба на затворениците *de jure*

Кога слободата на лицето е ограничена, веројатно никој не може да зборува за „права“, но треба да биде загарантиран „правниот статус“ на осуденото лице. Законот за извршување на санкциите тоа го прави во општите одредби, и не вклучува поднаслов „Правен статус на осуденото лице“ со посебна систематизација на загарантираните права. Имено, во посебна

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

глава со наслов „Положба на осудените лица“ во дваесет и едно поглавје ги регулира прашањата за класификација на осудените лица: сместување, облека и постелнина, лична хигиена, исхрана, одмор, работа, пензиско осигурување, здравствена заштита, образование, забава, спорт и рекреација за затворениците, воспитна работа со затворениците, верски потреби, контакт со надворешниот свет преку допишување, телефонирање, посети и примање пратки, склучување брак на осудените лица, погодности, разместување затвореници (прогресирање, репрогресирање и преместување на осудените лица), прекин на издржувањето на казната, однос на службените лица со осудените лица, заштита на осудените лица со користење правни средства за заштита (правни совети и правни средства на осудените лица, жалба на осудените лица до меѓународните тела и органи) и заштита на правата на соработниците на правдата,²⁷ дисциплинска одговорност на осудените лица и материјална одговорност на осудените лица.²⁸ Ова е едно од најважните поглавја на Законот, бидејќи предвидува средства и методи што ќе им обезбедат третман на затворениците, со цел да се постигне процесот за нивна ресоцијализација како основна цел на извршувањето на казната затвор. Во оваа глава од особена важност се одредбите кои на осуденото лице му даваат пристап до законски средства за заштитата на нивните права. Со овие одредби суштински се менува односот меѓу вработените (формалниот систем во установата) и осудените лица, и се создаваат односи во кои тие се појавуваат како еднакви страни.

Како што беше истакнато и погоре во текстот, во овие одредби ЗИС во целост ги инкорпорира стандардите за постапување со осудени лица предвидени со Нелсон Мандела – Правилата, ревидираните Стандардни минимални правила за постапување со осудени лица и Европските затворски правила.

2.2. Положбата на затворениците *de facto*

Положбата на затворениците во Република Северна Македонија *de facto* многу се разликува од она што е предвидено со меѓународните документи и со националната регулатива.

Повеќе извештаи содржат информации за пенитенцијарниот систем на земјава, како што се: извештаите на Комитетот на Советот на Европа за

²⁷ В. чл. 101-175 ЗИС.

²⁸ В. чл. 176-185 ЗИС.

превенција на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ), годишните извештаи на Народниот правобранител – национален превентивен механизам (НПМ), годишните извештаи на Управата за извршување на санкции (УИС).

По последната посета на Република Северна Македонија, КПТ објавува висококритичен извештај за затворите во Република Северна Македонија.²⁹ Во извештајот објавен на 12.10.2017 година за посета остварена во декември 2016 година, КПТ „остро ги критикува условите за затворање и третман на затворениците во Затворот Идризово, каде што има околу 60% од затворениците во земјава.“³⁰

Во Извештајот се потсетува дека од 2006 година КПТ во неколку наврати истакна одредени основни структурни прашања, како што е „недостатокот на политика за управување со сложени институции, несоодветен систем на известување и надзор и лошото управување и перформанси на персоналот. Наодите од посетата во декември 2016 година покажуваат дека е направен мал напредок за решавање на овие прашања во затворскиот систем. Исто така, во Затворот Идризово, обезбедувањето здравствена заштита останува целосно несоодветно и местата каде што затворениците живеат во ризик; отсуството на соодветен третман значи дека затворениците немаат ништо конструктивно да прават; и условите за затворање во неколку делови од затворот може да се сметаат за нечовечки.“³¹

Посебно се акцентира проблемот на корупција во КПД Идризово, односно „КПТ утврди дека во Затворот Идризово секој аспект на затворањето е за продажба, од добивање на место во пристојна ќелија, домашно отсуство, до лекови, до мобилни телефони и дрога.“³²

Во извештајот, понатаму, се нагласува дека „продолжените проблеми со малтретирање, насилство меѓу затворениците, корупција и недостиг на активности што им се нудат на затворениците во Затворот Идризово се

²⁹ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016, Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe.int/pdf/168075d656>. Пристапено на 1.7.2018.

³⁰ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia->. Пристапено на 1.7.2018.

³¹ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia->. Пристапено на 1.7.2018.

³² <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia->. Пристапено на 1.7.2018.

суштински поврзани со недоволниот број затворски кадри и недостатокот на обука и поддршка за нив.³³

Што се однесува до притворското одделение во Затворот Скопје (во кое се сместуваат најголемиот број притвореници во државата), КПТ го квалификува режимот што им се нуди на притворениците како реликт на репресивно минато. Притворениците се затворени во нивните ќелии по 23 часа на ден за период до две години, и не им се нуди ништо друго освен читање, играње карти и слушање радио. Материјалните услови повторно се критикувани.³⁴

Иако ситуацијата во затворениот дел од КПД Штип не е толку лоша како во КПД Идризово, во извештајот се препорачува, меѓу другото, да се намали екстремната пренатрупаност во одредени ќелии, да се подобрат материјалните услови за затворање и да им се понудат активности на затворениците.

КПТ го завршува извештајот со наведување дека „дојдено е време целосно да се воспостави владеење на правото и заштита на човековите права во затворскиот систем и Република Северна Македонија да ги почитува своите меѓународни обврски за соработка со КПТ.“³⁵

КПТ за 2019 година, меѓу другите држави, има најавено посета со цел да го испита третманот на лицата лишени од слобода и во Република Северна Македонија.³⁶

3. Клучни проблеми со кои се соочува пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија

Клучните проблеми со кои се соочува пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија се: пренатрупаност (пренаселеност) во казнено-поправните установи (КПУ); несоодветна кадровска екипираност на КПУ; висока стапка на пенолошки поврат; проблемот на „ранливи категории“ затвореници во КПУ; несоодветни услови во КПУ; несоодветна

³³ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia>. Пристапено на 1.7.2018.

³⁴ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia>. Пристапено на 1.7.2018.

³⁵ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-publishes-highly-critical-report-on-prisons-in-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia>. Пристапено на 1.7.2018.

³⁶ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-announces-visits-to-eight-states-in-2019>. Пристапено на 1.7.2018.

здравствена заштита на затворениците; несоодветен третман на затворениците во насока на остварување на процесот на ресоцијализација; корупција.

Во продолжение на трудов даден е кус осврт врз актуелните проблеми на пенитенцијарниот систем што за последица има кршење на правата на затворениците загарантирани со меѓународните и националните документи.

3.1. Пренатрупаност во казнено-поправните установи

Пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија се соочува со сериозен проблем на пренатрупаност во казнено-поправните установи. Се проценува дека во казнено-поправните установи има речиси двојно повеќе затвореници отколку што дозволува капацитетот на установата. Со години, речиси сите КПУ се соочуваат со проблемот на пренатрупаност, односно со години вкупниот број затвореници надминува 3000, а вкупниот максимален капацитет (со одредени преадаптирани простории за сместување затвореници чија првична намена не е просторија за сместување) изнесува 2026. Тоа значи дека има 1,5 затвореници на едно легло. Или, на пример, во КПД Идризово каде што ситуацијата со години е најдраматична, на капацитет од 700–800 затвореници (со одредени преадаптациии на простории спротивно на стандардите на КПТ со вкупен капацитет од 1094 места), со години беа сместувани близу 2000 затвореници. Истото се констатира и во други казнени установи.³⁷

По донесувањето на Законот за амнестија во 2017 година и со отпуштањето на 815 лица, состојбата со сместувањето е релаксирана, па така, пренатрупаност сè уште се забележува во КПД Идризово, КПД Штип и во Затвор Тетово (в. Табелата 1). Но, мора да се напомене дека ваквото решавање на проблемот на пренатрупаност е само привремено, доколку се земат податоците за судската казнена политика (согласно која сè уште доминираат затворски казни), како и високата стапка на рецидивизам (колку за илустрација, едно лице опфатено за Законот за амнестија од 2017 година сторило ново кривично дело само четири часови по отпуштањето од

37 Годишен извештај на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на санкциите за состојбата и работењето на казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Северна Македонија за 2013 година, Скопје, март 2014 година.

КПУ).³⁸ Дополнително истражувањата ќе покажат колку од амнестираните лица и во кој период ќе рецидивираат, а искуствата од претходните закони за амнестија покажуваат висок процент од 30% рецидив кај амнестираните лица.

Табела 1. Капацитет и моментална бројна состојба на осудени лица во казнено поправните установи (состојба на 20.3.2018)

КПУ	Капацитет на затворскиот дел во КПУ	Вкупен број осудени лица	%
КПУ Скопје	128	65	50,8
КПУ Тетово	48	64	133,3
КПУ Битола	60	43	71,7
КПУ Прилеп	85	59	69,4
КПУ Гевгелија	43	36	83,7
КПУ Куманово	178	54	30,3
КПУ Охрид	35	8	22,9
Затвор Струмица	62	53	85,5
КПД Идризово	1094	1223	111,8
КПД Штип	210	253	120,5
Отв. одд. во К.Паланка	23	5	21,7
КПД Струга	60	22	36,7
Вкупно	2026	1885	93,0
ВПД Тетово	/	22	

Извор: УИС

Со проблемот на пренатрупаност грубо се крши правото на затворениците на минимум простор за живеење, што понатаму генерира други проблеми (неуспех, поради недостиг на персонал и други притисоци да се спроведе процесот на ресоцијализација, што резултира со зголемување на рецидивизмот).

Проблемот на пренатрупаност го генерира порастот на затворската популација. Во Република Северна Македонија е забележан тренд на континуиран раст на затвореничката популација, што дополнително го истакнува проблемот на пренатрупаност во КПУ.³⁹ Во ваков случај се прават

³⁸ <https://infomax.mk/wp/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BD%D0%B8-%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%B8-%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BB%D0%BE-%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0-%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%B5%D1%81/>.

³⁹ В. Годишни извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Северна Македонија за 2008-2013 година.
<http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=godizv>

напори да се градат нови затвори за да се обезбедат нови (скапи) затворски места, кои најверојатно брзо ќе се пополнат (и преполнат) за релативно кратко време, а сето тоа нема да биде од корист за подобрување на безбедноста во заедницата. Оттука, потребна е казнена политика за намалување на бројот (или барем запирање на растот) на затворската популација.

Исто така, треба да се земат предвид Препораката број R (99) 22 на Комитетот на министрите до земјите-членки за пренатрупаноста во затворите и зголемувањето на затворската популација и Препораката Rec (92) 17 во врска со конзистентноста во изрекувањето на казната. На оваа проблематика се однесуваат и серија други меѓународни документи.⁴⁰

Еден од начините за намалување на затворската пренатрупаност е почестата примена на алтернативните санкции и мерки. Како прв чекор, треба да се охрабрат судиите почесто да ги применуваат алтернативните мерки предвидени со Кривичниот законик,⁴¹ но и да се убеди пошироката јавност дека со нив не се доведува во прашање системот на казнена правда – напротив, бенефитот од нив е голем.⁴²

Следен чекор е почеста примена на условниот отпуст. Во Препораката Rec (2003) 22 за условното отпуштање, Комитетот на министрите на Советот на Европа укажува дека „условниот отпуст претставува еден од најделотворните и конструктивни мерки за спречување на повратот и за унапредување на ресоцијализацијата, овозможувајќи планирање, помош и

⁴⁰ – Европската конвенција за надзор на условно осудени или условно отпуштени лица (1964) – ETS бр. 51,
– CM / Rec (2010) 1 за пробациските правила,
– Rec (2003) 22 за условниот отпуст,
– Rec (2000) 22 за унапредување на примената на Европските правила за санкциите и мерките што се применуваат во заедницата,
– R (99) 19 во врска со медијацијата во кривичните предмети,
– Rec (92) 16 за Европските правила за санкции и мерки кои се применуваат во заедницата,
– R (79) 14 во врска со примената на Европската конвенција за надзор над условно осудени или условно отпуштени лица,
– Резолуцијата (70) 1 за практичната организација на мерките за надзор и последователно згрижување на условно осудените или условно отпуштените лица.

⁴¹ В. чл. 48-59-а Кривичен законик („Службен весник на Република Северна 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, 41/2014, 115/2014 и 132/2014).

⁴² В. повеќе: Бужаровска, Гордана „Алтернативи на затворот“, Студентски збор, Скопје, 2003. Груевска-Дракулевски, Александра „Влијанието на казната затвор врз рецидивизмот“ (докторска дисертација), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2010.

надзор над реинтеграцијата на затвореникот во општеството.⁴³ Домашната казнена практика се соочува со слабости на системот на условен отпуст. Тоа е докажано емпириски.⁴⁴ Од податоците за примена на условниот отпуст во нашата пенитенцијарна практика, може да се заклучи дека тој многу ретко се изрекува, а и во случаите кога ќе биде уважена молбата за отпуштање врз основа на условен отпуст, најчесто им се одобрува на затвореници осудени на кратки казни, а се одобрува во време на траење до 3 месеци.⁴⁵ Од ова произлегува дека главната цел на условниот отпуст од установата не е постигната, а тоа е да ги мотивира осудените лица активно да се вклучат во сопствениот процес на ресоцијализација, да се поттикне примерно поведење и активно да учествуваат во работниот ангажман во установата. Во идни измени и дополнувања на ЗИС, треба да се спроведат процедуралните заштитни мерки од Препораката кои ќе ја зајакнат позицијата на осуденото лице кога бара условно отпуштање. Оттука, „признавајќи дека условниот отпуст претставува една од најделотворните и конструктивни мерки за спречување на повратот и за унапредување на ресоцијализацијата, овозможувајќи планирање, помош и надзор над реинтеграцијата на затвореникот во општеството; и сметајќи дека финансиските трошоци, поврзани со издржувањето на затворските казни, многу го обременуваат општеството и дека истражувањата покажуваат дека затворањето честопати има обратно влијание и не успева да ги превоспита сторителите“,⁴⁶ судиите треба да бидат повеќе склони да ги одобрат барањата за условен отпуст тогаш кога условите се исполнети.

Понатаму, можно решение на проблемот на пренатрупаност би било и воспоставување на Пробациска служба. Веројатно најефективниот начин за намалување на големината на затворската популација е да се воведо добро опремена Пробациска служба, која ќе обезбеди поддршка за затворскиот систем и алтернативните мерки во кои судовите и пошироката јавност ќе имаат доверба. Од страна на Управата за извршување санкции веќе е подготвена сеопфатна Стратегија за воведувањето на Пробациска

⁴³ B. Gruevska-Drakulevski, Aleksandra (2013) “Conditional Release (Parole) in the System of Execution of Sanctions in the Republic of Macedonia: Is it in Accordance with the Recommendation Rec (2003) 22 on Conditional Release (Parole)” in Iustinianus Primus Law Review, No.6, Year IV, spring 2013, Skopje: Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Арнаудовски, Љ./Груевска-Дракулевски, А. „Пенологија“ (прв и втор дел), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2 Август – Штип, Скопје, 2013.

⁴⁶ В. Препорака Rec (2003) 22, Преамбула.

служба и веќе се доделени средства за нејзино воспоставување.⁴⁷ Согласно последниот краток извештај за работата на УИС, „пробациската служба се воспоставува постепено, односно како пилот-проект во април 2017 година најпрвин започна со работа пробациската канцеларија на подрачјето на Основниот суд Скопје 1 – Скопје во рамките на Управата за извршување на санкциите. Постепеното воспоставување на службата е со цел да се види на кој начин ќе функционира новата служба и да се направат неопходните подобрувања и приспособувања во службата и нејзиното функционирање во практиката, а потоа се планира да се воспостават и останатите локални пробациски канцеларии низ земјава на подрачјето на основните судови со проширена надлежност, и тоа во Битола, Прилеп, Охрид, Гостивар, Тетово, Куманово, Кочани, Велес, Струмица и Штип.“⁴⁸

3.2. Несоодветна кадровска екипираност на КПУ

Пенитенцијарниот систем во Република Северна Македонија се соочува и со проблемот на недоволен број затворски персонал во сооднос со бројот на затвореници. Речиси 70% од вработените работат во Секторот за обезбедување (затворска полиција). Втората и третата категорија вработени се во администрацијата и финансиите (13%) и Секторот за ресоцијализација (12,4%).⁴⁹ КПП постојано укажува на проблемот со малиот број вработени. Во последниот извештај, КПП наведува дека: „Обезбедувањето позитивна клима бара професионален тим на персонал кој мора да биде присутен во соодветен број во кое било време во затворските простории и во објектите што ги користат затворениците за активности“.⁵⁰

Исто и НПМ. На пример, во посебниот извештај на НПМ за посета

⁴⁷ <http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=uisstrat>

⁴⁸ http://www.pravda.gov.mk/Upload/Editor_Upload/izvestaj0108_2012_2017.pdf Пристапено на 2.7.2018.

⁴⁹ В. годишните извештаи на Управата за извршување на санкциите за состојбата и работењето на санкциите на казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Република Северна Македонија за 2008-2017 година.
<http://www.pravda.gov.mk/tekstoviuis.asp?lang=mak&id=godizv>

⁵⁰ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016, Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe.int/pdf/168075d656>. Пристапено на: 1.7.2018.

на КПД Идризово од март 2017 година, е наведено: „Согласно Правилникот за систематизација на работните места во КПУ-КПД 'Идризово' со отворено одделение во Велес, предвидениот број вработени во оваа установа изнесува 430, меѓутоа од извршениот разговор со директорот, како и од извршениот увид во табеларниот преглед на работните места, произлегува дека актуелниот број на пополнети работни места изнесува 272.“⁵¹

Следен проблем е недостигот на доволно правилно обучен (компетентен и стручен) персонал на различни нивоа во системот. Истражувањата покажуваат многу ниско ниво на познавање на работите од пенитенцијарната област на затворскиот персонал.⁵² Оттука, се истакнува потребата од зголемување на бројот на вработените што треба да бидат компетентни и стручни. Обуката на вработените претставува уште една област која има значителни недостатоци. Исклучително е значајно да се обезбедат можности и ресурси за континуирана обука.

3.3. Проблемот на високата стапка на пенолошки поврат

Стапката на пенолошки поврат е висока. Анализата покажува дека над 53% од затворениците се повратници, што само ја потврдува тезата дека затворите се „училишта за криминал“.⁵³

Посебно загрижува високата стапка на зависници од дрога меѓу затворската популација, која бележи брз раст во изминатите години.⁵⁴ Со

⁵¹ Народен правобранител: „Посебен извештај за посетата на казнено-поправниот дом 'Идризово' – Скопје“, март 2018. <http://ombudsman.mk/upload/documents/2017/1/Posebni-izvestaj-Idrizovo-2016.pdf> Пристапено на 2.7.2018.

⁵² Анализа на резултатите од проверката на знаењата на вработените во казнено-поправните и воспитно-поправните установи, Управа за извршување санкции, Скопје, 2011 година. <http://www.pravda.gov.mk/UIS/ANALIZA%20NA%20REZULTATITE%20OD%20PROVERKA%20NA%20ZNAENJATA%20NA%20VRABOTENITE%20VO%20KPU%20I%20VPU.pdf>

⁵³ Груевска-Дракулевски, Александра „Влијанието на казната затвор врз рецидивизмот“ (докторска дисертација), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2010.

⁵⁴ Треба да се нагласи дека според податоците од Министерството за правда, во казнените-поправните установи во земјава бројот на затвореници кои се зависници од дрога е загрижувачки. Имено, во периодот 2000–2004 г., годишно биле заведени 260–410 луѓе кои биле корисници на дрога (најчесто хероин). Во 2008 година, 649 затвореници биле зависници од дрога (31% од вкупно 2101 затвореници). Во 2009 година имало 516 затвореници зависници од дрога, (23,3% од вкупниот број од 2215 затвореници). Во текот на 2012 година имало 1.148 затвореници-зависници од дрога кои побарале 3055 здравствени прегледи.

оглед на тоа дека има висок процент на затвореници кои се зависници од дрога, треба да се размисли за отворање специјализирани казнено-поправни установи за зависници од дрога. Прво, на нив ќе им се обезбеди соодветен третман, и второ, ќе бидат заштитени од натамошна криминална инфекција.

Некои осудени лица, кои се претежно зависници од дрога, имаат и ментални проблеми и бараат соодветен третман.⁵⁵ Затоа, потребно е да се формира специјализирана казнено-поправна установа за зависниците од алкохол, дрога и други психотропни супстанции, особено со оглед на фактот што зависноста од дрога или алкохол е силен прогностички фактор за иден рецидивизам, како и специјализирани установи за затвореници со ментални нарушувања, во установи каде што овие категории затвореници ќе добијат соодветен третман.

Од овие податоци и анализи може да се забележи кршење на правото на оваа категорија затвореници на соодветен третман за зависности и за ментални нарушувања.

3.4. Проблемот на „ранливите категории“ затвореници во КПУ

Пенитенцијарниот систем се соочува со проблемот на затвореници кои стануваат ранлива категорија заради нивниот малцински статус и различните културни карактеристики. Годишниот извештај на НПМ за 2012 година покажува дека 44% од затворениците биле Македонци, 32% Ал-

Најалармантна е состојбата во Казнено-поправниот дом Идризово каде што се сместени повеќето од затворениците-зависници од дрога. Така, во 2006 година откриени се 197 зависници во 2007 – 209 и во 2008 – 466 зависници (36,8% од вкупниот број од 1268 затвореници во Идризово). Во одделот за зависници и хронично болни затвореници сместени биле 66 затвореници, од кои 37 биле зависници под метадонска терапија и 29 постари затвореници останале во геријатриското одделение. А во 2009 година најголемиот број зависници од дрога бил регистриран во Идризово со 386 регистрирани зависници од дрога (29,6% од вкупниот број од 1304 затвореници). Во Затворот Битола 48 затвореници (43,2% од вкупниот број на 111 затвореници на 31.12.2009) беа зависници од дрога. Понатаму, неофицијалните податоци укажуваат на тоа дека 80% од затворениците се зависници од дрога. Исто така, постојат голем број затвореници кои станале зависници за време на издржувањето на казната затвор. Во моментот, во Затворот Идризово формиран е регионален метадонски центар. Исто така, се планира формирање на одделение без дрога. Арнаудовски, Љ./Груевска-Дракулевски, А. „Пенологија“ (прв и втор дел), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2 Август – Штип, Скопје, 2013.

⁵⁵ Имено, во 2012 година имало 399 затвореници со душевни растројства кои побарале 1497 лекарски прегледи.

банци, 15% Роми, 4% Турци, 2% Срби и 3% други. Една од малцинските групи (Роми) подлежат на поголема маргинализација и дискриминација од другите затвореници, иако се чини дека тоа повеќе се должи на нивните поинакви културни карактеристики отколку на нивниот малцински статус. Извештајот на НПМ за 2012 година детаљно го коментира овој проблем и ги повикува надлежните да ги преземат потребните заштитни мерки.⁵⁶

3.5. Проблемот на несоодветни услови во казнено-поправните установи

Сместување на затворениците. Во смисла на сместување на затворениците, КПТ и НПМ со години заклучуваат дека условите за живот на затворениците, како и на приведените лица, 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.⁵⁷

„Во времето на посетата на КПТ во 2016 година, во многу од просториите за сместување преовладуваа неисчистени и сериозно пренатрупани услови за живеење во небезбедна и нехигиенска средина. Два дена интензивното чистење пред посетата на делегацијата, направило мала разлика. Условите во Б крилото (особено крилата 2 и 5) од затворениот дел од затворот, повеќето од просториите во „училиштето“, одделението за прием и амбулантата, сигурно може да се опишат како нехуман и деградирачки третман, земајќи ја предвид најавторитативната пресуда на Европскиот суд за човекови права до денес во врска со ова прашање.“⁵⁸

⁵⁶ Народен правобранител, Национален превентивен механизам, Годишен извештај на НПМ за 2012 година, Скопје, мај 2013.
<http://www.ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Izvestai/NPM%20Godisen%20izvestaj-2012.pdf>

⁵⁷ В. извештај на НПМ и КПТ.
http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx
<http://www.cpt.coe.int/en/states/mkd.htm>

⁵⁸ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016, Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe>.

„Санитарните анекси беа во ужасна состојба (гнасни, нечиста миризба, оштетени и протекуваат), тушевите не работеа и речиси не беше обезбедена топла вода. Греењето работеше неколку часа на ден. Затворениците страдаат од каснувања од инсекти и од инфекции како што е шуга.“⁵⁹

КПТ ги повикува националните власти да преземат: итни чекори во КПД Идризово, за да обезбедат минимален животен простор од 4 m² по затвореник, со исклучок на санитарните јазли; итни чекори за обезбедување безбеден и хигиенски КПД Идризово преку поправка на санитарните јазли, обезбедување доволно детергенти и хигиенски производи, воспоставување програма за превентивна здравствена заштита која ја нагласува чистотата, замена на старите душеци, опремување со чиста постелнина, искоренување на наездата лебарки и други штетници, замена на скршените прозорци и поправка на подовите и покривите, обезбедување соодветно греење и вештачко осветлување во сите живеалишта и сл., итна акција за да се обезбеди дека сите затвореници што се наоѓаат во Затворот Идризово, вклучително и во приемното одделение, да имаат сопствен кревет.

Но, „Во средината на морето на беда во затворот КПД Идризово, делегацијата на КПТ пронајде крило (бр. 9) со одлични услови; ќелии од 11 m² за сместување две лица, во добра состојба со теписи на подовите и опремени со кожени софи и дрвени врамени кревети, телевизори со плазма екран, фрижидери, апарати за готвење и индивидуални клима-системи, сите купени со сопствени затворенички средства. Заедничките простории беа пријатни со аквариум, маси, столови и дивани, замрзнувач и фитнес опрема и велосипеди за вежбање. Контрастот беше впечатлив. За жал, тоа беше флагрантна манифестација на корумпиран систем и јасно покажа каде се наоѓа моќта во затворот.“⁶⁰

Како заклучок, хигиената, облеката и постелнината, како и храната за затворениците не треба да бидат причина за незадоволство на затворениците. Тие мора да бидат исполнети, бидејќи тие се стандарди кои ќе помогнат за успешна ресоцијализација на затворениците. Ова е особено точно кога станува збор за храната, бидејќи казнените институции имаат услови за производство на храна што ќе ги задоволи потребите на затворениците.⁶¹

int/pdf/168075d656. Пристапено на: 1.7.2018.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Што се однесува до храната во КПД Идризово, „делегацијата уште еднаш ја потенцира несоодветноста на исхраната, без свежо овошје. На пример, еден ден од посетата, ручекот беше компир и пилешка чорба, а казаните со манџа што им беа доставени на затворениците не содржеа пилешко, само компир. Понатаму, начинот на кој беше дистрибуирана храната

3.6. Несоодветна здравствена заштита на затворениците

Нивото на здравствена заштита за осудените лица во земјата е под нивото на она што го налагаат најдобрите практики и во многу наврати КПП упатува негативни забелешки. Моменталната состојба на системот на здравствена заштита во казнено-поправните и воспитно-поправните установи покажува дефицит во човечки и материјални ресурси. Имено, се забележува недоволен број вработени (особено квалификуван медицински персонал), но, исто така, тоа се должи и на несоодветните услови за сместување на осудените лица кои имаат потреба од амбулантно лекување.⁶²

Друг проблем претставува и здравственото осигурување на затворениците, што е загарантирано право на затворениците со ЗИС,⁶³ кое, за жал, не се остварува. Оттука, здравствената политика во КПУ треба да биде интегрирана и во согласност со националната здравствена политика. Затворската здравствена услуга треба да има доволен број квалификуван медицински, болнички и технички персонал, како и соодветни простории, квалитетни инсталации и опрема слична, ако не и иста со онаа која постои во надворешната средина. Улогата на Министерството за здравство треба да биде зајакната во доменот на оценувањето на квалитетот на хигиената, здравствената заштита и организацијата на здравствените услуги. Јасна поделба на надлежностите и овластувањата треба да се воспостави помеѓу Министерството за здравство или другите надлежни министерства, кои треба да соработуваат во спроведувањето интегрирана здравствена политика во затворите. Исто така, треба да се почитуваат и меѓународните документи од оваа област.⁶⁴

Направен е чекор напред во насока на решавање на овој проблем, имено обврската за здравствени услуги ја презеде Министерството за здравство и се очекува позитивен исход од ваквата мерка. Инаку, предизвиците со кои се соочуваат здравствените работници во затворите се огромни,

е нехигиенски и недостоинствен за затворениците.“ *Ibid.*

⁶² В. извештаи на НПП и КПП.

http://www.ombudsman.mk/mk/nacionalen_preventiven_mehanizam/izveshtai/godishni_izveshtai.aspx

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

⁶³ Чл. 117 ЗИС.

⁶⁴ Р (98) 7 во врска со етичките и организациските аспекти на здравствената заштита во затворите; Р (93) 6 за затворските и криминолошките аспекти на контролата на преносливите болести, вклучително и СИДА-та и сродните здравствени проблеми во затворите.

вклучувајќи го и недостигот на персонал, несоодветниот преглед на ново-примени затвореници, несоодветна стоматолошка и психијатриска нега и слаба практика на лекување од зависности на дрога.⁶⁵

3.7. Проблемот на несоодветен третман на затворениците во насока на остварување на процесот на ресоцијализација

Сериозна слабост на пенитенцијарниот систем е што не ја остварува основната цел на казната затвор – ресоцијализација на осудените лица.

⁶⁵ На пример, „во КПД Идризово тимот се состоел од двајца доктори (општ лекар и психијатар) и две медицински сестри за затвореничка популација од над 1.800 затвореници. Делегацијата доби многу поплаки во врска со пристапот до здравствена заштита, што е малку изненадувачки. Официјално, затворениците упатуваат барање до директорот за да го прегледа доктор, а барањата се филтрирани од затворските службеници. Може да поминат неколку недели пред да дојде до лекарите, па дури и тогаш не е сигурно дека докторот ќе го повика затвореникот. Оттука, КПТ предлага барањата за лекарски преглед затворениците да ги доставуваат во затворен коверт. Материјалните услови на медицинските установи останаа несоодветни и во состојба на занемарување и распаѓање. Тие треба да бидат комплетно реновирани и повторно опремени. Понатаму, стоматолошката опрема треба да се санира за да може стоматолог да работи со полно работно време. Уште една недозволена практика е што здравствениот тим во КПД Идризово бил поддржан од шест „помошници“ затвореници, кои во суштина извршувале работа на медицински сестри, како што се одржување регистри за здравствена заштита, дистрибуција на лекови и грижа за другите затвореници кога не бил присутен ниту еден член на тимот за здравствена заштита. Според мислењето на КПТ, затворениците никогаш не треба да бидат вклучени во здравствените обврски. КПТ ја повторува својата препорака да се преземат итни чекори за замена на затворениците што вршат такви работи на медицински сестри со квалификуван здравствен персонал. Тимот за здравствената заштита се намалил во затворот Скопје од 2014 година и се состоел од еден доктор и една медицинска сестра за 198 притвореници и 117 осудени затвореници. Во КПД Штип, имало еден општ лекар и еден медицински сестрински асистент за 359 затвореници. КПТ препорачува дека во двата затвора бројот на медицински сестри треба да се зголеми на најмалку пет. КПТ ја повторува својата препорака секој новопристигнат затвореник да биде соодветно интервјуиран и физички прегледан што е можно поскоро, а најдоцна во рок од 24 часа (во КПД Идризово се забележани случаи на преглед дури по 7 или 10 дена по приемот) по приемот од лекар или од целосно квалификувана медицинска сестра која ќе го извести лекарот и сите наводи за малтретирање и знаци на повреда треба да бидат целосно евидентирани, во согласност со соодветните упатства. Понатаму, треба да се понуди скрининг на затворениците за заразни болести, особено хепатитис и ХИВ, заедно со доброволно советување. КПТ ги повикува националните власти да преземат чекори за да осигурат дека медицинската доверливост е целосно загарантирана во сите затвори.“ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016, Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe.int/pdf/168075d656>. Пристапено на: 1.7.2018.

Ова, пред сè, се должи на несоодветен третман на осудените лица. Во врска со видовите третман на затворениците, посебно внимание треба да се посвети на следното.

Прво, значаен дел од третманот е образованието на осудените лица, со оглед на фактот што најголемиот број затвореници се со неоформено средно, па и основно образование. Исто така, значајна е стручната обука на затворениците. На осудените лица треба да им биде дозволено да бидат обучени за одредена професија. Многу е важно, стручното образование да се изготви на начин што ќе ги зајакне можностите за вработување по отпустот од установата, бидејќи така ќе им се обезбеди основна писменост на оние на кои тоа им е потребно.⁶⁶

Второто прашање на кое треба да се посвети внимание е обезбедувањето можности за работа за осудените лица. Сегашната состојбата е доста неповолна.⁶⁷ Извештајот на НПМ за 2012 година го истакнува значењето на работниот ангажман на осудените лица како значаен фактор во прилог на ресоцијализацијата, но додава дека „Единствено на осудените лица со поблаг режим на третман (полуотворен или отворен третман) им се обезбедува преку работа да се здобиваат и да ги развиваат работните навики и да се стекнуваат со стручно знаење за работа на слобода... Во поголемиот дел од казнено-поправните установи осудените лица од затворените одделенија не се работно ангажирани... (кои) може да влијаат контрапродуктивно во процесот за ресоцијализација“.⁶⁸

Особено значајна е примената на специфични програми наменети за одредени категории затвореници.⁶⁹

⁶⁶ Р (89) 12 за образованието во затвор.

⁶⁷ Арнаудовски, Љ./Груевска-Дракулевски, А. „Пенологија“ (прв и втор дел), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2 Август – Штип, Скопје, 2013.

⁶⁸ Народен правобранител, Национален превентивен механизам, Годишен извештај на НПМ за 2012 година, Скопје, мај 2013.
<http://www.ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Izvestai/NPM%20Godisen%20izvestaj-2012.pdf>

⁶⁹ Третман на осудени лица кои злоупотребуваат дроги и други психотропни супстанции;
Третман на осудени лица кои злоупотребуваат алкохол;
Третман на осудени лица кои извршиле сексуални деликти,
Третман на осудени лица со насилно однесување;
Третман на лица осудени за кривични дела со елементи на насилство;
Третман на помлади полнолетни осудени лица,
Третман на осудени лица-малолетни,
Третман на осудени лица-жени,
Третман на осудени лица на доживотен затвор, и

Помошта по отпуштањето од установата е продолжен дел на третманот на осудените лица. Овој вид третман е елемент на ресоцијализација како континуиран процес кој има за цел успешен позитивен ангажиран живот на затвореникот по неговиот отпуст од затвор.

Фактот дека во државата повратот (рецидивизмот) најчесто се случува во периодот веднаш по отпуштањето, односно 4–6 месеци и 1–3 години по отпуштањето од установата, наведува на заклучокот дека ова е критичен период кога мора да се обезбеди помош за овие лица по отпуштањето од установата. Во процената на проблемите со кои поранешниот осуденик се соочува по отпуштањето од установата и нивното решавање, постои потребата од поактивна улога на судијата за извршување на санкциите и Центарот за социјални работи (по можност формирање посебна служба за давање помош по отпуштање од установата која ќе работи во рамките на Управата за извршување на санкции и ќе биде одговорна за спроведување на надзорот на условно пуштените од установата).⁷⁰

Помошта по отпустот како форма на казнен третман обезбедува остварување на начелото за човечност во извршувањето на кривичните санкции. По отпуштањето од затвор, осуденикот е во состојба на психолошка напнатост поврзана со неговото расудување и чувство за денот на отпустот од затвор и патот кон слободата. Искуството покажало дека затворениците животот на слобода го доживуваат различно и манифестираат различни чувства и расположение. Некои покажуваат голема радост и со нетрпение го чекаат денот на напуштање на установата, како ден кога ќе се сретнат со новиот живот. Другите се решени да водат нормален социјален живот, да ги почитуваат позитивните општествени норми со цел повторно да не го добијат статусот на затвореник. Трето, некои се рамнодушни кон она што ги очекува на денот на отпустот. Четврто, кај некои постојат стравувања поврзани со неизвесноста во нивните животи.⁷¹

За подобри резултати при оваа поддршка по отпуштањето од установата како крајна фаза на процесот на ресоцијализација, пред сè, потребно е отпуштените осудени лица да се третираат на ист начин како и другите членови на општеството.

Во државава, сведоци сме на една парадоксална појава. Заради тешката ситуација во целина, често се случува веднаш откако едно лице е отпуште-

Медицинскиот и психолошкиот третман на осудените лица.

⁷⁰ Груевска-Дракулевски, Александра „Затвор и рецидивизам“, Студиорум, Скопје, 2017.

⁷¹ Gruevska-Drakulevski, Aleksandra (2012) “Post Penal Assistance of Ex-Prisoners: The Case of the Republic of Macedonia” in Iustinianus Primus Law Review, No.4, Year III, Spring 2012, Skopje: Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje.

но од затвор, тоа да стори нов прекршок со цел да биде вратено в затвор, бидејќи таму му е обезбедено место за живеење, како и редовна исхрана, услови кои лицето не е во можност да си ги обезбеди надвор од установата.⁷²

Неопходно е да се преземат иницијативи за формирање организации кои би обезбедиле помош за осудените лица по отпуштањето од установата, бидејќи овие организации не само што ќе им помогнат на голем број осудени лица туку ќе имаат и индиректен ефект врз општеството во целина.

3.8. Лошо постапување и корупција

КПТ не регистрира поплаки за малтретирање од страна на затворските службеници на затворениците во притворскиот дел на Затворот Скопје.

Во КПД Штип биле примени неколку поплаки. На пример, „во почетокот на декември 2016 година, еден затвореник тврди дека бил затворен во канцеларија каде што бил удиран, со палка од четворица полицајци, поради тоа што му се пожалил на персоналот за пренатрупаноста во неговата ќелија. Исто така, имало поплаки за вербален напад од страна на затворските службеници, особено спрема затворениците Роми.“⁷³

Наспроти тоа, лошото постапување на персоналот и насилството меѓу затворениците во КПД Идризово остануваат сериозни проблеми.⁷⁴

⁷² Груевска-Дракулевски, Александра „Влијанието на казната затвор врз рецидивизмот“ (докторска дисертација), Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, 2010.

⁷³ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016, Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe.int/pdf/168075d656>. Пристапено на: 1.7.2018.

⁷⁴ „Делегацијата на КПТ забележала поплаки за намерно физичко малтретирање на затворениците од страна на затворските службеници. Наводното малтретирање се состоело главно од шлапнувања, удари, удари со палка по разни делови од телото. Се вели дека физичкото насилство го користи персоналот во затворот како алатка за наметнување дисциплина, како неофицијална казна за поседување нелегални предмети, како што се мобилни телефони и заради барањата и поплаките од страна на затвореници. Неколкумина од интервјуираните затвореници, исто така, навеле дека за време на честите претреси заради мобилни телефони, персоналот во затворот се однесувал грубо и често го уништувал имотот на затворениците. Следно, новопримените затвореници осудени за сексуални деликти биле лошо третирани од други затвореници во приемното одделение. Многу лица изјавиле дека затворските службеници намерно ги поттикнуле затворениците да ги малтретираат сексуалните престапници; исто така беа примени и обвинувања дека самите офицери ги погодиле овие затвореници со палки. Голем број ромски затвореници навеле дека затворскиот персонал ги поттикнувал другите затвореници да ги нападнаат. Понатаму, некои

„Насилството во Затворот Идризово е интегрално поврзано со ендемичната корупција која го зафати целиот затвор и вклучува затворски службеници, вклучително и службеници од сите одделенија до највисоките службеници и воспитувачи.“⁷⁵

Затворскиот персонал мора да го почитува правото на затворениците на физички и ментален интегритет. Затворениците треба да можат да поднесуваат барања, поплаки и жалби без страв од одмазда. Доколку резултатите од лекарски преглед покажуваат дека затвореникот претрпел малтретирање, докторите треба да имаат обврска автоматски да го известат обвинителството, без оглед на желбите на засегнатото лице.

„КПТ останува загрижен дека смртните случаи во затвор не се предмет на темелна истрага за да се утврди, меѓу другото, причината за смртта, фактите што довеле до смрт, вклучувајќи ги и сите фактори што придонесуваат, и дали смртта можела да биде спречена. Ваквите истраги се неопходни за да се идентификуваат можните начини за подобрување на системот за спречување, како и да се обезбедат роднините на починатото лице (лица) со релевантни информации во врска со околностите на смртта.“⁷⁶

затвореници тврделе дека биле тепани од страна на други затвореници поради нивната неспособност да ги отплатат долговите настанати додека биле во затвор.“ *Ibid.*

⁷⁵ Добиени се детаљни обвинувања за начинот на извршување на исплатите меѓу роднините на затворениците и затворските службеници за сите привилегии. Затворениците рекоа дека платиле до 2.000 евра за да бидат сместени во ќелија, и, наводно, 400 евра за излез надвор од установата (домашно отсуство). Мобилните телефони беа присутни низ целиот затвор, а „паметните“ телефони чинеа околу 300 евра плус мала дневна исплата на затворските службеници за да не ги пријават. Фактот дека јавните говорници не функционираат, погодуваат да цвета бизнисот со мобилни телефони. Мобилните телефони јавно се користат. Секое крило има затвореник кој е посредник меѓу затворскиот персонал и затворениците за сите трансакции и обично тој има подобри услови за живеење. Случајот на РС, кој беше сериозно претепаан од страна на затворските службеници на 14 септември 2016 година, очигледно беше поврзан со прашањето за корупција и плаќање на затворските службеници. Во соопштението од 1 февруари 2017 година од националните власти до КПТ се потврди дека предметот сега го испитува Јавното обвинителство на Скопје. КПТ би сакал да биде информиран за исходот од истрагата и сите последователни преземени дејства.“ *Ibid.*

⁷⁶ „Во Затворот Идризово, девет затвореници починале во 2016 година, а уште тројца во јануари 2017 година. Обдукциите беа спроведени од страна на Институтот за судска медицина, но затворот не беше информиран за исходот и не беа преземени чекори за испитување на причината за смртта.“ Council of Europe, CPT/Inf (2017), 30 Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 9 December 2016,

3.9. Останати проблеми

Дисциплинска постапка. КПП уште еднаш ја повторува својата препорака дека на затворениците кои се соочуваат со дисциплински обвиненија формално треба да им се гарантираат следниве дополнителни права: – да бидат информирани во писмена форма за обвиненијата против нив и да им се даде доволно време да ја подготват својата одбрана; – да повикаат сведоци во свое име и да ги преиспитаат доказите дадени против нив; – да останат седнати во текот на пресудите и да може да прават забелешки; – да поднесат жалба до независен орган против изречените казни; – да добијат копија од дисциплинската одлука, информирајќи ги за причините за одлуката и можностите за поднесување жалба, што е можно побргу со цел да се зголеми ефикасноста на секоја жалба. Во случај на потешки дисциплински санкции (како што е самица), затвореникот треба да може да добие, по желба, помош од адвокат во текот на дисциплинската постапка.⁷⁷

КПП предлага самицата да биде максимум 14 дена, да се изрекува само во исклучителни ситуации и предлага измена на ЗИС во однос на членот 180, став 3, според кој можно е на затвореник да му се изрече дисциплинска санкција во траење до 30 дена. КПП препорачува укинување на самицата како дисциплинска казна за деца (малолетници).⁷⁸

Понатаму, КПП препорачува: зголемување на посетите по можност на најмалку еден час секоја недела; обезбедување достоинствени услови за посета; да се укине забраната за деца да го посетат нивниот родител(и) во Затворот Скопје, а на притворениците да им се обезбедува редовен и чест пристап до телефон.⁷⁹

Следно, треба да се воспостави соодветен внатрешен систем за жалби; на пример, затворениците треба да бидат во можност да поднесат писмени жалби во секој момент и да ги стават во заклучена кутија за жалби лоцирани во секоја сместувачка единица (формулари треба да бидат достапни); и сите писмени жалби треба да се регистрираат централно во затворот пред да бидат распределени на одредена служба за истрага или следење. Во сите случаи, истрагата треба да се изврши експедитивно и затворениците треба да бидат информирани во јасно дефинирани временски периоди за преземените дејствија. Покрај тоа, статистиките за видовите приговори

Strasbourg, 12 October 2017. <https://rm.coe.int/pdf/168075d656>. Пристапено на: 1.7.2018.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

треба да се чуваат како индикатор за управување со области на незадоволство во затворот. Затворениците, исто така, треба да бидат во можност да поднесат жалба за која било одлука до надворешно тело. Сите затвореници при приемот треба да бидат информирани за тоа како да поднесат жалби на начин што вложува доверба (на пример, кутии за жалби што можат да бидат отворени само од одредени лица).⁸⁰

Што се однесува до надзорот, ниту едно од надзорните тела (надлежниот орган на Министерството за правда, судскиот надзор) не ги извршува своите надзорни задачи со должното внимание. Државната комисија да се формира без понатамошно одлагање и да се преземат чекори за да се обезбеди дека таа и постојните механизми за надзор функционираат на професионален, транспарентен и независен начин.⁸¹

Заклучок

Преку анализа на начелата за извршување на санкциите за кривични дела и прекршоци, особено на начелата за извршување на казната затвор, може да се заклучи дека системот на извршување на санкциите, особено пенитенцијарниот систем во нашава земја, има карактеристики на модерен систем. Тој е еден од пенитенцијарните системи кои целосно ги вклучува Нелсон Мандела – Правилата, ревидираните Стандардни минимални правила за постапување со затворениците и Европските затворски правила во Законот за извршување на санкциите.

Истакнувајќи ги општите и посебните начела врз кои се базира пенитенцијарниот систем, јасно е дека тоа е динамичен систем кој постојано се развива, менува и промовира во согласност со ефектите во ресоцијализацијата на осудените лица. Но, системот покажува слабости, особено таму каде што не се создадени објективни услови за извршување на казната затвор во согласност со овие начела.

Пенитенцијарниот систем во нашава земја *de jure* има карактеристики на модерен систем, но *de facto* се соочува со сериозни слабости.

Тешкотиите со кои се соочува затворскиот систем во Република Северна Македонија не може да се припише на недостигот на закони и подзаконски акти. Дотолку повеќе што постои „инфлација“ од подзаконски акти

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

кои во одредена мера дополнително му ја отежнуваат работата на затворскиот персонал. Проблемот лежи во тоа што законите не секогаш се применуваат доволно доследно.

Понатаму, нужно се наметнува потребата од обезбедување човечки ресурси, како и техничко-материјални предуслови за непречено функционирање на казнено-поправните установи со што ќе се оствари и почитувањето на правата на лицата лишени од слобода.

Од аспект на остварување на правата на затворениците, нужно се наметнува потребата од зајакнување на надзорот врз работата на установите, и тоа особено: судскиот надзор на извршувањето на санкциите што му е доверен на судијата за извршување на санкциите; стручно-инструкторскиот надзор во извршувањето на санкциите што му е доверен на Министерството за правда, преку Управата за извршување на санкциите како орган во состав на Министерството за правда, и со оглед на фактот што Државната комисија за вршење надзор формирана од Владата не функционира, потребно е да се преземат мерки за да се обезбеди таа да ги исполнува своите надлежности.

Се поставува прашањето зошто затворениците во вакви услови на функционирање на пенитенцијарниот систем не бараат судска заштита на нивните права. Речиси и да не постојат податоци за судски постапки во кои се штитат правата на затворениците.⁸² Оттука, постои потреба од системат-

⁸² Има податоци само за изолирани случаи како што е, на пример, случајот на затвореникот Зухер Ибраимов за кој известува Хелсиншкиот комитет за човекови права во Република Северна Македонија. Имено, во извештајот за 2013 година се истакнува: „Тортура во КПУ Идризово. Хелсиншкиот комитет активно го следеше и постапуваше во случајот на тортура во КПУ Идризово во кој на осуденото лице Зухер Ибраимов, по нападот од страна на припадник на затворската полиција, хируршки му беа отстранети бубрег и слезина. Инцидентот се случи во КПУ Идризово во март 2013 година кога г. Ибраимов заедно со уште едно осудено лице поправале телевизор. Кога Зухер бил здогледан од припадник на затворската полиција, бил запрашан што прави таму, по што веднаш и без причина започнал да го тепа. По бруталното претепување, г. Ибраимов бил затворен во неговата ќелија, но вечерта, по наглото влошување на здравствената состојба, забележал дека во неговата урина има крв, и веднаш се јавил кај татко си, по што следниот ден бил хоспитализиран во клиника за урологија, надвор од затворот. Со оглед на природата и тежината на повредата, индицирана е итна хируршка интервенција, при што неопходно било вадење на левиот бубрег и на слезината. Според лекарскиот наод, ваквата здравствена состојба би била загрозувачка по животот на г. Ибраимов, поради што директорката на Управата за извршување санкции дозволила 30-дневно мирување на затворската казна. Во соработка со адвокатот на г. Ибраимов, Хелсиншкиот комитет од директорот на КПУ Идризово и судијата за извршување на санкциите побарале подолго отсуство од затворот. И во двата случаја било одговорено позитивно. Основното јавно обвинителство, наместо да го идентификува овој случај како класичен пример за тортура и да го гони согласно чл.

ско истражување за заштитата на правата на осудените лица со употреба на правни средства, и тоа правни совети и правни средства на осудените лица и право на жалба на осудените лица до меѓународни тела и органи.

Зачудува фактот што во услови на грубо кршење на правата на затворениците, ниту еден затвореник од Република Северна Македонија не барал заштита на своите права пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во Стразбур. Ова не е случај со затворениците од други држави. Имено, тие се жалеле за хигиенските услови во затворите, за тортура од страна на затворски персонал, за затворска пренатрупаност, чести преместувања на затвореници од една во друга установа, изрекување дисциплинска мерка самица, претреси на затвореници, видеонадзор во ќелиите, несоодветен третман на ментално болните лица, несоодветна калориска вредност на исхраната, несоодветно пружена здравствена помош, штрајк со глад што резултирал со смрт на затвореник или насилно хранење на затворениците и серија други случаи на кршење на правата на затворениците загарантирани со меѓународното и националното право.⁸³ Во најголемиот број случаи, ЕСЧП пресудил дека постои кршење на член 3 од Конвенцијата (забрана на нечовечно или понижувачко постапување).⁸⁴

142 од КЗ – Мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување, подигнало обвинителен акт за кривичното дело – Тешка телесна повреда. И покрај тоа што за второво кривично дело, кога е оштетен некој важен орган, е предвидена затворска казна до 10 години, ОС Скопје 1 донел пресуда со која обвинетиот го осудил на 6-месечна затворска казна. По поднесена жалба од страна на Основното јавно обвинителство, Апелациониот суд во Скопје ја зголемил казната на 1,5 година. Во меѓувреме, г. Ибраимов бил вратен на отслужување на затворската казна во услови за живот кои претставуваат опасност за дополнително влошување на неговата здравствена состојба. Хелсиншкиот комитет потсетува дека државата сè уште не обезбедува соодветна правна, медицинска, психолошка и социјална поддршка за жртвите на тортура. Поради тоа, неопходно е итно имплементирање на ЕУ Директивата 2012/29 за воспоставување минимум стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на криминал.“
http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/681/Helsinki_Godisen_2013.pdf

⁸³ European Court of Human Rights, Factsheet – Detention conditions and treatment of prisoners, March 2014.

European Court of Human Rights, Factsheet – Detention and mental health, January 2014.

European Court of Human Rights, Factsheet – Prisoners' health-related rights, February 2014.

European Court of Human Rights, Factsheet – Hunger strikes in detention, June 2014.

⁸⁴ *Ibid.*

Prof. Dr. Aleksandra Gruevska-Drakulevski⁸⁵

**THE PENITENTIARY SYSTEM IN THE REPUBLIC OF NORTH
MACEDONIA THROUGH THE PRISM OF THE REPORT OF THE
COMMITTEE FOR PREVENTION OF TORTURE: THE NEED FOR
URGENT REFORMS**

“The degree of civilization in a society can be judged by entering its prisons.”

Fyodor Dostoevsky
(*“The House of the Dead”*, 1862)

Summary

In the paper, the author analyses the characteristics of the North Macedonian penitentiary system, the position of prisoners de jure and de facto, and the protection of the rights of prisoners through the prism of the last highly critical report of the Committee for Prevention of Torture and points to the need for urgent reforms of the penitentiary system in the Republic of North Macedonia.

The author concludes that the penitentiary system in Macedonia has the features of a modern system. It is one of the penitentiary systems that fully incorporates the Nelson Mandela Rules, the Revised Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the European Prison Rules in the Law on Execution of Sanctions. But the system de facto faces serious weaknesses.

Also, the author disputes the question why prisoners in such conditions of the penitentiary system do not require judicial protection of their rights. Also, the author emphasizes the need for systematic research on the protection of prisoners' rights using legal means, such as, legal advice and legal means of convicted persons and the right to appeal to international bodies.

Key words: *penitentiary system, protection of the human rights of prisoners, prisoners, position of prisoners, prison.*

⁸⁵ Associate Professor, University of “Ss. Cyril and Methodius”, Law Faculty “Iustinianus Primus” in Skopje, Institute of Criminal Law, Department of Criminology and Penology.
E-mail: a.gruevskadrakulevski@pf.ukim.edu.mk, aleksandra_gruevskadrakulevski@yahoo.com. (<http://www.pf.ukim.edu.mk/gruevska-drakulevski-dr-aleksandra/>).

Проф. д-р Александра ДЕАНОСКА - ТРЕНДАФИЛОВА¹

ЗАШТИТЕНОТО ПРИЈАВУВАЊЕ КАКО НОВ МЕХАНИЗАМ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И КРИМИНАЛОТ

Апстракт

Авторот на овој труд го елаборира прашањето на заштитеното пријавување и првин го нагласува фактот дека корупцијата е сериозен и комплексен феномен, а ефикасната борба против неа е предуслов за успешна евроинтеграција на земјава. Фокус на интерес на овој труд е „укажувањето“ како нова алатка за борба против криминалот и корупцијата. Без цврста правна основа, овој систем нема да се спроведе на начин кој ќе ги обезбеди очекуваните резултати.

Авторот детаљно ги елаборира важните аспекти на македонското законодавство – законот и подзаконските акти – заклучувајќи дека тоа сè уште не е имплементирано, иако ги има сите потребни елементи. Исто така, направен е краток компаративен правен преглед и во некои од земјите што се оценети дека имаат најдобра легислатива, детектирана е лоша и несоодветна заштита во практиката, и обратно, добра практика е воспановена во земјите кои го регулираат ова прашање во антикорупциското законодавство. Во заклучните забелешки, авторот нагласува дека треба да се воспостави солиден систем, кој во практиката ќе им обезбеди успешна заштита на укажувачите.

Клучни зборови: *укажувач, корупција, законодавство, пријавување, заштитеност.*

¹ Вонреден професор на научната област казнено право, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје

1. Воведни забелешки

Во целокупниот општествен реформски зафат што во последниве години се одвива во нашата држава, а со цел исполнување на критериумите за идно полноправно членство во ЕУ, едни од најактуелните прашања се токму тие што се однесуваат на правосудството, човековите права, борбата со криминалот и корупцијата итн.

Токму борбата против корупцијата е важен дел од поглавјето 23: Правосудство и фундаментални права – едно од клучните поглавја релевантни за оцена на напредокот во евроинтеграцискиот процес на нашава држава.

Во Извештајот на Европската комисија од 17.4.2018 година², во контекст на областа антикорупција, меѓу другото, се споменува и Законот за заштита на укажувачите и потребата од негова имплементација. Имено, од донесувањето на Законот кон крајот на 2015 година и неопходните подзаконски акти во почетокот на 2016-тата, тој не профункционира, што беше сериозен показател дека постојат пречки или причини кои треба да бидат детектирани и сериозно истражени.

Законот, пред сè, е предвиден како нов инструмент за борба против коруптивни дејствија од секаков вид кои може да се случат во јавниот, но и во приватниот сектор. Од неговите одредби може да се заклучи дека и дејствија кои не спаѓаат во доменот на корупцијата, како што се т.н. неетички постапки, може да бидат предмет на инвестигација. Сепак, очекувањата беа дека со овој закон конечно ќе започне процес на заштитено пријавување на коруптивни дејствија во здравството, образованието, јавните служби итн.

Укажувањето како концепт е предмет на различна терминологија. Кај нас, се користи изразот „заштитено пријавување“ за самиот процес, додека субјектот, формално-правно, е „укажувач“.³

Во практиката на други држави, укажувањето како институт се покажало како корисен инструмент наменет, пред сè, за вработените во одредена институција.

Лицата кои уживаат определени права (на пример, правата од работниот однос) се и тие кои први забележуваат во конкретна ситуација дека

² European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2018, достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

³ Види: Закон за заштита на укажувачите (ЗЗУ), чл. 2, ст. 2.

нивните права или права од таков вид на други субјекти се повредени.⁴ Како што нагласуваат одредени автори, заштитеното пријавување е важен инструмент и за самозаштита, но иако законодавецот има првична интенција да го заштити укажувачот во целиот процес, сепак свиркачите се прилично ранлива категорија во практиката.⁵ Заради ваквиот факт, тие многу често остануваат неми на повредите на кои се изложени само за да ги избегнат споменатите дополнителни последици.⁶

2. За корупцијата – краток осврт и корелација со заштитеното пријавување

Терминот корупција потекнува од зборот *corruptio* (латински) што, во суштина, значи расипување, поткупување.⁷

Се работи за еден извонредно комплексен феномен, кој е тешко да се дефинира, но најчесто се определува како појава каде што определено лице кое се наоѓа во посебна положба, функција или позиција (најчесто позиција на моќ, широки надлежности, дискрециони овластувања и сл.), ја искористува неа за да оствари определена корист, или како што определени автори нагласуваат – корупцијата претставува искористување на службената положба за приватни цели.⁸

Многуге обиди да се детектираат манифестните форми на овој феномен, нужно резултираа со експанзија на поделби и класификации; сепак, во оваа пригода ќе нагласиме дека корупцијата може да се јави како ситна⁹ (на пример, давање мали подароци на одредени службени лица со цел побрзо да се оствари нешто или да се избегне некаква обврска, да се дојде „преку

⁴ Подетално: Baltaci, A., Balci, A., “Reasons for Whistleblowing: A Qualitative Study” *Journal of Educational Science Research*, Vol, 7/1, 2017

⁵ Види подетално: Pecoraro, M., “Whistleblowers and their mental health” (master thesis), Tilburg University, 2016

⁶ Zakaria, M., “Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations” *Procedia - Economics and Finance* 28, 2015 стр. 230–234.

⁷ Камбовски, В., Тупанчески, Н., Казнено право – посебен дел, Скопје 2011, стр. 483.

⁸ Оровчанец–Аранџеловиќ, Ј., Мартинова, М. 2017. „Прирачник за спречување на корупцијата во локалната самоуправа“, Фондација Конрад Аденауер, Македонско здружение на млади правници, стр. 7

⁹ Hamilton, A., Hammer, C., Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption, WBG, 2018, стр.14

ред“ до целта итн.), системска, индивидуална, корпоративна, административна итн.¹⁰

Ситната корупција е најблиска и најкарактеристична до она што го нарекуваме менталитет на поединецот или колективитетот, воопшто – до сè во животот да се дојде по пократок и полесен пат. Токму ваквата форма претставува фокус на доменот на овој труд. Овој облик станува дел од секојдневното живеење, начин на размислување и модалитет на функционирање во службата и остварувањето на работните задачи, затоа често се нарекува и „дневна корупција“.¹¹

Етиологијата на коруптивното дејствување исто така самата по себе е дифузна, комплексна и не докрај јасна. Сепак, како дел од причините зошто корупцијата е позастапена во некои држави, особено во секојдневниот живот, се наведуваат: сиромаштијата, ниското ниво на демократија, политичката нестабилност, ниското ниво и квалитет на образование, обемната администрација, слабата заштита на имотните права, ниското ниво на економски и медиумски слободи, коруптивното опкружување и др. Македонските граѓани сметаат дека неефикасноста на судскиот систем, моралната криза во општеството, отсуството на строга административна контрола, преклопувањето на службените обврски и лични интереси, како и недоволната законска заштита на лицата што пријавуваат корупција се меѓу главните причини за распространетоста на корупцијата во нашата држава.¹²

Токму корупцијата и јавниот интерес се во силна корелација со духот на Законот за заштита на укажувачите. Имено, коруптивните дејствија се спротивни на еднаквоста, правдата и потребата за остварување благосостојба на сите во едно општество. Оттука, со сите дејствија на корупцијата се повредува јавниот интерес, без оглед дали тие се спротивни на кривичните норми, работните или други правни норми или само на непишаните или на етичките (моралните) правила!

Претходно наведеното нè доведува до прашањето за облиците на корупција; имено, некои од нив претставуваат кривични дела или прекршоци, но дел од нив ќе бидат третираны како облици кои не се класични казниви дела, но се определени дисциплински повреди, повреди на етиката во работењето итн. Од обликот на коруптивно дејствие зависи и натаможното постапување.

¹⁰ Тупанчески, Н., Економско казнено право, Скопје, 2015, стр. 93–95.

¹¹ Камбовски, В., Тупанчески, Н., Казнено право - посебен дел, Скопје 2011, стр. 484.

¹² Нурединовска, Е., Камиловска – Трповска, С., Ивановска, Н., Извештај за проценка на корупцијата во Република Македонија, МЦМС, Скопје, 2018

Едно од клучните прашања кое се наметнува е и што всушност треба да се постигне во борбата против корупцијата и криминалот? Дали е потребно таа да биде ефикасна или ефективна? Ефикасноста како карактеристика е неопходна, но не и доволна. Таа може да биде претставена преку респонзивност, организираност, брзо постапување од страна на институциите, но сепак, ефективноста претставува квалификатив за посакуваниот резултат. Дел од механизмите кои се во функција на ефикасна и ефективна борба против корупцијата и криминалот воопшто се: заштитеното пријавување (укажување), доследната примена на институтот конфискација на имот и имотна корист (со посебен акцент на случаите кога постојат фактички или правни пречки за кривично гонење – на пример: смрт, амнестија, помилување, застареност) и други.

Најчестите корупциски (службени) казнени дела предвидени во македонскиот Кривичен законик се: злоупотреба на службената положба и овластување (чл. 353), несовесно работење во службата (чл. 353-в), проневера во службата (чл. 354), примање поткуп (чл. 357), давање поткуп (чл. 358), итн.¹³

Од правото да се пријави казниво, неетичко или друго недозволено дејствие преку инструментот на укажување, односно заштитено пријавување, треба да се разликува обврската која ја има секој граѓанин или службено лице итн., за пријавување кривични дела или сторители и нивно подготвување, а неговото неисполнување ќе значи извршување на кривичното дело непријавување подготвување на кривично дело од член 363 или непријавување кривично дело или сторител од член 364.¹⁴ Злоупотребата, пак, на заштитеното пријавување, ќе претставува сериозна повреда на законот и кривично дело; така, може да стане збор за делото лажно пријавување на кривично дело, злоупотреба на службената положба и овластување или дури и стек на повеќе дела.¹⁵

3. Осврт врз решенијата од македонското законодавство за заштита на укажувачите

Во Законот за заштита на укажувачите, се нагласува дека „Основна цел на Законот е воведување системска заштита на лицата кои заради

¹³ Тупанчески, Н., Кривичен законик –интегрален текст, Скопје 2017, стр. 300–314.

¹⁴ Види: Кривичен законик, чл. 363 и чл. 364.

¹⁵ Ibid, чл. 366, чл. 353 и др.

заштита на јавниот интерес пријавиле дека е извршено, се извршува или постои веројатност дека ќе се изврши казниво или друго недозволено или неетичко постапување, односно дејствие за кое кај нив постои разумно сомневање или сознание дека е такво.¹⁶ Се работи за навистина нов систем и институт кој кај нас досега не е регулиран на ваков начин.

Законот за заштита на укажувачите е донесен кон крајот на 2015 година¹⁷ и нашето законодавство во овој домен беше дополнето со неколку подзаконски акти, и тоа: Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор,¹⁸ Правилник за заштитено надворешно пријавување¹⁹ и Правилник за насоки за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор.²⁰ Извесно новелирање беше извршено и со Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачите во 2018 година.²¹

Горенаведените акти го сочинуваат позитивното македонско законодавство за заштита на укажувачите. Иако Законот е во примена од март 2016 година, тој сè уште не е доследно имплементиран. Со Законот се уредува заштитеното пријавување во јавниот и како и во приватниот сектор, имено, тој ги опфаќа и приватните правни лица доколку во нив се вработени најмалку 10 лица.

Јавниот интерес е дефиниран во Законот како заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на РМ, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, на владеењето на правото и спречување на криминалот и корупцијата.²²

Како што може да забележаме, Законот дава доста широка и непрецизна дефиниција за тоа што претставува јавен интерес.

Самиот процес на укажување, поточно заштитено пријавување, согласно Законот, се врши во неколку облици/видови: заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување и заштитено јавно пријавување.

¹⁶ Закон за заштита на укажувачите (ЗЗУ), чл. 2, ст. 1.

¹⁷ Сл. весник на РМ бр. 196/2015 год.

¹⁸ Сл. весник на РМ бр. 46/2016 г.

¹⁹ Сл. весник на РМ бр. 46/2016 г.

²⁰ Сл. весник на РМ бр. 46/2016 г.

²¹ Сл. весник на РМ бр. 35/2018 год.

²² Види, ЗЗУ, чл. 2, ст. 4.

Заштитеното внатрешно пријавување се врши во институцијата, односно во правното лице за каде што укажувачот има сомневање или сознание за казниво дело, неетичко или друго незаконито или недозволено постојување со кое се повредува или се загрозува јавниот интерес.

Заштитено надворешно пријавување е она кое укажувачот го врши до Министерството за внатрешни работи, надлежен јавен обвинител, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител или други институции доколку се исполнети определени услови, односно постојат законски определените околности.

Заштитеното јавно пријавување значи правење одредени информации да се јавно достапни. Дозволено е под определени услови: невоспоставена процедура за прием на пријави за заштитено внатрешно пријавување и заштитено надворешно пријавување или ако тие не вродиле со плод или постои опасност од уништување докази и/или прикривање одговорност.

„Укажувач“²³, согласно Законот, е „лице“ кое со добра намера и со разумно уверување (анонимно и доверливо) врши заштитено пријавување.

Категории лица кои може да се јават како укажувачи се следниве: лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата/правното лице за каде што пријавува, кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата/правното лице за каде што пријавува, лице кое е или било волонтер или практикант во институцијата/правното лице за каде што пријавува, лице кое по која било основа е или било во деловен или друг однос на соработка, лице кое по која било основа е или било ангажирано за извршување работа, лице кое користи или користело услуги во институцијата.

Согласно Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, раководното лице на институцијата назначува овластено лице за прием на пријави од укажувачи, а може да назначи и повеќе овластени лица.

Раководното лице е должно да му обезбеди на овластеното лице простор и опрема за работа во смисла на: простор за работа соодветен за прием на странки, посебен компјутер обезбеден со корисничко име и лозинка креирани од овластеното лице и познати само нему, со интернет конекција и посебно електронско сандаче со корисничко име и лозинка креирани од овластеното лице и познати само нему, посебно поштенско сандаче, посебна телефонска линија, итн. Како што може да забележиме, Правилникот

²³ ЗЗУ, чл. 2, ст. 2.

предвидува исполнување на доста технички услови со цел да се обезбеди тајност и заштита на идентитетот на укажувачот.²⁴

Со Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, регулиран е и начинот на вршење на пријавувањето, односно тоа може да се изврши писмено, усно и по електронски пат. Во писмена форма се врши така што документите ќе бидат доставени лично до овластеното лице или преку посебно поштенско сандаче, по електронски пат – преку електронско сандаче или усно на записник кај овластеното лице.

Пријавата од укажувачот треба да ги содржи следниве податоци: податоци за укажувачот (име и презиме, категорија на укажувач согласно Законот за заштита на укажувачите, барање на укажувачот да биде доверлив и степенот до кој тоа го бара), натаму, податоци за лицето односно субјектот против кој укажувачот поднесува пријава, опис на казнивото, незаконитото, неетичкото или недозволеното постапување, податоци за извршено/неизвршено заштитено внатрешно пријавување, начин и форма на комуникација помеѓу укажувачот и овластеното лице, прилози кои ги доставил укажувачот итн.

По заведувањето на пријавата, овластеното лице врши процена на нејзината содржина, односно дали таа е логична и разумна, дали претставува пријава согласно Законот за заштита на укажувачите и дали пријавата содржи доволно елементи за да може да се постапува по неа, по што донесува заклучоци за натамошно постапување по неа и презема мерки за постапување, за што го известува раководното лице на институцијата.

Доколку наводите од содржината на пријавата непосредно или посредно се насочени кон самото раководно лице, пријавата ја проследува до надлежната институција во согласност со законот. Доколку се работи за пријава по која е надлежна да постапува друга институција, овластеното лице е должно најдоцна во рок од 8 дена да ја заведе и да ја проследи до надлежната институција.²⁵

Еден од клучните сегменти на самиот концепт на заштитено пријавување е заштитата на укажувачот. Законот за заштита на укажувачите гарантира заштита на податоците и идентитетот на укажувачот. Со него се забранува откривање или овозможување откривање на идентитетот на укажувачот без негова согласност.

²⁴ Види: Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор (Правилник), чл. 4.

²⁵ Правилник, чл. 11.

Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно да ги заштити податоците со кои може да се открие неговиот идентитетот, а ако во текот на постапката е неопходно да се открие идентитетот на укажувачот, овластеното лице е должно за тоа да го извести укажувачот, пред да се открие неговиот идентитет. Податоци за пријавата не смеат да му се откријат на лицето за кои се укажува во пријавата.

На укажувачот и нему блиско лице му се овозможува заштита од каков било вид повреда на правото, при утврдување на одговорноста, санкција, престанок на работниот однос, суспензија на работното место, распоредување на друго работно место кои е понеповолно, дискриминација или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршено заштитено внатрешно, надворешно или јавно пријавување.

Горенаведената заштита ја обезбедува институцијата, односно правното лице каде што е извршено пријавувањето со преземање конкретни дејствија за да се спречи повреда на правата од работен однос или друго право и воздржување од дејствија со кои се повредува или загрозува некое право на укажувачот.

Доколку институцијата не му ја обезбеди потребната заштита, укажувачот може тоа да го пријави во Државната комисија за спречување на корупцијата, канцеларијата на Народниот правобранител, Инспекцискиот совет, МВР и до Јавното обвинителство кои постапуваат по пријавата во согласност со своите надлежности. По добивањето на пријавата, горенаведените институции – од посочената институција, односно правно лице, бараат известување за постоење каков било вид повреда на правата на укажувачот или нему блиски лица поради извршеното пријавување, која е должна без одлагање, а најдоцна во рок од 8 дена, да достави известување. Доколку се констатира дека институцијата/правното лице повредило некое право на укажувачот или нему блиско лице, институциите се обраќаат до надлежните институции со писмено барање за итно преземање мерки за заштита на укажувачот со прекинување на дејствијата или отстранување на пропустите со кои се повредуваат правата на укажувачот и за тоа веднаш го известуваат укажувачот.

Доколку и покрај преземените дејствија, повредата на правото на укажувачот или нему блиско лице продолжи, институциите веднаш, а најдоцна во рок од 8 дена покренуваат: иницијатива за поведување постапка за кривично гонење против одговорното лице на институцијата, односно правното лице во приватниот сектор односно иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, смену-

вање или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица.²⁶

Укажувачот има право на судска заштита и надомест на штета што може да ја трпи поради заштитеното пријавување.

4. Основни поими и институти на концептот за заштитено пријавување

Заштитата на укажувачите е многу сложена процедура и е потребен целосен систем на постапки и институции за негово успешно спроведување. Затоа се смета за значајна алатка за борба против корупцијата. За сеопфатност на законодавството постојат многу елементи што треба да бидат застапени и внимателно регулирани.²⁷

Прво, потребно е јасно да се детерминираат и дефинираат основните поими, како што се укажувач, укажување, итн.

Во поглед на т.н. укажување, терминот „whistleblowing“ како интернационално познат за овој институт означува определено дејствие, но во легислативата обично се користи друг формален термин. На пример, во македонското законодавство се користи терминот „заштитено пријавување“. И во законите на други држави како што е Словенија, на пример, се користи овој термин и обично се поврзува со повреди на јавниот интерес.

Што се однесува до т.н. укажувач, многу луѓе всушност и не знаат, односно не разбираат што точно значи овој термин. Постојат различни зборови што се користат во различни држави и јазици и многу од нив имаат, всушност, негативна конотација. Затоа е нужно да се најде јасна дефиниција, законски востановена, која ќе придонесе за утврдување на вистинското значење на оваа улога и ќе го детерминира денешното значење од негативните улоги кои биле познати во минатото на некои земји во врска со дејствијата од овој тип. Терминот укажувач обично се поврзува со дефиницијата за укажување. Во таа насока, во Северна Македонија значи – „лице кое укажува, пријавува“, во Словенија се употребува термин кој има значење на „лице кое известува, пријавува“, во Франција – лице кое предупредува, открива криминал, прекршок итн.²⁸

²⁶ ЗЗУ, чл. 9, ст. 5.

²⁷ Worth, M., Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013, стр. 9.

²⁸ Deanoska – Trendafilova, A., The Central Elements of the Whistleblowing Legislations from Comparative Perspective, објавено во ISIE, Higher Education, Corruption and Whistleblowers, Proceedings of International Conference, Skopje 2018, стр. 203.

Второ, важно е да се одреди кој ќе биде примач на пријавата. Во зависност од видот на пријавата, треба да се утврди до кого треба да се доставуваат пријави и кој ќе одлучи за понатамошните активности во врска со нив. Вообичаено, за ова се назначени лица од типот: овластени референти, но исто така и супервизори, работодавци (како, на пример, во Франција), а потоа на повисоко ниво, тие може да бидат судски, административни или други професионални тела.²⁹

Трето, за успешно заштитено пријавување, мора да постојат различни нивоа и механизми за пријавување. Вообичаените облици се: внатрешно пријавување, надворешно пријавување и механизам за јавно пријавување. По правило, во законодавствата е предвидено тие да се спроведат хронолошки, односно секој следен вид подразбира неможност или искористеност на претходниот облик. Доколку, на пример, професор пријавува повреда на неговото право извршено од страна на раководителот на институтот, треба да се поднесе пријава до овластеното лице на факултетот, а потоа овластеното лице го известува за таа повреда деканот кој ќе преземе соодветни мерки за заштита на пријавувачот во врска со неговото право. Доколку деканот или ректорот е лицето против кое се поднесува пријава, тогаш доаѓа предвид надворешното пријавување. Само во строго определени услови или околности каде што претходно наведените механизми може да се покажат како неефикасни, дозволено е јавно пријавување.³⁰

Четврто, клучно е да се обезбеди заштита на доверливоста, односно чување во тајност на идентитетот на укажувачот, особено што тоа е суштината на заштитеното пријавување, односно укажување. На укажувачот, со оглед на фактот што е во некаков однос на вработување, служба, студирање итн. со установата каде што се случило определено дејствие кое е незаконско, неетичко или повреда на јавниот интерес воопшто, му се закануваат низа опасности од првите моменти на постапката. Пред сè, се работи за дејствија кои би претставувале тип на одмазда заради пријавувањето. Затоа е правило неговиот идентитет да му биде познат само на овластеното лице кое ја примило пријавата и тој нема да биде откриен, освен доколку тоа не е потребно (на пример, во судска постапка), но за тоа укажувачот однапред треба да биде информиран.

Отворено прашање е дали анонимните пријави треба да бидат прифатени преку овој систем. Познато е дека анонимни кривични пријави се

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

дозволен во различни држави за пријавување кривични дела до јавното обвинителство, но како механизам за пријавување би можеле да бидат извор на лажни обвиненија што може непречено и несанкционирано да се извршат на ваков начин. Затоа законодавствата пред сè оперираат со изразите – заштитено пријавување, доверливост и тајност, а не со терминот анонимно пријавување.

Петто, потребно е да се обезбеди заштита на укажувачите, нивните семејства и блиските лица и санкционирање на одмаздничките дејствија кон укажувачите. Иако доверливоста во процесот и заштитата на идентитетот на укажувачот е правило, постои можност пријавеното лице да го дознае идентитетот на укажувачот и да преземе активности во насока на одмазда. Ова да се предвиди во законодавството е исто така од суштинско значење и како и мерките што треба да се преземат против него.

Укажувачите имаат право на заштита на својот идентитет, заштита од повреда на нивните работни и други права, тие може да бидат вклучени дури и во специјални програми за заштита (на пример, програмата за заштита на сведоци, за известување за сериозни кривични дела) итн., а исто така имаат право на надомест на штета. Но, многу често, овие прекршувања на правата може да бидат насочени не кон самиот укажувач, туку кон негово дете, родител, партнер, итн. Од наведените причини, потребно е во законодавството за заштитено пријавување да се предвиди заштита и за овие лица.³¹

Во поглед на законодавството, во европските држави развиени се дури и мноштво методологии, стандарди и критериуми за испитување на исполнетоста на ваквите барања.³²

5. За европските законодавства за заштита на укажувачите – краток компаративен преглед

Европа сè уште нема унифициран пристап по ова прашање. Оттука, низа држави заштитата на укажувачите ја имаат опфатено со антикорупциското законодавство, дел воопшто ја немаат предвидено, но се зголемува бројот на држави што носат посебни закони со кои ја регулираат материјала.

³¹ Worth, M., Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013, стр. 9.

³² Worth, M., Dreyfus, S., Hanley, G. 2018. "Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU" Blueprint Report Series, стр. 8.

Словенија е оценета како земја со сеопфатно законодавство. Иако во Словенија не постои посебен закон за заштитено пријавување, делови од Законот за интегритет и спречување на корупцијата, усвоен во 2010 година, содржат решенија во оваа насока.³³ Словенечкото законодавство опфаќа многу од клучните елементи на концептот за заштита на укажувачите, имено вклучува широка дефиниција на нелегални и неетички дејствија кои може да ги пријави укажувачот, го уредува процесот на пријавување, предвидува внатрешно и надворешно пријавување; го опфаќа прашањето за доверливост на укажувачот, а заштитата на укажувачите опфаќа и правни механизми за гонење и санкционирање во случај на одмазда и санкции за оние што вршат одмазда против укажувачите.³⁴

Во Франција постои нова регулатива што го опфаќа ова прашање на подетален начин - т.н. Sapin II акт за транспарентност, борба против корупцијата и економската модернизација.³⁵ Во овој закон, се дефинираат укажувачите како лица кои со добра волја вршат откривање, пријавување или алармирање за кривично дело, прекршок, повреда на меѓународна обврска, прекршување на закон или регулатива, закана или штета извршена врз општиот интерес. Законот ги регулира и постапките, условите поврзани со овластените лица, должностите на правните лица кои имаат повеќе од 50 вработени за спроведување внатрешен механизам за пријавување итн. Предвидена е и заштитата на укажувачите, освен кога тие постапуваат со лоша намера. Француското законодавство дозволува анонимни известувања, но со оглед на тоа што тие претставуваат засилен ризик за лажни обвиненија, се препорачуваат мерки на претпазливост: сериозно да се проверат фактите и внимателно да се постапува со дадените информации, како и да се разгледа можноста за нивна понатамошна обработка.

Во Хрватска не постои закон или одредби во други закони за заштита на укажувачите. Во 2014 година, Европската комисија констатира дека Хрватска не им обезбедува соодветна ефективна заштита на укажувачите, иако Законот за работни односи и Казнениот закон нудат елементи на заштита. Сепак, тоа не претставува систематско или воопшто задоволително решение.³⁶

³³ Blueprint for Free Speech, Slovenia, 2018.

³⁴ Integrity and Prevention of Corruption Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia no. 45/10, 26/11 and 43/11.

³⁵ Bailly, A., Haranger, X., Sapin II Law: The New French Anti-Corruption System, достапно на: <https://www.morganlewis.com/pubs/sapin-ii-law-the-new-french-anticorruption-system>.

³⁶ Blueprint for Free Speech, Croatia, 2018.

Во Германија сè уште нема соодветно законодавство или тековна дебата, а само јавните службеници имаат право да пријавуваат случаи на корупција и под строги околности да уживаат правна заштита од одмазда. Во минатото во Германија не постоеше соодветна заштита во практиката во случаите кога луѓето пријавувале неправилности, особено кај нивните работодавци, а германските судови не одлучувале во корист на укажувачите.³⁷ Тие најчесто биле отпуштани од работа.

Луксембург е една од ретките држави што дури од пред извесно време се проценува дека има комплетна правна заштита за укажувачите³⁸. Во 2011 година е донесен Закон за јакнење на средствата за борба против корупцијата, кој обезбедува заштита на укажувачите од јавниот и приватниот сектор.³⁹ Во него се разработени неколку механизми за пријавување, а опфатена е и заштитата од одмазда. Оваа регулатива се оценува како една од најсилните и единствената слабост ѝ е што не предвидува јавно пријавување.

Во Италија во 2012 година биле донесени одредени правни решенија за заштита на укажувачите во јавниот сектор во рамките на Законот за антикорупција. Во нив за првпат се спомнува овој концепт, опфатена е заштитата на вработените во јавниот сектор, но тие не се заштитени во случај да ја повредат приватноста на лицето кое е пријавено, или во случај на клеветата. Во 2017 година, со законски дополнувања, ваквата заштита е предвидена и за приватниот сектор.⁴⁰ Законот предвидува доверливост – заштита на идентитетот на пријавувачот, но не и заштита на анонимни пријави. Санкциите на оние кои ќе им возвратат, односно ќе им се одмаздат на укажувачите, сепак се благи. Во Италија за приемот на пријавите од укажувачи главната улога ја има Агенцијата за борба против корупцијата.

Во Шведска во 2016 година е донесен Закон за посебна заштита од виктимизација на работници кои алармираат за сериозни прекршувања. Овој закон ги содржи повеќето елементи кои треба да ги има едно сеопфатно законодавство. Предвидено е правото да се пријават широк дијапазон

³⁷ Blueprint for Free Speech, Germany, 2018.

³⁸ Worth, M., Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013, стр. 9.

³⁹ Ragot, E., Whistleblowing in Luxemburg, достапно на <https://www.wildgen.lu/ourinsights/article/whistleblowing-luxembourg>.

⁴⁰ Подетално види: Bamberger, N.D., Checcacci, G., The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs, достапно на <https://www.clearenforcementwatch.com/2018/02/new-italian-law-whistleblowing-procedures-impact-compliance-programs/>

дејствија, предвидена е и заштита на укажувачите и компензација на штетите. Укажувачите мора да имаат разумно уверување дека нивните наводи се точни, имаат право на внатрешно пријавување или право на надворешно пријавување.⁴¹

6. Практични проблеми со заштитата на укажувачите во Европа

Луксембург, како што нагласивме, има високо оценето законодавство за заштита на укажувачите. Но, во практиката, за жал, тоа не е соодветно применето. Имено, во познатиот случај „LuxLeaks“, укажувачите не ја добија својата правна заштита, туку беа дури и кривично гонети.⁴²

Германија нема соодветно законодавство во оваа сфера, но ситуацијата делумно е подобрена по случајот со Брижит Ханиш, која била геријатриска медицинска сестра што ја загубила работата откако пријавила недоволна и несоодветна нега на пациент во Домот за стари лица „Вивантес“ во Берлин. Настанот датира од 2005 година, кога таа првин се обидела да пријави внатрешно, односно во самиот дом, по што била отпуштена од работа. Откако побарала судска заштита и го загубила случајот во сите инстанции на домашниот судски систем, таа поднела апликација до Европскиот суд за човекови права, кој донел пресуда во 2012 година, при што е утврдена повреда на чл. 10 од Европската конвенција за човекови права.⁴³

Во Франција, пред донесувањето на Sapin II актот, укажувачите често во годините пред тоа биле предмет на одмазда и недоволна судска заштита. Имено, постојат случаи кога државните службеници кои пријавиле неправилности биле отпуштени од работа или принудени да се пензионираат.⁴⁴

Во Словенија се среќава задоволителна примена на заштитеното пријавување. Случаите на укажување во Словенија во 2013 година достигнале 2300, а во 2015 година имало 1575 случаи. Околу 90% од нив, биле решени и со ваквите решенија биле заштитени многу укажувачи. Сепак,

⁴¹ The Whistleblowing Act (Visselblåsarlagen), достапно на <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/2016749-act-on-special-protection-for-workers-against-reprisals-for-whistleblowing-concerning-serious-irregularities/>

⁴² Blueprint for Free Speech, Luxembourg, 2018.

⁴³ Heinisch v. Germany, Application no. 28274/08, достапно на: <https://hudoc.echr.coe.int/>

⁴⁴ За негативните реперкусии врз укажувачите, подетално во: Worth, M., Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013

независноста на Државната комисија била доведена во прашање во определен број случаи.⁴⁵

Италија е позната по случајот на Андреа Франзосо кој во Италија се смета за пионер на укажувањето. Тој бил вработен во италијанска компанија за јавен превоз и железнички сообраќај и во рамките на неговото работење дошол до сознанија дека тогашниот претседател на компанијата ги користел парите на компанијата за лични потреби, односно со нив купувал облека, плаќал приватни патувања, купувал порно филмови, уметнички дела итн.⁴⁶ Франзосо за ова ги информирал менаџерите на компанијата, но тие не реагирале воопшто на неговите укажувања, по што тој почнал да снима разговори во компанијата и снимките ги предал во полиција, а во судска постапка сведочел и како резултат на неговото сведочење, претседателот на компанијата морал да се повлече. Сепак, Андреа Франзосо, не добил целосна заштита. Во компанијата добил нова работна позиција, без никакви надлежности, бил избегнуван, маргинализиран итн.⁴⁷ Шведска е позната по неколку случаи на свиркачи, како што се Сара Марија Вагнерт, по која е донесен т.н. Lex Sarah,⁴⁸ како и случајот на д-р Гринемо од Институтот Каролинска од Стокхолм. Имено, Гринемо и уште тројца доктори од овој Институт (болница), во 2013 година алармирале дека неколку пациенти на познатиот хирург Макијарини починале или им се влошила здравствената состојба. Директорите на болницата на почетокот застанале на страната на Макијарини и им се заканиле на докторите со отказ. За возврат, Макијарини дури го обвинил Гринемо за грешка во постапувањето во врска со некој голем грант. Откако подоцна сепак се појавиле и други пријави, било откриено дека д-р Макијарини спроведувал експериментални интервенции без одобрение, фалсификувал истражувачки наоди,⁴⁹ им давал лажни информации на пациенти итн., по што бил отпуштен од болницата, а заменикот-канцелар на болницата исто така дал отказ. За жал, и укажувачите биле жртви во процесот – дел од нив исто така биле

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Transparency International, Lets celebrate Whistleblowers: A case from Italy, достапно на: <http://blog.transparency.org/2016/05/06/lets-celebrate-whistleblowers-a-case-from-italy/>

⁴⁷ Stella, G.A., Andrea Franzoso: From heroic whistleblower to outcast - достапно на: https://www.corriere.it/english/17_ottobre_13/andrea-franzoso-from-heroic-whistleblower-to-outcast-6befbaf8-b025-11e7-9acf-3e6278e701f3.shtml?refresh_ce-cp

⁴⁸ Lex Sarah, <http://www.socialstyrelsen.se/lexsarah>

⁴⁹ The Final Verdict of Paolo Macchiarini: guilty of misconduct, достапно на: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31484-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31484-3/fulltext)

санкционирани како коавтори на спорните истражувања, а не им било дадено право на одбрана или жалба.⁵⁰

7. Дискусија и заклучок

Заштитеното пријавување е нов концепт во Европа, кое има за цел да ги охрабри лицата што имаат сознанија за незаконски или други недозвољени дејствија во својата компанија, институција или воопшто во правното лице со кое имаат некаков тип работен, деловен или сличен однос, да ги пријават ваквите, најчесто корупциски, акти, а притоа да останат заштитени, односно да не биде откриен нивниот идентитет, со што би биле дополнително виктимизирани.

Ваквиот концепт на заштита и развивање нов механизам за борба против корупцијата и криминалот, воопшто, се идентификува со т.н. „свиркање“, па ваквиот тип пријавување може да се јави во неколку облици, и тоа како внатрешно, надворешно и јавно пријавување.

Европските држави, засега немаат воедначен законодавен пристап по ова прашање. Како што може да се заклучи од анализата, дел од државите ја опфаќаат заштитата на укажувачите и го регулираат нивното пријавување во рамките на антикорупциските закони, а голем број држави последнава деценија донесоа посебни закони со кои минуциозно се регулира оваа материја. Дел од европските држави, пак, воопшто немаат одредби во своето законодавство за заштита на оние кои пријавуваат криминал и корупција на нивните работни места.

Како што може да забележимо, самата заштита на укажувачите речиси секаде недоследно се применува, некаде и отсутствува или воопшто тешко се спроведува. Укажувачите често се предмет на привремени или трајни дејствија на мобинг, смена на работното место, контра-обвинувања или дури и губење на работата.

Сепак, овој механизам е релативно нов во Европа и ќе биде потребно подолго време за да се востанови соодветна практика, ефективни механизми на заштита и свест за позицијата на укажувачот во целата алка на фактори во борбата против криминалот и корупцијата.

⁵⁰ Hawkes, N., Macchiarini case: seven researchers are guilty of scientific misconduct, rules Karolinska's president, достапно на: <https://www.bmj.com/content/361/bmj.k2816>

Користена литература

- Bailly, A., Haranger, X.**, Sapin II Law: The New French Anti-Corruption System, достапно на: <https://www.morganlewis.com/pubs/sapin-ii-law-the-new-french-anticorruption-system>
- Baltaci, A., Balci, A.**, “Reasons for Whistleblowing: A Qualitative Study” Journal of Educational Science Research, Vol, 7/1, 2017
- Bamberger, N.D., Checcacci, G.**, The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs, достапно на: <https://www.clearenforcementwatch.com/2018/02/new-italian-law-whistleblowing-procedures-impact-compliance-programs/>
- Vukovic, I., Kovacevic, Lj., Radovic, V.** 2018. “Legal status of whistle-blowers in the Republic of Serbia: from fragmented protection of civil servants to the full-scale protection model” Transylvanian Review of Administrative Sciences, No 53 E/2018, стр.107-122
- Worth, M.**, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013
- Worth, M., Dreyfus, S., Hanley, G.** 2018. “Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU” Blueprint Report Series
- Deanoska – Trendafilova, A.**, The Central Elements of the Whistleblowing Legislations from Comparative Perspective, објавено во ISIE, Higher Education, Corruption and Whistleblowers, Proceedings of International Conference, Скопје 2018
- European Commission**, The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2018, достапен на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>
- Zakaria, M.** 2015. “Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations” Procedia - Economics and Finance 28, p.230-234
- Камбовски, В., Тупанчески, Н.**, “Казнено право – посебен дел” Скопје, 2011
- Lakson, P.**, “Young people more tolerant to corruption”, 2017, достапно на: <https://news.postimees.ee/4029905/young-people-more-tolerant-of-corruption>
- Loyens, K., Vandekerckhove, W.**, “Whistleblowing from an International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements” MDPI, Administrative Sciences, 2018, 8, 30 doi: 10.3390/admsci8030030
- Нурединовска, Е., Камиловска – Трповска, С., Ивановска, Н.**, Извештај за проценка на корупцијата во Република Македонија, МЦМС, Скопје, 2018
- Оровчанец – Аранѓеловиќ, Ј., Мартинова, М.** 2017. “Прирачник за спречување на корупцијата во локалната самоуправа” Фондација Конрад Аденауер, Македонско здружение на млади правници
- Pecoraro, M.** 2016. “Whistleblowers and their mental health” (master thesis), Tilburg University

- Ragot, E.**, Whistleblowing in Luxemburg, достапно на <https://www.wildgen.lu/ourinsights/article/whistleblowing-luxembourg>
- Rahardjo, B.S.** 2017. "A comparative analysis of whistleblower's protection in Indonesia and United States of America" Humaniora, Binus University
- Schults, D. Harutyunyan, K.** 2015. "Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe and Armenia" International Comparative Jurisprudence 1, стр. 87-97
- Stella, G.A.**, Andrea Franzoso: From heroic whistleblower to outcast - достапно на: https://www.corriere.it/english/17_ottobre_13/andrea-franzoso-from-heroic-whistleblower-to-outcast-6befbaf8-b025-11e7-9acf-3e6278e701f3.shtml?refresh_ce-cp
- Тупанчески, Н.**, Економско казнено право, Скопје, 2015
- Тупанчески, Н.**, Кривичен законик –интегрален текст, Скопје 2017
- Transparency International**, Lets celebrate Whistleblowers: A case from Italy, достапно на: <http://blog.transparency.org/2016/05/06/lets-celebrate-whistleblowers-a-case-from-italy/>
- Hamilton, A.**, Hammer, C., Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption, WBG, 2018Hawkes, N., Macchiarini case: seven researchers are guilty of scientific misconduct, rules Karolinska's president, достапно на: <https://www.bmj.com/content/361/bmj.k2816>
- Integrity and Prevention of Corruption Act, Official Gazete of the Republic of Slovenia No. 45/10, 26/11 and 43/11.
- Heinisch v. Germany**, Application no. 28274/08, достапно на: <https://hudoc.echr.coe.int/>
- Закон за заштита на укажувачите, „Службен весник на РМ“ бр.196 од 10 ноември 2015 год.
- Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачите, „Службен весник на РМ“ бр. 35 од 23 февруари 2018 год.
- Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, „Службен весник на РМ“ бр. 46 од 8 март 2016 г.
- Правилник за заштитено надворешно пријавување, „Службен весник на РМ“ бр. 46 од 8 март 2016 г.
- Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правно-то лице во приватниот сектор, „Службен весник на РМ“ бр. 46 од 8 март 2016 г.
- The Final Verdict of Paolo Macchiarini: guilty of misconduct, достапно на: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31484-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31484-3/fulltext)
- Blueprint for Free Speech. 2018. "Croatia – Whistleblower Protection, Briefing"
- Blueprint for Free Speech. 2018. "Germany – Whistleblower Protection, Briefing"
- Blueprint for Free Speech. 2018. "Luxembourg – Whistleblower Protection, Briefing"

Blueprint for Free Speech. 2018. "Slovenia– Whistleblower Protection, Briefing"

Lex Sarah, <http://www.socialstyrelsen.se/lexsarah>

The Whistleblowing Act (Visselblåsarlagen), доступно на <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/2016749-act-on-special-protection-for-workers-against-reprisals-for-whistleblowing-concerning-serious-irregularities/>

Prof. Dr. Aleksandra Deanoska - Trendafilova

THE WHISTLEBLOWING AS A NEW MECHANISM FOR FIGHT AGAINST THE CORRUPTION AND CRIME

Abstract

The author of this paper elaborates the issue of whistleblowing and first stresses the fact that the corruption is a serious and complex phenomenon and the effective fight against it is a prerequisite for successful Euro-integration of the country. The focus of interest is the whistleblowing as a new tool for fight against the crime and corruption. Without solid legal basis this system would not be implemented in a way to give expected results.

The author elaborates in detail important aspects of the Macedonian legislation - the law and the by-laws, concluding that it has not been implemented although it has all the necessary elements covered. A short comparative legal overview is also conducted and ill practice is detected in some of the countries assessed to have best legislation and vice – versa, good practice has been detected in countries that regulate this issue usually the in anti-corruption act. In the concluding remarks, the author stresses out that a solid system needs to be set up in practice in order to provide successful whistleblowers protection

Key words: *whistleblower, corruption, legislation, reporting, protection.*

Марица АНТОВСКА-МИТЕВ (докторант)¹

ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО И ЕКОНОМСКИОТ ДИНАМИЗАМ – ИНОВАТИВНА АКТИВНОСТ НА МАКЕДОНСКИОТ БИЗНИС-СЕКТОР

I. ПРЕТПРИЕМНИШТВОТО И ЕКОНОМСКИОТ ДИНАМИЗАМ

Иновација – поим и дефиниција

Во изминативе шеесетина години, во светски рамки, иновациите добија посебно место во бројни академски истражувања и научни трудови. За значењето на иновацијата и за нејзините основни атрибути постојат бројни дефиниции. Така, според Christensen и Overdorf (2000), иновацијата претставува клуч за идниот успех на бизнисот. Според Maryville (1992), иновациите често подразбираат примена на подобрите решенија кои водат кон исполнување на новите барања или веќе на постојните потреби на пазарот. Терминот „иновација“ може да се дефинира и како нешто ново, оригинално и поефикасно, а како последица на што настануваат нови „импулси“ на пазарот или во општеството (Frankelius, 2009) итн.

Иновацијата, дефинитивно, претставува посебна специфичност на претприемништвото и „мотор“ кој ја движи економската активност на одделните национални економии, а економската теорија и практика одамна докажаа дека на претприемништвото како посебен, четврти развоен фактор (кој ги собира и координира останатите производствени фактори на

¹ Соработник-истражувач во Центарот за стратегиски истражувања на МАНУ. Презентација на дел од истражувањето во докторатот на тема „Креирање политики за унапредување на иновативната способност на македонскиот бизнис-сектор“ на Охридската школа на природното право „Good governance and legal reforms“ – 1-7 јули, 2018 година.

економскиот процес), му припаѓа посебна улога во димензионирањето на економскиот раст и развој (Baumol, 2011).

Авторите на различен начин го објаснуваат влијанието на иновациите врз работењето на претпријатијата.

Според традиционалниот модел, иновациите имаат само привремен ефект врз ефикасноста во работењето на претпријатијата, затоа што новото знаење – иновацијата, по кратко време од нејзиното воведување ќе биде имитирана од конкуренцијата и ќе се прошири на најголемиот број економски субјекти. Тоа, пак, води кон состојба на економска рамнотежа на ниво на целата економија (Knight, 1921).

Од друга страна, голем број проминентни теоретичари од областа на претприемништвото и иновациониот менаџмент ја потенцираат заслугата на иновациите и претприемништвото за креирањето на економскиот динамизам.

Уште претставниците на т.н. канонска литература за претприемништвото, посебно Жан Батист Сеј и Јозеф Шумпетер укажуваат на тесната врска на иновацијата и економскиот динамизам.

Според Сеј – претприемачот е личност која врши комбинација и рекомбинација на производствените фактори, нивно разместување од помалку продуктивните кон попродуктивните сектори.

Сепак, релацијата иновација–економски раст, најдобро е елаборирана кај Шумпетер.

Во Шумпетеровиот модел (Schumpeter's model), претприемачите редовно го нарушуваат економскиот еквилибриум, т.е. тие постојано ја туркаат економијата надвор од перманентното кружно движење – каде што не постојат економски (натпросечни) профити. Претприемачите тоа го постигнуваат преку воведување различни типови иновации: развој и понуда на нов производ, или на постоен производ со подобрен квалитет; воведување нов производствен метод; отворање нов пазарен сегмент; откривање нов извор на сировини; или, конечно воведување организациски промени во работењето (Schumpeter, 1934).

Според мислењето на Кирзнер (Kirzner, 1973), онаму каде што постои рамнотежа и статичност едноставно нема место за дејствување на претприемачот, што е само потврда дека економскиот динамизам е најдиректно поврзан со активноста на претприемачите и иновациите кои тие ги воведуваат.

Во оваа смисла и Питер Дракер нагласува дека претприемачот е личност која ги максимизира можностите преку воведување иновации, едно-

времено дефинирајќи ја иновацијата како „активност која ги дарува ресурсите со нови капацитети за создавање ресурси“ (Дракер, 2012, стр. 40).

Понатаму, анализите покажуваат дека голем дел од проминентните теоретичари од областа на претприемништвото и иновациониот менаџмент, иновациите и нивното воведување многу често ги поврзуваат со големите претпријатија.

Конкретно Шумпетер, според кого иновациите имаат централна улога во пазарните економии, во процесот на иновирање им дава посебно значење на големите претпријатија. Според авторот, развојот на иновациите бара голема акумулација на знаење и финансиски средства, поради што централната улога во воведувањето на иновациите ја имаат големите претпријатија со своите научноистражувачки лаборатории, кои го поседуваат потребниот човечки и финансиски потенцијал за воведување иновации (Schumpeter, 1942).

Теоријата на Шумпетер е поддржана и од Галбрајт (Galbraith, 1952), според кого воведувањето иновации претставува голем трошок за претпријатијата, односно за нивното воведување се потребни големи финансиски средства, поради што само големите претпријатија со монополска позиција располагаат со тие средства и се во можност да воведуваат иновации.

Но, од друга страна, неопходно е да се има предвид дека, веројатно еден од најзначајните извори на моќта на иновацијата е фактот што таа не претставува само технолошки феномен туку, многу често се јавува како социјален, пазарен и демографски феномен, со што се овозможува нејзина масовна примена (Фити и др., 2007).

Во овој контекст, Бирч (Birch) констатира дека иновацијата оди заедно со високата технологија, но постои иновативност и во операциите каде што се применува пониска технологија, односно дека иновацијата може да се направи и со ниска технологија, па дури и без технологија. Според авторот, иноватор е оној што ќе произведе нешто сосем ново, но иноватор е и оној што ќе модернизира некој секојдневен производ или услуга. Конкретен пример се класичните сектори во САД (челик и челични производи, велосипеди, текстил, кожа, хартија и сл.), во кои се присутни многу иновации, главно, како резултат на дејствувањето на т.н. аниматори на трендови, т.е. „контраши“, односно претприемачи кои влегуваат во сектори од каде што другите бегаат (Birch, 1987, p. 70).

И според мислењето на Дракер (2012), иновацијата е повеќе економски, пазарен, социјален и демографски феномен отколку технолошки.

Ваквото сфаќање на иновацијата, најверојатно придонело и при нејзиното мерење таа да се третира во најширока смисла.

Затоа, според критериумите на Еуростат, засновани на методологијата на Осло прирачникот, бизнисот се смета за иновативен доколку примени една од четирите типови иновации – иновација на производ, иновација на процес, организациска иновација и маркетинг-иновација (OECD, Oslo Manual, 2005).

Методологија на Еуростат ја применува и нашиот Државен завод за статистика (ДЗС) при мерењето на иновативноста на деловните субјекти од македонскиот бизнис-сектор.

II. ИНОВАТИВНАТА АКТИВНОСТ НА МАКЕДОНСКИОТ БИЗНИС-СЕКТОР

Развој на иновациските активности на македонскиот бизнис-сектор

Денес, бизнис-секторот во Република Македонија го сочинуваат повеќе од 70.000 активни деловни субјекти (Табелата 1). Ваквиот податок покажува дека бројот на активни деловни субјекти во 2016 година е намален за околу 5% во однос на бројот на активни деловни субјекти во 2010 година, но тоа е речиси десеткратно зголемување на бројот на претпријатијата во земјата споредено со вкупно регистрираните 7.234 претпријатија кон крајот на 1990 година.

Табела 1. Број на активни деловни субјекти според бројот на вработените

	Вкупно	0 ¹⁾	1-9	10-19	20-49	50-249	250 +
1990	7 234	/	/	/	/	/	/
2010	75 497	10 756	59 276	2 483	1 568	1 211	203
2016	71 519	8 057	56 725	3 111	2 030	1 363	233

Извор: ДЗС

¹⁾ Деловни субјекти со неутврден број вработени

Во раните транзициски години, во Република Македонија со брзо темпо започна процесот на *сјонѝано ѓреѝѝриемнишиѝво* кој главно беше условен од „...крупните промени на економскиот и политичкиот систем на земјата. Од друга страна, регистрирањето на голем број нови МСП беше и нормална реакција на граѓаните на земјата на нарушената економска и со-

цијална сигурност, предизвикана од транзицијата, приватизацијата и растечката невработеност“ (Фити и др., 2007, стр. 224).

Како резултат на процесот на спонатно претприемништво, за неполни три години, во стопанството на Република Македонија, беа формирани повеќе од 50.000 нови мали и средни претпријатија, а оваа бројка кон крајот на минатиот век достигна речиси 110.000 регистрирани претпријатија (Фити и др., 2007).

Денес во Република Македонија микро, малите и средни претпријатија креираат дури 99,7% од вкупната бизнис-популација.

Меѓу нив, најголемата група ја сочинуваат микро-претпријатијата (до 10 вработени) и кои во вкупните активни деловни субјекти учествуваат со речиси 90%, додека најмало учество во македонската бизнис-заедница, од само 0,3%, имаат големите претпријатија, со над 250 вработени (ДЗС, 2017а).

Во однос на секторската дистрибуција, најголемо учество во структурата има секторот „трговија на големо и трговија на мало; поправка на моторни возила и мотоцикли“ со 23.716 субјекти, или учество од 33,2%, и секторот „преработувачка индустрија“ со 7.967 субјекти, или учество од 11,1% во вкупниот број активни деловни субјекти во земјата (ДЗС, 2017). Претпријатијата од овие два сектора учествуваат со речиси 45% во вкупната бизнис-популација на земјата.

Ваквите податоци покажуваат позитивни поместувања во однос на состојбите во раните транзициски години, особено во правец на намалување на бројот на МСП во трговијата со едновременно зголемување на нивното учество во преработувачката индустрија, градежништвото и секторот на модерните услуги, што е многу позитивна тенденција.

Конкретен пример за тоа е учеството од само 33,2% на активните претпријатија „лоцирани“ во трговијата, наспроти 67% во 1993 година.

Резултати од анкетни истражувања за иновациските активности на македонскиот бизнис-сектор

Официјалната статистичката евиденција за иновативната активност во бизнис-секторот на Република Македонија, до неодамна, беше сиромашна, а анализите на истражувачите од оваа област, главно, се базираа врз сопствени истражувања, т.е. анкети.

Извесни регионални истражувања направени во деведесеттите години од минатиот век, покажуваат дека само 5% од македонските МСП имаат

потенцијал за брз раст и се во можност да воведуваат иновации во своето работење (Европска комисија, 1998).

Државниот завод за статистика, од неодамна (2010 година), започна со обработка и објавување податоци за иновативните фирми во Македонија, врз основа на посебно спроведена анкета според методологијата на Еуростат. Анкетите на ДЗС се засноваат на земен репрезентативен примерок од над 2.000 претпријатија пондериран на вкупниот број претпријатија во Република Македонија. Во анкетите на ДЗС не се вклучени микропретпријатијата, кои иако учествуваат со повеќе од 90% во вкупната популација на активни бизниси во земјата, сепак се смета дека станува збор за фирми кои немаат услови за иновирање, кои се значајни од аспект на осигурување на сопствената егзистенција, но се со мал импакт врз иновациите и динамиката на раст.

Согласно дефиницијата на Државниот завод за статистика, под иновативни деловни субјекти се подразбираат „деловните субјекти кои во периодот на набљудување имаат воведено иновација на производ, процес, организациска и/или маркетинг-иновација“ (ДЗС, 2014, стр. 1).

Денес располагаме со податоци за иновативноста на македонските деловни субјекти за три периоди, што се презентирани во Табелата 2 на следната страница.

- Анкета 2010–2012 година, објавена во 2014 година
- Анкета 2012–2014 година, објавена во 2016 година
- Анкета 2014–2016 година, објавена во 2018 година.

Од резултатите прикажани во Табелата 2, може да се забележи дека учеството на иновативните деловни субјекти од 42,8% во 2012 година, е намалено на 36% во 2014 година, односно на 37,1% во 2016 година.

Сепак, ваквите тенденции треба да се анализираат со доза на претпазливост, во прв ред поради што во анкетите за периодот 2012–2014 година и 2014–2016 година, не се вклучени претпријатијата од секторите: „земјоделство, шумарство и рибарство“, „градежништво“, „трговија на мало“ и „објекти за сместување и сервисни дејности со храна“, бидејќи тие се сметаат за незадолжителни за соодветната анализа.

Намалувањето на учеството на иновативните претпријатија во вторите два анализирани периоди, во извесна мера може да се припише на овие методолошки промени.

Интензитетот, застапеноста и видот на иновациите во голема мера се детерминирани од природата на секторите во кои дејствуваат одделните претпријатија (ДЗС, 2016, 2018).

Табела 2. Деловни субјекти според иновативноста, по големина, 2010–2016

2010–2012 година					
Претпријатија според големината	Вкупно	Иновативни (број)	%	Неиновативни (број)	%
Вкупно	4.818	2.060	42,8	2.757	57,2
Мали	3.967	1.583	39,9	2.384	60,1
Средни	719	377	52,4	342	47,6
Големи	132	100	75,8	32	24,2
2012–2014 година					
Претпријатија според големината	Вкупно	Иновативни (број)	%	Неиновативни (број)	%
Вкупно	2.997	1.078	36	1.919	64
Мали	2.333	774	33,2	1.559	66,8
Средни	549	230	41,9	319	58,1
Големи	115	75	65,2	40	34,8
2014–2016 година					
Претпријатија според големината	Вкупно	Иновативни (број)	%	Неиновативни (број)	%
Вкупно	3.114	1.166	37,4	1.949	62,6
Мали	2.448	871	35,6	1.577	64,4
Средни	552	232	42	321	58,2
Големи	114	63	55,3	51	44,7

Извор: ДЗС

Во периодот 2012–2014 година, најиновативни се претпријатијата што дејствуваат во секторите на модерните услуги: „снабдување со електрична енергија, гас, пара и климатизација“ (66,7%), „финансиски дејности и дејности на осигурувањето“ (63,5%), „информации и комуникации“ (58,6%).

Во истиот период, најниска иновативност е забележана кај некои трудоинтензивни индустриски гранки, како што се: „снабдување со вода; отстранување отпадни води, управување со отпад и дејности за санирање на околината“ (31%) и „транспорт и складирање“ (22,7%).

Според големината на претпријатијата, и во последниот анализиран временски период, како и во претходните два, највисока иновативност е забележана кај големите претпријатија (55,3%), по кои следуваат средните претпријатија (42%) и на крајот се малите претпријатија (35,6%).

Во согласност со добиените резултати од спроведените анкети на ДЗС за периодот 2012–2014 година и 2014–2016 година, македонскиот бизнис-сектор покажува скромна иновативност од 36% и 37,1%, соодветно.

Според овој податок, Република Македонија заостанува речиси зад сите земји од регионот: Словенија (46%), Хрватска (42%) и Србија (40,5%). Ваквите разлики се уште поизразени и изнесуваат повеќе од 10 процентни поени доколку учеството на македонските иновативни фирми се спореди со просечното учество на иновативните фирми од ЕУ-28, кое во периодот 2012–2014 година изнесува 49,1% (Eurostat, 2017).

Покрај скромната иновациска активност на македонскиот бизнис-сектор, сериозни проблеми со кои се соочуваат македонските претпријатија, и воопшто националниот иновациски систем во земјата, се:

- **Малите издвојувања за истражување и развој (ИиР) како процент од БДП**, кои во подолг временски период назазад се во висина од 0,2% до 0,4% од БДП. Според овој показател, земјава значајно заостанува зад речиси сите земји од Западен Балкан, а особено зад европскиот и светскиот просек, чии издвојувања за ИиР во анализираниот период (2005–2012 година) изнесуваат 2,13% односно 2,14% од БДП, соодветно.

Уште посериозен проблем е структурата на показателот, т.е. учеството на одделните сектори во вкупните издвојувања за ИиР.

Учеството на македонскиот бизнис-сектор во овие издвојувања изнесува околу 20%. Ваквиот показател е поразителен, особено ако се спореди со состојбите во ЕУ, каде што бизнис-секторот во вкупните издвојувања за ИиР учествува со повеќе од 60%, по кој следуваат и останатите сектори.

- **Малобројна истражувачка заедница**. Македонската истражувачка заедница, според податоците на Светска банка во 2013 година, ја сочинуваат 2.394 истражувачи, од кои само 79 или 3,3% се вработени во бизнис-секторот.
- **Мал број сектори за ИиР (истражувачки јадра)**, за внатрешно спроведување на активности за истражување и развој, во рамките на претпријатијата. Конкретно во 2016 година евидентирани се само 32 истражувачки единици во рамките на секторот на деловните субјекти во земјата (ДЗС, 2017б).
- **Неповолен пристап на фирмите до средства за финансирање на растот и иновативните активности** (ЗФ парите и кредитите од комерцијалните банки се главни извори за финансирање на нашите биз-

ниси, додека формалниот и неформалниот ризичен капитал и другите современи форми на финансирање речиси целосно отсуствуваат).

- Недоволна свест на претприемачите и менаџерите на македонските претпријатија за значењето и бенефитите од иновациите.
- Слаб конкурентски притисок во економијата.
- Слаба соработка меѓу бизнисот и науката.
- Слаба поврзаност на македонските МСП со големите компании, особено со СДИ (супконтракторство).
- Сиромашна рамка за трансфер на технологија во земјата, итн.

Сите овие аспекти ќе бидат предмет на детална анализа во рамките на истражувањето во докторскиот труд.

Користена литература:

- Baumol, W. (2011). Economics and entrepreneurship, *World Encyclopedia of Entrepreneurship*, Edited by Leo-Paul Dana, Edward Elgar Publishing Limited.
- Birch, D. (1987) *Job Creation in America: How Our Small Companies Put the Most People to Work*, The Free Press, New York, NY.
- Christensen, C. and Overdorf, M. (2000). Meeting the Challenge of Disruptive Change. Достапно на: https://en.wikipedia.org/wiki/Innovation#cite_note-13 (пристапено на 02.06.2018).
- Eurostat (2017). Innovation Statistics. Достапно на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Innovation_statistics (пристапено на 21.06.2018).
- Frankelius, P. (2009). Questioning two myths in innovation literature. *Journal of High Technology Management Research*. Vol. 20, No. 1, pp. 40–51.
- Kirzner, I. (1973). *Competition and Entrepreneurship*, the University of Chicago Press, Chicago, IL, USA.
- Maryville, S. (1992). Entrepreneurship in the Business Curriculum. *Journal of Education for Business*. Vol. 68 No. 1, pp. 27-31.
- OECD and Eurostat joint publication. (2005). 3th edition, *Guidelines for collecting and interpreting innovation data – Oslo Manual*, Luxemburg, European Commission.
- Schumpeter, J. A. (1934). *Theory of Economic Development*. Harvard, MA, USA: Harvard University Press.
- Дракер, П. (2012). *Иновациите и претприемништво* (превод). Просветно дело -Скопје, Скопје.
- Државен завод за статистика на Република Македонија (2014). *Иновативни деловни субјекти во периодот 2010–2012, Соопштение бр.2.1.14.25*, од 27.06.2014, Скопје. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/pdf/2014/2.1.14.25.pdf> (пристапено на 20.06.2018).

- Државен завод за статистика на Република Македонија (2016). *Иновативни деловни субјекти во периодот 2012–2014, Соопштение бр.2.1.16.20*, од 01.06.2016, Скопје. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/pdf/2018/2.1.18.10.pdf> (пристапено на 20.06.2018).
- Државен завод за статистика на Република Македонија (2018а). *Иновативни деловни субјекти во периодот 2014–2016, Соопштение бр.2.1.18.10*, од 28.03.2018, Скопје. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=123&rbf=2589> (пристапено на 20.06.2018).
- Државен завод за статистика на Република Македонија (2017б). *Испражување и развој, 2016*, Скопје. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.17.14.pdf> (пристапено на 21.06.2018).
- Државен завод за статистика на Република Македонија (2017а). *Македонија во бројки, 2017*, Скопје.
- Европска комисија (1998). ФАРЕ: Економска оцена на НЕПА за развојот на малиот и средниот претпријатие во Македонија и на прет-бизнис план, март, 1998 година.
- Фити, Т., Хаџи Василева-Марковска, В. и Бејтмен, М. (2007). *Претприемништво*, Економски факултет – Скопје, Скопје.

*М-р Антиџона ЈОВАНОВСКА¹
Вонр. проф. Никола ТУНТЕВСКИ²*

ИСКУСТВАТА НА ОСНОВНИТЕ ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСТВА И НА ОСНОВНИТЕ СУДОВИ НА ПОДРАЧЈЕТО НА АПЕЛАЦИОНИОТ СУД – БИТОЛА ВО ОДНОС НА МЕДИЈАЦИЈАТА ВО КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА

Апстракт

Медијацијата во кривичната постапка во Република Северна Македонија беше имплементирана во 2009 година со Измената и дополнувањето на Законот за медијација од 2006 година, во 2010 година со Закон за кривичната постапка и во 2013 година со Законот за правда на децата и со новиот Закон за медијација од 2013 година. Иако поминаа речиси 10 години од нејзиното имплементирање, сведоци сме дека ваквата медијација сè уште нема развиена практика и практична примена во реалноста. Во овој труд се презентирани резултати од истражувањето спроведено во основните судови и во основните јавни обвинителства од регионот на шесте општини под јурисдикција на Апелациониот суд Битола, во однос на нивните досегашни искуства и мислења во врска со медијацијата во кривичната постапка.

Добиените податоци можат да дадат корисни информации за степенот на имплементација на медијацијата во кривичната постапка во практиката и помагаат за полесно доаѓање до солүции околу тоа како да се овозможи почесто и поуспешно имплементирање на медијацијата во кривичната постапка во практика.

¹ Основен суд Битола, Република Северна Македонија, Контакт: antia2000@hotmail.com.

² Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола, Правен факултет Кичево, Контакт: niktun@t.mk.

Клучни зборови: *медијација во кривичната постапка, сторителот, жртвата.*

1. Вовед

Медијацијата во кривичната постапка, како алтернативен начин за решавање спорови, е имплементирана во Република Северна Македонија, со цел да ја олесни работата на судовите и обвинителствата, да дејствува како специјална превенција кај сторителите, со тоа што ќе бидат директно соочени со последиците од кривичното дело кое го извршиле, да им помогне на жртвите/оштетените полесно да ги надминат последиците и стравот од ревиктимизација со тоа што ќе бидат прашани, но и ќе прашуваат за сето она што било причина да дојде до сторување на кривичното дело. Може да има позитивен ефект и со нејзиното психолошко дејствување кај странките во кривичната постапка, така што самите странки во постапката – сторителот и жртвата/оштетениот, преку нивното директно учество во изнаоѓањето решение, би биле задоволни од исходот.

Теоретски, медијацијата е извонредно решение за разрешување на спорот кај одредени кривични дела, а практично се покажала како успешна во многу земји кои подолго време ја практикуваат како што се: Германија, Норвешка, Обединетото Кралство, Соединетите Американски Држави итн.

Во Република Северна Македонија (РСМ), една од позначајните реформи што се имплементирани во законодавството е воведувањето на медијацијата во кривичната постапка. И покрај изминувањето на речиси една декада од воведувањето на медијацијата кај нас, сведоци сме дека таа се применила во мал број кривични постапки на ниво на целата држава, а во регионот што го опфаќа подрачјето на Апелациониот суд во Битола, од 2009 година до 2018 година, немало ниту една, за што има други истражувања кои го покажале тоа (Jovanovska and Tuntevski, 2018). Медијацијата им припаѓа на програмите на ресторативната правда (O'Mahony and Doak 2008). Ресторативната правда во центарот на вниманието ги има интересите на жртвата и пошироката заедница, а несомнени се и бенефитите за сторителот – отсуство на криминално досие (Бужаровска и Мисоски 2009, стр. 18).

Во овој труд се презентирани информациите добиени од спроведено истражување во 2018 година, што се однесуваат на искуствата на основните судови и основните јавни обвинителства од подрачјето на Апелациониот

суд Битола што ги имаат со странките кај кривичните постапки во однос на медијацијата во кривичната постапка, како и некои од ставовите на судиите од тие судови и обвинителите од основните јавни обвинителства во однос на оваа тематика.

Со добиените информации може да се состави мозаикот што треба да формира целосна слика за тоа каде лежат најголемите проблеми при спроведувањето на медијацијата во кривичната постапка, не само во посочениот регион, туку на ниво на целата држава, по што би можело да се пристапи кон осмислување на поволни решенија и нивно спроведување во практиката.

2. Методи на истражувањето

Иако истражувањето беше извршено во 2018 година, опфати повеќе години наназад од 2009 година, а се спроведе на подрачјето на Апелациониот суд Битола, односно во основните судови и основните јавни обвинителства во општините: Битола, Прилеп, Крушево, Ресен, Охрид и Струга, на начин што на судиите и на обвинителите им беа доставени анкетни листови со прашања на кои со заокружување требаше да изберат еден од предложените одговори кој најмногу се совпаѓа со нивното искуство и мислење. Иако анкетниот лист содржеше повеќе прашања, во овој труд се презентирани одговорите од две прашања, и тоа:

1. *Дали Ви се случило самиите лица учесници во кривичната постапка да побараат од Вас улогорување на медијација; и*
2. *Што сметате дека би било најмногу од користи за медијацијата и кај нас да профункционира како во повеќето развиени држави?*

Во однос на првото прашање, беа понудени одговорите: „Да“, „Често“, „Исклучително ретко“ и „Никогаш“.

Во однос на второто прашање, беа понудени повеќе одговори со можност да се избере повеќе од еден, а беше и оставена можност за дополнување. Предложените одговори беа следниве:

- а. Повеќе обуки за остручување на медијатори;
- б. Поголема инволвираност на судиите и јавните обвинители во упатување на медијација;
- в. Поголема инволвираност на адвокатите;
- г. Поподготвени медијатори;

- д. Поголем број медијатори;
- ѓ. Промовирање на медијацијата во јавноста;
- е. Треба време да биде прифатена;
- ж. Кај нас тешко дека ќе профункционира;
- з. Медијацијата не е паметно решение и не треба да се применува;
- с. Друго – на што беше оставена можност за дополнување со сопствени зборови.

Основниот суд во Ресен и Основниот суд во Крушево се судови со општа надлежност, додека Основните судови во Битола, Прилеп, Охрид и Струга се судови со проширена надлежност. Основните судови со општа надлежност одлучуваат во прв степен за кривични дела за кои со закон како главна казна е определена казна затвор до пет години, ако за некои кривични дела не е предвидена надлежност на друг суд (Закон за судовите, чл. 30, ст. 1). Основните судови со проширена надлежност одлучуваат во прв степен и за кривични дела за кои со закон е предвидена казна затвор над пет години и за кривични дела и прекршоци извршени од малолетни лица (Закон за судовите, чл. 31, ст. 1).

Во основните судови, анкетаирањето беше спроведено кај судиите кои работат во кривичната област, а во основните јавни обвинителства кај еден обвинител од секое основно јавно обвинителство (ОЈО), бидејќи во интерес беа обвинителите кои работат во постапки со деца, од причини што според Законот за правда на децата (ЗПД) и Законот за кривичната постапка (ЗКП) ваквата медијација може да биде предложена само во постапки кај деца и кај кривични дела за кои се гони по приватна тужба, односно по пријава за дејствие што со закон е предвидено како кривично дело и за кое е предвидена казна затвор до пет години. Надлежниот јавен обвинител, по претходно информирање и писмена согласност на детето и неговиот законски застапник, бранителот и оштетениот може да ги упати страните на постапка за медијација (согласно ЗПД, чл. 79, ст. 1) и во случај кога делото се гони по приватна тужба. Надлежниот судија-поединец на рочиштето за помирување од причини на целесообразност може да даде предлог до страните за давање согласност за упатување на медијација (согласно ЗКП чл. 491, ст. 1). За кривични дела за кои како главна казна е пропишана парична казна или казна затвор до пет години, во прв степен суди судија-поединец (согласно ЗКП чл. 25, ст. 1).

3. Резултати од истражувањето од општина Битола

На подрачјето на општина Битола има еден основен суд и едно ОЈО. Во Основниот суд Битола, пет судии работат на кривична материја и сите петмина беа анкетирани.

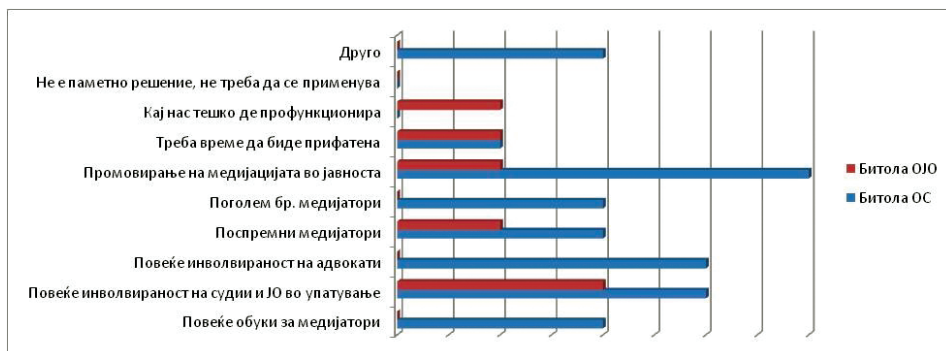
Кај судиите од Основниот суд во Битола во однос на првото прашање, еден од нив одговори дека исклучително ретко некој од самите лица во кривичната постапка побарал упатување на медијација, а останатите четворица одговорија дека никогаш самите лица во кривичната постапка не се случило да побараат упатување на медијација, додека од обвинителите (само во Битола беа анкетирани двајца обвинители), и двајцата одговорија дека никогаш не се случило самите лица во кривичната постапка да побараат упатување на медијација (Јовановска, 2018).

Во однос на второто прашање од судиите, беа добиени два одговора дека се потребни повеќе обуки за ostrучување на медијатори, три одговори дека судиите и обвинителите повеќе треба да се инволвираат во упатувањето на медијација, исто така три одговори дека треба поголема инволвираност на адвокатите, два одговори дека треба поподготвени и поголем број медијатори, четири дека треба промовирање на медијацијата во јавноста, еден дека треба време за да биде прифатена и два одговора со „друго“ каде што имаше можност за дополнување, од кои едното дополнување се однесуваше на тоа дека медијацијата треба да е со ниски трошоци за да биде привлечна, а другото дополнување дека медијаторот мора да има авторитет за вршење на функцијата медијатор, во спротивно странките нема да имаат доверба во способностите на медијаторот, додека од обвинителите и двајцата одговорија дека е потребно судиите и обвинителите повеќе да се инволвираат во упатувањето на медијација, а по еден одговор имаше и дека се потребни поподготвени медијатори, промовирање на медијацијата во јавноста, дека треба време да биде прифатена и дека кај нас тешко ќе профункционира (Јовановска, 2018).

Во фигурата 3.1. на следната страница се графички прикажани одговорите на судиите и обвинителите од општина Битола во однос на второто прашање.

Судиите од Битола имаа најмногу одговори дека е потребно промовирање на медијацијата во јавноста, по што следуваа одговорите дека е потребно повеќе инволвираност на судиите, обвинителите и адвокатите во упатување на странките на медијацијата во кривичната постапка, дека треба да има повеќе обуки за медијатори, поподготвени медијатори, поголем

Фигура 3.1. Графички приказ на одговорите на судиите и обвинителите од општина Битола на второто прашање



број медијатори, два одговора имаше со „друго“ кои укажаа на трошоците на постапката и потребата да биде со помали трошоци за странките како би била попривлечна и на потребата од авторитет на медијаторите за водење на постапки за медијација и најмалку одговори имаше дека треба време да биде прифатена.

Обвинителите од Битола одговорија дека потребно е повеќе инволвираност на судиите и обвинителите во упатување на странките на медијацијата во кривичната постапка и нешто помалку дека треба поподготвени медијатори, промовирање во јавноста, треба време за да биде прифатена и дека кај нас тешко би профункционирала.

4. Резултати од истражувањето во општина Прилеп

На подрачјето на општина Прилеп има еден основен суд и едно ОЈО кое е со надлежност и за општина Крушево, така што одговорите од ова ОЈО се однесуваат и на општината Крушево. Во Основниот суд Прилеп тројца судии работат на кривична материја и сите тројца беа анкетирани.

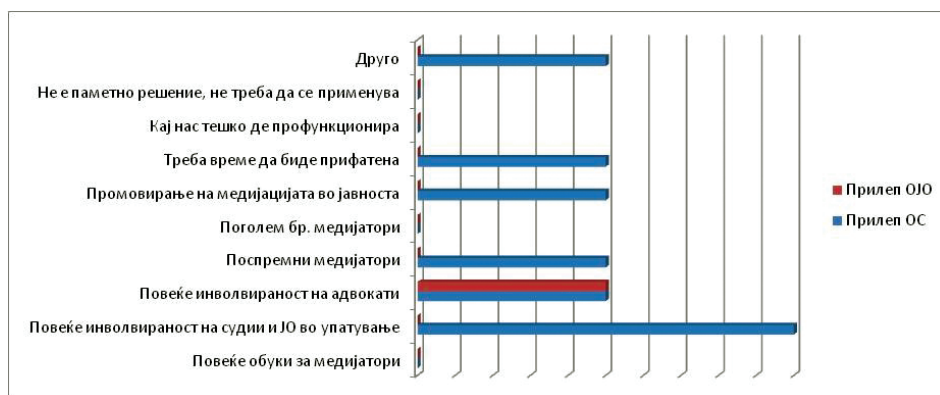
Кај судиите од Основниот суд во Прилеп во однос на првото прашање, еден од нив одговори дека исклучително ретко некое од самите лица во кривичната постапка побарало упатување на медијација, а останатите двајца судии и обвинителот одговорија дека никогаш самите лица во кривичната постапка не се случило да побараат упатување на медијација (Јовановска, 2018).

Во однос на второто прашање, од судиите беа добиени два одговора дека судиите и обвинителите треба повеќе да се инволвираат во упатувањето на медијација, еден судија и обвинителот одговорија дека треба поголе-

ма инволвираност на адвокатите, еден дека треба поподготвени медијатори, еден дека треба промовирање на медијацијата во јавноста, еден дека треба време за да биде прифатена и еден одговори со „друго“, каде што имаше можност за дополнување, и додаде дека треба да се направат измени во однос на трошоците, бидејќи во неговото искуство најчесто странките не прифаќаат медијација токму поради трошоците (Јовановска, 2018).

Во фигурата 4.1. се графички прикажани одговорите на судиите и обвинителот од општина Прилеп во однос на второто прашање.

Фигура 4.1. Графички приказ на одговорите на судиите и обвинителот од општина Прилеп на второто прашање



Судиите од Прилеп имаа најмногу одговори дека потребна е поголема инволвираност на судиите и обвинителите при упатувањето на странките на медијација во кривичната постапка, нешто помалку дека треба повеќе инволвираност на адвокатите, поподготвени медијатори, промовирање во јавноста, треба време да биде прифатена и еден одговор со „друго“, кој укажа на потребата од уредувањето на трошоците во постапката, бидејќи странките избегнувале медијација и кога им била понудена поради недоволната разлика во трошоците помеѓу кривичните спорови и медијацијата.

Обвинителот од Прилеп одговори дека потребна е поголема инволвираност на адвокатите.

5. Резултати од истражувањето во општина Крушево

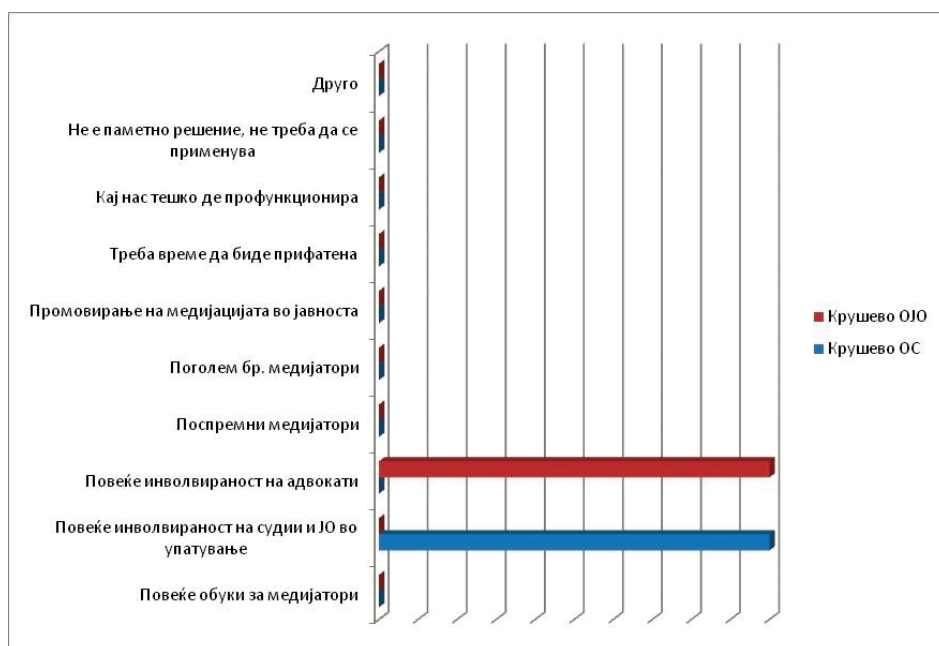
На подрачјето на општина Крушево има еден основен суд, а ОЈО Прилеп е со надлежност и за општината Крушево. Во Основниот суд Крушево еден судија работи на кривична материја и тој беше анкетирани.

Во однос на првото прашање, судијата одговори дека никогаш не се случило самите лица во кривичната постапка да побараат упатување на медијација (Јовановска, 2018).

Во однос на второто прашање одговори дека судиите и обвинителите треба повеќе да се инволвираат во упатувањето на медијација (Јовановска, 2018).

Во фигурата 5.1. графички се прикажани одговорите на судијата и обвинителот од општината Крушево во однос на второто прашање. Овде се земени одговорите од обвинителот од прилепското обвинителство како надлежно за Крушево.

Фигура 5.1. Графички приказ на одговорите на судијата и обвинителот за општина Крушево на второто прашање



Судијата од Крушево одговори дека потребна е поголема инволвираност на судиите и обвинителите при упатувањето на странките на медијација во кривичната постапка, а одговорот на обвинителот е преземен од обвинителот од Прилеп, односно дека е потребна поголема инволвираност на адвокатите при упатување на странките на медијација во кривичната постапка.

6. Резултати од истражувањето во општина Ресен

На подрачјето на општина Ресен има еден основен суд и едно ОЈО. Во Основниот суд Ресен еден судија работи на кривична материја, но телефонски само извести дека досега немале медијација во кривичната постапка.

Од ОЈО Ресен обвинителот не беше достапен за анкетирање, но исто така телефонски и оттаму беше добиено известување дека досега немале упатено на медијација во кривичната постапка.

7. Резултати од истражувањето во општина Охрид

На подрачјето на општина Охрид има еден основен суд и едно ОЈО. Во Основниот суд Охрид тројца судии работат на кривична материја и сите тројца беа анкетирани.

Од Охрид во однос на првото прашање, сите тројца судии и обвинителот одговорија дека учесниците во кривичната постапка никогаш не се случило самите да побараат медијација (Јовановска, 2018).

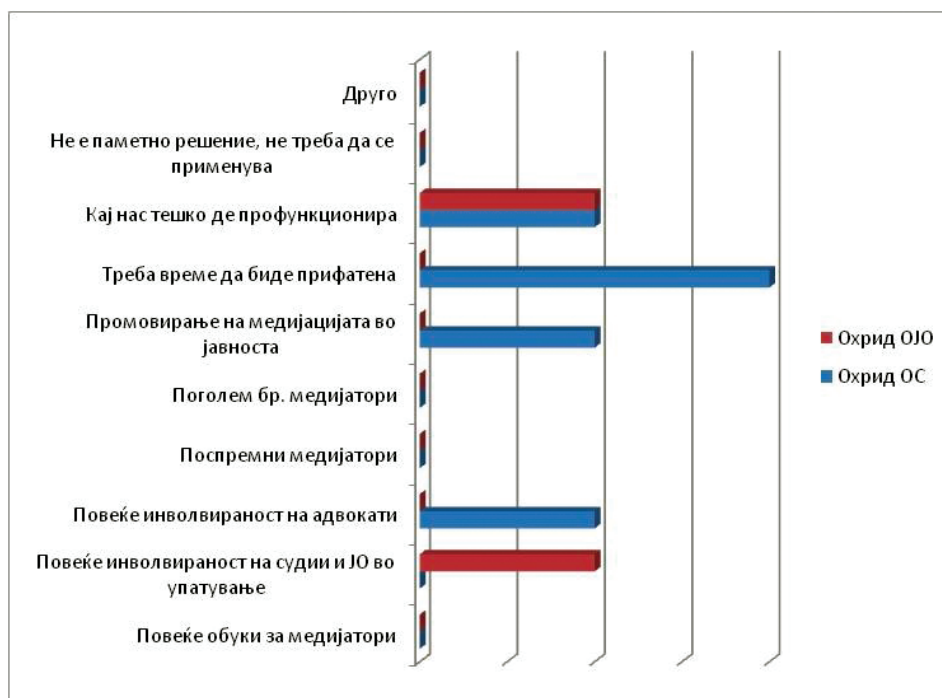
Во однос на второто прашање, имаше еден одговор дека за да профункционира медијацијата потребна е поголема инволвираност на адвокатите во упатувањето на медијација, еден дека треба промовирање на медијацијата во јавноста, два дека треба време за да биде прифатена и еден дека кај нас тешко ќе профункционира, а обвинителот одговори дека треба повеќе инволвираност на судиите и обвинителите во упатувањето на медијација и дека кај нас тешко ќе профункционира (Јовановска, 2018).

Во фигурата 7.1. на следната страница графички се прикажани одговорите на судиите и обвинителот од општина Охрид во однос на второто прашање.

Судиите од Охрид имаа најмногу одговори дека потребно е време за да биде прифатена, нешто помалку дека треба повеќе инволвираност на адвокатите, промовирање на медијацијата во јавноста и дека таа тешко ќе профункционира.

Обвинителот од Струга одговори дека потребно е повеќе инволвираност на судиите и обвинителите и дека тешко ќе профункционира.

Фигура 7.1. Графички приказ на одговорите на судиите и обвинителот од општина Охрид на второто прашање



8. Резултати од истражувањето во општина Струга

На подрачјето на општина Струга има еден основен суд и едно ОЈО. Во Основниот суд Струга двајца судии работат на кривична материја и беа анкетирани.

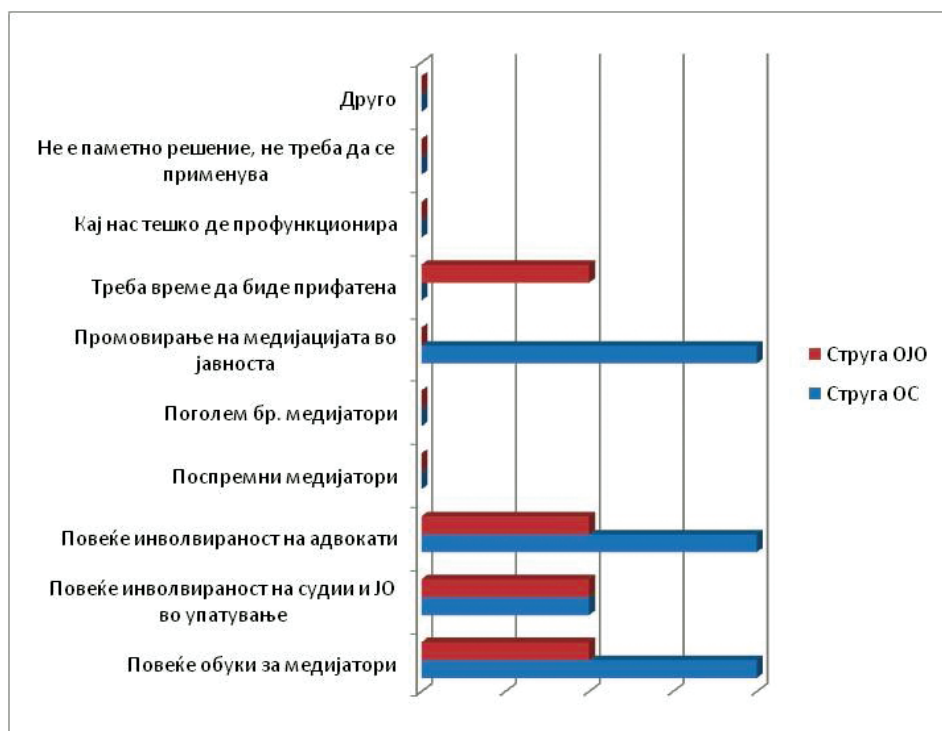
Од Струга во однос на првото прашање, имаше еден одговор од судија и од обвинителот дека самите учесници во постапката никогаш не се случило да побараат медијација и еден одговор од судија дека тоа било исклучително ретко (Јовановска, 2018).

Во однос на второто прашање, од страна на судиите имаше два одговора дека во корист на тоа за да профункционира медијацијата и кај нас како во развиените држави, би требало да има повеќе обуки за остручување на медијатори, еден одговор дека треба повеќе да се инволвираат судиите и обвинителите во упатувањето на медијација, два одговори дека адвокатите

треба повеќе да се инволвираат во упатувањето на медијација на странките и два одговора дека треба промовирање на медијацијата во јавноста, додека обвинителот одговори дека потребни се повеќе обуки за ostrучување на медијатори, повеќе инволвираност на судиите, обвинителите и адвокатите во упатувањето на медијација и треба време за да биде таа прифатена (Јовановска, 2018).

Во фигурата 8.1. графички се прикажани одговорите на судиите и обвинителот од општина Струга во однос на второто прашање.

Фигура 8.1. Графички приказ на одговорите на судиите и обвинителот од општина Струга на второто прашање



Судиите од Струга имаа најмногу одговори дека потребно е да има повеќе обуки за медијатори, повеќе инволвираност на адвокатите и промовирање на медијацијата во јавноста.

Обвинителот од Струга одговори дека потребно е да има повеќе обуки за медијатори, повеќе инволвираност на судиите, обвинителите и адвокатите и дека треба време за да биде прифатена таа.

9. Резултати од сите шест општини на подрачјето на апелациониот суд Битола

Во Табелата 9.1. табеларно се прикажани одговорите на судиите и обвинителите по општини на првото прашање: *„Дали Ви се случило самите лица учесници во кривичната постапка да побараат од Вас упатување на медијација?“* Овде беше дадена можност испитаните судии и обвинители да изберат по еден одговор од 4 понудени, кој најмногу се совпаѓа со нивното искуство досега.

Табела 9.1. Табеларен приказ на одговорите од судиите и обвинителите од сите 6 општини на првото прашање

Одговор на прашање	Битола		Прилеп		Крушево		Ресен		Охрид		Струга	
	ОС	ОЈО	ОС	ОЈО	ОС	ОЈО	ОС	ОЈО	ОС	ОЈО	ОС	ОЈО
Да	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Често	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Искл. ретко	1	/	1	/	/	/	/	/	/	/	1	/
Никогаш	4	2	2	1	1	1	1	1	3	1	1	1

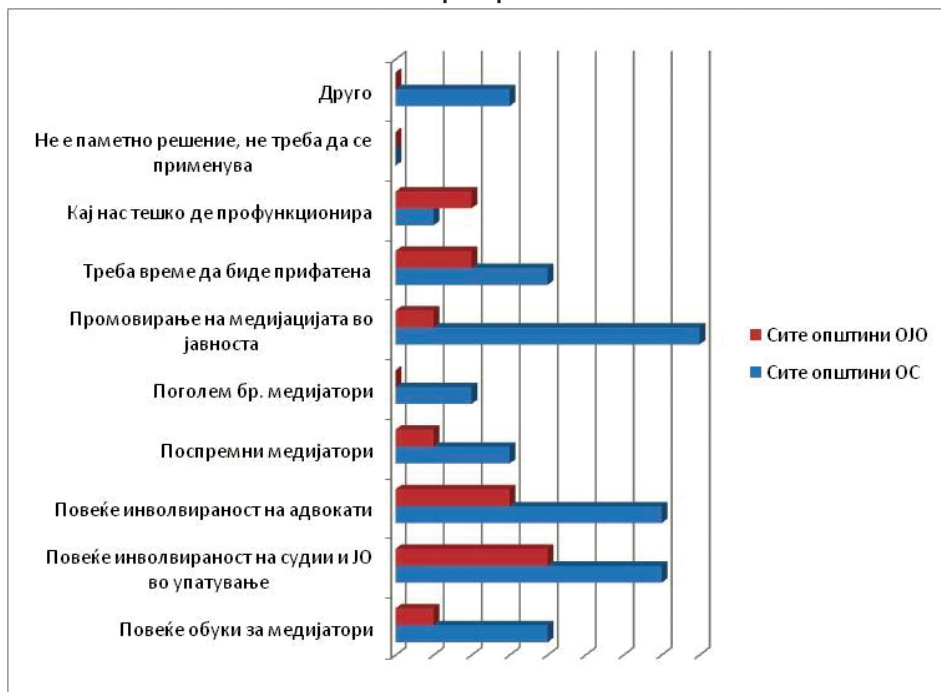
ОС-основен суд; ОЈО-Основно јавно обвинителство

Од Табелата 9.1. очигледно е дека воопшто немаше одговори со „да“ и „често“, додека со „исклучително ретко“ одговорија само тројца судии, а сите останати со „никогаш“. Ова е показател дека во ниту една општина ниту кај судиите, ниту кај обвинителите немало барање од страна на ниту една странка во кривичен спор за решавање на спорот по пат на медијација, освен во Битола, Прилеп и Струга, каде што на само по еден судија му се случило, и тоа исклучително ретко, некоја од странките да посочи на медијациско решавање.

Во фигурата 9.1. на следната страница графички се прикажани одговорите на судиите и обвинителите по општини во однос на второто прашање: *„Што сметате дека би било најмногу од корист за медијацијата и кај нас да профункционира како во повеќето развиени држави?“* Бидејќи во однос на ова прашање немаше одговор од страна на судиите и обвинителот од Ресен, оваа општина овде не е претставена.

Од фигурата 9.1. се гледа дека најголемиот број од судиите од сите општини одговорија дека најмногу би било од корист за медијацијата во кривичната постапка таа да биде промовирана во јавноста, како и тоа дека инволвирањето на судиите, обвинителите и адвокатите во упатувањето на

Фигура 9.1. Графички приказ на одговорите на судиите и обвинителите од петте општини на второто прашање



медијација на странките е клучно. Дел од судиите одговорија дека треба време за да биде прифатена медијацијата и дека се потребни повеќе обуки за медијаторите. Дел одговорија со „друго“, каде што вметнаа свои дополнувања и дека се потребни поподготвени медијатори, а нешто помалку дека треба поголем број медијатори и дека кај нас медијацијата тешко би профункционала.

Од обвинителите, најголемиот број одговорија дека е потребна поголема инволвираност на судиите, обвинителите и адвокатите во упатувањето на странките на медијација во кривичната постапка, нешто помалку дека кај нас тешко ќе профункциона и дека треба време за да биде прифатена и најмалку дека се потребни поподготвени медијатори, повеќе обуки за медијатори и промовирање на медијацијата во јавноста.

10. Констатации од истражувањето и препораки

Обидите да се започне со практикување на медијацијата во кривичната постапка во РСМ досега немаат вродено со успех во практиката. Во

своето спроведено истражување на подрачјето на Апелациониот суд – Битола, Јовановска и Тунтевски (2018) дојдоа до резултати дека иако веќе медијацијата во кривичната постапка е имплементирана во законите, сепак сè уште не е практикувана во РСМ, посебно не во подрачјето на истражувањето. Во европските земји, како и во одредени држави на Балканот, медијацијата во кривичните спорови во кои како сторители на кривични дела се јавуваат деца, е широко применета и дава позитивни резултати (така и на веб-страницата на Правдико – Медијација за деца во судир со законот уредена со Закон за правда за децата). Во РСМ сè уште сме на почетокот од патот за спроведување на медијацијата во кривичната постапка во практика, па рано е да се зборува за било какви резултати од истата. Токму од тие причини е потребно прво да се воочат пречките кои стојат на патот кон спроведување на медијацијата во кривичната постапка.

Од резултатите добиени во овој труд со спроведеното истражување, со оглед на фактот што сите 7 испитани обвинители, како и од 15 судии од основните судови на подрачјето на Апелациониот суд Битола кои работат кривична материја, 12 одговорија дека досега во нивната практика немале случај каде што која било од странките во кривичниот спор побарала разрешување по пат на медијација, може да се дојде до заклучок дека граѓаните не се свесни за придобивките од медијацијата во кривичната постапка и не се запознаени со можноста од таквата медијација и сите предности што може да ги имаат. Ова е еден индикатор кој упатува на тоа дека за да профункционира медијацијата во кривичната постапка сè уште треба да се работи на тоа. Токму затоа беше и второто прашање, кое требаше да даде одговор на тоа на што, според мислењата и искуствата на судиите и обвинителите, би требало да се обрне внимание и да се работи за да почне медијацијата во кривичната постапка да се спроведува во практиката. Тука покрај понудените одговори имаше оставено и можност да се дополни со свои зборови за можни решенија. Две од дополнувањата беа дека треба да се работи на тоа трошоците за медијација да бидат уредени на начин со што таа би била далеку поповолна, а со тоа и попривлечна за странките, наспроти високите трошоци за бранители и за судски трошоци во судската постапка. Еден одговор укажуваше на авторитетот кој медијаторите треба да го поседуваат, затоа што странките кои евентуално би се определиле да го решат спорот во постапката за медијација би требало да имаат огромна доверба во нив како успешни медијатори.

Од страна на судиите, во однос на тоа што би било најкорисно за да профункционира медијацијата во кривичната постапка и кај нас како и во

другите развиени земји, најголемиот број одговори беше дека потребно е медијацијата да биде повеќе промовирана во јавноста, како и тоа дека треба поголемо инволвирање на судиите, обвинителите и адвокатите при упатувањето на странките во кривичните спорови на медијација. Ниту еден од судиите не одговори дека медијацијата не е паметно решение и не треба да се применува, што е показател дека веруваат во нејзините позитивни резултати.

Од обвинителите, најмногу одговори имаше дека за да профункционира медијацијата во кривичната постапка потребно е поголемо залагање на судиите, обвинителите и адвокатите при упатувањето на странките во кривичните спорови на медијација. Иако дел од нив одговорија дека кај нас тешко ќе профункционира, сепак и тука немаше ниту еден одговор дека медијацијата не е паметно решение и не би требало да се применува.

Од сето ова може да се заклучи дека медијацијата во кривичната постапка би можела да донесе позитивни резултати, но за да може да се дојде до такви резултати – прво треба да се најде начин да биде спроведена во практиката. Некои од најдобрите начини кои би довеле до првите резултати за успешно спроведување, би требало да се бараат во уредувањето на трошоците, за да биде далеку поповолна за странките во наоѓањето начини како да се мотивираат судиите, обвинителите и адвокатите повеќе да ги упатуваат странките во кривичните постапки на медијација и да се дојде до решение како да биде повеќе промовирана во јавноста за да бидат граѓаните не само запознаени со можноста од медијацијата како алтернативен начин на решавање на кривичните предмети, туку и со придобивките што таа ги носи со себе. Секако, паралелно со сето тоа, би било од голема корист доколку се спроведат повеќе обуки за медијатори во кривичната материја и би биле обучени поголем број медијатори во секоја општина.

На ваков начин, медијацијата во кривичната постапка има веројатност да започне со практикување во нашата земја, по што со самата практика би се покажале и позитивните резултати кои ги носи медијацијата.

11. Референции

- O'Mahony D, Doak J.(2008). Restorative Justice and Youth Justice: Bringing Theory and Practice Closet Together in Europe, Reforming Juvenile Justice, (eds. JungerTas/ Dünkell), Springer, 165-182.
- Jovanovska, A., Tuntevski, N. (2018). Appliance Of Mediation In Criminal Matters On The Area Of The Court Of Appeal – Bitola, Macedonia. Balkan and Near Eastern Journal of Social Sciences, 46, 40-47. Преземено од http://ibaness.org/bnejss/2018_04_04/05_Antigona_and_Nikola.pdf

Гордана Б., Бобан М. (2009). Реформа на казненото право и почитување на човековите права – Подготовки за доследна примена на новиот ЗКП: Спогудување и медијација. Преземено од <http://star.fosm.org.mk/dokumenti/istrazuvanje-spogoduvanje-i-medijacija-07.06.pdf>

Антигона Ј. (2018). Постапка за медијација во кривичната постапка со посебен осврт на подрачјето на Апелациониот суд –Битола (Магистерски труд) Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола
Правдико. Медијација за деца во судир со законот уредена со Закон за правда за децата. Преземено од <https://www.pravdiko.mk/medijatsija-za-detsa-vo-sudir-so-zakonot-uredena-so-zakon-za-pravda-za-detsata/>

Закон за правда на децата, 2013, Службен весник на Република Македонија бр. 148/13.

Закон за кривичната постапка, 2010, Службен весник на Република Македонија бр. 150/10.

Закон за судовите, 2006, Службен весник на Република Македонија бр. 58/2006.

Antigona Jovanovska, MA
Prof. Nikola Tuntevski, PhD

THE EXPERIENCES OF THE PRIMARY PUBLIC PROSECUTIONS AND OF THE PRIMARY COURTS IN THE AREA OF THE COURT OF APPEAL BITOLA IN TERMS OF MEDIATION IN CRIMINAL PROCEDURE

Abstract

Mediation in criminal procedure in the Republic of North Macedonia was implemented in 2009 with the Changes and Additions of the Mediation Law from 2006, in 2009 with the Law for Criminal procedure and in 2013 with the Law for Children's Justice and the new Mediation Law. Even that until today almost 10 years have passed since the implementation of mediation in criminal procedure, we are witnesses that this kind of mediation still has no practice and no practical appliance in reality.

This paper presents results from the research of the Primary courts and Primary Public Prosecution's from the area of the six municipalities under the jurisdiction of the Court of Appeal Bitola regarding their experiences so far and their opinions about mediation in criminal procedure.

These data can give useful information about the degree of implementation of mediation in criminal procedure in practice and are helping in reaching solutions for getting easier solutions about how to provide successful implementation of mediation in criminal procedure in practice.

Key words: *mediation in criminal procedure, offender, victim.*

Аџанас АВРАМОВ¹

СКВЕРНАВЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И СЛОБОДИ – (НЕ)ПОВРЗАНОСТ СО СТАРО-НОВИТЕ ПОЛИТИЧКИ ДВИЖЕЊА ВО ЕВРОПА И ВО СВЕТОТ

Апстракт

Авторот на овој труд има намера да покаже и да докаже дека, без разлика на фактот што човековите права и слободи се дел од задолжителното право (*jus cogens*) во меѓународното право, во историјатот на една држава секогаш постои период на назадување во заштитата на човековите права и слободи, неретко проследено со актуализација на одредени општествени вредности што придонесуваат кон контаминација на демократијата. Според авторот, виткањето на човековите права често е проследено со доаѓање на сцена на одредени политички струи, кои допираат до најтемната страна на човековото битие – омразата. Заштитата на човековите права и слободи треба да биде имуна на промената на политичките движења и идеологии, преточени во политички партии, кои понекогаш ги сфаќаат човековите права и слободи како предлог, а не должност зададена не уште пред доаѓањето на власт, туку уште пред формирање на власта каква што ја познаваат.

Клучни зборови: *човекови ѝправа, ѝпарѝии, избори, беѓалци*

¹ Дипломиран правник, Правен факултет „Јустинијан Први“, Контакт: nasko_avramov@yahoo.com

1. Човековите права и слободи – триливиот пат до универзалноста

Кога станува збор за темелите на доктрината на човековите права, постојат различни теории, меѓутоа најпознати се природно-правната и позитивистичката. Тврдењата на природно-правната теорија се дека човекот се раѓа со природни апсолутни права, кои се предопштествени и универзални (Климовски et al., 2012).¹ Застапниците на оваа теорија сметаат дека човековите права и слободи не се предмет на преговори со власта. Џон Лок, еден од нејзините застапници, во својата книга „Две расправи за граѓанската власт“, вели: „Природната состојба е состојба на еднаквост и целата моќ е базирана врз реципроцитет така што едниот да нема повеќе од другиот. Сосем јасно е дека сите луѓе – родени како ист вид и без дискриминација со сите предности и слабости – се еднакви меѓу себе“ (Џон Лок, 2009, стр. 70).² Природно-правната теорија, и покрај нејзино критикување, останала како една од најпознатите теории за доктрината на човековите права.

Како нејзина антитеза, позитивистичката теорија ги гледа човековите права само во склоп на позитивното право, односно доколку одредено право не е содржано во правниот поредок, тој и не постои. И ќе продолжи да не постои, сè додека државата не одлучи да им го даде „на послуга“ на поданиците. Келзен, застапник на оваа теорија, ќе каже: „Причината зошто е наречена чиста теорија на правото е бидејќи го обработува само правото и се обидува да го објасни со елиминација на сè она што не е чисто право: целта е да се ослободи правото од надворешни елементи“ (Келзен, 1960, поглавје 1, параграф 3).³ Позитивистичката теорија доминирала во германската правна филозофија, која и го развила потесниот поим за правна држава (Климовски et al., 2012).⁴

Борбата за човековите права и слободи е материја која им пркоси на сите историски детерминанти, бидејќи слична е како борбата меѓу доброто и злото – постојана, без разрешница, но секогаш водена со ентузијазам. Доказ за тоа е документот *Magna Carta Libertatum*, донесен од страна на кралот Јован Безземниот во јуни 1215 година. Темелите дадени за ограничување на семоќната кралска власт и супрематија на правото во документот, сè уште и се спротивставуваат на временската димензија.⁵ Таквите документи, слични на *Magna Carta Libertatum*, се нижат во историјата, продолжувајќи со *Habeas Corpus Act* (донесен од Парламентот во Англија во времето на владеењето на кралот Чарлс II во 1679 година), кој им дал една срцевина на човековите права и етаблирајќи го начелото *nullum crime sine lege* – нема кривично дело без закон. Заедно со *The Bill of Rights* од 1689

година, првите 10 уставни амандмани на Американскиот устав склопени како United States Bill of Rights и Француската декларација за правата на човекот и граѓанинот, дете на Француската буржоазиска револуција, донесена во 1789 година, беа „музите“ за донесување на Универзалната декларација за правата на човекот од Организацијата на обединетите нации во 1948 година. Универзалната декларација беше едно ветување на светскиот поредок дека грозоморните дела направени за време на Втората светска војна од страна на нацистичкиот режим не смеат да се повторат. Оттогаш, човековите права *формално* станаа универзални, врежани во конвенции донесени во склоп на ООН, но и преку регионални инструменти (Советот на Европа, ОБСЕ и Европската унија (Фрчкоски et al., 2012)).⁶ Донесувањето на конвенциите и посветеноста на државите за унапредување на човековите права и слободи даваше една слика дека приоритет и основа за легитимност на една власт е почитувањето и унапредувањето на човековите права и слободи. Не беше изненадувачко што човековите права и слободи станаа еден од критериумите за станување земја-членка на Советот на Европа, како и дел од политичкиот критериум од Копенхашките критериуми (утврдени со Заклучоците на Европскиот совет во јуни 1993 година на Самитот во Копенхаген, подоцна зацврстени со Договорот од Ница), што треба да се исполнети за да се стане земја-членка на ЕУ. Се чинеше дека во 21 век човековите права и слободи конечно ќе можат да здивнат и да преминат во дефанзива, зачувувајќи го она што го постигнале, чувајќи ги силите за следната криза. Се чинеше дека општествениот поредок ја „миливаше“ природно-правната теорија за доктрината на човековите права и слободи, давајќи надеж дека научивме огромни лекции од минатиот век. Меѓутоа, втората деценија од XXI век ни ја покажа суровата реалност во светот – дека некои држави препишувале на тестот за човекови права и слободи.

2. Дволичноста на „Старата Дама“

Бегалската криза практично го одбележа почетокот на втората деценија од XXI век и, за жал, им даде изговор на политичките партии да се вратат на своите тенденции да ги глорифицираат ефикасноста и контролата наместо човековите права и слободи. Бегалската криза требаше да покаже дека „Старата Дама“ не е само вешта во своите зборови за заштитата на човековите права и слободи, туку и подготвена како воин да застане зад таа доктрина. Бегалската криза само го ископа она што беше небулозно – чове-

ковите права и слободи се загрозени онаму каде што им беше духот – Европа. Неподготвеноста да се зачува човековото достоинство во овие тешки времиња им беше припишано на немањето капацитет и на економската криза од 2008 година, меѓутоа причината беше нешто далеку повеќе сериозно – поврат на изолационизмот и задирање во човековите права поради „загрозената безбедност“. Впрочем, „магичното стапче“ на ЕУ – Договорот помеѓу ЕУ и Турција, кој се гледа како големо достигнување и нешто кое мора да се одржува, претставува кршење на меѓународното право, најпрво на Европската конвенција за заштита на човековите права (поточно Протоколот бр. 4, членот 4), Универзалната декларација за човековите права и Конвенцијата за бегалците (Мужниекс, 1964).⁷ Посочените земји од Европа се избрани поради нивниот „однос“ со бегалците, не само поради кршење на нивните права, туку поради тоа што преку тоа кршење, се открија далеку длабоки задирања во човековите права.

2.1. Острата „Бикова Кожа“

Првите држави кои беа на „удар“ од бегалскиот бран беа медитеранските држави, меѓу нив и Шпанија. Уште при почетокот на бегалскиот бран, вести ја обиколија Европа за „гостипримливоста“ на Шпанија – 14 мигранти се удавија откако шпанската гарда пукаше, со гумени куршуми, близу Сеута на 6 февруари 2014 година. Оваа вест ја разоткри „промената на ветерот“ во Шпанија – напади на слободата на изразување, на слободата на собирање и колективни протерувања на странци.

На парламентарните избори во 2011 година, победата во Шпанија ја однесе конзервативната Народната партија на Рахој, ветувајќи реформи и вадење од економската „јама“ во која се наоѓаше Шпанија (Народната партија, 2011).⁸ Преку анализа на „реформите“ сторени во „Биковата Кожа“ се доаѓа до следната констатација: се „валкаат“ човековите права и слободи. Така, започнувајќи со здравственото осигурување, кое дотогаш било универзално и со бесплатен пристап, тоа е скратено за државјаните на држави кои не се членки на ЕУ, вклучувајќи ги и бегалците кои се без документација, со буџетските кратења во септември 2012 година. Многу невладини организации во Шпанија укажувале дека на децата од недокументирани бегалци не им бил дозволен пристапот до лекување, што е во спротивност со Декларацијата за правата на детето на Обединетите нации (Мужниекс, 1964).⁹ Следното „интервенирање“ за „безбедноста“ било со Законот за

заштита на граѓаните (Закон за..., 2015).¹⁰ Имајќи немири со социјална заднина, Шпанија барала начин како да се излезе на крај со немирите. „Биковата Кожа“ решила тоа да го направи со: казни за протестирање во „недозволен протест“, во зависност од инволвираноста, во висина од 30.000 до 600.000 евра доколку протестот се случува близу некои институции како што е тоа Шпанскиот парламент; казни за прекинување јавни настани во висина од 600 до 300.000 евра; казни за недозволена фотографирање на полицијата (аргументирано дека полициските службеници би биле изложени на ризик) и покажување на однесување без почит спрема полициски службеник, што можело да доведе до казнување од 600 до 30.000 евра. Amnesty International, во својот извештај, вели: „Реакцијата на шпанските власти на овие протести и на движењата што ги предизвикаа, беше репресија. Наместо да ги пополнат дупките (во легислативата за јавен собир), и да ја прокламираат својата посветеност на заштитата на слободата на собирање, шпанските власти поднесуваа предлог-закони што ќе го прошират обемот за казнување на организаторите на протестите и учесниците, кои мирно го користат своето право на протест, прекршувајќи ги обврските преземени под меѓународното право“ (Amnesty International, 2014, стр.63).¹¹

2.2. Челичната „Чизма“

Повреди на човековите права и слободи на бегалците во Италија се случија уште пред кулминацијата на бегалскиот бран во втората деценија на 21 век (Amnesty International, 2009).¹² Паралелно со тоа, се зборуваше и за повредата на правата и на Ромите во Италија. Се забележуваше на реториката која сееше антиромски предрасуди, која разочарувачки доаѓаше од страна на политичките партии. Во еден момент, министерот за внатрешни работи во летото на 2010 година, изјавил дека жали оти Ромите имаат италијанско државјанство, па затоа мора да останат во Италија (Хамемберг, 1942).¹³ Ова следеше по изливите на насилства во Понтичели, Неапол во мај 2008 година, каде што цел беа живеалиштата на Роми. Во извештајот на Human Rights Watch се вели: „Ромите се подложени на насилство од физички лица кога питачат, или барем изгледаат како да питачат, но неретко и од полициски службеници. Последново најчесто се случува при иселување од места каде што немаат право да престојуваат или кога се во присуство на полициски службеници или во притвор“ (Human Rights Watch, 2011, поглавје 5).¹⁴ Сите овие извештаи говорат за периодот кога на власт беше

централно-десничарската коалиција, предводена од партиите Народот на слободата и Северна лига. По изборите во 2013 година и формирањето широка коалиција, од која подоцна излезе Форца Италија, мнозинството беше во рацете на Демократската партија. Повеќе од очигледно е дека се случи само промена на власта, а континуитетот на „демократијата“ се сфати како да се продолжи онаму каде што се застава – дека човековите права и слободи се само предлози. За тоа сведочат и извештаите на Amnesty International (Amnesty International, reports 2013/2014).¹⁵ Во случајот на прекршените човекови права и слободи, во „Чизмата“ се појави класичен проблем – превласт на политиката над правото. ЕУ сметаше дека ако им ги прости гревовите на мнозинството и само „мавта со прстот“, ќе има поголем сојузник од другата варијанта – евро-скептичната партија Движење на 5 ѕвезди. Судејќи по „подзамижаното“ око на ЕУ, се сметало дека не е опортуно да се фокусира на човековите права кога има други приоритети. Но, Движењето на 5 ѕвезди влегува во извршната власт по изборите во 2018 година, па судејќи по нивната реторика на кампањата, влегуваме во една нова ера на Италија и нејзиното учество во ЕУ.

2.3. Студеното „Срце на Европа“

Долго ќе се паметат сликите од затворените бегалци на железничката станица во Будимпешта, Унгарија. Меѓутоа, не беше изненадувачки ваквиот настан за политичките аналитичари кои го почувствуваа ладниот ветер во „Срцето на Европа“ – скептицизам и резервираност кон вредностите на Европа. Лидерот на ФИДЕС, конзервативна партија која однесе уште една победа во парламентарните избори во 2014 година, Виктор Орбан во своето обраќање пред младата популација во јули таа година, изјави: „Ќе пробаме да станеме независни од догмите и вредностите што се прифатени во Западна Европа. Мора да можеме да кажеме дека демократијата не мора нужно да биде и либерална демократија. Во таа смисла, новата држава која ја градиме во Унгарија е нелиберална.“ Во моето површно познавање на правото и уште поскромно познавање на политиката, не би можел да кажам дека сум се сретнал со терминот. Лаички, тоа би било некој вид квазидемократија. Но, ете, Фарид Закарија во својот труд „Подемот на нелибералната демократија“ во весникот „Надворешни работи“ ја опишал како: „одделување на изборната демократија и човековите права, арбитражност и ерозија на слободите“ (Закариа, 1997).¹⁶ Во принцип, имате формална демократија,

имате избори, имате права, меѓутоа ползувањето на правата е далекусежна реалност. Или, со зборовите на американскиот дипломат Холбрук, кој ги опишал изборите во 1996 година во Босна: „Изборите беа прогласени за слободни и демократски, и оние што се избрани се расисти, фашисти, сепаратисти и јавно против мирот и реинтеграцијата“. Носењето нов устав во 2013 година создаде рестрикции за човековите права и слободи, посебно за правото за заштита од дискриминација, поставувајќи ги темелите за нова држава – нелибералната демократија. Градењето на нелибералната демократија во Унгарија беше преку удирање на следниве темели: ерозија на слободата на печатот, криминализација на клеветата, подем на расизмот и нетолеранцијата, проследено со антиромски и антисемитски инциденти. Сето ова и го потенцира извештајот на Комесарот за човекови права при Советот на Европа (Мужниекс, 2014).¹⁷ Со новата победа на ФИДЕС на изборите во 2018 година, се продолжи новата тенденција на кршење на правата. Со поминување на познатиот „Стоп СОРОС“ закон¹⁸, стана нелегално да им се помага на мигранти кои недокументирани влегле во земјата. Сите овие интервенции во уставната и законската рамка беа презентирани како механизам за одбрана од новите „безбедносни ризици“, меѓутоа се покажаа како една нова идеологија – суптилен централизам.

2.4. Темната „Земја на изгрејсонцето“

Сублимирајќи го погоре напишаното, се добива една слика дека баш и ако една држава е членка на ЕУ, не значи дека „сè е розово“ во поглед на човековите права и слободи. Можеби затоа не ни треба да нè изненадува дека тоа и се случува и во оние држави кои се стремат да бидат членки. Преговорите за членство на Турција беа започнати во 2005 година, и досега се отворени 16 поглавја, а затворено е само едно. Гореспоменатиот договор помеѓу ЕУ и Турција, потпишан во 2016 година, требаше да го ацелерира овој процес. Меѓутоа, по референдумот во 2017 година за уставни измени, Турција де факто престана да биде земја-кандидат. Причината за ваквиот „пресек“ на преговорите беше загриженоста за кршење на човековите права и слободи.

Партијата на Ердоган, Партија на правдата и развојот, е на власт во Турција од 2002 година. Во 2011 година, Партијата на правдата и развојот го освои својот трет мандат и ѝ беше посочено од страна на ЕУ и СЕ дека очекуваат Турција да продолжи по европскиот пат. За жал, почна една нова

ера во „Земјата на изгрејсонцето“ – рестрикција на слободата на печатот, кршење на правото на здравична судска постапка и нехуман третман од страна на полицијата. Во годишниот извештај на Amnesty International за 2013 година, се вели: „Кривичното гонење често е насочено кон луѓе кои издвојуваат мислења, најчесто за контроверзни политички прашања и критики кон властите. Исто така, субјект на кривично гонење се и оние кои искажуваат мислења за правата на Курдите“ (Amnesty International, 2013).¹⁹ Светските весници беа исполнети со „правични судења“ на академици, новинари, па дури и уметници.²⁰ Слободата на собирање беше „невкусна шега“ во Турција – надвор од границите демонстрирана сила од страна на полицијата за време на протести и тие беа наградени со унапредувања. Истата слика беше на сликата и во извештаите на Комесарот за човекови права при Советот на Европа и во извештајот на Стејт Департментот. Ситуацијата стана уште полоша по неуспешниот *coup de etat* во 2016 година во Турција. Многумина беа согласни дека настанот не е нешто што треба да се глорифицира, меѓутоа се покажа како одличен за идеологијата – суптилен централизам. Наводно, штитејќи ја „кревката“ безбедност, се фокусира на отпуштања во администрацијата, судски постапки кои беа критикувани за нивната правичност и ограничувања на човековите права и слободи. Во еден момент, претседателот на Турција, членка на Советот на Европа, изјави дека размислува за враќање на смртната казна во земјата. Не требаше да дојде ненадејно кога во 2017 година, Генералниот секретар на СЕ изјави дека Турција би ја намалила својата контрибуција во Буџетот на Организацијата. Во принцип, Турција го следеше примерот на Русија, која не ја изврши исплатата, жалејќи се на „гонење“ на руските парламентарци во Парламентарното собрание на Советот на Европа.

3. Бескрупулозниот „Чичко Сам“

Во претседателската кампања во 2016 година, се откри дека новите „трикови“ на „Старата Дама“ ги имал научено и кандидатот за старателство на „Чичко Сам“ – изолација и резервираност спрема тимската работа. А да, и компромитирање на човековите права за „сигурноста на нацијата“. Во ноември 2016 година, сите политички аналитичари го држеа својот здив додека се пребројуваа гласовите во САД, поради тоа што во водењето на кампањата, реториката на еден од кандидатите беше облеана со напади,

сеене страв и поттикнување на подзаборавени општествени вредности. Не е погрешно да се каже дека она што се слушаше за време на кампањата на тогашниот републикански кандидат Доналд Трамп, сега 45. претседател на САД, продолжува и сега, кога е на функција. А она што се слушаше, и подоцна се гледаше, со преземањето разни видови активности, е дискриминација врз основа на религијата, напад врз слободата на печатот и верување во тортурата. Седум дена по стапувањето на функцијата претседател на САД, Трамп ја потпиша извршната наредба број 13769, насловена како Заштита на нацијата од влегување на надворешни терористи во САД. Меѓутоа, наредбата беше насловена од светот како „Муслиманската забрана“. Наредбата беше презентирана како механизам за спречување на тероризмот во САД, преку забрана на влегување во САД на државјани од Иран, Ирак, Сирија, Сомалија, Судан и Јемен, земји со претежно муслиманско население. Наредбата беше критикувана од Демократската партија, светските лидери²¹, но имаше и правни пречки²², поради очигледната дискриминација врз основа на религијата. Скот Шејн, новинар во Њујорк тајмс, посочуваше дека самата наредба има „случаен квантитет“, бидејќи земјите кои имаат историја со екстремизам (Авганистан) или пак земјите каде што се имаат основано цихадистички групи (Египет, Пакистан), не се најдоа на листата. Подоцна оваа извршна наредба беше заменета со друга²³, со „поблаг“ пристап.

Слободата на печатот беше една од најактуелните теми за време на изборите и потоа. Самиот претседател беше изјавил дека постои селективно изјавување на некои медиуми, придружено со приложување на „алтернативни факти“. Во август 2017 година, Комесарот за човекови права при ОН изјави загриженост „дека слободата на печатот е под напад од самиот претседател“. По слободата, беше начната и темата за тортура. Во интервју за ABC news, претседателот на САД изјави: „Верувам дека waterboarding-от функционира, ќе се бориме оган со оган.“ До пишувањето на трудов, оваа практика не е вратена во САД. Впрочем, тоа би било илегално, ако се земе предвид дека САД ја има ратификувано Конвенцијата против тортура, подготвена под покровителство на ОН, и што е официјално забранета од 2009 и самата забрана е вметната во Армиското упатство за теренско работење. Преку овие новини во „политиката“ на САД, воедно и скорешното заминување од Советот за човекови права при ОН, се создаде еден вакуум, кој би можел да биде одлична почва за натамошни назадувачки сценарија во поглед на заштитата на човековите права.

4. Надежниот „Бисер на Антилите“

И покрај тешката година за човековите права и слободи, пријатно изненадување дојде од Средна Америка, гласишта за новиот Устав на Куба. По многу години, во 2017 година му беше дозволено на персоналот на ОН да влезе во Куба, што посебно упатува критики кон слабите напори за прекинување на трговијата со луѓе и да го ратификува Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. За жал, дипломатската криза со САД во август 2017 година поради наводните здравствени напади врз американските и канадските дипломати во Куба за кои беа обвинети кубанските власти, создаде слика дека повторно се отвора поглавјето „Куба“ Меѓутоа, повлекувањето од претседателската функција на Раул Кастро и гласиштата за новиот Устав на Куба – поголема слобода на медиумите, вметнување на приватната сопственост, презумпција на невиноста, можна легализација на истополовите браковите, забраната за дискриминација врз основа на полот, етничката припадност итн.: даде една надеж дека човековите права и слободи земаат една офанзива на други места. Новиот Устав сè уште не е донесен во моментот на пишувањето на трудов, меѓутоа се чувствува некаква промена во политичките струи што се на сцената во Куба.

5. Заклучок

Дел сме од период кога човековите права и слободи примаат удари насекаде низ светот. Никогаш ситуацијата во некоја земја не е била црно-бела, меѓутоа тенденциите кон стеснување на правата и слободите се сè поголеми. Реториката и постапките на владејачките елити се загрижувачки, бидејќи сеејќи страв низ толпата, не само што ги зацврстуваат предрасудите, туку ги враќаат старо-новите општествени вредности – изолација, контрола, секуларизација. Впрочем, историчарите би рекле дека ваквата повлеченост личи на американската во 1920 години. Претпоставувам дека Европа треба да им е благодарна на бегалците, бидејќи со нивните приказни ја дадоа вистинската слика во Европа – основните права се прекршени и продолжуваат да се кршат, најчесто од оние што треба да ги штитат. Нивните политички кампањи беа исполнети со „вперување прст“ и префрлање на вината на оние кои имаа најмалку врска со тоа. Практика е да се генерализираат повредите на човековите права и слободи поради политички опортунитет, нешто што досега би требало да звучи како надреалистичко

сценарио. Паралелно со туркањето нови мандати, се гарантираат популистички идеи, неретко противзаконски, и воедно се врши кршење на меѓународното право. Човековите права и слободи се сфаќаат како нешто што би требало да се даде, можност за креативност на власта. Би помислиле дека досега би требало да сме ја научиле базичната лекција – заедно стоиме, разделено паѓаме.

6. Референции

1. Климовски, С., Дескоска, Р., Каракамишева-Јовановска, Т.(2012). Уставно право и политички систем, стр. 212.
2. Locke, J. (2009). Two treatises of government: A translation into Modern English, стр. 70.
3. Kelsen, H. (1960). Pure theory of law, поглавје 1, параграф 3.
4. Види пошироко: Климовски, С., Дескоска, Р., Каракамишева-Јовановска, Т. (2012). Уставно право и политички систем, стр. 970.
5. Клаузулите 39 и 40 од Magna Carta Libertatum од 1215 сè уште се во важност, давајќи правна основа за правото на правична судска постапка.
6. Фрчкоски, Љ., Георгиевски, С., Петрушевска, Т. (2012). Меѓународно јавно право, стр. 359.
7. Види пошироко: Muižnieks, N., Commissioner for Human Rights (2017). Human Rights in Europe: From Crises to Renewal? , стр. 45–47.
8. Види пошироко: Partido Popular Manifesto (2011). Lo que España necesita.
9. Muižnieks, N. (2013) Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, стр. 7-8
10. Ley Organica de proteccion de la seguridad cuidada, en vigor el 1 de julio de 2015.
11. Amnesty International (2014). Spain: The right to protest under threat, стр. 63.
12. Letter to Jacques Barrot, Vice-President of European Commission, responsible for Justice, Freedom and Security from Nicolas Beger, Director of Amnesty International, European Union Office (2009).
13. Hammarberg, T. (2011) Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, стр. 6.
14. Human Rights Watch (2011) Everyday Intolerance: Racist and Xenophobic violence in Italy.
15. Види пошироко: Amnesty International, (2013). Europe: Human Rights here, Roma Rights now: A wake-up call to the European Union; (2013). Italy: Double standards: Italy's housing policies discriminate against Roma; (2014). Italy: Ongoing concerns: Discrimination against Roma and violations of the Rights of migrants, asylum-seekers and refugees.
16. Zakaria, F. (1997) The rise of illiberal democracy, Foreign Affairs.

17. Види пошироко: Muižnieks, N. (2014) Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe.
18. Пакет закони кои се состојат од: Закон за лиценцирање на организации што ја поддржуваат миграцијата, Закон за финансиска обврска за миграцијата, Закон за забрана на пристап во миграцијата (неофицијален превод).
19. Види пошироко: Amnesty International (2013) Annual Report of Turkey.
20. Пијанистот Фазил Сеј беше осуден поради твитови во кои ги „навредува религиозните верувања“, кривично дело според Кривичниот законик на Турција.
21. Меѓу првите беше премиерот на Канада, Џастин Трудо, кои изјави дека Канада со задоволство ќе ги прими. Британската премиерка Тереза Меј, ја осуди, по притисокот од британската јавност.
22. За само 4 дена од влегување во сила, преку 50 тужби беа поднесени во федералните судови. Подоцна сојузната држава Вашингтон започна процес против наредба, на која подоцна се придружи и Минесота.
23. Заменета беше со извршната наредба бр. 13780, во сила од 29 јуни 2017 година. Неодамна, Врховниот суд на САД одлучи дека наредбата не е противзаконска (docket. Trump vs. Hawaii 17-965).

Atanas Avramov

THE HUMAN RIGHTS' SACRILEGE – (UN)RELATED WITH THE NEW YET OLD POLITICAL MOVEMENTS IN EUROPE AND THE WORLD

Abstract

The author aims to show and prove that, regardless of the fact that the human rights are part of the *jus cogens* in international law, in the history of one's country there is always a period of stagnation in the protection of the human rights, often parallel with actualization of some values that contribute to contamination of the democracy. According to the author, the bending of the human rights is followed by coming to the stage certain political movements, which are touching the darkest side of human beings-hatred. The protection of the human rights should be immune to the change of the political movements and ideologies, embodied in the political parties, which some of them are comprehending the human rights as a suggestion, not as a duty given not before coming to power, but even before the formation of the power as they know it.

Key words: *human rights, parties, election, refugees*

Дијана ЃОРГИЕВА¹
Зорица СТОИЛЕВА²

КОНСТИТУТИВНАТА ТУЖБА И ПРАВНИОТ ИНТЕРЕС ДА СЕ БАРА КОНСТИТУТИВНА ПРАВНА ЗАШТИТА

Апстракт

Конститутивната тужба е посебен облик на барање правна заштита во граѓанската парнична постапка, со која тужителот бара од судот да му даде правна заштита така што со својата одлука ќе изврши промена во граѓанско-правните односи односно нивно настанување, промена или престанок. Конститутивната правна заштита може да се бара само кога таа е законски предвидена, а предмет на оваа заштита може да бидат само потестативните права. Содржината на тужбата со која се бара конститутивната правна заштита е регулирана *ex lege*. Предмет на конститутивното тужбено барање не може да биде самиот граѓанско-правен однос, туку промената која се бара во него. Целта на правната заштита што се бара со конститутивната заштита се остварува со правосилноста на судската одлука, а правниот интерес нема потреба да се докажува.

Клучни зборови: *конститутивна, тужба, правен интерес, заштита*

Вовед

Конститутивната тужба е посебен облик на барање правна заштита во граѓанската парнична постапка. Конститутивната тужба е тужба со која

¹ Докторант на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет – Јустинијан Први Скопје, Контакт: dgorgieva@yahoo.com.

² Докторант на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет – Јустинијан Први Скопје, Контакт: stoileva_zorica@yahoo.com

тужителот бара од судот да му даде правна заштита така што со својата одлука ќе изврши промена во граѓанско-правните односи. Промената во граѓанско-правните односи може да се манифестира како настанување, промена или престанок на граѓанско-правните односи. Поради ова свое специфично правнообликувачко дејство, проучувањето на тематиката за конститутивната тужба е доста интересно прашање кое константно ја бранува теоријата на граѓанското процесно право од појавувањето на идејата за конститутивната правна заштита па до денес. Токму поради ова, предмет на овој труд ќе биде конститутивната тужба и правниот интерес да се бара конститутивна правна заштита во граѓанската парнична постапка.

Настанување конститутивна тужба во граѓанската процесна теорија

Во времето на пандектниот и цивилистичкиот монизам конститутивната тужба (исто како и деклараторната тужба) ќе биде вовлечена во единствениот материјален концепт за кондемпнаторната тужба. Така, конститутивната тужба во ерата на кодификацијата на Германскиот закон за граѓанска постапка од 1877 година законски нема да биде регулирана. Ова во огромна мера се должи на факот што во германската процесна теориска доктрина не постоела свеста за егзистирањето на конститутивните тужби, макар што во практиката постоеле ништовните тужби (денешниот предлог за повторување на постапката) како посебен вид на (чисто процесни конститутивни) тужби кои немале материјално правна подлога.

Идејата за постоењето на конститутивната тужба за прв пат ќе биде отворена во конкретната теорија за правозащитното барање на Wach, кој конститутивната тужба ќе ја разгледува како подвид на кондемпнаторната тужба (Треушникова, 2007, 133-134), а доперфекционирана од Schrutka и Rechtenstamm, кои први ќе го воведат терминот правнообликувачка тужба (Rechtsgestaltungsklagen).³ По нив, концептот за конститутивните тужби ќе го надградат: Seckel кој ќе го воведо терминот правосоздавачка тужба – Gestaltungsurteile (Massimo, 2015, 8) и Chiovenda, кој конститутивната тужба ќе ја поврзе со потестативните права (Chiovenda, 1903, 25–27). Така, конститутивната тужба како креација на германската и италијанската доктрина ќе стане општо процесно добро (Mihajlo, 2009, 313) и ќе биде

³ Schrutka и Rechtenstamm поимот правнообликувачка тужба прв пат ќе го воведат во деведесеттите години на XIX век, до кога идејата за конститутивна тужба не постоела на теориско ниво.

прифатена (молкома или изречно) речиси во сите национални граѓански процесни законодавства кои ќе ја следат германско-италијанската научна процесна мисла.

Поим за конститутивна тужба

Конститутивната тужба е тужба со која тужителот бара од судот да му даде правна заштита, така што со својата одлука ќе изврши промена во граѓанско-правните односи. Промената во граѓанско-правните односи може да се манифестира како настанување (создавање нов граѓанскоправен однос или правна состојба, на пр: воспоставување стварна службеност), промена (измена на веќе постоен граѓанско-правен однос или состојба, на пр: алтернативни облигации, намалување на договорна казна, зголемување на алиментација на дете) или престанок (поништување, укинување, раскинување на веќе постоен граѓанско-правен однос или состојба, на пр: развод на брак) на граѓанско-правните односи.

Поводи поради кои се бара конститутивна правна заштита

Со оглед на фактот што со конститутивните тужби се бара промена во граѓанско-правните односи, а вообичаено до промена во граѓанско-правните односи доаѓа со еднострани или со двострани изјави на волјата на субјектите на правото, се поставува прашањето кога субјектите на правото самостојно може да предизвикуваат промени во граѓанско-правните односи, а кога задолжително мора да бараат конститутивна правна заштита?

Пред да се одговори на ова прашање, мора да се напомене дека до промени во граѓанско-правните односи може да дојде врз основа на заемна согласност на правните субјекти, а понекогаш и врз основа на унилатерален акт на субјектот на правото само доколку субјектот на правото е носител на потестативно право (вонпроцесно потестативно право).

Потестативните права (правата кои имаат правна моќ) се права кои му даваат на активниот субјект на правото моќ со изјава на волјата (на пр: изјава за раскинување на договор, изјава за поништување на тестамент, изјава за отказ од договор за закуп) да испровоцира ефект на правна модификација, односно настанување, промена или престанок на субјективните права и/или граѓанско-правните односи, со ефект врз друго лице, независно

од неговата волја и не предизвикувајќи му никаков товар (обврска).⁴ Како такви, потестативните права се една *intermediate* категорија помеѓу чистата правна способност и самите субјективни права кои му овозможуваат на субјектот на правото да располага со една преегзистентна правна состојба во своја корист (Gutiérrez Barrenengoa, Larena Beldarrain, 2007, 112).

Во принцип, субјектите што се носители на потестативните права, сами со свои вонпроцесни диспозиции може да вршат промени во граѓанско-правните односи. Во овие ситуации конститутивната правна заштита е непотребна.

Меѓутоа, во одредени случаи субјектите на граѓанско-правните односи, иако се носители на потестативните права, не можат самостојно да предизвикаат настанување, промена или престанок на граѓанско-правните односи (Lakkis, 2007, 12) и со самото тоа врската меѓу материјалното право и граѓанската постапка е најочигледна (Poznić, Rakić-Vodinelić, 1999, 190). Причините за ова се бараат во потенцијалната можност дополнително да не дојде до зголемување на граѓанско-правните спорови и претежно се прашање на законодавната правна политика (Исаенкова et al., 93) и треба да се бараат во потребата од зајакнување и обезбедување на правната сигурност, постоењето соодветен правен интерес (Motto, 2012, 1-2) или заштита на социјално послабите странки во граѓанско-правните односи (Mihajlo, 2009, 314).⁵

Во овие случаи, законот им ја одзема на субјектите на потестативните права моќта самостојно да предизвикуваат промени во граѓанско-прави-

⁴ Потестативните права не се ниту стварни ниту персонални. Кога се наоѓаме пред потестативни права, всушност се наоѓаме пред моќ на титуларот на правото да создава преку манифестација на волјата еден правен ефект за кој има интерес, и тоа пред едно или повеќе лица кои не се задолжени за никаква престација во врска со него, но не можат да се ослободат од производениот правен ефект. Во оваа категорија права влегуваат: правото да се поништи договор, брак, тестамент, откажување од договор, правото на наследникот да го прифати или да се откаже од наследството и други.

⁵ Законот ја воведува конститутивната правна заштита заради акцентирање на јавниот интерес, што особено е видно во постапките за развод на бракот. Ова е така затоа што навистина е нелогично странките самостојно да вршат промени во овој однос затоа што разводот на бракот отвора дополнително и некои други проблеми поврзани со имотот стекнат во бракот, со издршката на децата, со меѓусебната издршка на еден од брачните другари врз другиот кој е неспособен, со долговите кон трети лица. Несомнено, доколку на брачните другари им се остави самостојно моќта да се разведат, би се нарушила и самата правна сигурност. Од друга страна, во одредени случаи законот ја регулира конститутивната правна заштита и со цел да се обезбеди правната сигурност посебно во облигационо-правните односи во врска со прекумерното оштетување, договорните казни и слично, затоа што доколку овие односи самостојно ги модификуваат странките, се заканува опасноста некоја од социјално послабите странки да биде оштетена.

те односи и ја става под судска проверка. Токму поради ова, конститутивната правна заштита може да се бара само кога таа е законски предвидена, а предмет на оваа заштита може да бидат само потестативните права што може да се остварат судски (Сталев, 1994, 192) кои според подрачјето на кое се однесуваат може да имаат материјално-правна (пр: тужба за раскинување на договор) или процесно правна природа (пр: тужба за поништување на арбитражна спогодба). Одовде овластувањето на субјектот на правото да бара конститутивна правна заштита има јавно-правна, а не приватно-правна природа како што би било случај со вонпроцесните потестативни права. Доказ за ова е и самиот факт што кај конститутивните тужби не е можно да дојде до правна промена во граѓанско-правните односи дури и кога се согласни странките (за разлика од кондемпнаторните тужби, каде што до правна промена може да дојде ако се согласни странките на тоа). Имено, кај конститутивните тужби преегзистентното право во постапката се трансформира во тужбено барање како непосреден предмет на спорот, па одовде правото на правната заштита секогаш е јавно правно овластување. Потестативните права кои може да се остварат судски, се *numerus clausus* и само за нив е дозволена конститутивна правна заштита. Доколку се бара конститутивна правна заштита која не е законски дозволена, судот ќе ја отфрли тужбата како недозволена.

Содржина на конститутивното тужбено барање

Вообичаено, содржината за која се бара конститутивната правна заштита е регулирана *ex lege* (Треушникова, 2007, 133–134) и како таква е најограничена споредено со содржината за која може да се бара кондемпнаторната и деклараторната заштита. Ова во огромна мера се должи и на фактот што предмет на конститутивното тужбено барање не може да биде самиот граѓанско-правен однос туку промената која се бара во него. Оттука, содржината на конститутивното тужбено барање е специфична и се состои од имплицитно деклараторно барање да се утврди правото на тужителот за да бара од судот правна промена и конститутивно барање со кое се бара правната промена. Доколку конститутивното тужбено барање биде усвоено од судот, конститутивната одлука е целосна и самоостварлива (извршна *per se*, самоизвршна) и има дејство *erga omnes*.

Цел на конститутивната тужба

Целта на правната заштита која се бара со конститутивната заштита се остварува со правосилноста на судската одлука, и тоа по правило *ex tunc* – од моментот на правосилноста (пр: одлука за развод на брак), а само по исклучок *ex tunc* – ретроактивно (пр: одлука со која се поништува договорот од почеток). Од оваа гледна точка, конститутивната тужба е форма за остварување на потестативните права што се реализираат по судски пат.

Правен интерес за барање на конститутивна правна заштита

Правниот интерес за барање на конститутивната правна заштита е иманентен на самата цел на конститутивната тужба. Како таков, правниот интерес нема потреба да се докажува, затоа што односното потестативно право тужителот не може да го оствари со еднострана изјава на волјата туку само судски (судски остварливо потестативно право). Одовде правниот интерес да се бара конститутивната правна заштита се презумира *ex lege* и е во тесна врска, макар што не треба да се изедначува⁶, со процесна-

⁶ Поради фактот што кога ќе престане правниот интерес на тужителот тој не може понатаму да ја води парницата (*cassante interesse, agens non auditor*), најчесто некои процесуалисти проблематиката за процесната легитимација ја сведуваат на правниот интерес за водење на парницата. Имено, процесната легитимација има самостојна процесна функција *vis-à-vis* правниот интерес за водење на парницата, за што говорат и повеќе аргументи. Во одредени случаи можно е одредени субјекти да имаат правен интерес, а да немаат процесна легитимација за водење на парницата. Ова се случува кога законот изречно ги одредува лицата кои се процесно легитимирани за водење на конкретната парница. Во вакви случаи, дури и доколку некое трето лице има правен интерес да иницира одредена парница, не може да го стори тоа бидејќи нема процесна легитимација (на пр. не може солидарниот должник да иницира парница во која ќе бара поништување на одлуката донесена во постапката пред избраните судови иако правосилната одлука несомнено кон него има рефлексно дејство). Друг случај кога одредени субјекти имаат правен интерес, но немаат процесна легитимација за водење парница постои кај лицата кои уживаат имунитет според правилата на меѓународното јавно право согласно со принципот за екстериторијалност. Исто така, не му е признато овластување на некое лице да бара да се утврди ништовност на судската одлука, иако може да има правен интерес за тоа. Во други случаи, пак, се сретнува обратната ситуација, односно можно е субјектот да има процесна легитимација, а да нема правен интерес за водење на конкретната парница. Ова се случува кога бараниот вид правна заштита не се дозволува бидејќи законски се предвидува поадекватен вид правна заштита (пример тужителот нема правен интерес

та легитимација за водење на конститутивните парници. Имено, доколку во законот изречно е предвидена процесната легитимација за водење на конкретната конститутивна парница, односно законски е затворен кругот на легитимираниите лица, тогаш правниот интерес да се бара конститутивната правна заштита нема потреба да се докажува од тужителот. Ова е така затоа што тужителот без конститутивната судска одлука не би можел да предизвика правна промена во граѓанско-правниот однос на која има право (правозаштитна потреба да се бара конститутивната правна заштита). Сепак, во одредени ретки случаи правниот интерес да се бара конститутивна правна заштита е потребно да го докаже тужителот. Ова особено е специфично во посебната семејна парнична постапка за поништување на бракот поради фактот што правен интерес да бара поништување на бракот има лицето кое ќе докаже дека постоела некоја причина поради која може да се бара поништување на бракот пред неговото склучување. Таква причина би можела, на пример, да биде бигамијата (Triva, Mihajlo, 2004, 142).

Што се однесува, пак, до прашањето за процесниот правен интерес да се бара конститутивна правна заштита, треба да се напомене дека конститутивната тужба е дозволена само кога е адекватна и неопходна. Ова значи дека доколку постои поадекватен, поевтин и побрз пат за правна заштита, конститутивната тужби би била непотребна. Во врска со ова, низ судската практика се смета дека: не може да се бара да се исклучи член од јавното трговско друштво кое набргу ќе престане да постои, не може да се бара поништување на бракот ако тој веќе претходно престанал со развод како и во некои потенцијални случаи за злоупотреба на процесните овластувања со самото поднесување на конститутивните тужби. Исто така, со конститутивна тужба не може да се бара ниту поништување на судските одлуки. Сепак, во врска со ова се чини неможноста е само привидна, односно таа е законски измодифицирана затоа што вонредниот правен лек повторување на постапката е чисто процесна конститутивна тужба чие потекло треба да се бара во старите обновливи и ништовни тужби на австриското и југославенското граѓанско процесно законодавство.

да води деклараторна парница кога може да води кондемпнаторна парница) или кога на тужителот му се негира правниот интерес да води кондемпнаторна парница, кога за истото барање има нотарска извршна исправа, задолжница. Сепак, се чини најцврст доказ дека процесната легитимација не треба да се изедначува со правниот интерес за водење на парницата имаме во чл. 347 и 380 од Законот за парничната постапка на Македонија, во кој се прави разлика меѓу недозволеност на правниот лек зашто го поднело неовластено лице и недопуштеност на правниот лек поради недостаток на правен интерес. Ова под исти услови треба да важи и во делот за тужба.

Заклучок

Конститутивната тужба е посебна форма на тужба со која се иницира граѓанската парнична постапка. Оваа тужба е креација на судската практика, а во доктрината теориски ќе биде извлечена од концептот за кондемпнаторната тужба. Со оваа тужба тужителот бара од судот да му даде правна заштита така што со својата одлука ќе изврши промена во граѓанско-правните односи. Содржината на конститутивното тужбено барање е специфична и се состои од имплицитно деклараторно барање да се утврди правото на тужителот за да бара од судот правна промена и конститутивно барање со кое се бара правната промена. Правниот интерес да се бара конститутивна правна заштита се пресумира *ex lege* и нема потреба да се докажува, затоа со заемна согласност на правните субјекти или со унилатерален акт на субјектот кој е носител на потестативното право не може да дојде до промени во граѓанскоправните односи, туку единствено со судска интервенција.

Референции

- Gutiérrez Barrenengoa, A. Larena Beldarrain J. (2007). El proceso civil. Dykinson.
- Исаенкова, О.В., Демичев, А.А., Соловьева, Т.В., Ткачева, Н.Н. (2009) Иск в гражданском судопроизводстве. Волтерс Клувер.
- Chiovenda, G. (1903). *La acción en el sistema de los derechos*. Universidad de Bolonia.
- Lakkis, P. (2007). *Gestaltungsakte im internationalen Rechtsverkehr*. Mohr Siebeck.
- Massimo, S. (2015). *Osservazioni sul tema degli accertamenti tecnici della P.A. nella prospettiva della teoria generale della conoscenza*.
- Mihajlo, D. (2009). *Građansko parnično pravo, (Tužba, VI. Knjiga)*. Narodne novine.
- Motto, A. (2012). *L'azione costitutiva ed i provvedimenti giurisdizionali di modificazione giuridica, Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*.
- Poznić, B., Rakić-Vodinelić, V., (1999). *Građansko procesno pravo*. Savremena Administracija.
- Сталев, Ж. (1994). Българско гражданско процесуално право, Св. Климент Охридски
- Треушникова, М.К. (2007). *Гражданский процесс - Второе издание*, Москва.
- Triva, S. Mihajlo, D. (2004). *Građansko parnično procesno pravo*. Narodne novine.

Dijana Gorgieva
Zorica Stoileva

CONSTITUTIVE LAWSUIT AND LEGAL INTEREST TO REQUEST CONSTITUTIVE LEGAL PROTECTION

Abstract

The constitutive lawsuit is a special form of request for legal protection in the civil litigation procedure by which the plaintiff asks the court to provide legal protection by changing his civil law relations, ie, their occurrence, change or termination. The constitutive legal protection may only be required when it is legally regulated and the subject of this protection may be only the transfigured rights. The content of the lawsuit requiring constitutive review is regulated ex lege. The subject of a constitutive petition can not be the civil legal relationship itself but the change required in it. The purpose of the legal protection required by the constitutive protection is exercised with the validity of the court decision, and the legal interest does not need to be proven.

Key words: *constitutive, lawsuit, legal interest, protection*

Елена ЈАМАН¹

УПРАВНОТО СУДСТВО И УПРАВНИТЕ СПОРОВИ – *CONDICIONES SINE QUIBUS NON* ЗА ПРАВНАТА ДРЖАВА И ЗАШТИТА НА ГРАЃАНИТЕ ОД ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Апстракт

Трудов е резултат на компаративна анализа на „Закон за управните спорови“ на Република Македонија и „*Zakon o upravnim sporovima*“ на Република Хрватска. Трудов се фокусира на управното судство во Република Македонија и потребата од измени во „Закон за управните спорови“, можните решенија од „*Zakon o upravnim sporovima*“ на Република Хрватска со осврт на европските управни стандарди и процесот на европеизација на управното судство во Република Хрватска. Целта на трудов е подобра заштита на граѓаните од јавната администрација и приближување кон Европската унија преку подобрување на „Законот за управните спорови“ и европеизацијата на управното судство во Република Македонија.

Клучни зборови: *управен спор, „Закон за управните спорови“, „Zakon o upravnim sporovima“, управно судство, европски управни стандарди, европеизација.*

Вовед

Од поимот на управниот спор како организирана и систематска судска контрола над законитоста на управните акти произлегува неговата

¹ Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, Контакт: elena.jaman@yahoo.com

суштина, заштитата на правата и на правните интереси на физичките и правните лица. Без управниот спор би дошло до масовно кршење на начелото на законитост, бидејќи административната контрола внатре во рамките на административната организација не би дала вистинска заштита за граѓаните, како контрола на законитоста на управните акти од страна на независен и специјализиран судски орган (Гризо et al., 2011). Само независно управно судство кое ги штити своите граѓани од јавната администрација води кон идеалот на правната држава. Република Македонија со „Законот за управните спорови“ и „Законот за судовите“ од 2006 година го воведува континентално-европскиот систем на судска контрола на администрацијата преку Управниот суд, а со „Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите“ во 2010 година и Вишиот управен суд. Оттогаш Законот за управните спорови е изменет само еднаш во 2010 година. Со оглед на долгиот временски период од измените и засилената европска перспектива на Република Македонија, нужно се наметнува потребата од измени и европеизација на регулативата за управните спорови и управното судство. Република Хрватска со „Zakon o upravnim sporovima“ од 2010 година и „Zakon o sudovima“ од 2009 се приклучува кон државите од континентално-европскиот систем на судска контрола над администрацијата. Ги отвора управните судови во Загреб, Сплит, Ријека и Осијек, а со „Zakon o izmjenama Zakona o sudovima“ од 2011 година и Високиот управен суд. Оттогаш Република Хрватска сигурно чекори кон ЕУ, станувајќи дваесет и осмата и последната земја-членка во јуни 2013 година. Досега „Zakon o upravnim sporovima“ е изменет трипати, во 2012, 2014 и 2017 година. Со Република Хрватска делиме заедничка управно-правна традиција во согласност со основите во „Zakon o upravnim sporovima“ од 1977 година на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, а дел е и од ЕУ, со што станува соодветен примерок за компаративна анализа со цел подобри решенија и европеизација на регулативата за управните спорови и управното судство во Република Македонија.

Состојбата во управните судови во Република Македонија и Република Хрватска

Управниот суд со седиште во Скопје е еден од носителите на судската власт во Република Македонија. Започнал со работа во јануари 2007 година со преземање на нерешените предмети од управната област од Врховниот

суд на Република Македонија. Вишиот управен суд како апелација на Управниот суд започнал со работа во јуни 2011 година, не наследувајќи ги нерешените жалбени постапки во втор степен. Ваквото решение е резултат на поуката од Управниот суд, уште на почетокот затрупан со 7.000 предмети. Управните судови во Загреб, Сплит, Риека и Осиек и Високиот управен суд на местото на поранешниот Управен суд почнуваат со работа од јануари 2012 година. Со цел да се добијат податоци за примената на „Законот за управните спорови“ и „*Zakon o upravnim sporovima*“, како и состојбата во управното судство во глобала, потребно е да се споредат повеќе показатели од извештаите и програмите за работа на управните судови.

Согласно со извештајот на Управниот суд на Република Македонија, во 2017 година имало вкупно 14.950 предмети; 8.346 или 55,83% од предметите биле решени, а 6.604 или 44,17% од предметите останале нерешени. Вишиот управен суд во 2017 година вкупно имал 3.393 жалби по одлуки на Управниот суд, 2.762 или 81,4% од жалбите биле решени, а 631 или 18,6% од жалбите останале нерешени. Согласно со годишните извештаи од управните судови за 2017 година, во Хрватска имало вкупно 25.509 предмети, 14.943 или 58,6% од предметите биле решени, а 10.566 или 41,4% од предметите останале нерешени. Високиот управен суд во 2017 година вкупно имал 6.452 жалби по одлуки на управните судови, 4.545 или 70,44% од жалбите биле решени, а 1.907 или 29,56% од жалбите останале нерешени². Од движењето на предметите во управните судови на Македонија и Хрватска може да се забележи дека нема големи разлики во ефикасноста на управните судови во однос на решените и нерешените предмети, но загрижувачко е тоа што бројот на нерешените предмети изнесува над 40% од вкупниот број предмети и во двете држави. Хрватска во 2017 година бележи позитивни резултати во управното судство. За пофалба се 258 решени управни спорови по судија, особено зголемената брзина на решавање на предметите при крајот на 2017 година и најмалиот број нерешени предмети во периодот 2013–2017 година. И покрај четирите управни судови во Република Хрватска, Управниот суд во Загреб е најоптоварен со предмети. Тој во 2017 година имал 11.463 или 44,94% од вкупниот број предмети³. Со цел да се растовари Управниот суд во Загреб, би можело да се отвори управен суд во Вараждин, но пет управни судови за Хрватска би биле преголемо финан-

² Движењето на предметите во управните судови во Република Македонија и Република Хрватска согласно извештаите за 2017 година е детаљно прикажано во Табелата 1 на овој труд.

³ Движењето на предметите во секој од управните судови во Република Хрватска согласно извештајот за 2017 година е детаљно прикажано во Табелата 2 на овој труд.

сиско оптоварување (Korpić, 2014). Ваквото решение би било применливо во Македонија со оглед на оптовареноста на Управниот суд во Скопје, а ќе им овозможи и на граѓаните полесен пристап до судот. На овој процес мора да му претходат детаљни анализи за да се постигне целта навистина, а нужност е и потребата од квалитетни судии и службеници од кои всушност и зависи ефикасноста на судот. И Вишиот управен суд во Македонија и Високиот управен суд на Република Хрватска имаат висок процент на решени предмети во 2017 година, но нивната ефикасност претежно треба да се мери врз основа на предметите што ги решаваат мериторно, а не оние кои ги враќаат назад до управните судови. Високиот управен суд на Република Хрватска бележи негативен тренд во работата. Забележан е најголемиот број нерешени предмети од 2014 година со 53 нерешени предмети по судија, но забележани се 5% повеќе решени предмети од 2016 година.

Бидејќи во моментот на пишувањето на трудов нема годишен извештај за 2018 година, ќе ги споредиме податоците од полугодишните извештаи за 2017 и 2018 година на Управниот суд и Вишиот управен суд во Македонија. Во периодот јануари-јули 2017 година Управниот суд имал вкупно 11.692 предмети, 4.703 или 40,22% од предметите биле решени, а 6.989 или 59,78% од предметите останале нерешени. Вишиот управен суд во полугодието на 2017 година имал вкупно 2082 жалби по одлуки на Управниот суд, 1.389 или 66,17% од жалбите биле решени, додека 693 или 33,29% од жалбите останале нерешени. Во периодот јануари-јули 2018 година Управниот суд имал вкупно 9.934 предмети, 4.032 или 40,6% од предметите биле решени, а 5.902 или 59,4% од предметите останале нерешени. Вишиот управен суд во полугодието на 2018 година имал вкупно 2.292 предмета, 1.386 или 60,5% од предметите биле решени, а 906 или 39,5% од предметите останале нерешени⁴. Полугодишниот извештај за 2018 речиси и да не покажува никаква промена во ефикасноста на Управниот суд од полугодишниот извештај за 2017 година, но позитивно е тоа што во првото полугодие на 2018 година има помалку предмети. Во полугодието на 2018 година најмногу управни спорови имало во областа на јавните набавки, правата врз основа на невработеност, разрешување од должноста, адвокати, економија, конкуренција, централен регистар и пристап до информации од јавен карактер со 2.997 спорови од вкупниот број управни спорови⁵.

⁴ Движењето на предметите во Управниот суд и Вишиот управен суд во Република Македонија согласно полугодишните извештаи за 2017 и 2018 година е детаљно прикажано во Табелата 3 на овој труд.

⁵ Движењето на предметите во Управниот суд на Република Македонија во секоја од областите на управниот спор согласно полугодишниот извештај за 2018 година е детаљно прикажано во Табелата 4 на овој труд.

Во согласност со Годишниот план за работа во 2018 година, Управниот суд брои 27 судии заедно со Претседателот, а 32 судии се предвидени со одлуката на Судскиот совет. Вработени се: 51 службеник, тројца од судска полиција и тројца за технички работи. Работата на Управниот суд се одвива во три судски оддели: оддел за имотно-правна област, денационализација, урбанизам, градежништво и други сродни права; оддел за пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување, царини, концесии, јавно-приватни партнерства и други сродни права и оддел за финансиски прашања, јавни набавки и други сродни права.

Во Македонија за тужба против поединечен управен акт и за барањата за вонредните правни лекови се плаќа такса од 480 денари. За жалба против пресуда донесена во управен спор и за одлуки по вонредни правни лекови се плаќа такса од 800 денари, освен за одлуката за повторување на постапката, чија такса е 480 денари. Во Хрватска за тужба, пресуда и решение во првостепен спор, ако е проценлива вредноста на спорот, се плаќа такса од најмалку 200 куни (околу 1654 денари), а ако вредноста на спорот е непроценлива или ако станува збор за барање за повторување на постапката, таксата е 500 куни (околу 4134 денари). За жалба против првостепен пресуда или решение ако предметот на спорот е проценлив, се плаќа такса за 25% поголема од таксата за поднесување на жалба во првостепената постапка, а ако вредноста на спорот е непроценлива, таксата е 500 куни. Вредноста на судските такси во Хрватска е поголема од вредноста на судските такси во Македонија. Во програмата на Владата 2017-2020 се предвидени измени во Законот за судските такси и намалување на судските такси⁶.

Клучните прашања во досегашните новели на „Законот за управните спорови“ на Република Македонија и „Zakon o upravnim sporovima“ на Република Хрватска

„Zakon o upravnim sporovima“ на Република Хрватска е донесен подоцна од Законот за управните спорови на Република Македонија. Од Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови од 2010 на Република Македонија најголем дел од измените се во насока на преминување кон систем на двостепена судска контрола над управните акти. Се одредуваат правото и основите за жалба до Вишиот управен

⁶ Повеќе за Програмата на Владата 2017-2020 во “Односот на Република Македонија кон европските управни стандарди и процесот на европеизација”, стр. 21 од овој труд.

суд, неговата надлежност и состав. Дадени се основите за водење усна расправа, се одредува дека Судскиот совет на Република Македонија одлучува за бројот на судии во управните судови, во управните спорови од прекршочна постапка се воведува одлучување од судија-поединец, како и тоа дека секоја од странките ги понесува трошоците предизвикани со своето дејствие. „Zakon o upravnim sporovima“ е изменет трипати. Во 2012 година е направена мала измена во однос на тоа дека во првостепените управни спорови одлучува судија-поединец и тоа дека секоја од странките ги понесува трошоците предизвикани со своето дејствие. Новелата од 2014 година е насочена кон овозможување на спорот на полна јурисдикција. Се прават измени и во одредбите за изземање на судии, прекинување на постапката, пристап на судот при повторување на постапката, како и постапката за оценување на законитоста на општите акти на управата. Прецизирани се одредбите за месна надлежност, застапување на туженикот и извршување на пресудите (Vlahović и Željko, 2016).

Последната новела од 2017 година е сконцентрирана само на трошоците. Одредбата за трошоците од 2010 година е вратена со новелата во 2017 година со дополнување дека вредноста на спорот се смета за непроценлива. Согласно важечката одредба, трошоците се оправдани издатоци што се направени во текот на спорот или во врска со спорот, вклучително и наградата за работата на адвокатите и други лица кои имаат право на законски пропишан надомест. Секоја од странките ги понесува трошоците предизвикани со своето дејствие, а дејствијата произлезени од работата на судот по службена должност се подмируваат од страна на судот. Странката која целосно го губи спорот ги понесува сите трошоци, меѓутоа ако делумно успее во спорот – судот може да одреди секоја од странките да ги понесе своите трошоци или да ги поделат трошоците рамномерно во согласност со успехот во спорот. Странката која ќе се откаже од тужба, жалба или друг предлог кој предизвикал трошоци, и за другите странки ќе ги понесе и нивните трошоци. Сегашното решение е мошне недоречено во однос на мерењето на успехот во спорот. Најприфатено решение во Европа и светот е т.н. *cost shifting rule* или *loser pays principle*, според кое странката која го губи спорот ги понесува сите трошоци и обврската за надомест на другата странка. Ваквото решение може да се ограничи со одредување на висината на надоместот што може да ѝ се додели на странката. За да не дојде до доделување трошоци несразмерни со успехот во спорот, потребно е да се нормира паушален надомест како во Република Словенија (Orlić-Zaninović, 2018).

Постојната регулатива за управните спорови во Република Македонија и можните решенија од „*Zakon o upravnim sporovima*“ на Република Хрватска

Во Македонија предмет на управниот спор е судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, законитоста на актите донесени во прекршочната постапка, како и законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и поединечните акти за изборите, именувањата и разрешувањата на носителите на јавни функции и раководни државни службеници што „*Zakon o upravnim sporovima*“ не ги познава. Во Хрватска постои објективен управен спор. Имено, странката може да поднесе барање до Високиот управен суд за оценка на законитоста на општиот акт врз кој се темели поединечната одлука која ги повредува нејзините права и интереси. Покрај барањето за оценка на законитоста на општиот акт, странката може да бара измена на поединечниот акт, заснован врз општиот акт од доносителот. Законитоста на актите во прекршочната постапка како предмет на управниот спор се наметнува со амандманот XX од Уставот на Република Македонија според кој за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, а против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита од страна на Управниот суд (Марјановиќ и Каневчев, 2016). Законот за управните спорови ги нема нормирано начелото на законитост, начелото на изјаснување на странките, начелото на усна расправа, начелото на ефикасност, начелото на помош на неuka странка, начелото на задолжителност на судски одлуки и службена употреба на јазикот и писмото⁷.

Странки во управен спор се: тужител, туженик и заинтересирано лице на кое поништувањето на оспорениот управен акт би му нанела штета. Како тужител може да се јави физичко или правно лице, група лица, државен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво, населба, синдикат, здружение и Јавниот правобранител. Орган на општините и градот Скопје или организација кои решаваат во прв степен може да поведат управен спор против второстепен акт ако е повредено правото на локална самоуправа, односно правото на управување, а ваквото решение му е познато само на македонскиот закон. Странките може да овластат

⁷ Во „*Zakon o upravnim sporovima*“ на Република Хрватска овие начела се дадени во членовите 5–11.

свои застапници. Новина од 2017 година во „Zakon o upravnim sporovima“ е можноста Владата да овласти министерство или друг централен орган на државната управа да презема дејствија во спорот. Законот за управните спорови ја познава само стварната надлежност, а поради четирите управни суда „Zakon o upravnim sporovima“ ја познава и месната надлежност. Согласно со „Zakon o upravnim sporovima“, одлучувањето на судија-поединец во управните спорови е правило, а во Македонија судија-поединец суди само во управен спор од прекршочната постапка во која прекршочната глоба не надминува 5.000 евра во денарска противвредност, при што не се изречени посебни прекршочни мерки. Во Македонија мора да се воведат одлучување од судија-поединец за сите управни спорови во прв степен пред Управниот суд во согласност со европските управни стандарди.

Основи за поведување управен спор се: неправилна примена на закон, ненадлежност на доносителот на актот и погрешно или непотполно утврдена фактичка состојба. Управниот спор се поведува со тужба во преклузивен законски рок од 30 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странката, освен за поединечните акти од изборната постапка, каде што рокот е три дена од нивното објавување. Добра е одредбата од „Zakon o upravnim sporovima“ според која ако не бил правилно доставен актот или погрешно било наведено дека странката нема право на тужба, во рок од 90 дена од дознавањето или можноста за дознавање за пресудата или за поднесување тужба, странката може да поднесе тужба. При молчење на администрацијата, рокот за тужба е осум дена од денот кога законски требало да биде донесен актот, а тоа е пократко од 60 дена и со опомената уште седум дена во Македонија за тужба. Тужбата му се предава на судот непосредно или му се праќа по пошта, а во Хрватска дадена е и опцијата за електронска достава. Тужбата не го спречува извршувањето на актот, меѓутоа тужителот може да бара судот да донесе временна мерка за уредување на состојбата за да се избегнат потешки штетни последици. За одлуките за временни мерки може да се поднесе тужба до второстепен суд, но пропуст е дискреционото право на судот какви временни мерки ќе донесе (Staničić, 2015).

Управно-судската постапка се состои од две фази: претходна постапка и редовна постапка. Во претходната постапка, судот не расправа по тужбеното барање туку се сосредоточува на формалните пречки и недостатоци. Откако ќе му ги посочи недостатоците на тужителот, ќе му даде рок за нивно отстранување, доколку тоа не се случи тужбата ќе биде отфрлена како неуредна, освен ако не најде дека оспорениот акт е ништожен. Судот ќе ја отфрли тужбата со решение ако е ненавремена или предвремена, ос-

порениот акт не е управен акт, со актот не се засега во правото или интересот на тужителот, против управниот акт можела да се изјави жалба, ако станува збор за предмет за кој не може да се води управен спор по изречна законска одредба или постои правосилна одлука во управен спор по истиот предмет. Во редовната постапка судот пристапува кон добивање одговор од тужената странка и од заинтересираните лица, како и добивање на списите од предметот, при што расправа по туженото барање. Седницата е нејавна со присуство на судија известител и двајца судии, спротивно на европските управни стандарди и „*Zakon o upravnim sporovima*“, каде што е укажано дека расправата е усна, непосредна и јавна. Усна расправа во Македонија се одржува само во случаи на сложеност на предметот, разјаснување на управната работа или утврдување на фактичката состојба. Судот има контрола врз фактичката состојба и го решава спорот врз основа на фактите што се утврдени и што сам ќе ги утврди, притоа може да го врати предметот до доносителот или сам да ја утврди фактичката состојба и да го реши предметот⁸. Судот го решава спорот со пресуда. Кога судот ќе утврди дека решението е незаконито, со пресуда ќе ја уважи тужбата како основана, ќе го поништи решението и ќе го врати на повторно разгледување или ќе утврди дека решението е законито и со пресуда ќе ја одбие тужбата како неоснована. Во двата случаја станува збор за спор на законитоста. Ако природата на работата тоа го дозволува и ако податоците на постапката даваат сигурна основа, судот со пресуда ќе ја реши управната работа⁹. Во Хрватска мериторното одлучување на судот е ограничено само со природата на работа и дискреционото овластување на доносителот на управниот акт¹⁰.

Против одлуките на управните судови странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставувањето на одлуката до Вишиот управен суд, а основите за оспорување на одлуките на Управниот суд се исти како и основите за оспорување на управниот акт. Вишиот управен суд решава во совет од тројца, по правило без расправа, освен тогаш кога поради правилно утврдување на фактичката состојба е потребно да се повторат

⁸ Повеќе за контролата на судот врз фактичката состојба во „Односот на Република Македонија кон европските управни стандарди и процесот на европеизација“, стр. 19 и 20 на овој труд.

⁹ Повеќе за случаите во кои управните судови во Македонија задолжително ќе донесат пресуда во спор на полна јурисдикција во “Односот на Република Македонија кон европските управни стандарди и процесот на европеизација”, стр. 20 на овој труд.

¹⁰ Повеќе за случаите во кои управните случаи во Хрватска задолжително ќе донесат пресуда во спор на полна јурисдикција во “Процесот на европеизација на управното судство во Република Хрватска”, стр. 17 на овој труд.

веќе изведените докази на расправата. Вонреден правен лек е барањето за повторување на постапката кое може да се поднесе во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за причината за повторувањето или од денот на доставувањето на одлуката до органот кој одлучувал, сè до истекот на пет години во Македонија или една година во Хрватска од правосилноста на одлуката. Причини за повторување на постапката во Македонија се: дознавање за нови факти или докази врз чија основа спорот би бил поповолно решен за странката; до одлуката дошло поради кривично дело на судија или службеник во судот; одлуката била издејствувана со измама на застапникот или полномошникот на странката; одлуката била заснована врз судска пресуда која подоцна е укината; одлуката се засновала врз лажен доказ; странката можела да ја употреби поранешната одлука од истиот управен спор; на заинтересираното лице не му била дадена можност да учествува во управниот спор или по одлука на Европскиот суд за човекови права. Во Хрватска и лажните исправи или лажните сведочења се основа за повторување на постапката. Против одлуката на судот донесена по тужбата за повторување на постапката, до Јавниот обвинител може да се поднесе барање за заштита на законитоста за кое одлучува Врховниот суд на Република Македонија или Република Хрватска на општа седница.

До запирање на постапката доаѓа само во случаи на откажување на тужителот од тужбата за време на траење на постапката и донесување нов управен акт во текот на управниот спор од страна на надлежен орган, за кој тужителот во рок од 15 дена треба да се изјасни. Во Хрватска може да дојде до запирање на постапката и кога ќе престанат условите за водење на спорот или кога судот има потреба да се реши претходно правно прашање. Доколку судот или јавно-правното тело во иднина одлучило поинаку во однос на истото правно прашање, може да се поднесе барање за повторување на постапката во која претходно било пресудено според правното прашање. Со тужбата може да се бара надомест на штета и враќање на предмети.

Во однос на трошоците, во Македонија секоја од странките во спорот ги понесува трошоците предизвикани со своето дејствие. Во Хрватска одговорноста на странките спрема трошоците во спорот зависи од успехот на странките во спорот¹¹. Законот за управните спорови на Македонија не познава алтернативни и вонсудски начини на решава на споровите, а во Хрватска таква е судската спогодба. Во Македонија нема одредба според

¹¹ Повеќе за трошоците во управниот спор во Република Македонија и Република Хрватска во „Клучните прашања во досегашните новели на Закон за управните спорови на Република Македонија и ‘Zakon o upravnim sporovima’ на Република Хрватска“, стр. 8 на овој труд.

која доколку девет или повеќе првостепени спорови се предмет на тужба од иста правна и фактичка природа, судот ќе одлучи кој од предметите ќе го реши, а во останатите предмети со решение ќе го прекине спорот¹².

Европските управни стандарди и процесот на европеизација

Прифаќањето и реализацијата на европските управни стандарди е дел од комплексниот процес на европеизација. Процесот на прифаќање и реализирање е особено тежок за државите во транзиција како Република Македонија. Поради привидното прифаќање, се забележуваат осцилации во примената на стандардите за време на преговорите на кандидатите за членство во ЕУ и по приемот за членки. Затоа вистинското прифаќање и реализирање лежи во граѓаните и нивните групи, а не во политичките субјекти и тела. Европскиот управен простор е феномен кој се простира и надвор границите на ЕУ. Тој овозможува пристап кон цивилизациските достигнувања и новини, доведува до нови правни институти, размена на мислења и ставови и мноштво перспективи за студентите и правниците (Гризо et al., 2011).

Европските управни стандарди се претежно резултат на работата на SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) како заедничка иницијатива на Европската комисија и OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development). Македонија и Хрватска се дел од државите со кои работи SIGMA. Пред членството во ЕУ, SIGMA ја оценувала Република Хрватска во следниве области: јавни службеници и општа управна рамка, јавни набавки, надворешна ревизија, интерна финансиска контрола, јавен интегритет, обликување на јавните политики и координација во рамките на Владата, даночни служби, трговски политики, капацитет за управна реформа, управување и јавна управа (Korpić, 2014). TWINNING е инструмент на ЕУ за институционална соработка помеѓу јавните администрации на земјите-членки, но и други држави меѓу кои и Република Македонија. Со помош на twinning проектот насловен како „Поддршка за ефикасно, делотворно и модерно управување и функционирање на Управниот суд на Република Хрватска“ била изработена Стратегијата за изработка на „Закон за управните спорови“ од 2010 година, а подоцна и Нацрт-законот (Vlahović и Željko, 2016).

¹² Во „Zakon o upravnim sporovima“ на Република Хрватска ова решение е дадено во член 48 како „Ogledni spor“.

И Македонија и Хрватска се членки на Советот на Европа. Советот на Европа е обединување на европскиот континент во вредносна смисла преку Европската конвенција за човекови права од 1950 година (Данаилов-Фрчкоски et al., 2014). Најзначаен од Конвенцијата е членот 6, кој го гарантира правото на правична судска постапка. Правото на правична судска постапка ги инкорпорира правото на пристап до судот, правото на усна расправа и јавна објава на пресудата, правото на судење во разумен рок од независен и непристрасен суд, како и сослушување и рамноправност на странките. Значајни се и дел од препораките на Комитетот на министрите на Советот на Европа. Тоа се препораките: Rec(2001)9 за алтернативни начини на решавање на споровите, Rec(2013)16 за извршување на управните и судските одлуки, Rec(2004)6 за подобрување на правните лекови, Rec(2004)20 за судски надзор над управните акти и CM/Rec(2010)3 за ефективни правни лекови за постапките кои траат предолго.

Земјите-членки на ЕУ се потписнички и на Повелбата за основните права на ЕУ, правно-обврзувачки документ за сите институции и држави-членки на ЕУ. Повелбата за основните права на ЕУ го заштитува правото на добра управа, правото на непристрасно и правично судење во разумен рок, правото на секое лице да се изјасни пред донесување на поединечната мерка, правото на сопствените списи, правото на претставки до Европскиот омбудсман, правото на делотворен правен лек, правото на правна помош, како и обврската на управата да ја образложи својата одлука.

Сите овие стандарди, конвенции, препораки и резолуции се свезди-водилки кои преку хармонизација на правото водат кон заеднички европски модел на управно судство. Заедничкиот модел на управното судство ќе го даде најдоброто од управните судства, а на сите граѓани на Европа ќе им обезбеди вистинска заштита од јавната администрација.

Европеизација на управното судство во Република Хрватска

По осамостојувањето, Република Хрватска го презеде југословенскиот „Zakon o upravnim sporovima“ од 1991 година, но тој и покрај измените во 1992 година, сè уште не бил во согласност со европските управни стандарди. Во 1997 година Хрватска ја ратификувала Европската конвенција за човекови права од 1950 година, но со резерва на член 6 во однос на одржувањето јавна расправа. Во подготовките на новиот „Закон за правни спорови“ е предвидено дека согласно европските управни стандарди, треба

да се прошири предметот на управниот спор, да се осигура контрола на судот над утврдувањето на фактичката состојба, да се носат реформативни наместо касаторни одлуки¹³ и одлуките да се носат од судија-поединец. Новиот „Закон за управни спорови“ од 2010 година и „Закон за судовите“ од 2009 година се во согласност со европските управни стандарди и Поглавјето 23 „Правосудство и основни човекови права“ на ЕУ.

Биле отворени управните судови во Загреб, Сплит, Риека и Осиек и Високиот управен суд, со што се почитува двостепеноста во судската контрола над управните акти. Можна е и тристепен судска контрола преку вонреден правен лек, односно барање за вонредно испитување на законитоста на правосилна пресуда. Ваквото барање странките може да го поднесат до Државното обвинителство на Република Хрватска поради повреда на законот, а Државното обвинителство ќе го поднесе до Врховниот суд на Република Хрватска.

Доаѓа до проширување на предметот на управниот спор под влијание на резолуцијата Rec(2004)20 на Советот на Европа. Предмет на управниот спор се: оцена на законитоста на поединечни одлуки на јавно-правните тела во кои одлучуваат за право, обврска или правен интерес на странката; оцена на законитоста на постапувањето на јавно-правните тела во подрачјето на управното право со кое е повредено право, обврска или правен интерес на странката; оценка на законитоста на пропуштањето на јавно-правните тела во законски пропишаниот рок да одлучи за право, обврска или правен интерес на странката и оцена на законитоста на склопувањето, раскинувањето и извршувањето на управниот договор. Предмет на управниот спор е и оцена на законитоста на општите акти на единиците на локалната и регионалната самоуправа, правните лица со јавни овластувања и правните лица кои вршат јавна служба.

Судот има целосна контрола врз фактичката состојба, слободно ги оценува доказите и ги утврдува фактите. Ги зема предвид и фактите утврдени во постапката на донесување на оспорената одлука, како и предлозите на странките, меѓутоа не е врзан за нив. Јасно е предвидена усна, непосредна и јавна расправа. Можноста за исклучување на јавноста е ограничена со решение од судот во случај на заштита на приватноста и тајноста на податоците. Пресудата се донесува и објавува јавно во име на Република Хрватска, со образложение од страна на Претседателот на Советот. За управните

¹³ Носењето реформациски или касаторни одлуки зависи од тоа дали станува збор за спор на законитоста или за спор на полна јурисдикција. Во спор на законитоста се носат касаторни одлуки, а во спор на полна јурисдикција се носат реформациски одлуки.

спорови пред управните судови одлучува судија-поединец, а Високиот управен суд одлучува во совет од тројца судии, освен за спор на законитоста на општите акти кога одлучува во Совет од петмина.

Со донесувањето на реформациски одлуки на местото на касаторни одлуки, силно се афирмираат ефикасноста на судот и правото на судење во разумен рок (Vezmar-Barlek, 2013). Касаторната одлука значи дека жалбениот суд може да ја стави надвор од сила првостепената оспорена одлука, не можејќи мериторно да одлучи за основаноста на жалбеното барање. Со реформациска одлука жалбениот суд може да ја преиначи одлуката, односно да ја замени со своја одлука. Жалбениот суд донесува две одлуки: одлука за поништување на оспорената пресуда и своја пресуда. Ако судот утврди дека одлуката на јавно-правното тело е незаконита или ако утврди дека јавно-правното тело не ја донело одлуката во законски пропишаниот рок, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе ја поништи оспорената одлука и самиот ќе го реши предметот. Мериторното одлучување на судот е ограничено само со природата на работата и одлучувањето на туженикот врз слободна оценка, односно со дискреционо овластување. Жалба до Високиот управен суд може да се поднесе само против одлука на управен суд со која тој самиот го решил предметот. И Високиот управен суд може да ја поништи првостепената пресуда, сам да ги отстрани недостатоците и со пресуда да го реши предметот. Тој мериторно ќе го реши предметот ако утврди дека Управниот суд сторил битни повреди на правилата за судска постапка, погрешно или нецелосно ја утврдил фактичката состојба или го применил материјалното право.

Нејасна е позицијата на независните регулаторни тела како што е Агенцијата за заштита на конкуренцијата, Хрватската агенција за регулација на енергетските дејности и Хрватската агенција за пошта и електронски комуникации (Korpić, 2014). Постоенето на ваквите независни тела не би било проблем доколку тие ги исполнуваат условите за независен суд во смисла на членот 6 од Европската конвенција и одредбите на *acquis communautaire* за усна расправа, утврдување на фактичка состојба и примена на законот. Од стремежите за алтернативно и вонсудско решавање на споровите, „Zakon o upravnim sporovima“ ја познава само судската спогодба според која странките може да се спогодат за времетраењето на спорот со посредство на судот.

Со „Zakon o sudovima“ од 2013 година се гарантира правото на странките на судење во разумен рок. Странката која смета дека надлежниот суд не одлучил во разумен рок за нејзино право или обврска, има право на суд-

ска заштита. Станува збор за две правни средства: барање за заштита на правото на судење во разумен рок и барање за исплата на надомест поради повреда на правото на судење во разумен рок. Барањето за заштита на правото на судење во разумен рок се доставува до судот пред кој се води постапката и се спроведува според одредбите за вонпарнична постапка. Барањето за исплата на надомест поради повреда на правото на судење во разумен рок се поднесува до непосредно повисок суд, а највисокиот износ кој може да се исплати изнесува 35.000 куни (околу 289.346 денари).

Односот на Република Македонија кон европските управни стандарди и процесот на европеизација

Во Република Македонија до донесувањето на Законот за управните спорови од 2006 година важеше „Zakon o upravnim sporovima“ од 1977 година на СФРЈ. Новиот Закон за управните спорови е делумно модернизирани и европеизиран, но со оглед на единствена измена пред осум години, нужни се измени.

Почитувана е двостепеноста во судската контрола над управните акти со Управниот суд како првостепен суд, Вишиот управен суд како второстепен суд и Врховниот суд кој одлучува по барање за заштита на законитоста против одлуката на надлежниот суд, донесена по тужбата за повторување на постапката. Со ова се овозможува и тристепена судска контрола над управните акти, а таа е зависна од Јавниот обвинител до кој се поднесува барањето. Предметот на управниот спор е сеопфатен и ги опфаќа: законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и поединечните акти за изборите, именувањата и разрешувањата на носителите на јавните функции и раководните државни службеници; актите на јавно-правните тела донесени во форма на пропис со кои се уредуваат поединечни односи; споровите што ќе произлезат од спроведувањето и извршувањето на управните договори; поединечните одлуки на јавно-правите тела кога за решавање во втор степен не е обезбедена правна заштита; судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, како и законитоста на актите донесени во прекршочната постапка.

Судот има контрола врз фактичката состојба и го решава спорот врз основа на фактите што се утврдени и што сам ќе ги утврди. Ако судот најде дека постои противречност во списите, односно суштествените точки се

нецелосно утврдени, изведен е неправилен заклучок во однос на фактичката состојба или пак не се водела сметка за правилата на постапката, судот со пресуда ќе го поништи актот, а надлежниот орган е должен по укажаното да донесе нов управен акт. Ако поништувањето би предизвикало штета за странките, фактичката состојба е поинаква од утврдената или ако истиот спор еднаш бил поништен, судот ќе ја утврди фактичката состојба и самиот ќе донесе пресуда, односно решение.

Усната расправа е исклучок бидејќи управниот суд по правило решава на нејавна седница. Усна расправа ќе се одржи по одлука на Советот поради сложеноста на предметот во управниот спор, подобро разјаснување на управната работа или утврдување на фактичката состојба. Пресудата се објавува усно. Согласно Законот за изменување и дополнувањата на Законот за управните спорови од 2010 година, во прв степен споровите ги суди Совет од тројца судии или судија-поединец. Судија-поединец суди во спорови од прекршочна постапка од органите со кои е изречена глоба која не го надминува износот од 5.000 евра во денарска противвредност и за кои не е пропишана посебна прекршочна мерка. Вишиот управен суд одлучува во Совет од тројца судии. Законот не познава алтернативни, вонсудски начини на решавање на споровите од типот спогодба, арбитража или медијација.

Со новиот закон, спорот на полна јурисдикција станува правило, а спорот на законитоста исклучок. Ако природата на работата тоа го дозволува и ако податоците на постапката даваат сигурна основа, судот со пресуда ќе ја реши управната работа. Судот задолжително мериторно ќе го реши предметот при погрешна примена на правото, споровите од управните договори, актите донесени во прекршочна постапка, одолжување на постапката за предмет во кој фактичката состојба е утврдена во управно-судската постапка, како и кога претходно со пресуда го поништил управниот акт, а органот не постапил по укажаното или ако органот по поништувањето на управниот акт донел управен акт спротивно на правното мислење и забелешките на судот, а тужителот поднел нова тужба. Вишиот управен суд решава мериторно само кога ќе се утврди дека пресудата против која е изјавена жалба се заснова врз суштествена повреда на одредбите на законите или врз погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба, а пресудата веќе еднаш била укината.

Странката која смета дека надлежниот суд го повредил правото на судење во разумен рок, има право да поднесе барање за заштита на правото на судење во разумен рок до непосредно повисокиот суд. Ако повисокиот суд утврди повреда на правото за судење во разумен рок, со решението

ќе досуди правичен надомест за подносителот на барањето. Согласно извештајот на Врховниот суд за 2017 година, имало вкупно 308 барања за заштита на правото на судење во разумен рок во управната област, 166 или 54% од барањата биле решени, а 142 или 46% од барањата останале нерешени.

Во последниот извештај на Европската комисија за Република Македонија од април 2018 година, се истакнуваат одлучните чекори на Република Македонија во однос на независноста на судството преку Стратегијата за реформа во судството, која е во духот на итните реформски приоритети и препораките на Венецијанската комисија. Во извештајот, постапките по управните спорови се окарактеризираат како комплексни и долготрајни, а загрижувачко е и одолжувањето при извршувањето на пресудите на Управниот суд. Странките не добиваат надомест на штета, што се потврдува со тоа што не биле пронајдени податоци за надомест на штета. Особено важно во областа на управното право е целосното почитување на мерит-системот за селекција на административни службеници и избегнување непотребни и привремени вработувања, спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација и на Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии, обезбедувањето координиран систем за мониторинг и известување, обезбедување опширна обука во јавната администрација, како и подигнување на свеста кај граѓаните за Законот за општата управна постапка.

Во програмата за работа на Владата 2017–2020 во центарот на реформите е Судскиот совет. Владата предлага уставни и законски измени во насока на зголемување на транспарентноста, професионалноста и независноста во работата на Судскиот совет, но и измени во „Законот за судовите“ заради воведување јасни критериуми за избор, напредување и разрешување на судиите. Владата смета дека квалитетот и ефикасноста на судиите треба да се мерат објективно според бројот решени предмети, бројот обжалени пресуди, бројот потврдени пресуди, причините за укинување на пресудите и времето на траење на судските постапки. Предвидена е реформа на Академијата за судии и јавни обвинители, како и намалување на судските такси. Во судските постапки во кои се тужи државата за прекршување на правата на граѓаните, судските такси ќе се плаќаат единствено по завршување на процесот ако судот утврди дека немало нивно прекршување. Конкретните реформи во областа на управното судство се движат во насока на зголемување на транспарентноста преку задолжително одлучување на главна јавна расправа и воведување обврска за мериторно одлучување од

страна на Вишиот управен суд секогаш кога за поништување на ист управен акт е поднесена тужба по вторпат.

Во Годишниот план за 2018 година се дадени целите на Управниот суд во врска со неговата работа како што се навремено и квалитетно решавање на предметите, заштита на човековите слободи и права, непристрасност, правна сигурност, изготвување анализи, информации и укажувања, како и едукација на судиите и судските службеници со помош на Академијата за судии и јавни обвинители и Здружението на судии.

Заклучок

Управното судство и управните спорови се *condiciones sine quibus non*¹⁴ за правна држава и заштита на граѓаните од јавната администрација. Без нив не може да се заштити начелото на законитоста и воспоставениот правен систем, а ни граѓаните од носителите на власт во чии раце е моќта на носењето одлуки. Република Македонија е со истата регулатива за управните спорови од 2010 година, а правото е динамична дисциплина која бара постојано реформирање и усогласување. Со Република Хрватска имаме слична регулатива, но и различни решенија од областа на управните спорови што можеме да ги имплементираме во нашето законодавство. Не постои најдобро законско решение, а уште полошо е непромисленото копирање на туѓата регулатива. За почит во Хрватска е почитувањето на европските управни стандарди и следењето на потребата од измени во насока на изнаоѓање подобри решенија. Република Македонија е членка на Обединетите нации и на Советот на Европа. Од 1995 година е кандидат за членство во ЕУ, а по последниот бриселски Самит во јули 2018 година, поблиску е и до НАТО. Во 1997 година ја ратификувала и Европската конвенција за човекови права. Брзиот развој на меѓународното право, постојните членства во меѓународните организации и подобрената европска перспектива треба да бидат мотив за да ги прифатат Република Македонија и нејзините граѓани правилата на меѓународната заедница.

Управниот спор произлегува од незадоволството од јавната администрација од која и треба да почнат промените. Клучни се Законот за општата управна постапка, целосната употреба на мерит-системот за селекција

¹⁴ „*Conditio sine qua non*“, или во множина „*condiciones sine quibus non*“, претставува нешто што е незаменливо и суштествено. Оригинерно е латински правен термин кој означува неопходен услов, „услов без кој не може“ или „услов без кој не постои ништо“.

на административни службеници, воведувањето обуки за административните службеници, почитување на стандардите на SIGMA и концептот на „добра администрација“ во насока на постигнување на транспарентна и сервисно ориентирана јавна администрација. Управното судство мора да биде независно од надворешни фактори и да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори. Согласно со европските управни стандарди, мора да се воведат одлучување од судија-поединец во сите првостепени управни спорови пред Управниот суд; усната, непосредната и јавната расправа да стане правило, а не исклучок, од алтернативните начини на решавање на спорите да се воведат барем судската спогодба по примерот на Хрватска и да се суди во разумен рок. Од извештајот на Управниот суд загрижувачки се 40% од вкупниот број предмети кои во 2017 година останале нерешени. Отворањето на уште еден управен суд кој ќе го растовари Управниот суд во Скопје, е вредно за размислување. Нужни се квалитетни судии и судски службеници со интегритет кои ќе го спроведуваат законот. Потребни се реформи во Судскиот совет и Академијата за судии и јавни обвинители, како и организирање обуки за судиите. Судовите мора да судат во спор на полна јурисдикција. Тие мора да ја прифатат одговорноста да одлучуваат и да ги заштитат граѓани од јавната администрација со цел целосно да се имплементира континентално-европскиот систем на судска контрола на јавната администрација.

Едно од прашањата кои заслужуваат внимание е тоа што согласно постојните решенија, една управна работа може да помине преку четири редовни филтри, а со барањето за повторување на постапката и барањето за заштита на законитоста и преку шест филтри. Решението имплицира подобра заштита за граѓаните, но всушност во практиката се сведува на „префрлање на топката од еден на друг“. Врховниот суд повторно е надлежен за управните спорови, спротивно на идејата за специјализирано управно судство. Тука е и Јавниот обвинител од кој зависи судбината на барањето за заштита на законитоста. Покрај управните судови, мора да функционираат и останатите начини на контрола на јавната администрација. Тоа се Јавниот правобранител и граѓаните. Од граѓаните зависи прифаќањето и имплементирањето на европските управни стандарди и измените во законите од областа на управното право. Правниците и граѓаните како најблиски до примената на законите постојано мора да посочуваат на тешкотиите и неправичностите во примената на законите, но и да предлагаат свои решенија. Сите механизми на контрола мора да функционираат за да се постигне вистинска административна правда за сите.

Референции (користена литература)

- Гризо, Н., Гелевски, С., Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2011). *Административно право*. Скопје.
- Данаилов Фрчкоски, Љ., Георгиевски, С., Петрушевска, Т. (2012). *Меѓународно јавно право*. Скопје.
- Марјановиќ, Ѓ., Каневчев, М. *Македонско кривично право*. (2016). Скопје.
- Koprić, I. *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. (2014). Institut za javnu upravu, Zagreb. Преземено од http://iju.hr/Dokumenti/pub_6.pdf.
- Đanić, A. & Ofak, L. (2014). *Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava*. Pravni vjesnik, 30 (2), 52–60. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/130906>
- Staničić, F. (2015). *Učinek vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovdni učinak tužbe*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 52 (1), 159–173. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/138132>
- Orlić-Zaninović, S. (2018). *Troškovi upravnog spora nakon novela Zakona o upravnim sporovi od 2017*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 39 (1), 667–683. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/199779>
- Radolović, A. (2008). *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29 (1), 277–315. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/25347>
- Vezmar Barlek, I. (2013). *Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 34 (1), 589–604. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/116302>
- Vlahović, I. & Željko, D. (2016). *Reforma upravnog sudovanja*. Pravnik, 49 (99), 129–151, Zagreb. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/158758>
- Зороска – Камиловска, Т. Судење во разумен рок во управните предмети. Преземено од <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/materijali%202015/Tatjana%20Zoroska%20-%20sudenje%20vo%20razumen%20rok.pdf>
- Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. (2008). Hrvatska i komparativna javna uprava, 8 (3), 567–586. Преземено од <https://hrcak.srce.hr/135528>
- The principles of public administration*. (2017). Преземено од http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf
- Ministerstvo pravosuđa. (2017). *Statistički pregled za 2017 godinu*. Преземено од https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Izvj%C5%A1%C4%87a//Statisti%C4%8Dko_izvjesce_2017.PDF
- Влада на Република Македонија. (2017). *Програма на Владата на Република Македонија (2017–2020)*. Преземено од <http://vlada.mk/?q=programa>
- Управен суд на Република Македонија. *Годишен план за работа на Управен суд за 2018 година*. (2018). Преземено од <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/0f3c69e2-9a53-46b4-b7e3-d97e7183>

41f5/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%83%D0%B4+%D0%B7%D0%B0+2018+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-0f3c69e2-9a53-46b4-b7e3-d97e718341f5-lilYifs

Управен суд на Република Македонија. (2017). *Квартален извештај за работата на Управен суд за прв квартал 2017 година*. Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/4565eb7a-3504-468e-909f-6c92a41827f8/%D0%9F%D1%80%D0%B2+%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB-2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-4565eb7a-3504-468e-909f-6c92a41827f8-liv6jve

Управен суд на Република Македонија. (2017). *Квартален извештај за работата на Управен суд за втор квартал 2017 година*. Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/c532d00a-6304-4f52-95d1-b86a52d3fc4a/%D0%92%D1%82%D0%BE%D1%80+%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB-2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-c532d00a-6304-4f52-95d1-b86a52d3fc4a-liv6jve

Управен суд на Република Македонија. (2017). *Полугодишен извештај за работата на Управен суд за второ полугодие 2017 година*. Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/477441e8-f55f-488b-a1c0-53bbd181ff7/%D0%92%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%B5+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-477441e8-f55f-488b-a1c0-53bbd181ff7-liv6jve

Управен суд на Република Македонија. (2018). *Полугодишен извештај за првото полугодие 2018 година*. Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/2bccbd68-7442-46d6-8949-9c66ae4ee4f5/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-2bccbd68-7442-46d6-8949-9c66ae4ee4f5-liv6jve

Виш управен суд. *Извештај за работата на Виш управен суд за прво шестмесечие од 2017 година*. (2017). Преземено од: http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/vusskopje/b5437e23-6acf-49a0-80d3-94a901e407e4/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+1-6+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K0820-b5437e23-6acf-49a0-80d3-94a901e407e4-lg4AdZu

Виш управен суд. *Извештај за работата на Виш управен суд за второ шестмесечие од 2017 година*. (2017). Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/vusskopje/1ea613b2-7fc9-4c14-b976-f36cd4c74813/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+%D1%88%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%81%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD+7.2017-12.2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K0820-1ea613b2-7fc9-4c14-b976-f36cd4c74813-lg4AdZu

- Виш управен суд. *Извештај за работата на Виш управен суд за прво шестомесечие од 2018 година*. (2018). Преземено од http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/vusskopje/cc0d8551-c06e-4403-bd7c-7096f046bcff/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+%D0%BF%D1%80%D0%B2%D0%BE+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%B5+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K0820-cc0d8551-c06e-4403-bd7c-7096f046bcff-lg4AdZu
- Врховен суд на Република Македонија. *Извештај за работата на Врховниот суд на Република Македонија за 2017 година*. (2017). Преземено од http://vsrm.mk/wps/wcm/connect/vsrm/fc46087a-4a20-49d8-8bc4-f922293738a5/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+%D0%92%D0%A1%D0%A0%D0%9C+-+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L0B520APQFKICD0CU3-fc46087a-4a20-49d8-8bc4-f922293738a5-ldWzOgu
- Charter of fundamental rights of the European Union 2012*. Преземено од <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>
- Европска конвенција за заштитата на човековите права 1950. Преземено од https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf
- Закон за управните спорови 2006. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=670>
- Закон за изменување и дојолнување на законот за управните спорови 2010. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=670>
- Закон за судовите 2006. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=694>
- Закон за изменување и дојолнување на законот за судовите 2011. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=694>
- Закон за судските такси 2006. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=4666>
- Закон за изменување и дојолнување на законот за судските такси 2011. Преземено од <http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=4666>
- Zakon o upravnim sporovima 2010*. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+upravnim+sporovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima 2012*. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+upravnim+sporovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima 2014*. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+upravnim+sporovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima 2017*. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+upravnim+sporovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Zakon o sudovima 2009. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sudovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Zakon o izmjenama Zakona od sudovima 2011. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sudovima&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Zakon o sudskim pristojbama 2003. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sudskim+pristojbama&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudskim pristojbama 2011. Преземено од <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sudskim+pristojbama&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Табели

ТАБЕЛА 1. ДВИЖЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ ВО УПРАВНИТЕ СУДОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА					
Вкупно предмети	Решени предмети	%	Нерешени предмети	%	
Управен суд	14950	8346	55,83%	6604	44,17%
Виш управен суд	3393	2762	81,4%	631	18,6%

РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА					
Вкупно предмети	Решени предмети	%	Нерешени предмети	%	
управни судови	25509	14943	58,6%	10566	41,4%
Висок управен суд	6452	4545	70,44%	1907	29,56%

ТАБЕЛА 2. ДВИЖЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ ВО СЕКОЈ ОД УПРАВНИТЕ СУДОВИ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА ЗА 2017 ГОДИНА

Управен суд	Вкупно предмети	%
Загреб	11463	44,94%
Сплит	6662	26,12%
Риека	4804	18,83%
Осиек	2580	10,11%

ТАБЕЛА 3. ДВИЖЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИТЕ ВО УПРАВНИОТ СУД И ВИШИОТ УПРАВЕН СУД ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СОГЛАСНО ПОЛУГОДИШНИТЕ ИЗВЕШТАИ ЗА 2017 И 2018 ГОДИНА

УПРАВЕН СУД				
Вкупно предмети	Решени предмети	%	Нерешени предмети	%
Полугодие 2017	11692	4703	40,22%	6989
Полугодие 2018	9934	4032	40,6%	5902
ВИШ УПРАВЕН СУД				
Вкупно предмети	Решени предмети	%	Нерешени предмети	%
Полугодие 2017	2082	1389	66,71%	693
Полугодие 2018	2292	1386	60,5%	906

ТАБЕЛА 4 - ДВИЖЕЊЕ НА ПРЕДМЕТИ ВО УПРАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО СЕКОЈА ОД ОБЛАСТИТЕ НА УПРАВНИОТ СПОР ЗА ПОЛУГОДИЕТО 2018 ГОДИНА

јавни набавки, права врз основа на невработеност, разрешување од должноста, адвокати, економија, конкуренција, централен регистар, пристап до информации од јавен карактер – 2997 предмети
царина, такси, надоместоци, статусни прашања, патни исправи, возила, оружје, права од индустриска сопственост и авторски права, жиг – 1997 предмети
имотно-правна област, катастар и образование – 1523 предмети
денационализација, експропријација, деекспропријација и трансформација – 1498 предмети
Права од ПИОМ, права од здравствено-санитарен надзор и контрола, надзорни мерки на инспекторат за труд – 1074 предмети
урбанизам и градежништво, водостопанство, земјоделство, стопанство, сообраќај и врски, игра на среќа и радиодифузија – 845 предмети

Elena Jaman

ADMINISTRATIVE JUDICIARY AND ADMINISTRATIVE DISPUTES – CONDICIONES SINE QUIBUS NON FOR LEGAL STATE AND CITIZENS PROTECTION FROM THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

This paper is a result of a comparative analysis of “The Law on Administrative Disputes” in the Republic of Macedonia and the Republic of Croatia. This paper focuses on the administrative judiciary in the Republic of Macedonia and the need for changes of “The Law on Administrative Disputes”, the possible solutions from “The Law on Administrative Disputes” of the Republic of Croatia with a review of European administrative standards and the process of Europeanization of the administrative judiciary in the Republic of Croatia. The purpose of this paper is a better citizens protection from the public administration and a step towards European Union by improving “The Law on Administrative Disputes” and Europeanization of the administrative judiciary in the Republic of Macedonia.

Key words: *administrative dispute, “The Law on Administrative Disputes”, administrative judiciary, European administrative standards, Europeanization.*

